

# HINTER DEM VORHANG

## Migrationskontrolle im Mitteleuropa der Jahrtausendwende

Vergleichende Fallstudien

Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades

Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
(Dr. rer. pol.)

des Fachbereichs Sozialwissenschaften  
der Universität Osnabrück

vorgelegt  
von

Matthias Liedtke

aus  
Zweibrücken

Osnabrück 2005

der einzigen,  
die weiß,  
was "hinter dem vorhang"  
wirklich bedeutet

## Vorbemerkung und Danksagung

Diese Arbeit ist das vorläufige Ergebnis einer langjährigen Förderkarriere, die in dem Moment abbrach, als zwar die Themenkarriere, die dieser Arbeit zugrunde liegt, ihr Ende bereits gefunden hatte, nicht aber die Bearbeitung des letztlich für realisierbar befundenen Untersuchungsgegenstandes. Längere Atempausen, die das Projekt oft nah an den Rande des Stillstandes gebracht haben, waren daher unvermeidlich. So ging es bei dem nun in dieser Form vorliegenden, umfänglichen Text, darum, seine Aktualität zugunsten einer möglichst bruchlosen, systematischen Entfaltung "immer aktueller" Forschungsfragen in den Hintergrund treten zu lassen. Die Untersuchungsergebnisse oszillieren daher zwischen einer Gegenwartsdiagnose, deren Bezugsrahmen sich zwar geändert hat, deren Befunde aber gültig geblieben sind und einer Strukturanalyse, die beansprucht, "zeitlos" zu sein und somit letzteres zu untermauern vermag.

Der größte Dank gebührt all meinen Gesprächspartnern in Österreich, Deutschland und Großbritannien, ohne deren oftmals überraschende Auskunft- und Mitteilungsfreudigkeit diese Arbeit nicht zustande gekommen wäre. Namentlich bin ich desweiteren zu Dank verpflichtet Sebastian Gerstenberg für seine tatkräftige Mithilfe bei der Übersetzung und Transkription der "britischen" Interviews, Richard Black für die gewährten "Freiräume" zur Durchführung derselben im Rahmen meines England-Aufenthaltes im Frühjahr 2001, desweiteren Anne Helder mann, Carina Krause, Uwe Sander und Carsten Schröer für die instruktiven Korrekturlesungen der einzelnen Blöcke, dabei letzterem auch für die langjährige kontinuierliche Freudes- und Leidensgenossenschaft, sowie nicht zuletzt Michael Bommes für seine vielen wertvollen Hinweise und seinen langen Atem.

Matthias Liedtke

Osnabrück, im August 2005

## Zusammenfassung

Grenzüberschreitende Migrationen stimulieren nicht nur einen politischen Bedarf ihrer Steuerung, sondern bilden auch einen praktischen Anlass für ihre Kontrolle. Dabei haben sich in den drei Kontrollfeldern Grenze, Asyl und Arbeitsmarkt je national und feldspezifisch unterschiedliche Formen der Migrationskontrolle entwickelt und etabliert. Ausgeführt werden sie auf der administrativen Arbeitsebene verschiedener staatlicher Organisationen. Anhand von theoretisch eingebetteten Fallstudien über Österreich, Deutschland und Großbritannien auf der empirischen Basis von Expertengesprächen und schriftlichen Selbstdarstellungen beschreibt und erörtert diese Arbeit drei unterschiedliche nationale, aber auch mehr oder weniger "europäische" Profile der Migrationskontrolle. Dadurch soll exemplarisch gezeigt werden, auf welche jeweiligen Arten und Weisen traditional, geografisch und organisationsstrukturell begründete Divergenzen auch und gerade angesichts verschiedener supra-staatlicher Überformungsversuche erhalten bleiben und re-produziert werden. Desweiteren wird dadurch zu veranschaulichen versucht, dass sich entsprechende Resistenzen auch darin äußern, dass politische Entscheidungsvorgaben auf der Ebene der Migrationskontrolle inter-administrativ unterlaufen oder für intra-administrative Zwecke (aus)genutzt werden.

## Abstract

Border-crossing migrations do not only stimulate a political need for their steering, but create practical grounds for their control as well. Nationally different and specific forms of control have developed and established in border, asylum and labour market issues in their capacity as three fields of migration control. They are executed on the administrative working level of different state organizations. In this thesis, three different national as well as more or less "european" profiles of migration control are described and discussed by three theory-embedded case studies on Austria, Germany and Great Britain on the empirical basis of talks with experts and written self-presenting documents. This is going to exemplify the particular ways in which traditionally, geographically and organizations-structurally founded divergencies are preserved and re-produced, even when they are intended to get over-formed by the supra-state level of decisions. Moreover this is going to illustrate that the according resistencies become evident by the fact that political instructions are underpassed on an inter-administrative level of migration control or (mis)used for intra-administrative purposes.

# Gliederung

Inhaltsverzeichnis .....	IV
Einleitung .....	1
A. Theorie und Methode .....	7
1. Unter Kontrolle? – Migration in moderne(n) Staaten .....	8
2. Migrationstheoretiker und Kontrollpraktiker: Empirische Grundlagen .....	18
3. Exkurs: Über Grenzen .....	39
B. Migrationskontrolle als Gegenstand von Kontrolle: Der Fall Österreich .....	57
1. Nationale und internationale Kontrolle der österreichischen Grenzkontrolle .....	59
2. Asylkontrolle in Österreich: Alles Neue macht Europa? .....	117
3. "Fremde" auf dem österreichischen Arbeitsmarkt .....	130
C. Migrationskontrolle im Spannungsfeld der Behörden: Der Fall Deutschland .....	141
1. Kontrolle der deutschen Grenzen – Grenzen der deutschen Grenzkontrolle .....	143
2. Grenzfall Asyl: Inter-administrative Kooperation und nationale Verfahren .....	174
3. Illegale Ausländerbeschäftigung in Deutschland: Ein Kontrollfeld für sich? .....	201
D. Migrationskontrolle durch, an und in Grenzen: Der Fall Großbritannien .....	217
1. Vom Nutzen der Geografie: Die britische Festung in der "Festung" Europa .....	219
2. Asyl auf der Insel: Eine andere Option? .....	282
3. Migranten auf dem britischen Arbeitsmarkt .....	293
E. Migrationskontrolle in Österreich, Deutschland und Großbritannien im Vergleich: Konvergenzen, Divergenzen und Resistenzen .....	303
1. Einigung über Territorium und Publikum: Die politische Entwicklung Europas .....	304
2. Grenzkontrolle: Staatliche "Lösungen" – Supra-staatliche Divergenztoleranz .....	332
3. Asylkontrolle: Inter-staatliche Koordination – Europäischer Konvergenzdruck .....	346
4. Arbeitsplatzkontrolle: "Heilige Kuh" nationalstaatlicher Souveränität? .....	356
Schluss .....	358
Literaturverzeichnis .....	364

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Was verbirgt sich "Hinter dem Vorhang" ?.....	1
<b>A. Theorie und Methode .....</b>	<b>7</b>
1. Unter Kontrolle? – Migration in moderne(n) Staaten .....	8
1.1 Untersuchungsgegenstand und gesellschaftstheoretische Rahmungen .....	8
1.2 Organisierte Migration – Organisierte Migrationskontrolle .....	13
1.3 Staatliche Behörden als Strukturbedingung von Migrationskontrolle .....	16
2. Migrationstheoretiker und Kontrollpraktiker: Empirische Grundlagen .....	18
2.1 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen der Migrationskontrolle .....	18
2.2 Selbstdarstellungen von Organisationen .....	20
2.3 Innenansichten: Struktur, Stellenwert und Sinn der Experteninterviews .....	23
Appendix: Auflistung und Codierung der in den drei Vergleichsstaaten geführten Expertengespräche (EG) .....	36
3. Exkurs: Über Grenzen .....	39
3.1 Grenzbegriffe: Staat und Gesellschaft .....	41
3.2 Grenzfunktionen: Ein- und Ausschluss, Identität und Zugehörigkeit .....	46
3.3 Grenzüberschreitungen: Migration und Kontrolle .....	49
3.4 Grenzverschiebungen? – Der Fall Europa .....	52
<b>B. Migrationskontrolle als Gegenstand von Kontrolle: Der Fall Österreich .....</b>	<b>57</b>
1. Nationale und internationale Kontrolle der österreichischen Grenzkontrolle .....	59
1.1 Kontrolle der Kontrolle: Zentrale Bündelung diverser Kontrollorgane .....	60
1.1a Militärische Grenzkontrolle: Dauerlösung oder befristete Assistenz? .....	61
1.1b Administrative Zusammenführung oder zentrale Supervision der Grenzkontrolle? .....	73
1.1c Polizeiliche Grenzkontrolle: Zwischen nationaler Verantwortung und bilateraler Kooperation .....	83
1.2 Neue Grenzen: Einschluss durch Abgrenzung? .....	98

2.	Asylkontrolle in Österreich: Alles Neue macht Europa? .....	117
2.1	Österreichische Asylpolitik zwischen Anpassungsdruck und neuen Herausforderungen .....	118
2.2	"Neue" Chancen inter-administrativer Zusammenarbeit ? .....	126
3.	"Fremde" auf dem österreichischen Arbeitsmarkt .....	130
3.1	Regulierung des Arbeitsmarktes auf österreichisch: Inklusive Ausländer? .....	130
3.2	Ausländische Beschäftigte im Blick der österreichischen Arbeitsplatzkontrolle .....	133

C. Migrationskontrolle im Spannungsfeld der Behörden:  
Der Fall Deutschland ..... 141

1.	Kontrolle der deutschen Grenzen – Grenzen der deutschen Grenzkontrolle .....	143
1.1	Grenzen der Zuständigkeit: Intra-staatliche Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen .....	143
1.2	Grenzen der Machbarkeit: Inter-staatliche Opportunitäten und Barrieren .....	167
2.	Grenzfall Asyl: Inter-administrative Kooperation und nationale Verfahren .....	174
2.1	Nationalbehördliche Durchsetzungsversuche supra-staatlicher, "europäischer" Imperative .....	175
2.2	Inter-administrative Zusammenarbeit als Austausch von Informationen .....	190
3.	Illegale Ausländerbeschäftigung in Deutschland: Ein Kontrollfeld für sich? ....	201
3.1	Der national begrenzte arbeitsmarktpolitische Rahmen .....	201
3.2	Arbeitsplatzkontrolle als behördliche und nationale Aufgabe .....	206

D. Migrationskontrolle durch, an und in Grenzen:  
Der Fall Großbritannien ..... 217

1.	Vom Nutzen der Geografie: Die britische Festung in der "Festung" Europa .....	219
1.1	Kontrolle des Landganges: Zivil, aber effektiv? .....	220
1.1a	Vor-Zugangskontrollen durch Visapolitik: Präventiv oder flankierend? .....	226
1.1b	Bei-Zugangskontrollen an Lufthäfen: Das Beispiel London-Gatwick .....	235
1.1c	Bei-Zugangskontrollen an Seehäfen: Das Beispiel Dover .....	245
1.1d	Nach-Zugangskategorisierung illegaler Migranten .....	259
1.2	Europapolitische Ausnahme oder europäisches Grenzmodell? .....	272

2.	Asyl auf der Insel: Eine andere Option? .....	282
2.1	Britische Asylpolitik zwischen nationalem Eigensinn und europäischem Engagement .....	283
2.2	Asylverwaltung zwischen Kontrollpolitik und ziviler Hilfe .....	287
3.	Migranten auf dem britischen Arbeitsmarkt .....	293
3.1	Grenzenlosigkeiten hinter der Grenze? .....	294
3.2	Unkontrollierte Freizügigkeit: Für alle und überall? .....	299
E.	Migrationskontrolle in Österreich, Deutschland und Großbritannien im Vergleich: Konvergenzen, Divergenzen und Resistenzen .....	303
1.	Einigung über Territorium und Publikum: Die politische Entwicklung Europas .....	304
1.1	Auf dem Weg zur politischen Union der Bürger .....	307
1.2	Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt .....	314
1.3	Zwischen-staatliche Initiativen und Kompensationen .....	318
2.	Grenzkontrolle: Staatliche "Lösungen" - Supra-staatliche Divergenztoleranz .....	332
2.1	Divergente staatliche Profile der Grenzkontrolle .....	333
2.2	Praktische (Ir-) Relevanzen supra-staatlicher politischer Beschlusslagen für staatliche Kontrollbehörden : Die Fälle SIS und EUROPOL .....	341
3.	Asylkontrolle: Inter-staatliche Koordination – Europäischer Konvergenzdruck .....	346
4.	Arbeitsplatzkontrolle: "Heilige Kuh" nationalstaatlicher Souveränität? .....	356
	Schluss: Migrationskontrolle als nationale administrative Praxis .....	358
	Literaturverzeichnis .....	364



Einleitung: Was verbirgt sich "hinter dem Vorhang" ?

Die vorliegende Arbeit beansprucht zum einen, anhand von Fallstudien über Österreich (B), Deutschland (C) und Großbritannien (D) eine möglichst detaillierte Beschreibung des jeweiligen Standes der (physischen oder: territorialen) Migrationskontrolle in den genannten drei historisch wie strukturell unterschiedlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) zum Zeitpunkt der jüngsten Jahrtausendwende zu liefern. Zum anderen soll schließlich ein darauf basierender Vergleich dieser drei staatlichen Kontrollpraxen und dabei deren In-Bezug-Setzung zur supra-staatlichen Ebene der europäischen Staatengemeinschaft mögliche Konvergenzen und deren Ursachen eruieren,<sup>1</sup> aber auch die jeweilige nationalstaatliche Resistenz dagegen und somit weiter fort bestehende Divergenzen zwischen den somit (staats-) "eigenen" Migrationskontrollen aufzeigen (E).

Der Titel der Arbeit: "Hinter dem Vorhang" beinhaltet a) eine zeitliche, b) eine räumliche und schließlich c) eine eher "abstrakte", strukturelle Dimension. Letztere bezieht sich darauf, dass der "Vorhang" als politischer "Schleier", hinter dem sich konkrete Migrationskontrollen verbergen lassen, sozusagen "gelüftet" werden soll, indem eben die je spezifische Umsetzung nationalstaatlicher, aber auch supra-staatlicher politischer Direktiven in praktische Kontrollmaßnahmen vor ihrem jeweiligen politischen Hintergrund und in ihrem konkreten Ansatz, Ablauf und Ergebnis beschrieben wird. Während in dieser Lesart des Titels also eruiert werden soll, was *praktisch* "dahinter" steckt oder "danach" kommt, wenn Migrationskontrolle *theoretisch* zu einem (nationalen) politischen Erfordernis deklariert wird, dessen Ursachen und Hintergründe dadurch eben auch "verschleiert" werden können, steckt die mit ihm ebenfalls indizierte Raum-Zeit-Dimension zum einen die *geografische* Lage der hier behandelten und miteinander verglichenen Fälle ab und zum anderen den *historischen* Zeitraum, auf die sich die entsprechenden Fallstudien beziehen.

In seiner *räumlichen* Lesart meint "Hinter dem Vorhang" also, dass sich alle drei staatlich eingegrenzten Landmassen, auf die sich diese Arbeit bezieht, aus mitteleuropäischer Perspektive diesseits jener territorialen und in diesem Fall auch explizit *politischer* Grenze befinden, die bis zu ihrer sukzessiven Aufweichung seit dem nicht nur symbolischen Zusammenbruch der so genannten Berliner Mauer 1989 als "Eiserner Vorhang" bezeichnet wurde, um ihre bis dahin weitest gehende Undurchlässigkeit zu versinnbildlichen. Da sich

---

<sup>1</sup> wobei die EU-Mitgliedschaft, wie sich gezeigt hat, nur eine mögliche Ursache dafür darstellt.

diese Arbeit jedoch in erster Linie dafür interessiert, welche Art von migrationspolitisch induzierten Umbauten und Umstrukturierungen der staatlichen Migrationskontrollen in allen drei Fällen eben, nun *zeitlich* gesehen, *nach* dieser welthistorischen Wendemarke und vor dem Hintergrund der damit verbundenen zunehmenden Permeabilität dieser vormals "eisernen" Grenze im Verlauf der 1990er Jahre vonstatten gingen,<sup>2</sup> wird auf die entsprechende Vorgeschichte ausschließlich dann Bezug genommen, wenn durch eine entsprechende zeitliche Gegenüberstellung die Veränderung einer bestimmten nationalen migrationsrechtlichen und/oder -politischen Disposition verdeutlicht werden kann.<sup>3</sup>

Gleichwohl bezieht sich die Arbeit *zeitlich* auf die Phase des sukzessiven "Einschmelzens" des ehemals "eisernen" Vorhangs, wenngleich der Schwerpunkt eher auf die Spätfolgen dieser Entwicklung gelegt wird, indem der (Zu-) Stand der je nationalen Migrationskontrolle um die Jahrtausendwende beschrieben wird, da zu diesem Zeitpunkt auch die dieser Beschreibungen zugrunde gelegten Expertengesprächen in den staatlichen (Kontroll-) Behörden geführt worden sind. Insofern handelt es sich zwar um "Momentaufnahmen", die aber als Resultat der Migrationsentwicklungen und der migrationspolitischen Reflexe darauf seit 1989 begriffen werden und daher auf die entsprechenden Entwicklungen im Verlauf der 1990er Jahre Bezug nehmen (müssen). Da gleichzeitig alle "neuen" migrations- und vor allem *sicherheitspolitischen* Entwicklungen und auf ihnen beruhenden Szenarien, die als direkte oder indirekte Folge der Ereignisse des 11. September 2001 einzuordnen sind, ausdrücklich *nicht* in dieser Arbeit berücksichtigt werden (können), beschränkt sich also ihr zeitgeschichtlicher Bezugsrahmen auf die Phase "zwischen" den beiden welthistorischen Wendepunkten 1989 und 2001. Nichtsdestotrotz mag es für aktuelle und zukünftige migrations- und sicherheitspolitische Debatten hilfreich sein, sich rückblickend daran zu erinnern, welche Umbauten und Restrukturierungen der Migrationskontrolle sich mit welchen Ergebnissen in dieser "Zwischenzeit" in drei ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU vollzogen haben.

---

<sup>2</sup> Die Tatsache, dass von einem eisernen *Vorhang* gesprochen wurde und eben nicht etwa von einer *Mauer* mag darauf hindeuten, dass die Möglichkeit einer Öffnung dieser Grenze schon immer mitgedacht worden ist. Zumindest schließt diese Metapher dies explizit mit ein, da die ihr inhärente semantische Paradoxie eben darin besteht, dass hier ein *hartes*, wiewohl gleichsam "schmelzbares" Material (Eisen) auf einen *weichen* Gegenstand (Vorhang) bezogen wird.

<sup>3</sup> Diese muss jedoch nicht zwingend mit dem globalgeschichtlichen Umbruch in Verbindung stehen, sondern kann genauso gut etwa in der je nationalen Historie begründet liegen.

Die Fallkonstellation, die für diese Arbeit gewählt wurde, illustriert dabei noch einmal den räumlichen Aspekt der titelgebenden Metapher: Während Deutschland und Österreich, oder genauer: deren Territorien, sich im Untersuchungszeitraum *unmittelbar* am sich öffnenden Vorhang befanden und somit wesentlich direkter zu einer Mitgestaltung dieses Vorganges gezwungen waren, war und ist der Inselstaat Großbritannien zunächst nur mittelbar von den Umbrüchen betroffen (gewesen). Da es sich bei Migrationen aber auch immer um räumliche Bewegungen handelt, die sich, um bei dem gewählten Bild zu bleiben, auf die gesamte Bühne "hinter dem Vorhang" erstrecken (können) und somit vor der Tiefe des Raumes nicht zwingend Halt machen, wurde auch Großbritannien im Verlauf der 1990er Jahre zunehmend zu einem Zielstaat von Migrationen, die als Resultat der "Einschmelzung" des ehemals "eisernen" Vorhangs zu betrachten sind. Dennoch ist der geografisch und mitunter auch politisch separierte Inselstaat nicht in dem Maße von den entsprechenden Ost-West-Migrationen betroffen, wie dies auf die beiden anderen Fälle im unmittelbaren "Rampenlicht" der politischen Bühne hinter diesem Vorhang zutrifft.<sup>4</sup> Dabei hat sich Österreich seit Beginn der sukzessiven (Grenz-) Öffnung 1989 zunehmend von einem Transit- zu einem Zielstaat entwickelt, während die Anzahl der Migrationen, die das deutsche Territorium zum Ziel haben, sich im Verlauf des Untersuchungszeitraumes als eher rückläufig erwiesen hat. Nicht zuletzt deshalb vermag gerade die (vergleichende) Untersuchung dieses, in der zumindest internationalen Migrationsforschung bislang auch eher vernachlässigten, (österreichischen) Falles Aufschluss darüber zu geben, in welcher Weise sich Inhalt und Form der Migrationskontrolle als Resultat der mit dem Titel markierten historischen Umbruchsituation verändert haben.

Um der Ausdifferenzierung des je nationalen Kontrollgeschehens gerecht zu werden, unterscheidet diese Arbeit zwischen den drei Kontrollfeldern Grenze (1), Asyl (2) und Arbeitsmarkt bzw. in Bezug auf Kontrolle genauer: Arbeitsplatz (3). Während hinsichtlich der Arbeitsplatzkontrolle die jeweilige nationalstaatliche Souveränität weitestgehend von supra-staatlichen Einflüssen unberührt geblieben ist, sind die (primären) Grenzkontrollen zwar ebenso nach wie vor eine nationale Angelegenheit und ein nationales Anliegen

---

<sup>4</sup> Vielmehr dominiert in diesem Fall zum einen (immer noch) die Tradition der postkolonialen (Rück-) Wanderung und zum anderen, mitunter damit verknüpft, eine auch "neue" Süd-Nord-Wanderung, die sozusagen, zumindest räumlich, "quer" zu der hier beschriebenen Grenzmarkierung steht. Dennoch macht die Einbeziehung dieses, nicht nur räumlich, etwas "herausfallenden" Falles gerade unter den verschiedensten Vergleichsgesichtspunkten, die sich vor allem auf die "strukturelle" Dimension des Titels beziehen, Sinn. Denn erst im Lichte der Konfrontation mit diesem völlig anders gearteten Fall konturieren sich die Eigenheiten der beiden kontinentaleuropäischen Fälle so, dass ihre jeweilige Spezifik evident wird.

gleichermaßen, unterliegen aber seit Beginn des so genannten Schengen-Prozesses einem sukzessive zunehmendem wechselseitigen Observationsdruck, zumal dann, wenn es sich neben den nationalen Grenzen gleichzeitig auch um Schengen-Außengrenzen handelt. Nichtsdestotrotz sind aber auch in diesem Fall für die Durchführung der so genannten Schengen-Ausgleichsmaßnahmen die entsprechenden und von Fall zu Fall unterschiedlichen staatlichen Organe zuständig, auch wenn sie neben der staats-internen zusätzlich einer zunehmenden wechselseitigen und zum Teil auch übergeordneten, unionseuropäischen Supervision ausgesetzt sind.

Dies liegt darin begründet, dass durch "Schengen" als Inbegriff für den Abbau systematischer Grenzkontrollen innerhalb eines staatsübergreifenden europäischen Territoriums das Kontrollfeld Grenze im Sinne von *Grenzsicherung*, auch als Bestandteil von Sicherheitspolitik, neu abgesteckt worden ist, indem die Außengrenzen dieses Staatenverbandes zum einen eine neue sicherheitspolitische, zum anderen aber auch eine verstärkte kontrolltechnische Relevanz erlangen. In diesem Sinne dienen die nicht nur auf die physische bzw. territoriale Grenzkontrolle bezogenen Schengen-Ausgleichsmaßnahmen nicht mehr lediglich der Aufrechterhaltung einer rein nationalen, sondern einer auch (teil-) europäischen inneren Sicherheit, oder besser: *Sicherheitsfiktion*. Dabei haben sich rechtliche Hilfskonstruktionen wie etwa das Dubliner Übereinkommen (DÜ) zur zwischenstaatlichen Koordinierung der Asylzuwanderung zwar, wie anhand der hier gewählten Fälle zu zeigen sein wird, als nicht sonderlich effektiv erwiesen, verweisen aber darauf, dass die einzelnen Kontrollfelder einem gewissen supra-staatlichen Konvergenz- oder mindestens Harmonisierungsdruck unterliegen, wobei der Bereich des *Asylrechts* als derjenige zu betrachten ist, der zumindest bis zum Abschluss der Untersuchung den höchsten Europäisierungsgrad vorzuweisen hatte.

Die Dreidimensionalität des Titels "Hinter dem Vorhang" lässt sich zusammenfassend und zugleich differenzierend besser in der Sprache einer der behandelten Fälle illustrieren: In Bezug etwa auf den zeitlichen Aspekt markiert "hinter" im Sinne von "After" bzw. "nach" dem Fall der Berliner Mauer den gleichzeitigen Beginn der "Einschmelzung" des so genannten "eisernen" Vorhangs. Die räumliche Dimension bezieht sich hingegen auf das "Beyond" bzw. "jenseits" dieser politischen Grenze, die eben gleichzeitig auch eine territoriale war, wenngleich man aus Sicht der Vergleichsfälle natürlich exakter von einem "Diesseits" sprechen müsste. "Last but not least" bezeichnet neben diesen beiden *konkreten*

raum-zeitlichen Dimensionen "hinter" schließlich mit *abstrakten* Bezug auf den eigentlichen Untersuchungsgegenstand das "Behind" bzw. jeweils "*dahinter*" Steckende, welches für bestimmte Umbauten bzw. Restrukturierungen von Migrationskontrollen in diesen Staaten (räumlich: beyond) im Verlauf dieser (Zwischen-) Periode von 1989 bis 2001 (zeitlich: after) verantwortlich zeichnet und diese somit (ursächlich) zu erklären vermag.

Dabei muss jedoch betont werden, dass dieser Anspruch *nicht* mittels einer wirklichen Längsschnittstudie, welche die Entwicklungen der Migrationskontrolle in den untersuchten Staaten von Jahr zu Jahr nachzeichnen würde, einzulösen versucht wird. Vielmehr handelt es sich um einen Querschnittsvergleich zwischen diesen drei unterschiedlichen staatlichen Kontrollpraxen und den diese bestimmenden nationalen Migrationspolitiken zu einem bestimmten Zeitpunkt, der mit demjenigen der diesem Vergleich zugrunde liegenden Feldforschung identisch ist, die im Herbst 1999 begonnen und im Frühjahr 2001 abgeschlossen wurde. Deshalb betrachtet die Arbeit im wesentlichen den so genannten "Stand der Dinge" in den jeweiligen Fallstaaten in diesem Zeitraum, der dann eben als (zweite) Jahrtausendwende markierbar ist. Dabei wurden die (Nach-) Forschungen in den verschiedenen Untersuchungsfeldern Grenze, Asyl und Arbeitsmarkt in Deutschland (1999) begonnen, in Österreich (2000) fortgesetzt und schließlich in Großbritannien (2001) zu Ende geführt, wobei die Ergebnisse zu allen drei Fällen aber bis zur (nach 1989) erneuten "Zeitenwende" am 11. September 2001 stets aktualisiert worden sind und somit eine Vergleichbarkeit der mit einer jeweils kleinen Zeitverschiebung "im Feld" untersuchten Fälle gewährleistet werden konnte.

Die Fokussierung der Fallstudien auf diesen Zeitraum bedeutet jedoch keinesfalls, dass hier gewissermaßen stichprobenartig lediglich ein beliebiger historischer Ausschnitt be- und durchleuchtet wird. Ganz im Gegenteil war sich der Autor zu jedem Zeitpunkt der Studien bewusst und wurde nicht zuletzt auch zusätzlich von seinen Interviewpartnern und durch das Forschungsmaterial immer wieder darauf gestoßen, dass hier konkrete Wirkungen und Nachwirkungen einer Entwicklung untersucht werden, die zehn Jahre zuvor mit dem Bohren des ersten Loches in den so genannten Eisernen Vorhang begonnen hatte. Dass die Jahrtausendwende auch gleichzeitig der Kulminations- und auch in gewissem Sinne Endpunkt dieser Entwicklung werden würde, da nach den Anschlägen in New York 2001 Migrationspolitik und -kontrolle (wieder einmal) neu "gedacht" bzw. rekonzeptualisiert und dabei mehr denn je mit Fragen der (inneren) Sicherheit fusioniert wurde, hatte freilich

während des Untersuchungszeitraumes niemand ahnen können, kommt dieser Arbeit aber letztlich insofern zu gute, als dass die historische Periode, auf die sich die hier vorgestellten Fallstudien beziehen, nicht nur einen Anfangs-, sondern nun eben auch einen Endpunkt aufweist und somit im Grunde erst auch als eine solche bezeichnet werden kann.

Dabei hat sich im Verlauf der Arbeit aber gezeigt, dass die migrationspolitischen und daraus (im Idealfall) resultierenden kontrolltechnischen Dispositionen in den untersuchten Staaten nicht nur auf die (welt-) politischen Umbrüche seit 1989 zurückzuführen sind. Sie fußen in dem einen Fall mehr, in dem anderen weniger *auch* auf bestimmte nationale migrationspolitische Traditionen, die dann wiederum als strukturelle Fundamente oder Eckpfeiler der jeweiligen spezifischen nationalen Migrationskontrollen betrachtet werden können und müssen, auch und vor allem im Hinblick darauf, was dann wiederum als deren Rolle in Bezug auf die migrationspolitischen Veränderungen vor eben jenem zeitgeschichtlichen Hintergrund auszumachen ist. Auch und gerade dann sind diese nationalstaatlichen Traditionen von Bedeutung, wenn im Sinne des "Behind" die aus ihnen resultierenden Migrationskontrollen mitunter als Reaktion auf eine zunehmende und zunehmend als "illegal" bezeichnete Migration im Verlauf der 1990er Jahre sozusagen in gleicher Sprache wie ihr Objekt mitunter "heimlich" (clandestine) umgebaut bzw. re-strukturiert werden: Denn die Werkzeuge, mit denen diese "Reparaturen" vollzogen werden, entstammen zu einem nicht unerheblichen Teil dem Arsenal des jeweiligen Nationalstaats.<sup>5</sup>

Die Arbeit gliedert sich grob in fünf Blöcke, wobei die drei Fallstudien zu Organisation, Verfahren und Ergebnissen der Migrationskontrolle in Österreich (B), Deutschland (C) und Großbritannien (D) im oben benannten Untersuchungszeitraum ihren empirischen Kern darstellen. Vorgängig wird dargelegt, auf welcher *methodischen* Grundlage diese Länderstudien fußen und in welchen *theoretischen* Bezugsrahmen sie eingebettet sind (A). Vor dem Hintergrund ihrer Mitgliedschaft zur EU und/oder zum Schengen-Verbund als ihren gemeinsamen *politischen* Bezugspunkt werden die drei gewählten Fälle schließlich noch einmal explizit miteinander verglichen und dabei die signifikantesten Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten herausgestellt (E). Die Feingliederung der einzelnen Blöcke, Kapitel und Unterkapitel wird diese jeweils einleitend erläutert.

---

<sup>5</sup> Für einen kurzen Abriss des theoretischen Konzepts "Nationalgesellschaft" vergleiche (vgl.) Bommers/ Liedtke/ Schumacher 2001.

# A. Theorie und Methode

1.	Unter Kontrolle? – Migration in moderne(n) Staaten .....	8
1.1	Untersuchungsgegenstand und gesellschaftstheoretische Rahmungen .....	8
1.2	Organisierte Migration – Organisierte Migrationskontrolle .....	13
1.3	Staatliche Behörden als Strukturbedingung von Migrationskontrolle .....	16
2.	Migrationstheoretiker und Kontrollpraktiker: Empirische Grundlagen .....	18
2.1	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen der Migrationskontrolle .....	18
2.2	Selbstdarstellungen von Organisationen .....	20
2.3	Innenansichten: Struktur, Stellenwert und Sinn der Experteninterviews .....	23
	Appendix: Auflistung und Codierung der in den drei Vergleichsstaaten geführten Expertengespräche .....	36
3.	Exkurs: Über Grenzen .....	39
3.1	Grenzbegriffe: Staat und Gesellschaft .....	41
3.2	Grenzfunktionen: Ein- und Ausschluss, Identität und Zugehörigkeit .....	46
3.3	Grenzüberschreitungen: Migration und Kontrolle .....	49
3.4	Grenzverschiebungen? – Der Fall Europa .....	52

## 1. Unter Kontrolle? - Migration in moderne(n) Staaten

Staatliche Bemühungen der Migrationskontrolle unter dem Gesichtspunkt einer zumindest intendierten inneren Sicherheit beziehen sich zumeist auf einen politischen Entscheidungsbedarf, der durch so genannte Illegalität im Migrationsprozess evoziert wird, die als solche aber selbst als strukturelles Resultat von Migrationspolitik zu betrachten ist. Diesen Zusammenhang zu entschlüsseln und die vorliegende empirische Arbeit darin theoretisch einzubetten sowie auf diese Weise die ihr zugrunde liegenden Fragestellungen herauszuarbeiten und zu formulieren, ist Sinn und Aufgabe dieses Kapitels. Dabei geht es zunächst um die *inhaltliche* Strukturierung des Untersuchungsgegenstandes, der somit thematisch zugespitzt werden soll (1.1), bevor die *formale* Ebene, auf der sich insbesondere die drei Fallstudien (B, C und D) bewegen, eingegrenzt wird (1.2) und schließlich in einem letzten Schritt beides noch einmal versucht wird zusammenzufassen (1.3), so dass der inhaltliche *und* formale (Theorie-) Rahmen dieser Arbeit als abgesteckt gelten darf.

### 1.1 Untersuchungsgegenstand und gesellschaftstheoretische Rahmungen

Der konzeptionelle Rahmen dieser Arbeit ist unterteilt in eher allgemeinere theoretische Vorannahmen einerseits sowie in ihren konkreten Erklärungszusammenhang als In-Bezug-Setzung des Beschreibungsgegenstandes "Migrationskontrolle" zu eben diesen Annahmen andererseits. Dabei stellt der (empirische) Zusammenhang zwischen Migrationspolitik, Illegalität und Migrationskontrolle das "Explanandum" der Arbeit dar.<sup>6</sup> Bei der Ebene der *Migrationspolitik* handelt es sich, vereinfacht formuliert, um die *legislative* Ebene politischer Entscheidungen, die sowohl staatlicher als auch europäischer Natur sein können, und bei der Ebene der *Migrationskontrolle* um die *exekutive* Arbeitsebene ausschließlich staatlicher, oder aber zwischen-staatlich koordinierter Ausführungspraxen.

Diese beiden Ebenen sozusagen miteinander verknüpfend, ist das Phänomen der so genannten Illegalität quasi "zwischengeschaltet"; zum einen als nicht intendierte Strukturfolge von Migrationspolitik und zum anderen als praktischer Anlass für Migrationskontrolle. Politische Entscheidungen im Migrationsbereich führen somit immer auch zur Notwendigkeit der

---

<sup>6</sup> wie es wohl insbesondere Soziologen der so genannten "Kölner Schule" als "das zu erklärende Phänomen" formulieren würden; vgl. z.B. Esser 1993, S. 40.



Migrationskontrolle, deren Ausführung dann andererseits wieder rückwirkt auf Migrationspolitik und diese möglicherweise als *Migrationskontroll-* oder auch *Migrationsabwehrpolitik*, und dies dann auch zunehmend auf europäischer Ebene, *restrukturiert*, so dass man von einem "zirkulären" Verhältnis zwischen politischer Entscheidungs-, behördlicher Kontrollpraxis und illegalen Migrationsverhältnissen sprechen kann. Genau dieser Zusammenhang soll auch mit der folgenden Abbildung verdeutlicht werden, die zudem die für diese Arbeit *inhaltliche* Zentralstellung der *Migrationskontrolle* markiert.

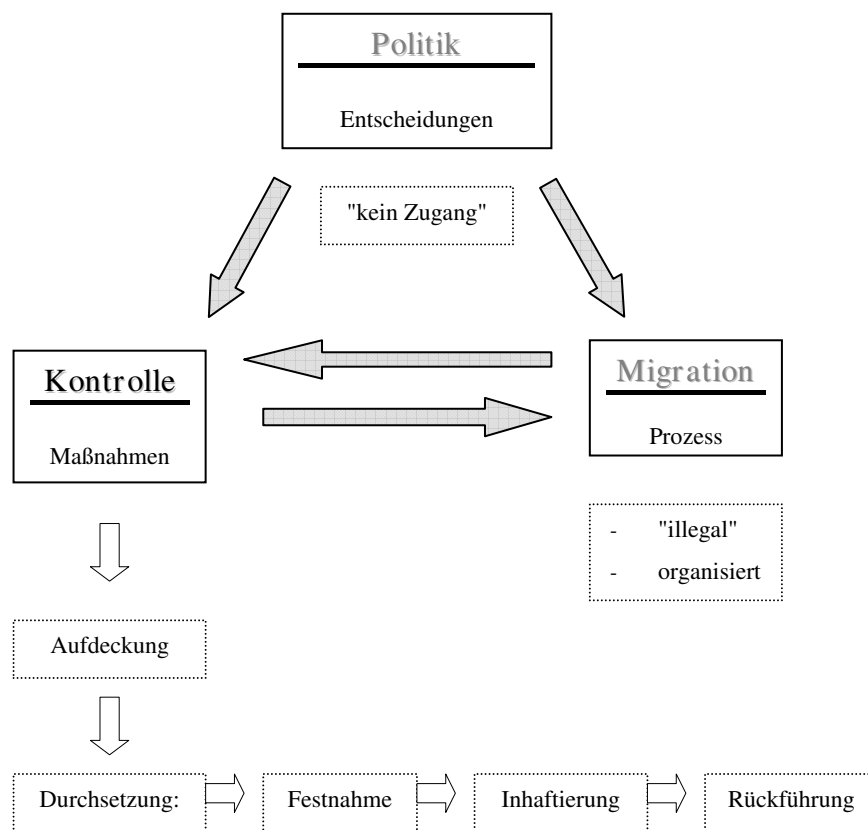


Abb. 1: MKP-Spannungsfeld

Die ausdrückliche Differenzierung zwischen Migrationspolitik und Migrationskontrolle erfolgt nicht ausschließlich aus analytischen oder systematischen Gründen. Auch *empirisch* sind diese beiden Ebenen zunächst einmal schon allein deswegen zu unterscheiden, weil eben diese Unterscheidung von den für diese Arbeit ausgewählten Gesprächspartnern<sup>7</sup> in den

<sup>7</sup> vgl. zu dieser Methode der "direkten" Datenerhebung ausführlich Kapitel (Kap.) 2.3 weiter unten.

Behörden selbst<sup>8</sup> immer wieder in dem Sinne zum Thema gemacht wurde, dass etwa darauf hingewiesen wurde, dass es "Sache der Politik" wäre, Entscheidungen zu treffen, die dann auf administrativer Ebene in "praktische" Arbeit umzusetzen sind. Nicht zuletzt aus dieser expliziten, pauschalierenden Distinktion gegenüber "der" Politik seitens der Kontrollpraktiker heraus, erscheint es m.E. legitim, in Bezug auf Migrationskontrolle von einer *Arbeitsebene* und in Hinblick auf Migrationspolitik von der *Entscheidungsebene* zu sprechen, ohne dabei den Zusammenhang aus dem Blick zu verlieren, dass natürlich Entscheidungen der Legislative von der Exekutive praktisch umzusetzen versucht werden (müssen).

Nichtsdestotrotz ist die basale Unterscheidung zwischen Migrationspolitik und –kontrolle für diese Arbeit vor allem aus zwei Gründen notwendig: Erstens dient sie aus besagten empirischen Gründen der Analyse der Selbstbeschreibung der verschiedenen Organisationen durch ihre Vertreter;<sup>9</sup> und zweitens geht es dem Autor auch darum, zeigen zu können, dass es nicht, wie oftmals nach "landläufiger" Auffassung kolportiert, "den" illegalen Migranten gibt, sondern vielmehr, je nach Art der Organisation, stets verschiedene *heterogene* Gelegenheiten, Illegalität im Zusammenhang mit Migration zu thematisieren. Das, was auf der politischen Ebene also durch Entscheidungen, wenn auch ungewollt, erzeugt oder konstruiert wird, nämlich "der" illegale Migrant, wird auf dieser Arbeitsebene dann sozusagen wieder *dekonstruiert* bzw. in seine unterschiedlichen Facetten zerlegt. Das zeigt dann wiederum auch, als weiteres Zwischenergebnis dieser Arbeit bzw. der vorgängigen Absteckung desjenigen Untersuchungsrahmens, innerhalb dessen sie sich bewegt, dass auch "der" Staat nicht diejenige Kompakteinheit oder derjenige homogene politische "Akteur" ist, als die bzw. der er, gerade auch im EU-Kontext, oftmals beschrieben wird. Vielmehr handelt es sich um ein heterogenes Bündel verschiedenartiger Administrationen mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten und entsprechend differenten (Selbst-) Wahrnehmungen, die nicht zuletzt aus diesem Grund zuweilen auch schon mal dort *gegeneinander* arbeiten oder sich zumindest konkurrierend verhalten, wo sie eigentlich *miteinander* arbeiten sollten.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> also auf der einen Seite der Unterscheidung, was man im abstrakten, systemtheoretischen Sinne als "re-entry" bezeichnen würde (vgl. z.B. Luhmann 1997, S. 45f.), d.h. eine Unterscheidung wird auf der einen Seite des Unterschiedenen selbst noch einmal expliziert.

<sup>9</sup> vgl. dazu wiederum genauer Kap. 2.3.

<sup>10</sup> Solche Spannungen *innerhalb* eines Staates zu beschreiben und im klassischen soziologischen Sinne deutend zu verstehen und ursächlich zu erklären (vgl. Weber 1921, S 19), ist dann eben auch *eine* Aufgabe dieser Arbeit; zu den diesbezüglichen Befunden vgl. aber ausführlich die jeweiligen Länder- bzw. Fallstudien (B, C und D).

Das bereits erwähnte Spannungsfeld zwischen Migration, Kontrolle und Politik (MKP)<sup>11</sup> wird entlang der drei Bereiche Asyl, Arbeitsmarkt und, als *vorgängig* bzw. übergreifend betrachtet, Territorium bzw. Grenze untersucht. Sie alle sind politisch strukturiert als entweder a) legale In-Anspruch-Nahme eines international begründeten, aber staatlich exekutierten Rechts durch so genannte politische Flüchtlinge, b) auch "europäisch" für so genannte Drittstaatsangehörige nur befristet bzw. eingeschränkt mögliche legale Beschäftigung oder aber c) legaler Zugang zum Staats- bzw. EU-Territorium beispielsweise zu Bildungs- oder Ausbildungszwecken. An ihnen allen kristallisiert Illegalität als entweder a) "Untertauchen" nach missbräuchlicher In-Anspruch-Nahme eines staatlichen Asylverfahrens durch so genannte Wirtschaftsflüchtlinge, b) irreguläre Beschäftigung oder aber c) unerlaubte Einreise in ein Staats- bzw. das EU-Gebiet. Letzteres geschieht dann unter Mithilfe von Dritten, wenn es sich nicht um einen individuellen Grenzübertritt handelt, sondern "geschleust" wird, während bei der illegalen Beschäftigung die Beteiligung von Dritten sogar unumgänglich ist, da alle Formen der so genannten Schwarzarbeit vom jeweiligen Arbeitgeber "gedeckt" werden müssen.

Die Trennschärfe der drei Untersuchungsbereiche ergibt sich explizit aus den Selbstdarstellungen der Organisationen bzw. ihrer Vertreter<sup>12</sup> und wird nicht zuletzt aus diesem Grund durchgängig zur Analyse (unter anderem eben dieser Selbstbeschreibungen) aufrechterhalten, obwohl es, empirisch gesehen, natürlich Überschneidungen gibt: So genannte Illegale tauchen nicht immer nur *ausschließlich* in entweder dem einen oder dem anderen Bereich auf, wenn sie denn (aktiv) auftauchen bzw. eher (passiv): aufgegriffen werden, nachdem sie aber erstmal erfolgreich und notwendigerweise *untergetaucht* sind. So sucht z.B. derjenige, der illegal eingereist ist, auch meistens eine Beschäftigung, die dann auch wiederum, ganz im Sinne einer "doppelten Illegalität",<sup>13</sup> illegal ist, mitunter selbst bei legalem Aufenthalt z.B. während eines Asylverfahrens, der dann aber bei einer Ablehnung und anschließendem, erfolgreichem "Untertauchen" auch wieder illegal wird und so weiter.

Der Großteil der dem Autor bekannten (Forschungs-) Arbeiten, die sich im weitesten Sinne sozialwissenschaftlich, wenn auch gelegentlich mit einem politik- oder wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund, den verschiedensten illegalen Migrationsverhältnissen und ihren politischen Implikationen systematisch anzunähern versuchen,<sup>14</sup> enthalten implizit oder

---

<sup>11</sup> vgl. wiederum Abb. 1.

<sup>12</sup> zur Erhebungsmethode vgl. aber genauer Kap. 2.3.

<sup>13</sup> vgl. Lederer 1997.

<sup>14</sup> so z.B. Cornelius et al. 1994, Vogel 1996, Hailbronner et al. 1997, Ghosh 1998 oder Heller 1999.

explizit die Diagnose eines Trends weg von Migrationspolitik hin zu Migrationskontrolle. Dabei besteht m.E. ein auffälliges Missverhältnis zwischen einerseits der öffentlichen Wahrnehmung von illegaler Migration, die nach wie vor einen breiten Raum einnimmt in der alltäglichen Berichterstattung, und andererseits den doch eher wenigen Versuchen, sich dem Phänomen wissenschaftlich zu nähern. Zumindest sind dem Autor in der Migrationsforschung nur auffallend wenige Arbeiten bekannt, die sich explizit mit illegaler Migration als *Strukturphänomen* auseinandersetzen. Demgegenüber viele Arbeiten existieren hingegen mit Bezug auf illegale Migranten als Gegenstand politisch oder humanitär motivierter *Migrationsfolgenforschung*, innerhalb derer aber eben eher konkrete Lebenslagen von illegalen Migranten in den Vordergrund gerückt werden.<sup>15</sup> Dem Autor dieser Arbeit geht es aber vielmehr darum, systematisch denjenigen strukturellen Hintergrund zu entschlüsseln, der diese Migranten erst zu so genannten Illegalen *macht*. Nicht zuletzt zur Illustration dessen dient das oben beschriebene und skizzierte (MKP-) Spannungsfeld zwischen Migrationskontrolle und Migrationspolitik, innerhalb dessen eben so etwas wie Illegalität im Migrationszusammenhang mithin erst erzeugt wird.<sup>16</sup>

Die Arbeit macht es sich darüber hinaus zur Aufgabe, empirisch ableitbar zu überprüfen, ob die beschriebene Diagnose einer Bedeutungszunahme von Migrationskontrolle auf Kosten von Migrationspolitik stichhaltig ist. Zur Bewältigung dieser Aufgabe muss zunächst die Differenz zwischen eben Migrationspolitik und Migrationskontrolle<sup>17</sup> explizit gemacht werden. Dabei ist zum einen theoretisch wie empirisch zu entschlüsseln, inwieweit *Migrationspolitik* auf verschiedenen Ebenen (staatlich, zwischen-staatlich, über- bzw. supra-staatlich) Ausgangsbedingung für die Entstehung illegaler Migration ist, gleichzeitig aber auch Entscheidungsinstanz in Bezug auf ihre Bekämpfung, so dass es sich um ein quasi selbsterzeugtes Kontrollproblem handelt. Zum anderen wurden die daraus resultierenden, konkreten *Kontrollmaßnahmen* genau dort untersucht, wo sie durchgeführt werden, d.h. in Arbeitsbehörden, Asylämtern und Grenzkontroll- und Überwachungsinstitutionen in den drei Vergleichsstaaten Deutschland (C), Österreich (B) und Großbritannien (D), wobei aber auch und nicht zuletzt aufgrund der entsprechenden Mitgliedsstaatlichkeit dieser Fälle die Rolle der Europäischen Union (EU) berücksichtigt wird.

---

<sup>15</sup> vgl. z.B. für den deutschen Fall Alt 1999 und 2003 sowie Anderson 2003 sowie für den britischen Ders. 1999.

<sup>16</sup> vgl., einmal mehr, Abb. 1.

<sup>17</sup> die im übrigen auch von den verschiedenen Gesprächspartnern in den drei Vergleichsstaaten zum Teil selbst, d.h. ohne dass sie durch den Interviewer darauf gestoßen worden wären, herausgestellt wurde; vgl. zur Erhebungsmethode aber ausführlich wiederum das noch folgende Kap. 2.3.

So wird ausgehend von beidem: der Empirie der politischen Entscheidungen *und* der behördlichen (Kontroll-) Praxis die These überprüft, ob es sich bei den wechselseitigen Bezügen von illegaler Migration, Migrationspolitik und Migrationskontrolle um einen politisch-administrativen Selbsterzeugungszusammenhang handelt, der als solcher am empirischen Material wiederum zu belegen ist. Auf diese Weise kann am Schluss der Arbeit die Ausgangsfrage, ob Migrationspolitik in und zum Teil auch *durch* Europa zunehmend durch Migrationskontrolle ersetzt oder verdrängt wird, aufgelöst werden, indem eben beides in einen solchen Erklärungszusammenhang zwar nicht mehr als "ideologischer" Gegensatz, sehr wohl aber gerade durch die inhaltliche Fokussierung auf unterschiedliche staatliche Kontrollpraxen, die gegenüber der supra-staatlichen, europäischen (Entscheidungs-) Ebene mehr oder weniger resistent sind, als signifikante, empirisch beobachtbare Differenz eingebettet wird.

## 1.2 Organisierte Migration – Organisierte Migrationskontrolle

Die vorliegende Arbeit ist innerhalb des oben skizzierten Theorierahmens nicht zuletzt aufgrund der ihr zugrunde liegenden Datenerhebungsmethodik primär auf der Ebene der Organisation angesiedelt. Doch die Wahl der Methode, anhand von so genannten Experteninterviews und ergänzendem, organisationsnahen Schriftmaterial die Daten dort zu erheben, wo Migrationskontrolle am unmittelbarsten "erfassbar" ist, korrespondiert durchaus mit dem eher theoretischen Anspruch der Arbeit, zu zeigen, dass diejenigen, die jenseits oder unter Umgehung der Gesetzgebung zu migrieren versuchen und diejenigen, die auf Grundlage derselben genau das zu kontrollieren trachten, dies jeweils auf eine Weise tun, die schon deshalb "organisiert" sein muss, um auf beiden Seiten die Erfolgsaussichten dieses Tuns maximieren zu können. Denn nur auf der intermediären Ebene der Organisation, die zwischen Individuum und Gesellschaft vermittelt, kann sowohl Migration an der Gesetzeslage vorbei als auch Migrationskontrolle auf eben deren Basis funktionieren. Insofern ist der Strukturbezug beider Seiten funktional äquivalent und macht sie daher miteinander vergleichbar und ihre wechselseitige In-Bezug-Nahme transparent. Dies soll auch durch die folgende Abbildung (2) veranschaulicht werden, in der die drei nahezu "klassischen" Systemebenen<sup>18</sup> auf den Erklärungsgegenstand bezogen werden und dabei die für diese Arbeit *strukturelle* Zentralstellung der Ebene der *Organisation* verdeutlicht werden soll.

---

<sup>18</sup> vgl. z.B. Luhmann 1984, S. 16.

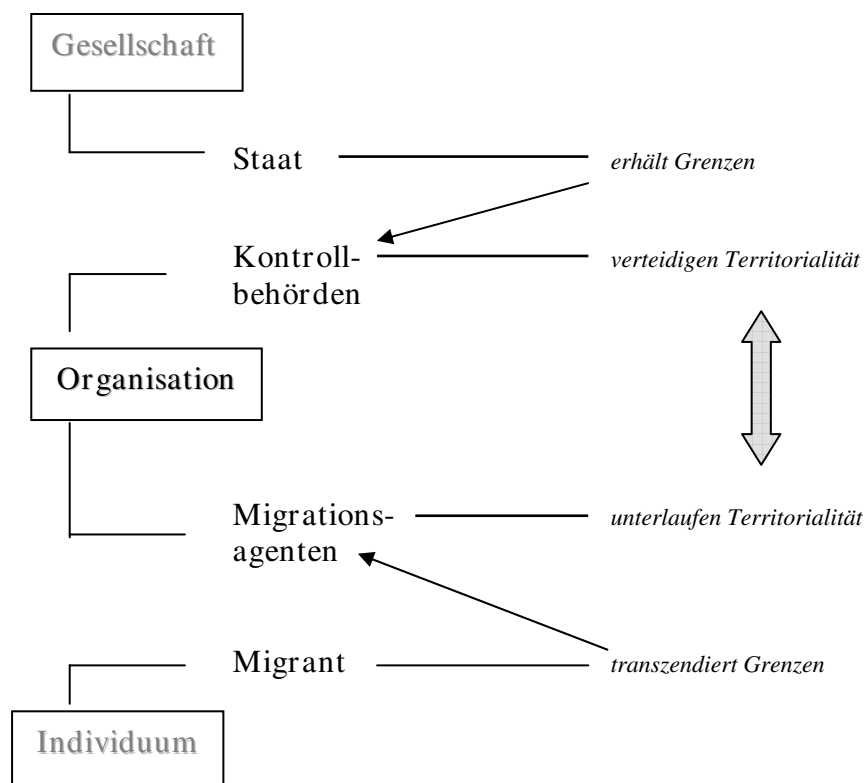


Abb. 2: Akteure und Systemebenen

Der mit Form und Methode der Arbeit gegebene unmittelbare Bezug zu den jeweiligen Organisationsstrukturen derjenigen Behörden, die sich mit Migrationskontrolle auf die ein oder andere Weise befassen,<sup>19</sup> ermöglicht eine adäquate Untersuchung entlang bestimmter Fragestellungen, deren Beantwortung sich diese Arbeit zum Ziel gesetzt hat, die sich aber zum Teil auch erst aus dem Verlauf des Forschungsprozesses heraus ergeben bzw. herauskristallisiert haben. Dabei steht die spezifische Selbstwahrnehmung und die damit verknüpfte Selbstbezüglichkeit bzw. Auto-Referentialität von Organisationen und somit eben *nicht*: ihre z.B. wissenschaftliche oder wissenschaftlich angeleitete Fremdwahrnehmung im Vordergrund des Forschungsinteresses. So wird etwa danach gefragt, wie genau bzw. mittels welcher Lernprozesse insbesondere diverse Sicherheitsorganisationen ihre Kompetenzen und/oder Zuständigkeiten im Sinne von beidem: "enrichment" und "enlargement"<sup>20</sup> inhaltlich/qualitativ zu erweitern bzw. strukturell/quantitativ auszudehnen und/oder zumindest zu erhalten bzw. konservieren versuchen.

<sup>19</sup> zu methodischen Fragen der Erhebung und Auswertung des Schrift- und Tonmaterials vgl. aber dezidiert das nachfolgende Kap. 2.

<sup>20</sup> vgl. zu diesen beiden klassischen Termini der Organisationstheorie z.B. Gebert/ Rosenstiel 1981, S. 236f.

Desweiteren wird untersucht, auf welche Weise und in welchem Ausmaß Struktur, Form, und inhaltliche Bezüge der in Frage stehenden Organisationen insbesondere im Rahmen der zum Zeitpunkt der Erhebung noch perspektivischen EU- (Ost-) Erweiterung Veränderungen unterliegen und welche spezifischen (supra- und/oder zwischen-staatlichen) Einflussfaktoren dafür auszumachen sind. Dabei wird explizit danach gefragt, auf welche Art und mit welchen internen Mitteln es den jeweils relevanten Organisationen gelingt, ihre jeweilige Stellung bzw. ihren "status quo" auch dann zu halten, wenn sie sich möglicherweise durch entweder innere oder eben äußere Einflussfaktoren wie eben die EU-Erweiterungsoption, die ferner genau auszumachen und zu benennen sind, bedrängt fühlen.

Auf der anderen Seite wird aber ebenso in Betracht gezogen, dass genau dieselben Parameter von den jeweiligen Organisationen in erster oder eben: zweiter Linie nicht als Bedrohung oder (gar: Existenz-) Gefährdung, sondern genau umgekehrt (auch) als Chance wahrgenommen werden, ihre eigenen formalen, inhaltlichen und personalen Kapazitäten, wiederum im Sinne von "enlargement" und "enrichment", inhaltlich zu erweitern und/oder strukturell auszudehnen. Dabei ist die genaue (Selbst-) Beschreibung der je organisationsspezifischen Aufgabenstellungen sowie der damit verbundenen Probleme und Lösungen<sup>21</sup> eine Voraussetzung dafür, dezidiert auszumachen, wo genau, vor welchem strukturellen wie inhaltlichen Hintergrund und auf welche Weise derartige Wachstumschancen gewittert und/oder bereits realisiert wurden oder werden.

Unabhängig von den je einzelnen, konkreten organisatorischen Dispositionen und Ausgestaltungen, wird in *jedem* Fall untersucht, welcher Art Wandlungsdruck sich die Organisationen (selbst) ausgesetzt sehen und welche Rolle sie somit bei sich verändernden sowohl: Migrationsverhältnissen, die durch eine zunehmende Irregularisierung gekennzeichnet sind,<sup>22</sup> als auch: strukturellen Rahmenbedingungen, insbesondere in Form der EU und deren Erweiterungsperspektive, spielen.

---

<sup>21</sup> wobei organisationstheoretisch Problemstellungen immer so gefasst sind, dass sie selbst ihre Lösung sind und reziprok Lösungen wiederum als "neue" Probleme wahrgenommen werden oder solche zumindest evozieren. Dabei werden auf der Basis von (intra-) administrativen Problemdefinitionen Entscheidungen getroffen, die zwar als (Problem-) "Lösungen" kommuniziert und prozessiert werden, andererseits aber mithin ihre "eigenen" Probleme auch erst erzeugen.

### 1.3 Staatliche Behörden als Strukturbedingung von Migrationskontrolle

Für die sich aus den drei oben beschriebenen Politikbereichen bzw. den daraus resultierenden Formen der Illegalität ergebenden drei Kontrollfelder,<sup>23</sup> zeichnen sich jeweils unterschiedliche Sorten von staatlichen (Kontroll- bzw. Ausführungs-) Behörden verantwortlich bzw. reklamieren entsprechende Zuständigkeiten. Dabei betrachten a) Asyl-, b) Arbeits- und c) Sicherheits- und/oder Grenzschutzbehörden von dem Gesamtphänomen der Illegalität immer nur denjenigen Ausschnitt, der für ihre alltägliche Arbeitspraxis auch relevant ist. So genannte Illegalität im Migrationszusammenhang als "praktischer" Anlass für Migrationskontrolle wird somit nach Maßgabe der jeweiligen Perspektive und (Kontroll-) Aufgabenstellung von den jeweiligen Behörden immer nur ausschnittsweise bzw. mehr oder weniger hochgradig selektiv wahrgenommen, so dass jeweils nur derjenige Ausschnitt des Gegenstandes in ihren Blickwinkel gerät, der für ihre alltägliche Arbeitspraxis von Bedeutung ist.

Auf diese Weise betrachten erstens Asylbehörden Illegalität als (unrechtmäßige) Erschleichung eines Rechts, wobei anzumerken wäre, dass dies natürlich immer erst nach dem negativen Ausgang eines Verfahrens der Fall ist, welches ja zunächst einmal den Aufenthalt, zumindest temporär, also für die Dauer des Verfahrens, legalisiert. Zweitens sehen Arbeitsverwaltungen Illegalität als nicht gemeldete, zumeist unterbezahlte Beschäftigung und damit als Belastung für die sozialen Sicherungssysteme des Wohlfahrtsstaates und als Gefahr für dessen Lohn- und Tarifgefüge; und drittens nehmen schließlich Sicherheitsbehörden im weitesten Sinne, d.h. vor allem Polizei und Grenzschutz, Illegalität entweder als unerlaubte Einreise und damit als Verstoß gegen das Territorialprinzip des Staates (aber auch Europas) wahr; oder aber als Kriminalitätsproblem in Bezug auf organisierte Schleusungen, wobei hier nicht nur die Schleuser, sondern auch die Geschleusten als Täter bzw. *Mittäter* betrachtet werden sollen, da sie es sind, die eine solche Form der organisierten Kriminalität bezahlen und sie damit erst ermöglichen bzw. aufrechterhalten.<sup>24</sup>

Zum einen wird in dieser Arbeit auf eine *primär deskriptive* Herangehensweise gezeigt, wie verschiedene Migrationskanäle via Migrationskontrolle strukturiert werden. Dabei werden

---

<sup>22</sup> zu dieser Diagnose vgl. aber genauer die entsprechenden Befunde in den nachfolgenden (Länder-) Kap. B, C und D.

<sup>23</sup> vgl. Kap. 1.1 weiter oben.

<sup>24</sup> vgl. dazu aber insbes. S. 151ff. in Kap. C sowie auch S. 88ff. in Kap. B.



vorgängig die Ebenen staatlicher und europäischer sowie "zwischen-geschaltet" mitgliedstaatlicher (z.B. Ratsarbeitsgruppen) oder zwischen-staatlicher (z.B. Schengen) Migrationspolitik voneinander unterschieden. Diese Differenzierungen dienen in rein beschreibender Absicht einer Sortierung der verschiedenen Beschlusslagen nach ihren jeweiligen Urhebern. Es ist damit zunächst *nicht* die normative Absicht verknüpft, das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Ebenen von Politik als "Spannungsfeld" o.ä. zu beschreiben. Auch soll von weitreichenden "Europäisierungs"-Thesen an dieser Stelle zunächst einmal noch Abstand genommen werden. Gleichwohl geht aber schon allein aus der Beschreibung der verschiedenen Kontrollfelder hervor, dass der Asylbereich weit mehr durch europäische "Sachzwänge" hinsichtlich mitglied- und zwischenstaatlicher Kooperation und Koordination geprägt ist als etwa der des *Arbeitsmarktes*, wo (wohlfahrts-) staatliche Souveränitätsansprüche noch vergleichsweise stärker zum Zuge kommen.<sup>25</sup>

Zudem wird die Arbeit zugespitzt auf das Phänomen illegaler Migrationsverhältnisse in Bezug auf Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung. Grundlage hierfür ist das primär *systematische* Argument, dass auf den Rückseiten bzw. an den Rändern verschiedener legaler Migrationskanäle Illegalität entsteht als etwas, das weder politisch gewollt noch primär politisch strukturiert ist. Sehr wohl kann es aber spiegelbildlich, oder negativ gewendet, auf politische Entscheidungen, die z.B. eine Verengung von Migrationskanälen bezwecken, zurückgeführt werden. Illegale Migrationsschleusen z.B. als nicht intendierte Folge von Migrationspolitik lassen dann zunächst *unkontrollierte* oder zumindest nicht *politisch* kontrollierte Migrationen zu, die sich nur bedingt allein durch wiederum politische Entscheidungen kontrollieren lassen. Deshalb wurde das Material für die Untersuchung dort gesammelt, wo solche illegalen oder irregulären Migrationen zu einem praktischen Problem werden. Konkret wurden staatliche (Ausführungs-) Behörden aufgesucht, die im Unterschied zur politischen Entscheidungsebene auf eine ungleich "direktere" Art und Weise mit solchen Fällen konfrontiert sind. Die in nationalen Asylbehörden, Arbeitsverwaltungen und Sicherheitsbehörden geführte Expertengespräche und ergänzendes, z.T. behörden-internes Schriftmaterial bilden dann gemeinsam mit den entsprechenden Basisdokumenten bzw. Rechtsgrundlagen die empirische Materialbasis dieser Arbeit.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> vgl. zu diesem Befund aber wiederum genauer die drei Fallstudien B, C und D sowie zusammenfassend Kap. E 2 bis 4.

<sup>26</sup> vgl. dazu in aller Ausführlichkeit aber das nachfolgende (Methoden-) Kap. A 2.

## 2. Migrationstheoretiker und Kontrollpraktiker: Empirische Grundlagen

Die vorliegende Arbeit fußt auf verschiedenartigen empirischen Grundlagen, die zusammengenommen ein Bild der Migrationskontrolle(n) in den drei untersuchten Staaten ergeben, das zum einen Verweise auf unterschiedliche Gattungen von *Schrift*dokumenten enthält, grob untergliedert in erstens: "primäre" politisch-rechtliche, *legislative* Dokumente etwa in Form von Gesetzestexten, die den jeweils nationalen, aber mitunter auch supranationalen, europäischen Rahmen vorgeben, innerhalb derer sich die Kontrollen bewegen (2.1); aber auch zweitens: "sekundäre", rein organisationsbezogene, *exekutive* Schriften, die in erster Linie als Selbstdarstellung der unterschiedlichen Behörden fungieren, die mit eben diesen Kontrollen befasst sind (2.2). Zum anderen wird dieses Bild aber konturiert durch die verschiedenen, eben in diesem Forschungsfeld eigens für diese Arbeit erhobenen *Tondokumente* in Form von so genannten Experteninterviews, die in ihrer verschriftlichten Form den Schwerpunkt der Arbeit auf die je nationalen Kontrollpraxen aus der (Innen-) Perspektive derjenigen legen, die sich für diese verantwortlich zeichnen (2.3).

### 2.1 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen der Migrationskontrolle

Die "primären" schriftlichen Quellen der Arbeit umfassen Texte, die entweder auf verschiedenen politischen und/oder rechtlichen Ebenen eingebracht wurden oder bereits dort (zum Untersuchungszeitraum) verankert waren bzw. dies immer noch, wenn auch zum Teil in nivellierter Form sind und somit die politischen und/oder rechtlichen Rahmenbedingungen der Migrationskontrolle(n) entweder zunächst der Absicht nach oder bereits verbindlich fixieren. Dabei wird zum einen *inhaltlich* unterschieden zwischen der je staatlich-nationalen und der supra-staatlich-europäischen Dimension der politischen Entscheidungsfindung und rechtlichen Verankerung; und zum anderen *formal* zwischen verbindlichen Gesetzesgrundlagen einerseits und lediglich unverbindlichen Gesetzesentwürfen, parlamentarischen Eingaben, Kommissionsberichten etc. andererseits.

Auf der nationalen Ebene von Migrationspolitik lag der Schwerpunkt der (Basis-) Material-Recherche in den drei Vergleichsstaaten auf den jeweils einschlägigen legislativen Grundlagen für die (Migrationskontroll-) Tätigkeiten der verschiedenen staatlichen Exekutiv-Behörden, die in dieser Studie (zunächst) landesspezifisch untersucht werden. Während in

den beiden Fällen Österreich und Großbritannien mit dem so genannten Fremdengesetz (FrG) und dem "Immigration and Asylum Act" (IAA) komprimierte Basisdokumente für die gesetzlich angeleitete Ausrichtung dieser Tätigkeiten vorlagen, mussten für den deutschen Fall in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontrollfeld ganz unterschiedliche Gesetzestexte zugrunde gelegt werden, innerhalb derer wiederum auch nur bestimmte Ausschnitte den jeweils darin tätigen Behörden zur Grundlage ihrer Arbeit dien(t)en, da die hiesige Migrationsgesetzgebung im Unterschied zu den anderen beiden Fällen stark fragmentiert war/ist bzw. in nahezu alle (anderen) Rechtsbereiche diffundiert, ohne dabei als solche jemals in (bereichs-) übergreifender Weise explizit zu werden.<sup>27</sup>

Neben diesen Basisdokumenten wurde gleichwohl aber auch dort, wo es dem Autor zur näheren Erläuterung dieser Tätigkeiten unabdingbar erschien, auf den politischen Entstehungskontext bzw. die "Vorgeschichte" dieser Rechtsgrundlagen in Form von beispielsweise parlamentarischen Debatten rekurriert.<sup>28</sup> Was dann aber die insbesondere im (anschließenden) Vergleich der Länderstudien zunehmend an Bedeutung gewinnende europäische Dimension von Migrationspolitik und/oder gesetzlicher Rahmung von Migrationskontrolle betrifft, wurden neben einigen "harten" Basisdokumenten auch demgegenüber eher "weiche" europäische (Rats-) Dokumente wie so genannte Entschlüsse, Richtlinien, Gemeinsame Standpunkte etc. herangezogen. Zu den für diese Arbeit bedeutsamen Primärtexten, die auf supra-staatlicher Ebene entstanden sind, gehören neben den verschiedenen EG- bzw. EU-Verträgen auch und vor allem das so genannte Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 zur konkreten Ausgestaltung des Abbaus der Binnengrenzkontrollen zwischen den Teilnehmerstaaten<sup>29</sup> sowie das ebenfalls in dieser Zeit unterzeichnete Dubliner Übereinkommen (DÜ) zur bilateralen Regelung der Abgabe bzw. Übernahme von Asylbewerbern<sup>30</sup> als "rechtlich geronnene" politische Entscheidungen mit vergleichbarem Verbindlichkeitsgrad.

Schließlich sollte nicht unerwähnt bleiben, dass für die "mittlere", oder auch: zwischen den staatlichen Exekutiv-Behörden vermittelnde Ebene mitglieds- oder zwischen-staatlicher (Migrations-) Politik neben den beiden genannten, einschlägigen Übereinkommen hier und da

---

<sup>27</sup> Dies war zumindest zum Zeitpunkt der Recherche für *diese* Untersuchung, die eben noch *vor* dem Einsetzen der so genannten Zuwanderungskommission zur Konzeptionalisierung eines komprimierten, einheitlichen Zuwanderungsgesetzes durchgeführt wurde, der Fall.

<sup>28</sup> Dies gilt, wie in den Länderkapiteln ersichtlich werden wird, insbesondere für den britischen, in eingeschränkterem Maße auch für den deutschen, am wenigsten hingegen für den österreichischen Fall.

<sup>29</sup> das jedoch erst 1995 in Kraft gesetzt worden ist; vgl. z.B. auch Fußnote (Fn.) 161 im nachfolgenden Kap. B.

auch verschiedene Textmaterialien bestimmter intergouvernementaler Organisationsformen (IGO's) wie dem Internationalen Zentrum für die Entwicklung der Migrationspolitik (ICMPD) in Wien oder dem Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE) in London Verwendung gefunden haben. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Arbeits- oder Konferenzberichte, die im Kontext dieser sozusagen außerparlamentarischen Zusammenarbeit dieser Behörden entstanden sind und nicht immer trennscharf von einer Selbstdarstellung der diese Austausch-Prozesse initiiierenden IGO's zu unterscheiden sind.

## 2.2 Selbstdarstellungen von Organisationen

Neben den verschiedenen, auf legislativer Ebene recherchierten, rechtlichen und politischen Quellen wurden für alle drei Fälle zudem unterschiedliche organisationsinterne und/oder -nahe Dokumente hinzugezogen, die in erster Linie deren öffentlicher Selbstdarstellung dienen und damit in Form von etwa Leitlinien oder Ergebnisberichten den Untersuchungsgegenstand aus der Perspektive derjenigen beschreiben, die unter den gegebenen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen die Migrationskontrolle(n) praktisch durchführen. Insofern dienen sie als direkt aus den Behörden stammende, im Unterschied zu den Interviewtranskripten aber bereits vorgängig vorliegende Schriftstücke nicht mehr und nicht weniger dazu, die jeweiligen aus den Experteninterviews gewonnenen Ergebnisse und (Innen-) Einsichten sinnvoll zu ergänzen, zu unterstützen, oder auch zuweilen zu konterkarieren.

Dabei wird zudem berücksichtigt, dass der intra-administrative Zweck dieses (Schrift-) Materials darin besteht, das jeweils "eigene" Organisationshandeln als möglichst "rational" darzustellen, um nach innen, aber auch, sofern es sich um öffentliche Dokumente handelt, nach außen hin den Eindruck zu vermitteln, dass es auch dort "Sinn" macht bzw. Konsistenz erzeugt, wo empirisch im Grunde nicht viel (be-) greifbar ist. Dies ist in Bezug auf das auf der (Entscheidungs-) Ebene staatlicher oder supra-staatlicher, "europäischer" Migrationspolitik erzeugte, jedoch auf der (Arbeits-) Ebene administrativer Migrationskontrolle konkret als Bearbeitungsproblem anfallende Phänomen der "illegalen" Migration m.E. der Fall. Denn für die Politik sind "illegale" Migrationsverhältnisse gerade auf der Grundlage von praktischen Erfahrungen damit durch sie selbst betrauter Behörden ein (selbsterzeugter) Sachverhalt, der nicht zuletzt deswegen zu einem (Kontroll-) Problem wird, weil sie ihn weder hinreichend

---

<sup>30</sup> auf der Grundlage des so genannten "One-Chance-Only"-Prinzips; vgl. dazu aber genauer ebd., Fn. 295f.

erfassen noch antizipieren kann. So liegt es dann an den Kontrollbehörden, im Prinzip Unentscheidbares durch spezifisches, "rationales" Organisationshandeln bzw. "sense-making" zur Absorption von Unsicherheit in Entscheidbares zu transformieren und dies dann auch entsprechend zu kommunizieren, wodurch zumindest, oder besser gesagt: *nur* eine (interne) Organisationswirklichkeit erzeugt wird.

Unter das auf dieser exekutiven Ebene der Migrationskontrolle recherchierte Schriftmaterial fallen beispielsweise behördeninterne Periodika wie Bulletins, aber auch entweder regelmäßig oder sporadisch erscheinende Tätigkeits- oder so genannte Lageberichte sowie behördeninterne Statistiken etc. ebenso wie im weitesten Sinne PR-Material der verschiedenen Behörden, also jegliche Formen der Selbstdarstellung nach außen in Form von Filmen, Internet-Auftritten, Prospekten oder Zeitschriften, aber auch einschlägige Pressemeldungen. Zudem wird stellenweise auch auf wissenschaftliche Schriftenreihen dieser Behörden zurückgegriffen, die aber größtenteils aus Forschungsinstituten stammen, die bereits aus den "Mutter"-Behörden ausgegliedert worden sind.<sup>31</sup>

Die Ansammlung derart verschiedenartiger Formen von Information, die unmittelbar aus dem jeweiligen Organisationszusammenhang gewonnen wurden, dient dabei mehr als nur der Ergänzung desjenigen Schriftmaterials, das die politisch-rechtlichen Grundlagen der Arbeitspraxen dieser Organisationen darstellt, so wie es im vorangegangenen Kapitel (2.1) beschrieben worden ist. Vielmehr wird auf die entsprechenden Dokumente dann verwiesen, wenn explizit ein Bezug zur jeweiligen Organisationsstruktur der entsprechenden Behörde hergestellt werden soll. Dies kann entweder geschehen, um bestimmte behördeninterne Aussagen der Interviewpartner<sup>32</sup> zu unterstützen bzw. durch "offizielles" Schriftmaterial zu unterstreichen oder aber auch, um eben diese damit zu vergleichen und gegebenenfalls zu konfrontieren, falls sich Schrift- und Tonmaterial als widersprüchlich oder zumindest wenig kompatibel erweisen.

Auf diese Weise können neben den Querverweisen auf andere Interviews in derselben Behörde auch andere, nicht-auditive, aber ebenso organisationsnahe Quellen dazu dienen,

---

<sup>31</sup> z.B. das so genannte Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg, das zumindest offiziell noch als behördeneigene Forschungseinrichtung der (damaligen) Bundesanstalt für Arbeit (BA; inzwischen: Bundesagentur für Arbeit) fungierte, aber bereits im Untersuchungszeitraum schon relativ autonom funktioniert hat, wodurch das Verhältnis zur "Mutter"-Behörde nicht immer als spannungsfrei zu bezeichnen ist; vgl. Kap. C 3.2, S. 215.

<sup>32</sup> vgl. dazu das folgende Kapitel 2.3.

Konsistenzen oder eben auch Inkonsistenzen der jeweiligen behördlichen Arbeitspraxis zu beschreiben. Diese können sich dann sowohl auf den "input" dieser (Kontroll-) Tätigkeit beziehen, also: welche und wie viele Personen sind mit welchen Mitteln auf welche Art und Weise an ihr beteiligt?; als auch auf deren "output", d.h.: mit welchem konkreten Ergebnis war die ein oder andere Maßnahme zu welchem Zeitpunkt in welchem Maße erfolgreich. Da Misserfolge in der Regel nicht in schriftliche Außen- bzw. Selbstdarstellungen von Organisationen mit einfließen, stößt jedoch an diesem Punkt diese Art von Material an seine (natürlichen) Grenzen, die aber dann durch die "vitaleren" Experteninterviews durchbrochen werden konnten.<sup>33</sup>

In den jeweiligen Vergleichsstaaten wurden diejenigen Organisationen bzw. Behörden ausgewählt, die sich mit ihrer Arbeit explizit innerhalb der drei Kontroll- und damit gleichzeitig: Untersuchungsfelder Asyl, Arbeitsmarkt bzw. -platz sowie Grenze bewegen. Nach einem sozusagen "top-down"- Prinzip wurden hernach in den jeweiligen staatlichen Arbeits-, Asyl- und Sicherheits- bzw. Polizeibehörden diejenigen Unterabteilungen bzw. organisatorischen Sub-Einheiten ausfindig gemacht, die für die Ausübung "ihres" jeweils spezifischen Ausschnittes der Migrationskontrolle verantwortlich zeichnen. Bei der Auswahl der Abteilungen, in denen dann Expertengespräche geführt worden sind, wurde darauf geachtet, dass sie sich zumindest bezüglich des *Inhalts* der Migrationskontrolle mit Abteilungen in den jeweils beiden anderen Staaten explizit miteinander vergleichen lassen.

In Bezug auf die *Form* der (Organisation der) Migrationskontrolle existieren hingegen vor allem historisch und geografisch bedingte Unterschiede,<sup>34</sup> die sich dann entsprechend auch in den jeweiligen nationalen Organisationsstrukturen ablesen lassen. So ist das Behördengefüge in Deutschland aufgrund bzw. einhergehend mit der eher dezentralistischen, föderativen Staatsstruktur durch stark bereichsspezifische (Einzel-) Organisationen geprägt, die sich in voneinander relativ unabhängiger Weise für eben jeweils nur einen bestimmten Bereich bzw. Ausschnitt der Migrationskontrolle verantwortlich zeichnen. In den anderen beiden Fällen sind demgegenüber die ihre jeweiligen (Unter-) Organisationen und/oder Abteilungen übergreifenden Behörden in Form von Ministerien wesentlich stärker präsent, wobei in Österreich die spezifische Wiener Form der Ministerialbürokratie als sehr viel "durchdringender" und zudem ausdifferenzierter zu betrachten ist als die vergleichsweise "lockere" Londoner Konstellation, innerhalb derer nahezu ausschließlich das

---

<sup>33</sup> was deren zentralen Stellenwert einmal mehr unterstreicht; vgl. dazu aber ebd.

Innenministerium für Migrations(kontroll-)fragen zuständig ist, wenngleich es in Form des so genannten "Immigration Service" (IS) eine komprimierte und in sich wiederum stark differenzierte (Sub-) Einheit für diese Zwecke (auch lokal) ausgegliedert hat.<sup>35</sup>

Neben dem intra-staatlichen Behördenvergleich wurden gemäß der oben skizzierten Fragestellungen dieser Arbeit (siehe Kap. 1.1) noch zwei andere Vergleichsebenen hinzugezogen. Zum einen diejenige ebenso inter-administrative, aber in Bezug auf bzw. zwischen Behörden mit gleicher oder ähnlicher Funktion in den verschiedenen Vergleichsfällen, wobei zunächst ausgehend von Deutschland Österreich als (vermeintlicher) "most similar case" und kontrastiv dazu Großbritannien als "most different case" gewählt worden ist; und zum anderen diejenigen zwischen verschiedenen Ebenen von Politik, also Staat, "Europa" und die zwischen diesen beiden Polen vermittelnden Ebenen entweder EU-interner, d.h. mitgliedsstaatlicher, oder "rein" zwischen-staatlicher Zusammenarbeit mit vergleichsweise "loser" Bindung zur EU.

### 2.3 Innenansichten: Struktur, Stellenwert und Sinn der Experteninterviews

Um die (Organisations-) Innenperspektive in den Mittelpunkt der Arbeit zu rücken, wurden in allen drei Vergleichsstaaten nach bestimmten Rekrutierungs- und Gesprächsverlaufskriterien so genannte Experteninterviews aufgezeichnet, die transkribiert und somit ebenfalls in eine (eigene) schriftliche Form transformiert wurden und die Aufmerksamkeit der Arbeit gezielt auf "Erste Hand"- Informationen und/oder –Einschätzungen richten, die aber gleichwohl als selbst und eigens für diese Arbeit "erhobenes" Material mit den erwähnten übrigen "recherchierten" Dokumenten in Verbindung gebracht werden, was sowohl in eher ergänzender als auch in eher konfrontativer Form und/oder Absicht geschieht. Dabei wurde jedoch der Erhebungsschwerpunkt auf den organisationsinternen "Talk" gelegt,<sup>36</sup> weshalb explizit *nicht* der Anspruch erhoben wird, im Sinne einer Organisationsethnografie ein nahezu "komplettes" Bild der oben bereits genannten, selbsterzeugten Organisationswirklichkeit nachzuzeichnen.

---

<sup>34</sup> wie sie bereits in Kap. 1.1 angesprochen worden sind.

<sup>35</sup> Letzteres liegt eben auch in der geografischen (Insel-) Lage dieses (Ausnahme-) Falls begründet, was aber im entsprechenden (Länder-) Kap. D in aller Ausführlichkeit erläutert wird.

<sup>36</sup> der im Sinne von Brunsson (1989) mit ebenso organisationsinternen Entscheidungen ("decisions") und Handlungen ("action") "lose gekoppelt" ist.

Nichtsdestotrotz kann auch oder sogar gerade durch die methodische Fokussierung auf mündliche Quellen eine spezifische (Ir-)Rationalität des jeweiligen Organisationshandelns sichtbar gemacht werden. Denn vor allem durch die konkrete Befragung von an der organisationsinternen Kommunikation beteiligten Personen kann gezeigt werden, wie mit Inkonsistenzen im jeweiligen Fall umgegangen und Nicht-Entscheidbares in Entscheidbares überführt wird. Insofern sind die dem empirischen Teil dieser Arbeit zugrunde liegenden Expertengespräche nicht nur, wie im folgenden möglicherweise suggeriert werden mag, als "authentische" Informationsquelle zu betrachten, sondern tragen auch wesentlich zur inhaltlichen Darstellung ganz "eigener" Organisationsrationalitäten bei, die je komplexer und z.T. auch widersprüchlicher erscheinen, desto intensiver der "Talk" geführt wird.

Korrespondierend mit dem im vorangegangenen Kapitel (2.2) beschriebenen (PR-) Material wurden aber auch die Expertengespräche selbst zunächst als Möglichkeit der Selbstdarstellung eingefädelt, die verschiedene Ebenen in den Blick nehmen kann: Im allgemeinen die Organisation selbst, spezifisch die entsprechend auf Migrationskontrolle oder aber sogar nur auf einen bestimmten Aspekt der Migrationskontrolle spezialisierte Unterabteilung bzw. organisatorische Sub-Einheit der entsprechenden Behörde und nicht zuletzt ganz konkret die (dafür) verantwortliche Person selbst, der Spezialist oder eben: der Experte sowie dessen Rang und/oder Position innerhalb des Organisationsgefüges. Dieser Anreiz, über sich selbst und seine Arbeit zu reden, ist im Rahmen der spezifischen Zugangsstrategie zu betrachten, mit deren Hilfe die Interviewpartner rekrutiert wurden. Neben dem informellen Stimulus, sich selbst, seine formale Position innerhalb der Behörde, seinen inhaltlichen Verantwortungs- und Kompetenzbereich ins "rechte" oder aber eher: persönlich gefärbte Licht rücken zu können, kamen aber bei der Rekrutierung auch einige streng formale Auswahlkriterien zum Zuge; nicht zuletzt, um die Vergleichbarkeit der Gesprächsergebnisse sowohl mit "anderen" Experten im gleichen Land (intra-staatlich, aber inter-administrativ) oder mit zumindest annähernd "gleichen" Experten in den beiden jeweiligen Vergleichsstaaten ("cross-national") zu gewährleisten.

Innerhalb der weiter oben beschriebenen Behörden wurden zur Befragung diejenigen Personen ausgewählt, die in "ihrer" Abteilung nach Möglichkeit eine bzw. "die" leitende oder zumindest die Kontrolltätigkeit koordinierende Position bekleiden. Die Rekrutierung der Gesprächspartner wurde also anhand eines Auswahlrasters vorgenommen, das die größtmögliche Verantwortlichkeit einer Person sowohl im hierarchischen als auch im



inhaltlichen Sinne zu einem Generalkriterium macht, d.h. es wurde darauf geachtet, dass die (potenziellen) Gesprächspartner eine möglichst leitende Position bekleiden und sich dabei bzw. somit für einen bestimmten Tätigkeitsbereich bzw. Ausschnitt der Migrationskontrolle in seiner gesamten Bandbreite (haupt-) verantwortlich zeichnen. Wo die Auswahl nach diesem Kriterium nicht gelungen ist, musste in einigen wenigen Fällen auf die jeweiligen Stellvertreter dieser Positionen zurückgegriffen werden.

Nachdem die Organisationseinheiten bzw. Abteilungen ausgewählt und die dortigen Gesprächspartner anhand der genannten Auswahlkriterien (zwischenstaatliche Vergleichbarkeit, "idealerweise" Hauptverantwortung, Abteilungsleitung etc. ) jeweils rekrutiert worden sind, wurde das Gespräch natürlich nicht auf die reine Möglichkeit einer Selbstdarstellung des Gegenübers beschränkt. Eine solche "Eröffnung" diente lediglich als initiativer (Erzähl-) Stimulus für den Beginn bzw. das In-Gang-Bringen des jeweiligen Gesprächs. Auf diese Weise konnte in den meisten Fällen von Anfang an eine Atmosphäre erzeugt werden, die mehr durch den Charakter eines (informellen) Gesprächs geprägt war als durch den einer (formellen) Befragung. Gleichwohl war sich der Autor bzw. in diesem Fall: "Interviewer" aber zu jedem Zeitpunkt dessen bewusst, dass es zumindest inhaltlich dennoch auf letzteres hinauslaufen hatte, da die Gewinnung "Erster Hand"- Informationen und auch persönlicher Einschätzungen der jeweiligen Gesprächspartner zu bestimmten, für die Fragestellung dieser Arbeit relevanten Sachlagen<sup>37</sup> Sinn und Zweck der Interviews darstellten und somit oberste Priorität genossen.

Nichtsdestotrotz wurde aber nicht zuletzt zur "Auflockerung", und eben mitunter erst: Erzeugung der bzw. einer (wirklichen bzw. "echten") *Gesprächssituation* neben dem Bekunden dieses Hauptinteresses seitens des Fragers auch stets versucht, auch umgekehrt das Interesse des Befragten an den Gründen des Interviewers zu wecken, ausgerechnet und ausgesucherweise ihm bestimmte Fragen zu stellen und diese auf eine bestimmte, spezifische, d.h. zumeist auf die Position des Gesprächspartners zugeschnittene Art und Weise zu artikulieren. Somit wurde der jeweilige "Experte" oder auch: Sachverständige zwar zielgerichtet als solcher angesprochen, gleichzeitig aber nicht zur reinen Auskunftsperson degradiert, so dass die Rollen zwischen Frager und Befragtem im Verlauf des Gesprächs mitunter vor allem dann getauscht werden konnten, wenn es zum besseren Verständnis einer Frage einer Erläuterung ihrer Absicht durch den Interviewer bedurfte. Dabei wurde jedoch

---

<sup>37</sup> die mit der Beschreibung des Interviewleitfadens weiter unten näher bestimmt bzw. erläutert werden.

selbstverständlich darauf geachtet, dass ein solcher Rollentausch sich nicht manifestiert bzw. nur von kurzer Dauer bleibt, um das Ziel der Informations- und Meinungsgewinnung durch eine sozusagen: "Befragung in Gesprächsatmosphäre" nicht dadurch zu gefährden, dass dieser vom Frager eingeräumte (Gesprächs-) "Spielraum" durch den Befragten so ausgereizt wird, dass nicht mehr klar ist, wer eigentlich wen befragt. Mit dieser Methode der nur *partiell* wechselseitigen Gesprächseröffnung und -führung wurde es (dennoch) ermöglicht, eine interpersonale, um nicht zu sagen: persönliche Atmosphäre zwischen Forscher und Experten herzustellen, ohne dabei aber die inhaltliche, sachliche Ebene und das Erkenntnisinteresse des Autors zu vernachlässigen.

Als (durchaus beabsichtigte) Effekte bzw. Vorteile dieser Herangehensweise stellten sich heraus, dass zum einen die Auskunftsbereitschaft der Interviewten in dem Sinne maximiert werden konnte, dass sie zum Teil in eine "Gesprächsfreudigkeit" transformiert oder zugespitzt wurde, die es dem Autor erlaubt hat, dem ein oder anderen Gesprächspartner jenseits von formalen Informationen auch, größtenteils behördeninterne, Sachverhalte informellerer Art und vor allem persönliche Einschätzungen zu diesen oder jenen zu "entlocken", die bei einer "klassischen" Art der (Frontal-) Befragung möglicherweise unter den Tisch gefallen bzw. in der Schublade verblieben wären. Zum anderen konnten desweiteren dadurch, dass auch der Interviewer bereitwillig Auskunft darüber zu geben willens und in der Lage war, dass er die Gespräche zum Zwecke einer bestimmten, vergleichenden Untersuchung führt, nicht wenige der Befragten dazu animiert werden, selbst bzw. von sich aus verschiedene Vergleichsgesichtspunkte und/oder -ebenen zu thematisieren. Die Transparenz des Forschungsdesigns bzw. des Forschungskontextes, innerhalb dessen das Interview geführt wird, ermöglichte es also auch dem Gesprächspartner, sich selbst darin zu verorten und somit seinerseits seine Position und seine Rolle darin wiederum für den Forscher transparent zu machen. Die Tatsache, dass dies eben mitunter auch sozusagen "freiwillig", also ohne besonderen Nachdruck durch den Gesprächsführer, geschehen ist, verdankt sich einmal mehr dem Umstand, dass es in nahezu allen Fällen gelungen ist, die besagte interpersonale Gesprächsatmosphäre herzustellen.

Eine weitere, eher formale Ursache dafür, dass die vergleichende Stoßrichtung der Arbeit bereits in den Gesprächen mit und/oder durch das jeweilige Gegenüber nicht nur zur Sprache gebracht werden konnte, sondern darüberhinaus mitunter auch zum primären Gegenstand der

Gespräche avancierte, indem die Vergleichsebenen und -gesichtspunkte<sup>38</sup> immer wieder von beiden Seiten angesprochen worden sind, liegt zunächst vorgängig im Rekrutierungsraster der Untersuchung begründet, nach dem die Gesprächspartner und "ihre" Behörden und/oder Abteilungen ausgewählt worden sind.<sup>39</sup> Denn da diese ja in ihrem jeweiligen Land eine mit den in den anderen beiden Staaten jeweils aufgesuchten Behörden/Personen vergleichbare Position innehaben bzw. eine vergleichbare Funktion ausüben sollten, hat es sich in der Mehrzahl der Fälle als äußerst hilfreich erwiesen, dass die je relevanten Personen bzw. "counterparts" aus den drei verschiedenen Staaten in einigen Fällen mehr, in anderen wiederum weniger oder auf eine andere Art und Weise mit- und/oder untereinander bekannt waren.<sup>40</sup> Zum einen hat dies den Rekrutierungsaufwand insofern minimiert, als dass der Kontakt zu bestimmten Gesprächspartner teilweise vermittelt über ihre jeweiligen "counterparts" in den anderen Ländern, also durch das so genannte "Schneeballprinzip" hergestellt werden konnte. Zum anderen konnten dadurch bestimmte vergleichende Sachverhalte im Verlauf des Gesprächs seitens der Interviewten personal zugerechnet werden, was deren Auskunft- und vor allem Erzählfreudigkeit erkennbar gesteigert hat.<sup>41</sup>

Die wechselseitige Kenntnis der Gesprächspartner differiert auf verschiedenen Ebenen. Einmal kennen sich die Gesprächspartner *innerhalb* eines Landes natürlich dann besonders gut und intensiv, wenn "ihre" jeweiligen Behörden massiv interagieren bzw. zur innerstaatlichen, aber inter-administrativen Zusammenarbeit gezwungen sind, wie dies etwa in Deutschland zwischen dem Bundesgrenzschutz (BGS) und dem Bundeskriminalamt (BKA) der Fall ist. Zum anderen ist die Kenntnis von verantwortlichen Personen in einer vergleichbaren Position in einem *anderen* Staat insbesondere umso größer, je intensiver und regelmäßiger entweder, auf politischer Ebene, die beiden jeweiligen Staaten oder aber, auf rein administrativer Ebene, die beiden entsprechenden Behörden dieser Staaten in Hinblick auf Migrationskontrolle zusammenarbeiten oder zumindest einen Austausch von Informationen und/oder mitunter sogar Personal betreiben. Im Rahmen der gegebenen Fallkonstellation führte dies konkret dazu, dass der beobachtbare Grad des wechselseitigen Kenntnisstandes der Gesprächspartner in Deutschland und Österreich am höchsten war, in

---

<sup>38</sup> so, wie sie im vorangegangenen Kap. 2.2 genannt und beschrieben worden sind.

<sup>39</sup> siehe auch dazu wiederum Kap. 2.2 sowie in diesem Kapitel weiter oben.

<sup>40</sup> sei es durch Schriftverkehr, Telefonate o.ä. oder auch persönlich durch gemeinsame Teilnahme an entweder formellen zwischenstaatlichen Treffen wie Konferenzen oder informellen inter-administrativen Gesprächen und/oder Lagebesprechungen.

<sup>41</sup> Hierbei mussten dann oftmals auch durch den Interviewer bestimmte Grenzen gesetzt werden, etwa dann, wenn das Gespräch durch eine allzu intensive Personalisierung bestimmter Sachverhalte in einen gewissen Plauderton abzurufen drohte.

Deutschland und Großbritannien noch relativ hoch und in Großbritannien und Österreich deutlich am niedrigsten.<sup>42</sup> Schließlich unterschied sich die Kenntnis der jeweils "Anderen" signifikant auch auf der Ebene der verschiedenen Kontrollfelder: Während sich im Asylbereich, wo die "grenzüberschreitende" Zusammenarbeit am weitesten fortgeschritten war (und ist), die Gesprächspartner der untersuchten Staaten entsprechend und offenkundig am besten kennen, gelang die wechselseitige personale Zurechnung innerhalb des Kontrollfelds Grenze nur bedingt bzw. nicht uneingeschränkt und dabei stärker an jeweilige Einzelfälle gekoppelt. Diesbezüglich nahezu kenntnislos stellten sich die verschiedenen Ländervertreter im Bereich der Arbeitsmarkt- bzw. -platzkontrolle dar.<sup>43</sup>

Der "Ermittlungsaufwand" bezüglich der relevanten bzw. sachdienlichen Gesprächspartner unterschied sich dann auch entsprechend der genannten Abstufungen in Hinblick auf die wechselseitige personale Kenntnis. So war es im Asylbereich vergleichsweise einfach, die "richtigen" Personen zu identifizieren, da hier am häufigsten das bereits genannte "Schneeballprinzip" zum Tragen kam. Ein höherer (sozial-) technischer Aufwand musste hingegen im Bereich der Arbeitsmarkt/-platzkontrolle betrieben werden, da hier eben durch den nicht möglichen Verweis auf andere Namen mehr, längere und intensivere Gesprächsanbahnungen via Internet, Fax, Post, Telefon etc. notwendig gewesen sind, letztlich aber zum gleichen Erfolg führten. Ungleich schwerer zugänglich haben sich einige vorgesehene Interviewpartner in bestimmten Bereichen des Kontrollfeldes Grenze erwiesen. Dabei handelt es sich insbesondere um Personen, welche diejenigen Aufgaben- und Arbeitsgebiete abdecken, die im Vorfeld politischer Entscheidungen auf supra-staatlicher, europäischer Ebene angesiedelt sind. Konkret also um sozusagen "Vor-Entscheider", die aus explizit mitgliedersstaatlicher, bzw. dann im weiteren Verlauf des Arbeitsprozesses: zwischenstaatlicher Perspektive der Europäischen Kommission zuarbeiten, indem sie etwa im Rahmen etwa der so genannten Ratsarbeitsgruppen (RAG's) Konzepte in Bezug auf den Grenzschutz erarbeiten, um sie dann der Kommission als (gemeinsame) Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Überlegungen, auf welche Weise man die Grenzsicherung oder zumindest den Austausch von Informationen darüber auf supra- und/oder zwischenstaatlicher Ebene optimieren könnte.

---

<sup>42</sup> Ersteres mag auf die fehlende Sprachbarriere zurückzuführen sein, letzteres auf die offenkundige geografische Distanz bzw. explizite Nicht-Nachbarschaft; vgl. dazu aber auch die entsprechenden Ergebnisse in den (Länder-) Kap. B, C und D.

<sup>43</sup> Dieser bereits in der Prä-Erhebungsphase gewonnene Befund korrespondiert mit den dann während der Erhebung herausgefundenen unterschiedlichen Graden des Informationsaustauschs und/oder der inter-administrativen Zusammenarbeit in den verschiedenen Feldern.

Desweiteren ist die gewünschte Rekrutierung von Gesprächspartnern auch an genau denjenigen Schnittstellen an ihre Grenzen gestoßen, wo eben ein solcher Informationsaustausch zwischen Fachvertretern der Mitgliedsstaaten bereits stattfindet, namentlich das europäische "Grenzforum" (CIREFI) und die europäische Polizeidienststelle (EUROPOL). Dies mag vor allem darin begründet liegen, dass dort nahezu ausschließlich Informationen zirkulieren und ausgetauscht werden, die einer absoluten Vertraulichkeitspflicht unterliegen. Nichtsdestotrotz konnten aber zum Teil Informationen und Einschätzungen auch bezüglich dieser beiden Einrichtungen anderen Gesprächspartnern abgewonnen werden, die zwar nicht unmittelbar dort, durchaus aber in verwandten und/oder übergreifenden Aufgaben- und Arbeitsfeldern tätig sind. Zudem konnten als insbesondere für den österreichischen, aber auch mit gewissen Abstrichen für den deutschen Fall notwendige Kompensation zusätzliche Interviewpartner aus dem Bereich der (im deutschen Fall:) Schleusungs- bzw. (im österreichischen Sprachduktus:) Schlepperkriminalität gewonnen werden,<sup>44</sup> die unter anderem eben auch bereit waren, zu den (beiden) genannten Bereichen Stellung zu nehmen und somit diese Informationslücken, wenn auch "nur" aus sozusagen "zweiter Hand", zu füllen vermochten. Bei vergleichbaren Arbeitsbereichen im Kontrollfeld Asyl, namentlich dem europäischen "Asylforum" (CIREA) und der mit diesem Thema befassten Arbeitsgruppe im Europarat (RAG Asyl), war es hingegen relativ unproblematisch, entsprechende Ländervertreter als Gesprächspartner und somit demgegenüber "Erste Hand"-Informationen und/oder Einschätzungen zu gewinnen.<sup>45</sup>

Unabhängig von den konkreten Arbeits- und Aufgabenbereichen innerhalb der drei untersuchten Kontrollfelder wurde allen Interviews eine gemeinsame Themenaufstellung zugrunde gelegt, bei der es galt, im Verlauf des Gesprächs sozusagen in Form einer "Checkliste" Punkt für Punkt "abzuhaken". Dabei wurde jedoch nicht rigide an einer bestimmten Reihenfolge festgehalten, sondern lediglich darauf geachtet, dass alle Themenbereiche, die in dieser Liste enthalten sind, im Verlauf des Gesprächs an irgendeiner Stelle in irgendeiner Weise zur Sprache kommen; wenngleich der Autor natürlich versucht hat, das Gespräch derart in die eine oder andere Richtung zu lenken, dass dies auch der Fall ist, gleichzeitig aber thematische Abweichungen zumindest dann, wenn sie ihm konstruktiv

---

<sup>44</sup> Es handelt sich dabei insbesondere um die Interviews bzw. Expertengespräche (EG) mit den Kennungen A 11 und B 14 (siehe Tab. 1 und 2 weiter unten).

<sup>45</sup> siehe ebd. EG A 1, A 5, B 5, B 8 sowie für den nur in eingeschränktem Maße supra-staatlich bzw. europäisch "aktiven" britischen Fall EG C 12 (Tab. 3).

und/oder informativ erschienen, durchaus nicht nur zugelassen, sondern gelegentlich sogar provoziert hat. Trotz dieser relativ offenen Form der Gesprächsführung war eine bestimmte Grundstruktur allen Interviews gemein. Eröffnet wurden sie in der Regel mit einer möglichst knapp gehaltenen, aber informativen Skizze des Forschungsvorhabens seitens des Interviewers, um hernach möglichst schnell dem jeweiligen Gegenüber die Gelegenheit zu eröffnen, seinerseits a) etwas über die Geschichte "seiner" Organisation bzw. der entsprechenden Untereinheit oder Abteilung zu erzählen, b) seine "eigene" Geschichte damit zu verknüpfen und entsprechend seine derzeitige Position innerhalb dieses Organisationsgefüges zu verorten, und schließlich c) sein konkretes Arbeitsfeld zu benennen und die damit verbundenen Verantwortungs- und/oder Aufgabenbereiche zu beschreiben. Wie bereits weiter oben erwähnt, diente eine solche, vom Befrager explizit eingeräumte Möglichkeit zur Selbstdarstellung am Beginn des Interviews jedoch in erster Linie dazu, das Gespräch und insbesondere den Erzählfluss des Befragten bzw. besser: noch zu Befragenden auf eine Art und Weise in Gang zu bringen, die eine animierende Basis für den darüber hinausgehenden Informationsfluss im weiteren Verlauf des Gesprächs zu legen vermag.

Nachdem ein derartiger Gesprächseinstieg in nahezu allen Fällen gelungen ist, wurde das "eigentliche" Interview entlang eines groben Leitfadens geführt, der im wesentlichen aus fünf Themenblöcken zusammengesetzt war, die je nach Arbeitsbereich und/oder Gesprächsverlauf in unterschiedlicher Intensität, in unterschiedlichem Ausmaß und in variierender Reihenfolge behandelt bzw. "abgedeckt" wurden. Am Beginn standen zumeist erstens: mehr oder minder dezidierte (Nach-) Fragen zur jeweiligen nationalen, aber auch in einigen Fällen internationalen *Rechtsgrundlage* der entsprechenden (Kontroll-) Tätigkeit, gefolgt von und/oder verknüpft mit zweitens: solchen zur *Organisation* und/oder Koordination derselben in dem jeweils konkreten Fall. Desweiteren wurde drittens nach Art und Struktur der *Kooperation*, etwa in Form einer Arbeitsteilung, und/oder des (Informations-) Austausches mit einerseits anderen (Partner-) Behörden auf nationaler Ebene und andererseits adäquaten oder zumindest vergleichbaren Behörden in den jeweiligen beiden übrigen Vergleichsstaaten sowie gegebenenfalls, d.h. sofern vorhanden, auf supra-staatlicher, europäischer Ebene gefragt. Viertens richtete sich das Interesse des Interviewers neben diesen eher auf die Qualität der Migrationskontrolle abzielenden Themenblöcke auch auf deren Quantifizierbarkeit bzw. *Quantifizierung* im Sinne von "messbaren" Ergebnissen der jeweiligen Kontrollmaßnahmen, d.h. es wurde nach entsprechendem Datenmaterial gefragt, das etwa in Form von Statistiken bezüglich der Aufgriffszahlen im Grenz(kontroll)bereich

oder der Anzahl von Abgabe- und Übernahmeersuchen im Asylbereich vorlag.<sup>46</sup> Schließlich wurde fünftens um eine allgemeine und/oder persönliche *Einschätzung* der je "eigenen" (Kontroll-) Tätigkeit und damit verbundenen konkreten Maßnahmen gebeten, einerseits in Hinblick auf ihren Sinn und Zweck, ihre (qualitative) Effektivität und ihre (quantitative) Effizienz, andererseits aber auch hinsichtlich ihrer strukturellen Einbettung in das (zum Zeitpunkt der Interviews) momentane, aber auch zukünftige, insbesondere in Hinblick auf die (damals noch nicht vollzogene) EU-Osterweiterung, perspektivische Organisationsgefüge und dessen politisch-rechtlichen Rahmen, der sowohl staatlicher als auch inter-administrativer, möglicherweise aber auch (zunehmender?) supra-staatlicher, europäischer Natur sein kann.

Eine derartige Methode der "Befragung", so wie sie bis hierhin beschrieben worden ist, wird in der (Lehrbuch-) Literatur zur empirischen Sozialforschung in der Regel als "halbstandardisiertes, leitfadengestütztes Experteninterview" bezeichnet,<sup>47</sup> ohne dabei aber den zusätzlichen bzw. unterstützenden (auch informellen) Gesprächscharakter derart zu betonen, wie dies hier getan wird.<sup>48</sup> Nichtsdestotrotz finden sich dort zuweilen Beschreibungen von "typischen" Charakteristika dieser Methode, die dem hier gewählten Zugangsmodus zur Gewinnung von "Erster Hand"- Informationen und/oder –Einschätzungen sehr nahe kommen. So wird an einer Stelle etwa von einer "geschlossenen Offenheit" gesprochen, welche ein Gespräch mit Experten typischerweise ausweise und sich insbesondere im (eben nur: *halb*-standardisierten; ML) Leitfaden wiederfinde. Denn dieser sei in seiner Basisstruktur zwar durch bestimmte generelle Dimensionen (hier eher: Themenbereiche bzw. –blöcke) gekennzeichnet, werde jedoch gleichzeitig vom Interviewer in der Regel flexibel gehandhabt, so dass er letztendlich eine Art Gedächtnisstütze darstellt, die zum einen das spezifische Interesse an eben genau diesem einen Experten und seinem entsprechenden, exklusiven (Sonder-) Wissen<sup>49</sup> untermauert und zum anderen dazu dient, einem allzu starken Abdriften in sozusagen fachfremde Themenbereiche systematisch entgegenzuwirken.<sup>50</sup>

Im Gegensatz zum zentralen Stellenwert, den die derartige Methode des "geschlossen offenen" Gesprächs mit Experten in dieser Arbeit einnimmt, wird sie in der (Sozial-)

---

<sup>46</sup> vgl. dazu aber konkret und im einzelnen auch die entsprechenden Ausführungen in den jeweiligen Länderkapiteln B, C und D sowie z.B. Tab. 6 in Kap. E 3.

<sup>47</sup> vgl. etwa Deeke 1995.

<sup>48</sup> siehe weiter oben.

<sup>49</sup> vgl. wissenssoziologisch zu dieser "besonderen" Wissensgattung auch Schütz/Luckmann 1979, S. 383f.

<sup>50</sup> vgl. Liebold/Trinczek 2002, S. 42.

Forschungsliteratur insgesamt allerdings eher stiefmütterlich behandelt und taucht, wenn überhaupt, nur an deren Rande auf. Die Einschätzung, dass es sich um eine unabhängige, eigenständige Methode der Daten- und/oder Informationsgewinnung handelt, findet sich nur in den seltensten Fällen und stellt somit (mehr als) eine Ausnahme dar.<sup>51</sup> Eine solche Marginalisierung von Experteninterviews lässt sich durch bestimmte Vorbehalte gegenüber dieser Art der Befragung selbst innerhalb der qualitativen Sozialforschung erklären, die zunächst einmal nicht von der Hand zu weisen sind, bei genauerem Hinsehen jedoch im Prinzip für jede Art von Interviews Geltung beanspruchen könnten.<sup>52</sup> So unterliegen Gespräche mit Personen, die etwas preisgeben sollen, was ihnen nicht nur (beruflich oder privat) sehr nahe steht, sondern mitunter in mehr oder minder ausgeprägter Form ihre Persönlichkeit strukturiert, stets der Gefahr, in einer Art verbalem "Schaulaufen" eben dieser Person zu münden, das ein solches Interview dann zu einer reinen, zwar öffentlichkeitswirksamen, nicht aber der Forschung (sach-) dienlichen Selbstdarstellung des jeweiligen Gegenübers mutieren lässt. In einem solchen Fall der sozusagen "publicity" in (ur-) eigener Sache können die auf diese Art gewonnenen Informationen und/oder Einschätzungen dann nur noch ein äußerst geringes Maß an Glaubwürdigkeit und/oder Authentizität für sich in Anspruch nehmen.

Um derartige Risiken und Gefahren wie eben die der "Authentizitätsfalle" im Rahmen der Feldforschung für diese Arbeit abzuwenden oder zumindest einzudämmen bzw. zu minimieren, wurde im Verlauf der Interviews seitens des Befragers stets darauf geachtet, sicher zu stellen, dass die Aussagen des Befragten zumindest in gewissem Maße *auch* als repräsentativ für die Arbeit eben jener gesamten Behörde und/oder entsprechenden (Unter-) Abteilung gelten dürfen, innerhalb derer sich eben dieser bewegt bzw. arbeitet. Die Tatsache, dass es sich bei dem Großteil der "befragten" Fälle (zumindest formal) um Personen in leitenden Positionen gehandelt hat, war der Einlösung dieses Anspruchs zwar sicherlich zuträglich, doch konnte allein natürlich nicht eine vollständige oder zumindest annähernde Gewissheit darüber gewährleisten, dass es sich *nicht* vielleicht doch auch dann um zumindest partielle Selbstinszenierungen von einzelnen Personen bzw. Persönlichkeiten handelt, wenn sozusagen im Namen der gesamten Organisation und/oder der entsprechenden Abteilung gesprochen wird. An dieser Stelle kam dem Autor zum einen das im vorangegangenen

---

<sup>51</sup> Zumindest bei der vom Autor dazu durchgesehenen Literatur konnte diese lediglich in einem festgestellt werden; vgl. Meuser/Nagel 1991, zuletzt neu aufgelegt in Bogner et al. 2002, S. 71-93.

<sup>52</sup> Gerade von irgendeinem Sachverhalt betroffene "Laien" werden ja auch häufig von qualitativen Sozialforschern als "Experten (!) für ihr eigenes Leben" eingestuft.



Kapitel (2.2) beschriebene, zumeist behördeninterne Schriftmaterial zugute, das *im Nachhinein* zu diesem Zwecke der Maximierung von Repräsentativität mit einzelnen "fragwürdigen" Aussagen abgeglichen werden konnte. Zum anderen war es wiederum das Instrument des Leitfadens, das schon allein dadurch, dass es *vorgängig* die Gesprächssituation zumindest inhaltlich jeweils strukturiert hat, in einem gewissen Ausmaß der Gefahr vorbeugen konnte, dass allzu subjektiv gefärbte persönliche Meinungen und/oder Einschätzungen der jeweiligen Gesprächspartner, die auf diese Weise der (reinen) Selbstinszenierung von einzelnen Personen dienen, in der späteren Auswertung dieser Gespräche als objektive sachliche Aussagen stilisiert bzw. überhöht werden, die eben *auch* stellvertretend für die Tätigkeit(en) einer gesamten Behörde bzw. Abteilung stehen. Ganz im Gegenteil konnten eben auch genau solche Informationen mittels der mitunter eben genau darauf abzielenden Prä-Strukturierung der Gespräche durch den Leitfaden gewonnen werden.

Im einzelnen liegen die Ergebnisse der für diese Arbeit in den drei Vergleichsstaaten durchgeführten Expertengespräche größtenteils in Form von vollständigen Transkriptionen von Tonaufzeichnungen schriftlich vor. Lediglich in einigen wenigen Ausnahmefällen wurde sich auf inhaltliche Zusammenfassungen der (wichtigsten) Aussagen auf der Grundlage einer Kombination von Schrift- und Gedächtnisprotokollen beschränkt. Für den britischen Fall wurden die Interview-Transkripte zusätzlich ins Deutsche übersetzt, so dass für alle Gespräche, die in Großbritannien geführt worden sind, deutschsprachige Fassungen vorliegen, auf die sich dann auch bei entsprechenden Verweisen und/oder Zitaten bezogen wird. Es handelt sich dabei um insgesamt 13 Gespräche, die im Februar und März 2001 im Rahmen eines insgesamt dreieinhalbmonatigen EU-Forschungsstipendiums an verschiedenen Orten in (Groß-) London und Südengland durchgeführt worden sind. Als "Marie Curie – Fellow" an der University of Sussex bei Brighton wurde es dem Autor zudem ermöglicht, auch wissenschaftliches (Sekundär-) Material für diesen Vergleichsfall insgesamt zu recherchieren. Eine englischsprachige Zusammenfassung der fallspezifischen Ergebnisse speziell dieses Forschungsaufenthalts ist in Form eines ausführlichen, im Frühjahr 2002 noch einmal revidierten Arbeitspapiers verfügbar.<sup>53</sup>

Die Experteninterviews in den anderen beiden, deutschsprachigen Vergleichsstaaten wurden bereits im Verlauf des Jahres 2000 geführt und nicht zuletzt ermöglicht durch ein Stipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des Graduiertenkollegs

---

<sup>53</sup> vgl. Liedtke 2002a.

"Migration im modernen Europa" am "Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien" (IMIS) der Universität Osnabrück, dem der Autor von 1990 bis 2001 insgesamt drei Jahre angehörte. Für den deutschen Fall wurden insgesamt 14 Gespräche getätigt, von denen 9 im März 2000 im damaligen "Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge" (BAFI) und bei der, ebenfalls inzwischen umbenannten, "Bundesanstalt für Arbeit" (BA) in Nürnberg durchgeführt worden sind. Die übrigen 5 Interviews fanden zwei Monate später, also im Mai desselben Jahres, in den Zentralen bzw. Direktionen des Bundeskriminalamtes (BKA) in Wiesbaden sowie des Bundesgrenzschutzes (BGS) in Koblenz statt. Die insgesamt 11 Interviews mit den österreichischen "Experten" wurden hingegen im Mai sowie im September 2000 allesamt in Wien in den dortigen unterschiedlichen, jeweils für die einzelnen Kontrollfelder relevanten Ministerien bzw. deren (Unter-) Abteilungen oder aber in bestimmten, diesen Ministerien organisationsstrukturell angegliederten Behörden geführt. Eine detaillierte Auflistung aller im Schnitt 60 bis 90 Minuten dauernden Gespräche, ihre Kennung zu Zitations- und Verweiszwecken, ihre organisationsstrukturelle Zuordnung inklusive der behördeninternen Positionierung der befragten Personen sowie der genaue Ort und Zeitpunkt der Interviews kann darüber hinaus den diesem Kapitel nachfolgend angefügten Tabellen entnommen werden.

Die Auswertung der Expertengespräche sowie des begleitenden und/oder ergänzenden Schriftmaterials erfolgte zunächst "von Fall zu Fall", ohne dabei aber die jeweils anderen beiden Vergleichsstaaten aus dem Blick zu verlieren. Somit finden sich auch bereits in den einzelnen, ausführlichen Länderkapiteln B, C und D hier und dort (Quer-) Verweise auf Daten dieser oder jener Art, die in den anderen Ländern, oder zumindest in einem von beiden, erhoben worden sind. Der explizit vergleichende Charakter der Untersuchung zeigt sich damit bereits durchgängig und "bereits" auf der Ebene der Fallstudien, die somit den (empirischen) Kern der Arbeit darstellen. Auf diese Weise konnten die explizit vergleichenden Kapitel E (2 bis 4) demgegenüber eher knapp und zum Teil im Stil von Zusammenfassungen gehalten werden. Die Vergleichbarkeit des erhobenen Materials ergab sich nicht zuletzt aus den allen Interviews gemeinsam zugrunde liegenden Gesprächsleitfäden. Unabhängig vom jeweiligen Kontrollfeld, von den entsprechenden Tätigkeiten und auch von den zum Teil differierenden Organisationsformen konnten auf diese Weise Vergleichsgesichtspunkte herausgestellt werden, auf deren Grundlage die Gespräche auch deshalb dezidiert vergleichend ausgewertet werden konnten, weil sie auf verschiedene Formen der inter-administrativen, aber auch (und dabei) zwischen-staatlichen Zusammenarbeit auf unterschiedlichen inhaltlichen wie

organisatorischen Ebenen fokussiert waren. Somit ergab sich oftmals die Vergleichbarkeit bereits während der Erhebungsphase schon allein dadurch, dass die verschiedenen Gesprächspartner mit, in nicht seltenen Fällen sogar: wechselseitigen Querverweisen auf entweder nationale oder "ausländische" Partner- bzw. Ergänzungs-, oder auch: Konkurrenzbehörden in Hinblick auf Form, Intensität und Inhalte dieser Kooperationen, oder eben auch: Nicht-Kooperationen nicht eben sparsam waren.

Die im Rahmen der drei Fallstudien (B, C und D) zum Teil sehr detailliert und ausführlich wiedergegebenen Ergebnisse dieser Gespräche sollen zusammen mit den schriftlichen Quellen ein jeweils für sich abgerundetes Bild der (re-aktiven) Migrationskontrolle, und ausdrücklich *nicht*: (aktiven) -steuerung, in den drei untersuchten Ländern zeichnen. Damit soll auch gezeigt werden, dass die mitunter grundverschiedenen Mittel und Wege, die sich dafür im jeweiligen Fall und unter je unterschiedlichen politischen und geografischen Umständen entwickelt, herauskristallisiert und etabliert haben, jeweils auf ihre ganz eigene Art und Weise gegenüber solchen supra-staatlichen Einigungsversuchen, wie sie von der Europäischen Union ausgehen, mehr oder minder resistent und/oder immun sind, obwohl es sich in allen drei Fällen um Mitglieder dieses Staatenbundes handelt, die sich aber auch diesbezüglich voneinander unterscheiden in Hinblick auf Funktion, Dauer und Intensität dieser Zugehörigkeit. Dieser implizit in den Fallstudien enthaltene Befund wird dann im letzten Block (E) der Arbeit durch a) die (Wieder-) Aufnahme einiger Vergleichsgesichtspunkte in nun aber komprimierter und ausschließlich darauf konzentrierter Form und b) deren Konfrontation mit den aus der Geschichte und Entwicklung der Europäischen Union herauslesbaren Bemühungen, die Migrationskontrolle über-staatlich zu (re-) formieren, explizit gemacht. Vorgängig dienen die demgegenüber ausgedehnten Fallstudien dazu, dem Leser im Detail zu demonstrieren, auf welche Weise die einzelnen, mit der Migrationskontrolle betrauten staatlichen Behörden ihre Arbeit nicht unbedingt ganz gegen, aber auch nicht unbedingt ganz im Einklang mit den Entwicklungen auf der supra-staatlichen Ebene der Union, auf inter-administrativer und dabei zum Teil auch grenzüberschreitender Ebene und auf je "eigene", unterschiedliche Weise (re-) formulieren und fortschreiben.

Appendix:

Auflistung und Codierung der in den drei Vergleichsstaaten geführten Expertengespräche

Nr.	Organisation	Organisationseinheit(en)	Position (Rang)	Ort	Datum
A 1	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Abteilung Asylangelegenheiten: Arbeitsgruppe Asyl im Europarat (RAG)	Nationaler Sprecher	Wien	08.05.2000
A 2	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BWA)	Zentral-Arbeitsinspektorat (ZAI): Kontrolle illegaler Ausländerbeschäftigung	Abteilungsleiter	Wien	16.05.2000
A 3	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BWA)	Sektion Beschäftigungspolitik: Ausländerbeschäftigung	Abteilungsleiterin	Wien	17.05.2000
A 4	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit: Einsatzgruppe für die Bekämpfung des Terrorismus (EBT)	Leiter	Wien	17.05.2000
A 5	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Abteilung Asylangelegenheiten: Europäisches Asylforum (CIREA)	Nationale Sprecherin	Wien	17.05.2000
A 6	Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV)	Operationsabteilung Assistenzeinsatz/ Grenzraumüberwachung (AssE/GRÜ)	Leiter (Brigadier)	Wien	19.05.2000
A 7	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Referat II/10/a: SIRENE Österreich	Nationaler Leiter	Wien	19.05.2000
A 8	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Bundesasylamt (BAA): Dublin – Referat	Leiter	Wien	22.05.2000
A 9	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Landesgendarmeriekommando (LGK) für Niederösterreich (NÖ): Landesgrenzgendarmerie: Organisations- und Einsatzabteilung	Leiter (Major)	Wien/ St. Pölten	20.09.2000
A 10	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit: Gendarmeriezentralkommando: Abteilung II/23: Grenzgendarmerie (GGD)	Leiter (Brigadier)	Wien	20.09.2000
A 11	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit: Einsatzgruppe für die Bekämpfung des Terrorismus (EBT): Gruppe II/C: Zentralstelle für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität (ZBS)	Leiter	Wien	21.09.2000

Tab. 1: Experteninterviews in Österreich

Nr.	Organisation	Organisationseinheit(en)	Position (Rang)	Ort	Datum
B 1	Landesarbeitsamt Bayern (LAA)	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)	Sachbearbeiter	Bamberg	20.03.2000
B 2	Bundesanstalt für Arbeit (BfA)	Referat Ausländerbeschäftigung	Leiter	Nürnberg	22.03.2000
B 3	Bundesanstalt für Arbeit (BfA)	Referat Bekämpfung illegaler Beschäftigung (BillBG)	Leiter	Nürnberg	22.03.2000
B 4	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	Referat Informationsmanagement und Planung: Inter-Governmental Consultations (IGC)	Nationale Sprecherin	Nürnberg	23.03.2000
B 5	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	Referat Internationale Aufgaben/ EU-Zusammenarbeit: Arbeitsgruppe im Europarat (RAG)	Nationaler Sprecher	Nürnberg	23.03.2000
B 6	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	Referat Internationale Aufgaben/ EU-Zusammenarbeit: Abteilung Umsetzung des Dubliner Übereinkommens (DÜ)	Leiterin	Nürnberg	24.03.2000
B 7	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	Referat Allgemeine Grundsatzangelegenheiten: Reisewegsbeauftragte (RWB)	Sachbearbeiter (Regierungsamtsrat)	Nürnberg	24.03.2000
B 8	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	Referat Internationale Aufgaben/ EU-Zusammenarbeit: Europäisches Asylforum (CIREA)	Nationaler Sprecher	Nürnberg	24.03.2000
B 9	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	Referat Zusammenarbeit mit den MOE/GUS-Staaten (PHARE)	Leiterin	Nürnberg	24.03.2000
B 10	Bundeskriminalamt (BKA)	OA 36: Fachdienststelle Schleusungskriminalität	Leiter (Kriminalhauptkommissar)	Wiesbaden	24.05.2000
B 11	Bundeskriminalamt (BKA)	ZD 34: Nationale Koordinierungsstelle für EU-Angelegenheiten: EUROPOL National Unit Germany	Stellvertretender Leiter	Wiesbaden	24.05.2000
B 12	Bundeskriminalamt (BKA)	ZD 33: Fachdienststelle SIRENE Deutschland	Stellvertretender Leiter	Wiesbaden	24.05.2000
B 13	Bundesgrenzschutz (BGS)	Direktion (BGS-DIR): Dezernat Grenzpolizeiliche Aufgaben	Leiter	Koblenz	25.05.2000
B 14	Bundesgrenzschutz (BGS)	Direktion (BGS-DIR): Zentralstelle Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität (ZUES)	Leiter (Polizeidirektor im BGS)	Koblenz	25.05.2000

Tab. 2: Experteninterviews in Deutschland

Nr.	Organisation	Organisationseinheit(en)	Position (Rang)	Ort	Datum
C 1	UK Police	Kent County Constabulary	Chief Superintendent	Maidstone	15.02.2001
C 2	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Immigration Service (IS) Dover Port	Chief Inspector	Dover	19.02.2001
C 3	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Immigration Service (IS) Dover Port: Forgery Section	Immigration Officer (IO)	Dover	19.02.2001
C 4	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): European Directorate (ED): Eurostar/ Carriers Liability	Case Worker	Croydon	22.02.2001
C 5	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): European Directorate (ED): Visa Policy	Case Worker	Croydon	22.02.2001
C 6	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): European Directorate (ED): EU Immigration/ Liasons	Case Worker	Croydon	22.02.2001
C 7	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Dublin/ Third Country Unit	Senior Case Worker	Croydon	22.02.2001
C 8	Foreign and Commonwealth Office (FCO)	Joint Entry Clearance Unit (JECU)	Director	London	26.02.2001
C 9	Road Haulage Association (RHA)	International Affairs	Head	Weybridge	27.02.2001
C 10	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Training and Development Unit Gatwick Airport	Inspector	Gatwick	18.03.2001
C 11	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Immigration Service Enforcement Directorate (ISED): Operations	Deputy Director	Croydon	22.03.2001
C 12	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Asylum and Appeals Policy Directorate (AAPD): European Asylum Policy Unit	Senior Case Worker	Croydon	22.03.2001
C 13	Home Office (HO)	Immigration and Nationality Directorate (IND): Policy Directorate (INPD)	Case Worker	Croydon	22.03.2001

Tab. 3: Experteninterviews in Großbritannien

### 3. Exkurs: Über Grenzen

Für einen der so genannten "Klassiker" grundlegender soziologischer Begriffsarbeit war die Grenze "nicht eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt".<sup>54</sup> Damit wurde der Begriff der Grenze, dessen Vielschichtigkeit auch in den folgenden empirischen Untersuchungen zur Geltung kommen wird und der deshalb hier zunächst einmal theoriegeleitet zu skizzieren ist, erstmals in den Stand eines Durkheimschen "sozialen Tatbestandes" (*faits social*) erhoben, den es ja in dieser soziologischen Tradition wiederum (ausschließlich) "durch Soziales" zu *erklären* gilt.<sup>55</sup> Betrachtet man hingegen neuere differenzierungstheoretische Ansätze, so mag der Schluss nahe liegen, dass dort der konkrete *räumliche* Grenzbegriff zugunsten eines abstrakten Begriffs von *Systemgrenzen* entweder keine oder nur noch eine äußerst marginalisierte Rolle spielt.<sup>56</sup> Dabei macht aber z.B. Luhmann nicht nur darauf aufmerksam, dass eine Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Funktionssysteme ohne Systemgrenzen gar nicht denkbar ist, sondern dass dabei auch *Raumgrenzen* (nach wie vor) eine Rolle spielen: Zwar würden sie als *Raumschranken* für die meisten, weltweit etablierten und operierenden Funktionssysteme keinen Sinn mehr machen, jedoch sehr wohl "als segmentäre Differenzierung (zum Beispiel in politische Staaten) innerhalb von Funktionssystemen".<sup>57</sup>

Wenn in dieser Arbeit über Grenzen gesprochen wird, dann bezieht sich dies deshalb, allerdings in zweifacher und nicht lediglich räumlicher Hinsicht, auf *politische* Grenzen oder konkreter: (zunächst) auf den (National-) Staat als historisch erfolgreiches, weltweit, von Europa ausgehend, diffundiertes Prinzip der Organisation von Politik. Dieses Prinzip basiert auf drei *formalen* Grundpfeilern, die für das moderne Staatsverständnis jenseits aller *inhaltlichen* Politikbereiche oder *Politikfelder*, wie man es in den Politikwissenschaften heute gerne ausdrückt<sup>58</sup>, *konstitutiv* sind: Der Bestimmung einer *Staatsbevölkerung* als politisches Publikum einerseits; der eines abgegrenzten und abgrenzbaren *Staatsraumes* als territoriale Reichweite der Wirksamkeit politischer Entscheidungsmacht andererseits; und beides schließlich drittens auf der Basis von staatlicher *Souveränität* in Hinblick auf eben diese

---

<sup>54</sup> Simmel 1908, S. 697.

<sup>55</sup> vgl. Durkheim 1893.

<sup>56</sup> Somit mag der Versuch Simmels nicht nur als der erste erscheinen, (Raum-) Grenzen als Gegenstand der Soziologie zu begreifen, sondern gleichzeitig auch als der (vorläufig) letzte. Man mag dann, wie z.B. Girtler (1991 und 1992), beklagen, dass eine "Soziologie der Grenze" (immer noch) unterentwickelt sei.

<sup>57</sup> Luhmann 1997, S. 809.

<sup>58</sup> zur Methode der so genannten Politikfeldanalyse, die hier, trotz oder gerade wegen der Redeweise von *Kontrollfeldern*, ausdrücklich *nicht* angewendet werden soll, vgl. z.B. Schubert 1991.

Entscheidungsmacht.<sup>59</sup> Für das Funktionieren von Politik ist es also nicht nur notwendig, zu bestimmen, *für wen* politische Entscheidungen kollektiv verbindlich sein sollen (Publikum)<sup>60</sup>, sondern auch, innerhalb *welcher* räumlichen Grenzen (Territorium). Werden diese beiden *Grenzbestimmungen* im klassischen Staatsverständnis noch *idealiter* als deckungsgleich betrachtet, so lässt sich *realiter* eine solche Übereinstimmung im Sinne eines politisch als (ethnisch) homogenes Staatsvolk bestimmten Publikums innerhalb der Grenzen eines durch diese wiederum bestimmten Staatsgebietes weniger denn je feststellen.

Dies hat vor allem zwei Ursachen, deren *Zusammenhang* theoretisch wie empirisch zu durchleuchten sich diese Arbeit zur Aufgabe macht: Zum einen in direkter Weise internationale, oder besser: Staatsgrenzen überschreitende, Migration<sup>61</sup> und zum anderen, eher indirekt, die Herausbildung supranationaler, oder besser bzw. hier bevorzugt: über-staatlicher politischer Strukturen.<sup>62</sup> Da eine Staatsgrenzen zumindest vordergründig transzendierende politische *Einheit* sich vor allem auf dem europäischen Kontinent (als zunächst nicht-politischer *Raum*)<sup>63</sup> zu etablieren scheint, sollen im theoretischen Hinblick auf den "Fall Europa" mögliche Veränderungen der Funktionen von Grenzziehungen in Bezug sowohl auf Publikum als auch auf Territorium angesprochen werden, die dann am Schluss der Arbeit (in Kap. E 1) empirisch wieder aufgegriffen werden. Damit soll sowohl *dieses*, die Untersuchung(en) konzeptionell "rahmende" Kapitel (A) abgeschlossen als auch die nachfolgenden, zwar deskriptiver gehaltenen, aber an der oben (in Kap. A 1) skizzierten Beschreibungsfolie stets orientierten (Fall-) Kapitel (B, C und D) in konzeptioneller Hinsicht vorbereitet werden.

---

<sup>59</sup> In der klassischen Terminologie der "Allgemeinen Staatslehre" werden diese drei "Elemente des Staates" Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt genannt; vgl. etwa Jellinek 1900, S.394ff. Um aber den diesen Bezeichnungen impliziten Eindruck zu vermeiden, dass es sich dabei um (naturgegebene) *Substanzbegriffe* handelt, werden hier die Termini Publikum, Raum/Territorium und Souveränität als (politische) *Funktionsbegriffe* bevorzugt.

<sup>60</sup> vgl. für diese Art der Funktionsbestimmung von Politik zuerst Luhmann 1970.

<sup>61</sup> Ähnlich wie bei Hoffmann-Nowotny (1970, S. 107) als einem der deutschsprachigen "Klassiker" der Migrationssoziologie soll hier Migration relativ offen verstanden werden als Prozess der "Ortsveränderung von Personen", allerdings mit der entscheidenden Einschränkung, dass dabei Grenzen von Nationalstaaten überschritten werden müssen. Dies ermöglicht einerseits den Problembezug von Migration im Verhältnis zum Staat und verhindert andererseits eine einschränkende Fixierung des Migrationsbegriffs auf nur bestimmte Formen der Grenzüberschreitung, wie z.B. noch bei Treibel (1990), wo Migration in erster Linie als Arbeitsmigration verstanden wird, was allerdings in der überarbeiteten Neuauflage von 1999 korrigiert wurde, indem dort auch die Fluchtmigration miteinbezogen wird.

<sup>62</sup> Da wie gesagt die semantisch überhöhte Bestimmung eines politischen Publikums als "Volk" oder "Nation" nur *einen* von drei Bestandteilen der Konstitution von Staaten darstellt, werden hier die auf den *Staat* bezogenen und damit Grenzen auch strukturell mit einbeziehenden Formulierungen vorgezogen.

<sup>63</sup> "Das geographische Etikett "Europa" ist natürlich eine Verlegenheitsbezeichnung. Und es täuscht Einheitlichkeit vor, wo auf den ersten Blick nur Verschiedenheit zu sehen ist"; Luhmann 1992, S. 51.



### 3.1 Grenzbegriffe: Staat und Gesellschaft

Die historisch bis heute erfolgreiche Lösung des *politischen* Problems, Souveränität bzw. historisch: Herrschaft über Territorium und Bevölkerung effektiv zu gewährleisten, ist der Staat als *Nationalstaat*.<sup>64</sup> Die Herausbildung von Staaten ist mit zwei Arten der *Grenzziehung* verbunden: Zum einen die räumliche *Begrenzung* der Reichweiten von Entscheidungen durch Staatsgrenzen ("mapping")<sup>65</sup>; zum anderen die *Eingrenzung* des von Entscheidungen betroffenen Personenkreises durch rechtlich fixierte Staatsbürgerschaftsregelungen. In Anlehnung an Bös soll hier ersteres als *externe Grenzleistung* und letzteres als *interne Grenzstruktur* von Staaten bezeichnet werden.<sup>66</sup> Auf diesen beiden Grenzziehungen ruht staatliche Souveränität auf und wird andererseits durch sie stabilisiert. Die für Staaten konstitutive Wechselbeziehung zwischen Souveränität und externer Grenzziehung wird *verkörpert* über ein genau definiertes Territorium; die zwischen Souveränität und interner Grenzziehung durch bestimmte Regeln des Einbezugs (Staatsbürgerschaft) von bestimmten Personen (Staatsvolk) in die monopolisierte *Staatsgewalt* über Staatsgebiet und das Publikum selbst, letzteres beispielsweise durch aktives und passives Wahlrecht.<sup>67</sup> Die dem zugrunde liegenden historischen, aber auch immer wieder zumindest in der politischen Kommunikation zu reaktualisierenden Prozesse sind die der *Territorialisierung* (von Land) einerseits und der *Solidarisierung* (von Personen) andererseits. Letzteres ist zumeist der Versuch, eine (ethnisch, religiös, kulturell etc.) "eigentlich" *heterogene* Bevölkerung eines bestimmten Gebietes als *homogenes* "Volk" durch fiktive Traditionsbildungen wie etwa der Suggestion gemeinschaftlicher, als nationales Schicksal stilisierter Leidenserfahrungen an den Staat als Publikum zu binden. Historisch kann eine solche "*Nationsbildung*" (als *ein* Bestandteil der Staatsbildung), wie im Falle Deutschlands, entweder der (territorialen) Staatsbildung

---

<sup>64</sup> zur Nationenbildung als *semantisches* Korrelat politischer *Struktur*bildung in Form von Staatsbildung vgl. z.B. Stichweh 1994 oder auch Bommers/ Liedtke/ Schumacher 2001.

<sup>65</sup> Dieser, hier intuitiv als "mapping" bezeichnete Prozess der *räumlichen* politischen Grenzkonstitution hat seinen Ausgangspunkt zunächst bei der "geographischen Grenze, die zuerst auch nur in der Ebene -einer Karte- existiert und erst im zweiten Schritt in den Raum tritt, den die Karte repräsentiert" (Bös 1997, S. 53). Diese Grenzziehungen müssen sich allerdings *nicht unbedingt* an geografischen Gegebenheiten wie Flüssen oder Bergketten orientieren (oftmals, um damit auch dort die Suggestion des "natürlich" Gegebenen aufrechterhalten, wo es um Politik geht), sondern können auch willkürlich linear und "reißbrettartig" vorgenommen werden, wie z.B. schon ein nur flüchtiger Blick auf die Ergebnisse jüngster Staatsbildungsprozesse auf dem afrikanischen Kontinent zu zeigen vermag.

<sup>66</sup> vgl. Bös 1997, S. 21ff.

<sup>67</sup> Davon zeugen dann beispielsweise Redeweisen wie "Alle Gewalt geht vom Volke aus" oder die (wörtliche) Fassung von (repräsentativer) Demokratie als "Volksherrschaft", d.h. "modern": das legitime Publikum eines Staates ist über sich selbst souverän, indem es Repräsentanten wählt, die dann im Sinne des "Wählerauftrags" Leistungen für das Publikum erbringen, welches dann wiederum durch Abwahl oder Wiederwahl diese Leistungen negativ oder positiv sanktionieren kann; vgl. für eine Beschreibung dieses politischen Kreislaufes als "Machtzirkulation" Luhmann 1987, S. 142ff. oder auch zusammenfassend Liedtke 1993, S. 29f.

vorausgehend prozessiert werden oder aber, wie im Falle Frankreichs, der (staatlichen) Territorialisierung zur Komplettierung der Bezugspunkte staatlicher Souveränität unmittelbar folgen.<sup>68</sup> Das französische Staatsbildungsmodell der nachrangigen Schaffung einer "(Staats-) Nation" auf einem schon definierten Territorium ist dabei dasjenige, das weltweit die meisten Nachahmer gefunden hat, während das deutsche Modell der nachrangigen Schaffung eines einheitlich abgegrenzten Territoriums für eine bereits definierte "(Kultur-) Nation" aufgrund historischer Sonderbedingungen eher als Ausnahme gelten darf. Es sollte hier aber betont werden, dass (entgegen der beliebten These des "deutschen Sonderweges") in beiden Fällen Territorialisierung nach außen und Solidarisierung nach innen gleichermaßen *aufeinander bezogen* worden sind und *im Ergebnis* früher (wie in Frankreich 1789) oder später (wie in Deutschland 1871)<sup>69</sup> zum Nationalstaat geführt haben, also zu einer zumindest *ähnlichen* politischen Struktur, die durch formal *gleiche* konstitutive Grenzziehungen gekennzeichnet ist.

Staatstheorien beschreiben ihren Gegenstand zumeist als dominantes politisches Organisations- oder *Ordnungsmodell*,<sup>70</sup> das dann über die reine Deskription hinaus normativ entweder für alternativlos gehalten wird oder für "überwindbar" im Zuge der zunehmenden, als "Globalisierung" beschriebenen weltweiten Verdichtungsprozesse (der Kommunikation).<sup>71</sup> Der Grenz- oder auch *Begrenzungscharakter* dieses Prinzips wird dabei in der Regel sowohl von Politikwissenschaftlern als auch von Soziologen zumindest (mit-) berücksichtigt und in einen entsprechend "größeren" Zusammenhang eingebettet. Dies geschieht etwa dann, wenn Politologen von "Internationalen Beziehungen" sprechen<sup>72</sup> oder Soziologen vom Nationalstaat

---

<sup>68</sup> Smith (1986, S. 134ff.) unterscheidet entsprechend zwischen "ethnischen Nationen" wie, neben Deutschland (als so genannte "Kulturnation"), z.B. Polen oder Italien und "territorialen Nationen" wie, neben Frankreich (als so genannte "Staatsnation"; vgl. zu dieser eher "klassischen" Unterscheidung Meinecke 1908), etwa Großbritannien oder Spanien; vgl. für eine staatsbezogener und damit "strukturellere" Interpretation dieser beiden (idealtypischen) Möglichkeiten aber auch z.B. Stichweh (1994, S. 84), der "präexistente Staaten" (Frankreich), die ihre Bürger erst "zur Einheit einer Nation formen", unterscheidet von solchen, bei denen "die postulierte Existenz einer Nation (...) den Anspruch auf eigene Staatlichkeit (...) rechtfertigen soll" (Deutschland).

<sup>69</sup> so dass man, Plessner (1959) korrigierend, in Bezug auf Deutschland eigentlich von einem "verspäteten Staat" (nicht Nation) sprechen müsste.

<sup>70</sup> Der lateinische Wortstamm "status" impliziert ja auch, dem Ordnungsbegriff entsprechend, Stabilität und Beständigkeit. Zur Begriffsgeschichte vgl. z.B. Mager 1968.

<sup>71</sup> vgl. für die erste Position z.B. Bull 1979 und für die beliebte These vom "Ende des Nationalstaates" z.B. Albrow 1998; zur jüngsten sozialwissenschaftlichen Debatte unter dem Schlagwort "Globalisierung" vgl. außerdem die verschiedenen Beiträge in Beck 1998.

<sup>72</sup> vgl. z.B. Bellers/ Woyke 1994; aber auch "die "internationale" Politik ist längst nicht mehr nur eine Angelegenheit der "Beziehungen" zwischen Staaten. Staaten sind vielmehr umgekehrt notwendige regionale Adressen einer Weltgesellschaft, die in sich selbst für die Erfüllung der politischen Funktion zu sorgen hat." (Luhmann 1995a, S. 117). Sie bildet damit "ein weltpolitisches System, das sich zwar auf Regionalstaaten stützt, sich aber nicht mehr darin erschöpft, den Staaten Eigenwilligkeit ("Souveränität") zu konzedieren und im Rahmen "internationaler" Beziehungen wechselseitige Betroffenheiten abzuregulieren" (ebd., S. 115f.).

als "bordered power container"<sup>73</sup> oder als universelles Prinzip der internationalen Ordnung, das historisch in Europa seinen Ursprung hat,<sup>74</sup> also genau dort, wo es zumindest dem Anschein nach in der Gegenwart seine größte Herausforderung erfährt. Historisch aber entwickelte sich seit der frühen Neuzeit "Staat" als "Begriff zur Selbstbezeichnung einer politischen Ordnung",<sup>75</sup> die sich dann während des neunzehnten Jahrhunderts mit der *terminologischen* Trennung von Staat und Gesellschaft konsolidierte. Dabei wurde letzteres als "societas civilis" aber *inhaltlich* stets auf das neu etablierte Ordnungsgebilde bezogen oder ihm zumindest (komplementär) gegenübergestellt.<sup>76</sup> Wenn heute nicht nur alltagssprachlich, sondern oft genug auch in den verschiedensten Sozial- oder *Gesellschaftswissenschaften* (in zumeist vergleichender Absicht) von (nationalen) "Gesellschaften" im Plural gesprochen wird, dann sind damit "eigentlich" (National-) Staaten gemeint.<sup>77</sup> Diese werden demgegenüber aber seit ihrer Entstehung wiederum eher (und enger) mit "government" gleichgesetzt (verstanden als Gegenbegrifflichkeit zur "civil society"), was aber m.E. nur darauf hindeutet, dass es sich bei Staat und Gesellschaft nicht wirklich um *Gegenbegriffe* handeln kann:<sup>78</sup> Die (demokratischen) *Regierungen* gewährleisten lediglich eine Zentralisierung der politischen Funktion *in* der Gesellschaft. Die Tatsache, dass es mehrere sind und man allenfalls im utopischen Sinne von "world government" sprechen kann, zeugt von der offenkundigen Notwendigkeit, klare *territoriale Grenzen* für die Reichweite politischer Entscheidungen zu ziehen. Der daran anknüpfende Sachverhalt, dass diese Entscheidungen *dann* nicht für die gesamte Weltbevölkerung verbindlich sein können, macht es zudem notwendig, auch *personale Grenzen* der staatlichen Zugehörigkeit zu ziehen, die umgekehrt, zumindest zu Beginn der Staatsbildung (und das heißt auch: noch *ohne* Migration), immer *auch* territorial bestimmt ist. Dies verdeutlicht wiederum, dass mit Staat bzw. Regierung gleichzeitig auch immer die "Regierten" mitgemeint sein müssen, sozusagen als "Gesellschaft" des Staates, repräsentiert durch die so genannte "Öffentliche Meinung"<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup> vgl. z.B. Giddens 1987.

<sup>74</sup> vgl. z.B. Lepsius 1990.

<sup>75</sup> Luhmann 2000a, S. 190.

<sup>76</sup> Und auch wenn in z.B. "kommunitaristisch" geprägten Diskursen von "civil society" bzw. *Zivilgesellschaft* die Rede ist, so wird doch zumindest implizit auf den Staat Bezug genommen, der dann eben (als institutioneller *Rahmen*) die Möglichkeiten für die Erhaltung oder Errichtung einer solchen "Bürgergesellschaft" bereitstellen soll; vgl. z.B. die verschiedenen Beiträge in Honneth 1993.

<sup>77</sup> vgl. wiederum Bommers/ Liedtke/ Schumacher 2001.

<sup>78</sup> Vielmehr ließe sich im Luhmannschen Sinne von einer "Einheit der Differenz" sprechen, also der Relationierung zweier Elemente, die man vorgängig (genau zu diesem Zwecke) getrennt hatte.

<sup>79</sup> Es handelt sich dabei sozusagen um ein Selbstbeobachtungs- oder Selbstspiegelungsmedium der (modernen) Politik, welches ihr eine "durchgehende Orientierung an sich selbst" erlaubt, "das heißt an einer Differenz, die eigens für politische Zwecke konstituiert ist. Das ist in einem Mindestsinne die Differenz von Regierenden und Regierten (...) und das ist, wenn "demokratische" Ansprüche gestellt werden, zusätzlich die Differenz von Regierung und Opposition" (Luhmann 1989, S. 147). Letzteres verweist darauf, dass das Problem der politischen

Während die staatlichen Grenz- bzw. *Begrenzungsmerkmale* Territorium und Publikum (als "Regierte") aber relativ leicht empirisch (und dabei mitunter auch quantitativ) zu bestimmen sind, gestaltet sich dies in Bezug auf das dritte, weniger "fassbare" Element der Staatsbildung und -erhaltung ungleich schwieriger: Die seit Bodin<sup>80</sup> als staatliche *Souveränität* bezeichnete (und seit der Etablierung von Demokratie als politischer Norm nicht mehr als *Herrschaft* zu bezeichnende) Bestimmungs- und Verfügungsmacht eben über Territorium und Publikum wird häufig auch mit *Staatsgewalt* assoziiert. Dies bedeutet aber nichts anderes als die Monopolisierung von (zumindest der Androhung) physischer Gewaltanwendung zur (effektiven) *Kontrolle* über wiederum beides, Publikum und Territorium, auf der Seite der u.a. *dazu* (demokratisch) legitimierten Regierung.<sup>81</sup> Der Souveränitätsbegriff schließt aber nun diesen *Kontrollaspekt* der staatlichen Verfügung über die beiden anderen Elemente mit in sich ein und soll daher als wesentlich *weiterer* Begriff hier bevorzugt werden. Seit dem siebzehnten Jahrhundert ist der politische Souveränitätsbegriff, den es zwar auch schon im Mittelalter gab, der aber jetzt durch das neu konzipierte, so genannte "Völkerrecht" legitimiert und reformuliert wurde, auch eng mit dem der *Autonomie* von Staaten oder *staatsähnlichen* Gebilden (gegenüber gleichartig anderen) verbunden. Um diese, heute würde man sagen: *Selbstregulierung* oder *Selbstorganisation* (*unabhängig* von anderen Staaten) zu gewährleisten, wurde es notwendig, ausgehend von dem "internationalen" Recht auf Souveränität, "nationales" Recht so zu setzen, dass der Staat (und mit ihm das politische System) auch unabhängig von bestimmten Personen"stämmen" (Adel) oder bestimmten Einzelpersonen ("Herrschern") dauerhaft und effektiv funktionieren konnte. Das Ergebnis eines solchen Entpersonalisierungsprozesses im Sinne der Unterscheidung von (politischem) Amt und (privater) Person bzw. einer derartigen "evolutionären Restabilisierung" von Politik,<sup>82</sup> die auf neue (demokratische) *Ordnungsbedürfnisse* reagiert, war und ist der auf einer *Verfassung* beruhende so genannte *Rechtsstaat*. Mit der Politik wurde also auch, jedenfalls zu einem großen Teil, das Recht territorialisiert.<sup>83</sup>

---

Rivalität durch "Demokratisierung" umformuliert wird in politische Konkurrenz, die aber nun innerhalb des (Regierungs-) Systems dauerhaft verankert, legitimiert und somit entproblematisiert wird; zur entsprechenden Theorie der politischen Opposition und der "Öffentlichen Meinung" vgl. Luhmann 2000a, S. 164f. und 274ff.

<sup>80</sup> vgl. z.B., neu aufgelegt, Bodin 1987.

<sup>81</sup> Luhmann (1989, S. 88) spricht von einer "Domestikation (oder: "Kasernierung") der physischen Gewalt innerhalb bestimmter Territorien" als das "vielleicht bekannteste Problem, das man mit der Entstehung der modernen Staaten verbindet".

<sup>82</sup> vgl. Wimmer 1996.

<sup>83</sup> In Hinblick auf die Entwicklung der Europäischen Union liegt es jedoch nahe, zwischen (unangetasteter) staatlicher *Souveränität* in rechtlicher Hinsicht und (eingeschränkter) politischer *Autonomie*, also Unabhängigkeit von anderen politischen Einheiten, als *einen* (nicht notwendigen?) Bestandteil von Souveränität wieder stärker zu differenzieren.

Die *politischen* Grenzziehungen über die Kongruenz der drei Elemente Souveränität, Publikum und Territorium<sup>84</sup> konstruieren Staaten als "organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheiten"<sup>85</sup> gegenüber anderen Einheiten, die aber selbst auch Staaten mit genau den gleichen Konstitutionsbedingungen sind. Es lässt sich daher davon sprechen, dass der *gemeinsame* Bezugspunkt dieser Territorialstaaten als "flächendeckend" (in Bezug auf Welt als Erde) durchgesetztes Organisationsprinzip von Politik das politische System der Weltgesellschaft ist.<sup>86</sup> Dieses kann dann als *segmentär differenziert* beschrieben werden in dem Sinne, dass es auf der Ebene seiner Organisation aus voneinander abgegrenzten Segmenten in Form von (Flächen-) Staaten besteht. Die (nicht nur räumlichen) Grenzen trennen in diesem Falle also lediglich formal *gleiche* Struktureinheiten, die als einheitliches politisches System nicht zuletzt über ihre gleichartige Funktion der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen miteinander verbunden sind, so dass mit Bös "die gesamte Entwicklung von Nationalstaaten als Grenzziehungsprozess innerhalb der Weltgesellschaft zu beschreiben ist".<sup>87</sup> Damit ist gleichzeitig auf eine Besonderheit des politischen Systems im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen wie etwa dem der (Welt-) Wirtschaft verwiesen: Es ist gemeinsam und *in Verbindung* mit dem Rechtssystem nach Luhmann das einzige, das nicht "unabhängig von Raumgrenzen" operiert, deren Bedeutung wiederum "in den Interdependenzen zwischen dem politischen System und dem Rechtssystem auf der einen und den übrigen Funktionssystemen auf der anderen Seite" liegt.<sup>88</sup> Staaten in ihrer Eigenschaft als *Rechtsstaaten* werden im soziologisch-systemtheoretischen Rahmen also einerseits als notwendige Bedingung für die (ihrerseits räumlich differenzierte) Erfüllung der politischen Funktion, aber andererseits auch für funktionale Differenzierung *allgemein* betrachtet. In Bezug auf ersteres dient die *interne* segmentäre Differenzierung des politischen Systems in *Territorialstaaten* dazu, "diese Funktion an die regional extrem unterschiedlichen Bedingungen heranzuführen; (...) muss aber immer ein Mindestmaß an "Ähnlichkeit" der Segmente voraussetzen können. Daraus ergibt sich das Problem, Verschiedenheit und

---

<sup>84</sup> Früher hätte man noch (substantialistisch) gesagt: Herrschaft, Volk und Land.

<sup>85</sup> so bereits Heller 1937.

<sup>86</sup> zur (System-) Theorie der Weltgesellschaft vgl. bereits "klassisch" Luhmann 1975, S. 51-71; oder "neuer" z.B. Stichweh 1995; zur aktuellen Popularisierung (und vermeintlichen "Neuerfindung") des Begriffs vgl. z.B. die verschiedenen Beiträge in Beck 1998; "Der Sinn des Staatsbegriffs liegt fast nur noch darin, dass er der Differenzierung des Weltsystems der Politik eine intern unentbehrliche Form anbietet" (Luhmann 2000a, S. 196). Für die neuere soziologische Systemtheorie hat also der Begriff des politischen Systems den Staatsbegriff als wichtigsten politischen Ordnungsbegriff abgelöst. Er umfasst als neue theoretische Ganzheit die gesamte "Staatenwelt" und hat zudem den Vorteil, nicht auf bestimmte, mit dem älteren Staatsbegriff (als "government") verknüpfte (staatliche) Institutionen festgelegt zu sein: Für Luhmann vollzieht sich Politik nicht mehr in erster Linie *durch* den Staat, sondern lediglich in Bezug auf den Staat.

<sup>87</sup> Bös 1997, S. 139.

<sup>88</sup> Luhmann 1997, S. 166ff.

Gleichheit zugleich zu garantieren. Das geschieht durch Reduktion der Gleichheit auf "Staatlichkeit"<sup>89</sup>. Dadurch wird aber immerhin erreicht, dass trotz (welt-) regional unterschiedlicher Entscheidungslagen die Verbindlichkeit von politischen Entscheidungen *überall* gewährleistet ist, wenn auch jeweils *lokal und personal begrenzt* bzw. auf ein jeweils *bestimmtes* Territorium und Publikum bezogen. Dabei muss es in Bezug auf den zweiten Punkt an dieser Stelle noch als offene Frage betrachtet werden, ob Staaten Individuen tatsächlich auch in andere Funktionssysteme als das politische, dessen (segmentierte) Bestandteile sie ja selbst sind, *vermitteln*. Eine *direkte* Inklusion findet jedenfalls zunächst nur qua Staatsbürgerschaft in das *politische* System statt.<sup>90</sup> Diese Form der Inklusion (politisch) ist jedoch *universal*, da jedes Individuum im Prinzip (mindestens) einem Staat angehört und, nachdem die meisten Menschenrechte an den Besitz einer Staatsbürgerschaft gebunden sind, auch angehören *muss*.<sup>91</sup> Dabei ist umgekehrt, um es mit Stichweh zu formulieren, der "Prozess der Inklusion von jedermann in das politische System - mit einem zwischen Pflichten und Rechten oszillierenden Bedeutungsspektrum von "Inklusion" - (...) vermutlich der eigentliche Schlüssel für die Entstehung der modernen Nationen"<sup>92</sup> *und*, so sollte man m.E. hinzufügen, der darauf bezogenen Staaten.

### 3.2 Grenzfunktionen: Ein- und Ausschluss, Identität und Zugehörigkeit

Das Institut der Staatsbürgerschaft ist die historisch durchgesetzte, weltweit diffundierte Lösung des Problems der Erzeugung von Solidarität *nach innen* (durch die politische Inklusion von zu Staatsangehörigen *erklärten* Personen) im Rahmen des Nationalstaats, der aber gleichzeitig *nach außen* abgegrenzt werden muss. Auch diese negative Funktion erfüllt die politische *Inklusionsform* Staatsbürgerschaft, indem sie gleichzeitig politische *Exklusion* von Nicht-Staatsangehörigen erlaubt.<sup>93</sup> Sie zieht also Grenzen der formalen politischen

---

<sup>89</sup> Luhmann 2000a, S. 225ff.

<sup>90</sup> "Staatsbürgerschaft relationiert den Einzelnen zum politischen System im (und *durch* den; ML) Nationalstaat" (Bös 1997:78).

<sup>91</sup> Bös (ebd., S. 160) interpretiert die Bildung von Nationalstaaten sogar als "institutionelle Antwort auf die Forderung nach der Verwirklichung universaler Menschenrechte". Das "Recht auf Zugehörigkeit zu einer partikularen Struktur wie dem Nationalstaat" sei deshalb universal, da in allen Staaten "ein ganzer Katalog von (über- oder supra-staatlichen; ML) Rechten an den Besitz der Staatsbürgerschaft gebunden" werde (ebd., S. 139). Auf diese Figur der Gleichzeitigkeit universaler Rechte und partikularer Strukturen der *Rechtsverwirklichung* wird hinsichtlich der hier zu erörternden Fragestellung weiter unten noch ausführlicher eingegangen werden müssen.

<sup>92</sup> Stichweh 1994, S. 83.

<sup>93</sup> Diese *doppelte* Funktion der Staatsbürgerschaft kommt zwar in den meisten soziologischen Arbeiten darüber durchaus zur Sprache (vgl. z.B. schon Bendix 1964). Ihre *negative* Seite der Abgrenzung bzw. des Ausschlusses von Personen aus einem Staatsgefüge wird aber zumeist gegenüber der *positiven* Seite ihrer Inklusion

*Zugehörigkeit* von Personen zu einem *Staat*, was zwar in den meisten Fällen mit der (Selbst-) Zurechnung einer Person zu einem "Staatsvolk" oder einer "Nation", also mit deren nationaler *Identität* zusammenfällt, hier aber (nicht nur) aus analytischen Gründen auseinander gehalten werden soll. Denn zum einen bezieht sich das eine auf die strukturelle (Fremd-) Einbindung von Personen in das politische System der Gesellschaft (Inklusion) und das andere auf die semantische (Selbst-) Beschreibung von Personen als Mitglieder einer "nationalen" Gemeinschaft (Integration). Zum anderen lässt sich aber auch empirisch gerade in Bezug auf Migranten eine allmähliche Entkopplung des Zusammenhangs von *nationaler* Identität und *staatlicher* (politischer) Zugehörigkeit feststellen, d.h. man mag zwar bestimmte staatsbürgerliche Rechte in Anspruch nehmen und entsprechende Pflichten erfüllen, kann sich deswegen aber trotzdem auch noch einer anderen "Nation" zugehörig *fühlen*.<sup>94</sup> Dies ändert aber nichts daran, dass im Prinzip auch kollektive Identitäten als Selbstbeschreibungen einer Gruppe durch die dann aber *soziale* Konstruktion von Grenzen im Sinne einer Abgrenzung zwischen Innen und Außen bzw. zwischen "in-" und "out-group" erzeugt werden.<sup>95</sup> Dabei kann das *politisch-rechtliche* Grenzkonstrukt Staatsbürgerschaft zwar durchaus "identitätsprägend" wirken und *kollektive* Selbstbeschreibungen oder: Gemeinschaftssemantiken im Sinne einer Abgrenzung von anderen (nationalen) "Wir-Gruppen" artikulieren, verstärken oder bestätigen. Die *primäre* Funktion der Staatsbürgerschaft besteht aber in einer rechtlichen Vermittlungsleistung zwischen

---

vernachlässigt. Nahezu alle sozialwissenschaftlichen Arbeiten zu diesem politischen Prinzip erfassen Staatsbürgerschaft in erster Linie lediglich einseitig als *Inklusionskonzept* (vgl. für einen Überblick z.B. Steenbergen 1994 oder Kymlicka/ Norman 2000). Diese Arbeit macht sich hingegen gemäß ihrer Fragestellung zur Aufgabe, politische Zugehörigkeit auch in ihrer (territorialen) *Exklusionsfunktion* zu begreifen.

<sup>94</sup> Die politische *Idee* des sog. Verfassungspatriotismus (vgl. Sternberger 1990) ist der Versuch, diese beiden Ebenen (des Rechts und der Emotionen) wieder zusammenzubringen, indem eine (gefühlsmäßige) Identifikation mit dem Staat und seinen verfassungsmäßigen Rechtsgrundlagen propagiert wird, die dann sozusagen zur Ausbildung einer "postnationalen", rein (rechts-) staatlichen Identität führt (vgl. z.B. Habermas 1991 und 1996). Da theoretisch wie empirisch einiges dagegenspricht, soll dieser Ansatz an dieser Stelle aber nicht weiter verfolgt werden. Indirekt muss darauf aber weiter unten noch einmal eingegangen werden, wenn es um die Analyse des politischen Versuchs geht, so etwas wie eine *europäische* Identität zu konstruieren, die ja keine nationale, wohl aber ebenso wenig eine staatliche sein kann. Daher liegt hier der Schluss nahe, dass dem Versuch einer solchen "transnationalen" Identitätsbildung wohl eher die "Funktion einer potentiellen Legitimierungsressource für Beschlussfassungen auf europäischer Ebene" zukommt (Reese-Schäfer 1999, S. 253), weshalb der Identitätsbegriff *in diesem Fall* durchaus als Funktionsbegriff und weniger als Selbstbeschreibungskategorie verwendet werden kann; vgl. dazu aber auch Kap. E 1.1.

<sup>95</sup> Nach Eisenstadt (1999, S. 373 und 377) ist eine derartige "Konstruktion von Grenzen und Solidarität (...) jedoch keine rein "symbolische" Angelegenheit": Entsprechende Konstruktionsprozesse nationaler kollektiver Identitäten hätten sich in Europa "als Verbindungen der Konstitutionsprozesse neuer Staaten und der Legitimierung neuer politischer Herrschaftsformen" ergeben. Dabei sei eine "sehr starke Emphase auf territoriale Grenzen als wichtigsten Institutionalisierungsort kollektiver Identität" festzustellen. Dies mag für die historische Herausbildung von Staatlichkeit sozusagen als idealisierende Ausgangsbedingung zwar der Fall gewesen sein, ist aber m.E. heute nicht mehr so eng gekoppelt: Gerade Staatsgrenzen überschreitende Migration und ihre Folgen lassen die Vermutung zu, dass personale *Identifikation* mit einer "Nation" nicht mehr zwingend an den Aufenthaltsort und eben auch nicht mehr unbedingt an die Staatsangehörigkeit der entsprechenden Person

Individuum und Gesellschaft über zumindest *eine* segmentierte (staatsförmige) Sub-Einheit des *politischen* Systems der (Welt-) Gesellschaft.

In diesem Sinne bedeutet auf der strukturellen Ebene (individuelle) politische *Zugehörigkeit* (im Gegensatz zu kollektiver, nicht unbedingt politischer, sondern z.B. "ethnischer" *Identität* auf eher semantischer Ebene) nichts anderes als die Möglichkeit der legitimen *individuellen* Inanspruchnahme *politischer* sog. Bürgerrechte. Letztere haben sich historisch in der von Marshall beschriebenen Drei-Stufen-Abfolge<sup>96</sup> zu einem Bündel *verschiedenster* Partizipationsrechte addiert: Zunächst die Einräumung *ziviler* (Bürger-) Rechte im achtzehnten, dann die Vergabe *politischer* Rechte im neunzehnten, und schließlich die von *sozialen* Rechten im zwanzigsten Jahrhundert mit der dortigen (expansiven) Entwicklung von Staaten zu *Wohlfahrtsstaaten*.<sup>97</sup> Es handelt sich also um eine kontinuierliche, sukzessive Ausweitung von Staatsbürgerrechten für eine zudem immer größere Zahl von Personen, so dass politische Inklusion als historisch *expansiv* beschrieben werden kann. Auch das mag ein Grund dafür sein, dass bei soziologischen Betrachtungen die *exklusive* (Kehr-) Seite der Staatsbürgerschaft häufig nur "mitläuft", aber selbst nicht weiter thematisiert oder untersucht wird. Hier soll aber demgegenüber festgehalten werden, dass die Entwicklung und der Mechanismus dieses (weltweiten) politischen Inklusionsprinzips immer als ein rechtlich fixierter, also ein über Staatsbürgerschaftsregelungen durch das (nationale *und* internationale) Rechtssystem kodifizierter Prozess der politischen Inklusion *und* Exklusion (von Staats- bzw. Nicht-Staatsangehörigen) zu fassen ist. Zudem handelt es sich insofern um ein *doppeltes* Inklusionsprinzip, als *Staatsangehörigkeit* die formale Mitgliedschaft in einem Staat bezeichnet, auf die aber dann die *Staatsbürgerschaft* als Partizipation an den damit verknüpften Rechten aufruht.<sup>98</sup>

---

gebunden ist, auch wenn dieser Zusammenhang immer wieder (dann aber eben doch nur "symbolisch") politisch lanciert wird.

<sup>96</sup> vgl. Marshall 1949, S. 73ff..

<sup>97</sup> vgl. zu letzterem z.B. Luhmann 1981; zur jüngeren "kulturalistischen" Kritik an diesem dreistufigen Modell, die den "civil, political and social rights" noch die Dimension sog. "cultural rights" hinzufügen möchte, vgl. etwa Turner 1993.

<sup>98</sup> Mit dieser Unterscheidung wird zwar an einen Vorschlag von Bauböck (1994) angeknüpft, doch soll hier vermieden werden, Staatsbürgerschaft als "soziales Gut" (wie etwa Wohlfahrt, Bildung oder Freizeit) zu stilisieren: Durch die enge Verknüpfung beider Komponenten bezeichnet auch die formale *Staatsangehörigkeit* nichts anderes als einen (damit eben verknüpften) *Rechtsstatus*. Genau in diesem formalen Sinne soll dann auch die hier eingeführte Formulierung "politische Zugehörigkeit" (zum *Staat*) verstanden und explizit von einem individuellem oder persönlichem *Zugehörigkeitsempfinden* (eher "Identität" in Bezug auf eine "Nation") abgegrenzt werden. Für den Fall der Europäischen Union, also einer politischen *Einheit*, die zwar weder Staat ist noch sich auf eine (einzig) "Nation" bezieht, die aber dennoch Territorium und Publikum für sich in Anspruch



### 3.3 Grenzüberschreitungen: Migration und Kontrolle

Während Staatsbürgerschaft staatliche oder staatlich vermittelte Inklusion von Personen in (nicht nur) das politische (Welt-) System reguliert und damit gleichzeitig staatsinterne Grenzen strukturiert, die an nationales Recht gebunden sind, handelt es sich bei Migration zunächst um Bewegungen von Personen über *externe* Grenzen, die an (staatlichen) Raum gebunden sind. Da Staaten aber beides, also *interne*, auf Personen bzw. Publikumsbestimmung bezogene Grenzen ebenso wie *externe*, auf Territorium bzw. Raumbestimmung bezogene Grenzen, gleichermaßen (re-)produzieren, generieren und dabei aufeinander beziehen, wird Migration zunächst als *Überschreitung* der Raumgrenzen durch Personen, dann aber auch in Bezug auf die *Identifizierung* dieser Personen als zugehörig oder nicht zugehörig, zu einem selbsterzeugten, zunächst (rechts-) technischen Problem für den jeweils betroffenen Staat. Die etablierte Lösung dieses Problems besteht in der "souveränen" *Kontrolle* sowohl über die *Außengrenzen* des Territoriums als auch, zum Zwecke der sog. inneren *Sicherheit*, über (nicht nur) zugewanderte Personen, die sich bereits *innerhalb* dieser Grenzen aufhalten. Migrationspolitik hat damit die (doppelte) Funktion, nicht nur diejenigen Personen zu bestimmen, die politische Raum- und damit Staatsgrenzen überschreiten dürfen, sondern auch, unter welchen *Bedingungen* diese Personen in Bezug auf ihre Eigenschaften (zumeist als Angehörige eines bestimmten Personenkreises) auf das Territorium kommen bzw. dort bleiben dürfen *oder eben nicht*. Werden Raumgrenzen für *bestimmte* Personen und somit lediglich *selektiv* geschlossen, so soll dies gemäß der bis hierhin bereits entfalteten begrifflichen Konzeptionalisierung als *externe* Exklusion dieser Personen bezeichnet werden. Wird Personen, die bereits die externen Grenzen überschritten haben, der Zugang zur Staatsbürgerschaft und zu den damit verknüpften Rechten verweigert, so handelt es sich entsprechend um interne (politische) Exklusion.<sup>99</sup> Während aber nun beispielsweise "unerwünschte" oder illegitime Flüchtlinge, die sich noch nicht auf dem staatlichen Territorium (ihrer Wahl?) aufhalten, zumindest in einem rein technischen Sinne relativ leicht an der Grenze abzuweisen, also leicht *extern exkludierbar* sind, gilt dies für wie auch immer auf das Gebiet bereits gelangte, dann in der Regel: (zunächst) Asylbewerber *nicht*. Hier gestaltet sich eine *Ausweisung* im Gegensatz zu einer unmittelbaren *Ab- oder Zurückweisung*

---

nimmt (im Sinne von Kontrolle und Souveränität?), muss diese begriffliche Engführung dann aber noch einmal eingehend überprüft werden; vgl. hierzu wiederum Kap. E 1.1.

<sup>99</sup> Damit wäre die "klassische" Redeweise von (sozialen) Schließungsprozessen, die auch in Bezug auf Migrationspolitik und Staatsbürgerschaft (immer noch) gerne verwendet wird (vgl. etwa Bös 1997, S. 179ff.), in einem eher systemtheoretischen Sinne reformuliert; zur spezifisch systemtheoretischen Verwendungsweise des

an der Grenze<sup>100</sup> ungleich (administrativ) schwieriger, langwieriger *und* kostenintensiver, da die betroffenen Personen *nicht zuletzt aufgrund ihrer rein physischen Präsenz im staatlichen Raum* Anspruch auf Mindesteinbindung in den territorialen Sozial- und Rechtsstaat haben. Dies allerdings nach Maßgabe *international* verbindlicher Rechtsnormen, die dann aber nichtsdestotrotz im *nationalstaatlichen* (Rechts-) Rahmen umgesetzt werden müssen: Die sog. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 verpflichtet ihre Unterzeichnerstaaten (und das sind mit wenigen, zu vernachlässigenden Ausnahmen nahezu alle "souveränen" Staaten des politischen Weltsystems) zur Einhaltung bestimmter Verhaltensweisen gegenüber Flüchtlingen, von denen die wichtigste und hier entscheidende das sog. "Non-Refoulement" nach Art. 33 GFK ist: Demnach dürfen diejenigen Flüchtlinge, die entsprechend *nach internationalem Recht* diese Eigenschaft als (Rechts-) Status zuerkannt bekommen haben, nicht außer Landes verwiesen werden, und zwar auch dann nicht, wenn sie *nach nationalem Recht* beispielsweise als Asylbewerber abgelehnt worden sind.<sup>101</sup> Um aus einem (kontrolliert) umgrenzten Raum *ausgewiesen* werden zu können, muss man jedoch erst einmal dort hinein gelangt sein. Daher ist es ebenso wichtig zu betonen, dass die GFK *gleichzeitig* auch die rechtliche Grundlage für eine externe Exklusion von Flüchtlingen, also deren direkte Zurückweisung bereits *im Vorfeld* jeder Grenzüberschreitung, bildet: Denn sie gewährt Flüchtlingen zwar einen internationalen Rechtsstatus, was aber weder heißt, dass ihnen (auf nationalstaatlicher Ebene) Asyl gewährt werden muss, noch, dass sie ein explizites Recht

---

(in der Migrationsforschung mittlerweile inflationär verwendeten) Begriffspaars Inklusion/ Exklusion vgl. z.B. Luhmann 1995b, S. 237-264.

<sup>100</sup> Für beides wird in der politisch-öffentlichen Debatte der Bundesrepublik gleichermaßen der Begriff der *Abschiebung* verwendet, um damit eine *restriktive* Politik gegenüber Flüchtlingen *und* Asylbewerbern zu kennzeichnen (und zu beklagen). Damit wird aber die hier relevante Unterscheidung zugunsten einer generalisierenden politischen Rhetorik der Schließung bzw. "Abschottung" verwischt. Ganz abgesehen davon, dass dabei oftmals sogar nicht einmal zwischen intern lediglich *politisch* exkludierten Personen (nicht-deutscher Staatsangehörigkeit), z.B. sog. "ausländischen Arbeitnehmern", und wesentlich vielfältiger exkludierten "ausländischen" Personen wie Asylbewerbern differenziert wird, gilt dies erst recht für die verschiedenen Maßnahmen gegenüber verschiedenen Arten von Flüchtlingen: "Abgeschoben" werden die nach einem rechtmäßigen (oft langwierigen, aber zunehmend "beschleunigtem") Verfahren *abgelehnten* Asylbewerber (obwohl die meisten nach Maßgabe internationalen Rechts als sog. "De-Facto-Flüchtlinge" bleiben müssen bzw. dürfen) ebenso wie die nach einem Schnellverfahren und kurzfristigem Aufenthalt in sog. "extraterritorialen" Zonen des Ankunftsflughafens wieder zurückgeschobenen bzw. zurückgeflogenen Bewerber mit "offensichtlich unbegründeten" Anträgen oder "illegitime" Flüchtlinge mit beispielsweise gefälschtem Pass o.ä., die *direkt*, also ohne jegliches Verfahren oder einen länger als eine Nacht währenden Aufenthalt am Flughafen, in ihre sog. Heimat "rücküberführt" werden. Im Gegensatz zu den "regulären" und, wenn abgelehnt, nur zu einem geringen Teil *nationalrechtlich* regulär "abgeschobenen" Asylbewerbern, handelt es sich also bei den beiden letztgenannten Gruppen von "Abgeschobenen", die neuerdings auch als sog. "Schüblinge" bezeichnet werden, um solche, die sich nie auf dem (offiziellen) Territorium der Bundesrepublik aufgehalten haben und sozusagen "Opfer" einer sog. "Flughafenregelung" sind, die etwas mit den Bemühungen um so etwas wie eine "europäische" Asylpolitik zu tun hat; vgl. dazu aber Kap. E 3.

<sup>101</sup> Dies führt dann dazu, dass sich z.B. auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik *international rechtmäßig*, aber national lediglich "geduldet" so genannte "Konventions"- oder "Bona-Fide" und so genannte "De-Facto"-Flüchtlinge aufhalten. Erstere sind solche, die der so genannte Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten

darauf hätten, staatliche Grenzen (beliebig) zu überschreiten. Da also diese internationale (Menschen-) Rechtskonvention zwar Verbindlichkeiten für den staatlichen Umgang mit bereits in den Staat als *Territorialstaat eingereisten* Flüchtlingen in Form eines *Bleiberechts* formuliert, andererseits aber ausdrücklich *kein Einreiserecht* begründet, bleibt dem Staat die Möglichkeit der "eigeninitiativen" externen Exklusion "unerwünschter" oder illegitimer Flüchtlinge trotz GFK ungenommen. Oder mit anderen Worten und sozusagen als "Zwischenergebnis": Zumindest das internationale (Flüchtlings-) Recht scheint nicht in der Lage, die staatliche Souveränität in Hinblick auf die Kontrolle des Territoriums oder wenigstens *des Zugangs zum* Territorium einschränken zu können.<sup>102</sup> Aber auch die Souveränität von Staaten in Hinblick auf die Bestimmung ihres Publikums wird dadurch mindestens ebenso wenig angetastet: Denn *auf dem* Territorium lediglich aufgrund internationaler Verpflichtungen "geduldete", aber nicht nach nationalem Recht "anerkannte" Personen sind im Gegensatz zu anderen, z.T. "gewollten" bzw. "erwünschten" Migrantengruppen weit davon entfernt, von dem entsprechendem Staat mit politischen Inklusionsofferten bedacht zu werden.<sup>103</sup> Es ist im Gegenteil zu vermuten, dass interne, aber vor allem auch *externe Exklusionen* einiger weniger *bestimmter* Migrantengruppen in dem Maße mit dem Verweis auf das politische Ziel der inneren Sicherheit *stabilisiert* werden, wie politische *Inklusionen* auf immer mehr *andere* Migrantengruppen *innerhalb* eines kontrolliert (!) abgegrenzten Territoriums gemäß dem Prinzip des Inklusionsuniversalismus *ausgeweitet* werden.<sup>104</sup>

---

Nationen (UNHCR) gemäß GFK als solche betrachtet und letztere diejenigen, die aufgrund des internationalen "Non-Refoulement" Grundsatzes nicht ausgewiesen werden *dürfen*.

<sup>102</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Kimminich 1992, S. 168; Inwieweit eine solche Kontrollsouveränität (und -kapazität) jedoch im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union angetastet oder "aufgeweicht" werden kann, wird im Verlauf der empirischen Untersuchung (weiter unten) noch ausführlich zu erörtern sein.

<sup>103</sup> so wie dies z.B. in der Bundesrepublik der neunziger Jahre in Form von sukzessiven Erleichterungen der (potentiellen) Einbürgerung von bereits lange auf dem Territorium "lebenden" (und nicht lediglich "sich aufhaltenden"; unabhängig davon, ob die möglicherweise auch dort leben *wollen*) sog. Ausländern der Fall ist. Es handelt sich dabei vor allem um die in den fünfziger und sechziger Jahren explizit "angeworbenen" ausländischen *Arbeitnehmer*, damals noch als "Gastarbeiter" bezeichnet, sowie deren "nachgezogenen" Familien oder bereits in der Bundesrepublik geborenen Folgegenerationen. Da es sich hierbei aber um "versteckte Deutsche" oder allgemein um sog. "Staatsbürger im Wartestand" handelt und sich somit hier die Frage der (dauerhaften) Exklusion nicht wirklich stellt, spielen sog. Arbeitsmigranten in Hinblick auf die Fragestellung (und auch im weiteren Verlauf der Untersuchung) eine nur untergeordnete Rolle. Sowohl auf staatlicher als auch auf europäischer Ebene kann (empirisch) beobachtet werden, dass (nicht nur politische) Exklusion sich in erster Linie auf (nicht nur politische?) Flüchtlinge konzentriert. Ob damit aber auch generell eine verstärkte *Schließungs-* (in Bezug auf Territorium) bzw. *Ausschlusspolitik* (in Bezug auf Personen) konzediert werden kann, so wie es etwa die Metapher von der "Festung Europa" suggeriert, bleibt noch zu untersuchen.

<sup>104</sup> Damit stünde, vorsichtig ausgedrückt, die Befürchtung oder, wie Luhmann (1995a, S. 118) bereits (vorschnell) konstatiert, "Erfahrung, dass weltgesellschaftliche Diskrepanzen und Zusammenbrüche wirtschaftlicher oder politischer Leistungsfähigkeit Migrationsbewegungen von riesigem Ausmaße auslösen, für die kein freier Raum mehr zur Verfügung steht" (andere sprechen bezüglich dieses Szenarios auch von "neuer Völkerwanderung"), exemplarisch dafür, dass es Inklusion ohne gleichzeitige Exklusion nicht geben kann

### 3.4 Grenzverschiebungen? - Der Fall Europa

Geht man mit Luhmann davon aus, dass "die laufende Erneuerung von Sicherheits- und Kontrollillusionen ein Hauptproblem künftiger Politik werden wird",<sup>105</sup> so findet man diese Diagnose in dem, was hier vorläufig "Fall Europa" genannt werden soll, bereits heute empirisch bestätigt. Denn mittlerweile traut sich auch die (politikinhaltlich erweiterte) Europäische Union als "überstaatliche" (auch) *politische* Einheit Kontrolle über *ihre* Außengrenzen und *ihr* (gesamtes) Territorium in Sinne von "innerer Sicherheit" ausdrücklich zu. Dabei ist sie aber nach wie vor auf etablierte *staatliche* diesbezügliche Infrastrukturen angewiesen, die von niemand anderem als von ihren Sub-Einheiten, sprich: den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden können. So kann man beispielsweise wohl kaum davon sprechen, obwohl dies häufig getan wird, dass "neue" (räumliche) Grenzen gezogen und die "alten" Staatsgrenzen dafür aufgehoben werden. Vielmehr handelt es sich zum einen um eine, wenn man so will, *Duplizierung* von denjenigen Grenzen, die neben den nach wie vor bestehenden Staatsgrenzen nun *auch* noch, und zwar *zusätzlich* und nicht etwa: stattdessen, Außengrenzen eines allen Mitgliedsstaaten gemeinsamen EU-Territoriums bilden. Man könnte also sagen, dass sich räumliche Grenzziehungen nicht, wie häufig suggeriert wird, zurückgenommen werden, sondern dass sie sich ganz im Gegenteil eher vervielfältigt bzw. addiert haben. Zum anderen bezieht sich das, was unter dem Stichwort "Schengen" oftmals als "Abbau von europäischen Binnengrenzen" beschrieben wird, nicht auf die physischen (Raum-) Grenzen zwischen den Mitgliedsstaaten *an sich*, sondern vielmehr auf die dort entweder gar nicht mehr oder in geringerem Maße als vor "Schengen" praktizierten *Grenzkontrollen*. Wenn man also überhaupt in Hinblick auf Europa von Grenzverschiebungen reden sollte, dann können damit allenfalls Verschiebungen der Grenzkontrollen an die "neuen" gemeinsamen Außengrenzen gemeint sein, die aber nach wie vor auch noch Grenzen der jeweiligen dort angesiedelten *Staaten* sind und auch in erster Linie von *staatlichem*, und nicht etwa: europäischem Personal kontrolliert werden. *Zusätzliche* (Grenz-) Kontrollaufgaben und entsprechende Kompetenzen werden also nicht *an* "Europa" abgegeben, sondern im Gegenteil *von* "Europa" *an* bereits etablierte staatliche Infrastrukturen

---

(Luhmann selbst hat dieses Beispiel allerdings nie weiter ausgeführt). Dieser Zusammenhang soll aber hier, wie weiter oben bereits angekündigt, weniger im Sinne einer eher "klassischen", aber auch im Erklärungspotenzial begrenzten soziologischen Terminologie der "Dialektik" von Öffnung und Schließung formuliert werden (in diesem Falle wäre das dann die Öffnung oder Schließung von politischen Territorien gegenüber Personen als Migranten). Vielmehr soll die bereits angeschnittene Forschungslinie weiterverfolgt werden, die davon ausgeht, dass die Untersuchung von Migration in Bezug auf (abnehmende?) Staatlichkeit in Europa die *theoretische* Annahme Luhmanns (1995b, S. 261), dass Inklusion und Exklusion die "Primärdifferenzierung" bzw. Leitdifferenz des neuen Jahrhunderts sein könnte, *empirisch* erhärten kann.

delegiert.<sup>106</sup> Während, zunächst lediglich in Hinblick auf Kontrolle, die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedsstaaten relativ an Bedeutung *verlieren*, verzeichnen die gemeinsamen Außengrenzen einen *Bedeutungszuwachs*. Europäische (Raum-) Grenzen verlieren *und* gewinnen also gleichzeitig und gleichermaßen an Bedeutung. Da sich die "neue" Europäische Union (EU) aber strukturell gesehen ganz im Gegensatz zur "alten" Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" (EWG) weniger denn je als rein *ökonomischer*, sondern zusehends *auch* als *politischer* "Zweckverband" von Staaten versteht<sup>107</sup>, wird der Bedeutungszuwachs *ihrer* Grenzen, die dann eben nicht mehr "nur" Zoll- und Handelsgrenzen sind, nunmehr auch in Bezug auf Grenzüberschreitung von *Personen*, sprich: Migration relevant. Da (ökonomische) Arbeitsmigration nach wie vor nationalstaatlich reguliert wird, gilt dies vor allem für (politische) Fluchtmigration, also für nicht in erster Linie (oder vordergründig) ökonomisch *motiviert* Grenzüberschreitungen. Diese Form der (Zwangs-) Migration wird zwar auch (und noch) nationalstaatlich zu regulieren versucht, doch gestaltet sich dies angesichts des relativen *Kontrollverlustes* an den *staatlichen* Binnengrenzen (ohne entsprechende Kooperation) zunehmend als schwierig, weshalb sich Bemühungen um einen kompensatorischen *Kontrollgewinn* an den *europäischen* Außengrenzen vor allem auf Flüchtlinge beziehen.<sup>108</sup>

Der Bedeutungszuwachs europäischer (Raum-) Grenzen spiegelt sich aber nicht nur in deren (auch *staatlicher*) Funktionalisierung zur Abwehr von (unerwünschten) Migranten *nach außen* wider, sondern ebenso in den Konstruktionsversuchen einer "europäischen" und eben nicht mehr nur lediglich "nationalen" oder "staatlichen" Identität *nach innen* (in Abgrenzung zum Beispiel zu "außereuropäischen" Flüchtlingen). Territoriale Grenzziehungsprozesse werden (in staatlicher Manier) mit personalen Grenzziehungen der Zugehörigkeit von Personen verknüpft, wobei letztere dann mit ersteren die Parallele aufweisen, dass es sich auch hier um lediglich *additive* Grenzkonstruktionen handelt, die Zugehörigkeiten zu Staaten eben nicht ersetzen, sondern nur eine *zusätzliche* Identitätsmöglichkeit, oder negativ

---

<sup>105</sup> vgl. Luhmann 1995a, S. 117.

<sup>106</sup> In der Bundesrepublik gerät damit etwa der Bundesgrenzschutz (BGS) in die (Doppel-) Rolle, nicht mehr nur eine staatliche, sondern gleichzeitig auch eine "überstaatliche" (Unions-) Grenze unter Kontrolle zu halten. Da diese aber mit den Staatsgrenzen zu Polen und der Tschechischen Republik zum Zeitpunkt der Erhebung räumlich identisch waren, könnte man hier von einer "Doppelgrenze" sprechen, was noch einmal unterstreicht, dass bestehende Grenzen durch die europäische Entwicklung nicht etwa abgebaut werden, sondern durch die *Addition* "neuer" Grenzen möglicherweise sogar stabilisiert werden könnten.

<sup>107</sup> vgl. z.B. Ipsen 1972; Damit soll nicht behauptet werden, dass dieses *Ziel* einer auch *politischen* Einheit nicht auch schon in den Anfängen des so genannten europäischen Einigungsprozesses zumindest *gesetzt* worden war; vgl. dazu aber (einmal mehr) Kap. E 1.

<sup>108</sup> vgl. dazu aber die jeweiligen (Länder-) Kap. B, C und D 2.

formuliert: Identitäts*zumutung* bereitstellen.<sup>109</sup> Die noch von Luhmann Mitte der 1990er Jahre so gestellte Frage, ob es dabei "um ein Zusammenführen von Nationen geht, oder ob es eher darum geht, wie sich Europa als ein territorial umgrenztes Gebilde in eine Weltgesellschaft einbringt",<sup>110</sup> hätte sich damit zugunsten von letzterem geklärt. Und der späteren Annahme von Münch, dass der "europäische Identitätsgewinn einen nationalen Identitätsverlust nach sich zieht" und dass man daher von einer (dialektischen) "Verlagerung von Identitätszurechnungen von der nationalen auf die europäische Ebene" sprechen könne,<sup>111</sup> muss daher doch eher skeptisch entgegengetreten werden, zumal an gleicher Stelle sofort konzediert wird, dass es sich bei einer solchen "Identitätsverlagerung von der Nation hin zu Europa jedoch nicht um ein Nullsummenspiel handeln" müsse und sich entsprechend eine "europäische Identität" auch heranbilden könne, "ohne die nationale Identität aufzugeben", was dann, der hier vertretenen These wieder näher kommend, als "Identitätswachstum" bezeichnet wird.<sup>112</sup> Eine rein additive Erweiterung oder Ergänzung personaler Grenzziehungen findet aber nicht nur auf der (semantischen) Ebene der kollektiven Selbstbeschreibungen und darauf aufruhenden Identitätskonstruktionen statt (im Sinne einer Abgrenzung zu "Nicht-Europäern"), sondern ebenso auf der (strukturellen) Ebene der (rechtlich-politischen) Zugehörigkeit (dann aber im Sinne einer Abgrenzung zu Nicht-EU-Bürgern), so dass man auch von einem "Rechtswachstum" durch die *zusätzliche* sog. "Unionsbürgerschaft" sprechen könnte.

Beides zusammengenommen, *additive* territoriale *und* personale Grenzziehungen in Europa, wird dann als (politische) "Europäische Union" bezeichnet. Historisch und auf der Ebene der Semantik gesehen handelt es sich dabei um einen unter einer "Vielzahl von unterschiedlichen Ersatztermini für Staat (...), die jeweils angekoppelt werden können, um engere (oder weitere;

---

<sup>109</sup> "Die Betonung der territorialen Komponenten kollektiver Identität führt zu einer sehr engen Verbindung zwischen dem Aufbau von einzelnen Staaten und dem großer "umfassender" Kollektivitäten - dem europäischen Nationalstaat" (Eisenstadt 1999:378). Auch hier wird eine Parallele zwischen der Konstruktion territorialer und personaler Grenzen hergestellt, wobei letztere dann zu "kollektiven Identitäten" führen. Allerdings wird hier, ähnlich wie bei Lepsius (1990) oder auch Habermas (1996), offen gelassen, ob die Rede vom "europäischen Nationalstaat" auf das *historisch* weltweit durchgesetzte *Modell* bezogen bleibt, oder ob damit *auch* die *utopistische* Vorstellung eines postnationalen Staates "Europa" gemeint ist. Lepsius spricht, in Anlehnung an Francis (1965), allerdings (genauer) von einem europäischen "Nationalitätenstaat" und vermeidet damit zumindest den Eindruck, dass es so etwas wie ein (einheitliches) europäisches "Volk" geben könnte.

<sup>110</sup> Luhmann 1994, S. 6.

<sup>111</sup> Münch 1999, S. 238ff.

<sup>112</sup> Münch (ebd., s. 241) knüpft dann aber aufgrund empirischer Befunde (Eurobarometer), die ergeben hätten, dass "die Identifikation mit Europa um so größer ist, je weniger Stolz auf die eigene Nation gezeigt wird", ein solches "Identitätswachstum" dennoch an eine "Relativierung der nationalen Identität", so dass er dann letztlich doch wieder etwas anderes meint als das, was hier als "Ergänzung" oder *Addition* von, nicht nur territorialen, Grenzziehungsprozessen bezeichnet werden soll.

ML) Assoziationen zu wecken."<sup>113</sup> Strukturell betrachtet ist das, was damit bezeichnet wird, zwar ohne Zweifel ein *politisches Gebilde*, das über ein eigenes Territorium und ein Publikum (in Form von "Unionsbürgern") verfügt. Da diese klassisch *einem Staat* zugeordneten Elemente aber auf denselben Elementen *einer Vielzahl von Staaten* aufrufen und daher als "abgeleitet" zu betrachten sind, stellt sich die Frage, ob nicht-staatliche Souveränität über "transstaatliches" Territorium und "transnationales" Publikum möglich ist. Dies hängt dann wohl vor allem davon ab, inwieweit die "eigentliche" Souveränität der Mitgliedsstaaten nicht zuletzt in Bezug auf die beiden anderen konstitutiven Elemente durch so etwas wie eine europäische "Regierung" angetastet wird. Nicht zuletzt deswegen, weil die "Gesellschaft" Europas nicht mehr auf primär ökonomische Zusammenhänge reduziert wird, steigern sich zwar die *Möglichkeiten* dazu in dem Maße, in dem die Idee einer auch *politischen* Union Europas Gestalt annimmt. Dies sagt aber noch nichts über *Wahrscheinlichkeiten* für entsprechende Souveränitätsverschiebungen aus.

Im allgemeinen kreisen die, oft sehr spekulativen, Debatten darüber, in welche Richtung sich das strukturell zwischen (National-) Staat und Weltgesellschaft angesiedelte europäische "Zwischengebilde" weiterentwickeln wird<sup>114</sup>, um zwei verschiedene Szenarien: Die einen sehen (oder erträumen sich) in eher *utopistischer* Weise die Entstehung eines supranationalen europäischen (Super-) Staates<sup>115</sup>, während die anderen in eher *realistischer* Einschätzung einen "zwischenstaatlichen" oder, wie Politikwissenschaftler es gerne formulieren, "intergouvernementalen" Zweckverband diagnostizieren und auch für die Zukunft nichts anderes erwarten.<sup>116</sup> Überträgt man diese beiden, wohl nur auf den ersten Blick oder vermeintlich gegenläufigen und miteinander unvereinbaren Entwicklungsszenarien dann auf die semantische Ebene von "Identität, so wäre etwa nach Reese-Schäfer Europa im "Konzept der supranationalen Identität (...) so etwas wie die Zusammenführung der bisherigen Nationalstaaten in einer vergrößerten Einheit, die aber durchaus nach dem gleichen Muster organisiert wäre" und daher "sich dann konsequenterweise auch in einer zentralen

---

<sup>113</sup> Luhmann 1989, S. 113.

<sup>114</sup> Nach Münch (1993) verwirklicht sich das "Projekt Europa" in einem "Spannungsfeld zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft", womit noch eine vierte Ebene eingezogen wäre, die sich allerdings auf eine (politisch forcierte) Regionalisierung *innerhalb* der Europäischen Union bezieht. Wenn hier hingegen von (Welt-) Region die Rede ist, dann ist damit (ganz?) "Europa" als *eine* Region der Weltgesellschaft gemeint.

<sup>115</sup> Man müsste aber eher, weil strukturell genauer, paradox formulieren: eines "überstaatlichen" europäischen Staates. Denn schließlich gibt es ja bereits zumindest "*multikulturelle*" oder "*binationale*" Staaten auch innerhalb der Europäischen Union (z.B. Belgien).

<sup>116</sup> Ersteres wird dann gerne als euro-optimistische oder *progressive* Position (z.B. bei Habermas) bewertet, letzteres hingegen als eher euro-skeptisch oder *eurokonservativ* (z.B. in Bezug auf Lepsius). Genau zwischen den beiden Polen "Superstaat" und "Zweckverband" bewegt sich auch (schon seit längerem) die Europa-Debatte *innerhalb* der *Politikwissenschaften*; vgl. als Überblick und zusammenfassend z.B. Giering 1997.

europäischen Staatsführung (...) manifestieren" müsste. Auf der anderen Seite würde für die beschränkte "Funktion eines etwas (um politische Elemente; ML) erweiterten wirtschaftlichen Zweckverbandes (...) die lockere Textur einer transnationalen Identitätsvorstellung" ausreichen.<sup>117</sup> Da es hier aber um genau jene (politischen) Erweiterungen gehen soll, die Reese-Schäfer durch seinen Fokus auf Semantik m.E. systematisch unterschätzt, soll in Bezug auf Publikum zum einen der Begriff "transnational" gegenüber der "supranationalen" Vereinheitlichungsrhetorik bevorzugt werden<sup>118</sup>, zum anderen aber dabei nicht in Abrede gestellt werden, dass gerade bei dem Versuch, qua "Unionsbürgerschaft" ein europäisches Publikum zu bestimmen, die (Überzeugungs-) Arbeit mit der "supranationalen" Semantik einer gesamteuropäischen *Identität* durchaus ihren (politischen) Sinn haben kann. Gleichzeitig soll aber (noch einmal) darauf aufmerksam gemacht werden, dass dies, ebenso wie bei der Staatsbürgerschaft und ihrem Verhältnis zur "nationalen" Identität, nicht (mehr) *so* eng an strukturelle Implikationen einer politisch-rechtlichen *Zugehörigkeit* gekoppelt werden sollte, wie dies (immer) noch oft getan wird. Empirisch lassen sich nämlich "supranationale" (Identitäts-) Semantiken und "intergouvernementale" (politische) Strukturen (auch in Bezug auf Zugehörigkeit) *gleichermaßen* identifizieren, was nur dann als Widerspruch irritiert, wenn man hier einen Zusammenhang herstellen möchte, der über eine nur lockere Kopplung hinausgeht. In Hinblick auf Publikum bestünde eine solche lockere Kopplung etwa darin, dass die "Idee" einer europäischer *Identität* zwar zur Emphasisierung "neuer", über- bzw. supra-staatlicher europäischer *Zugehörigkeit* (Unionsbürgerschaft) instrumentalisiert wird, letztere aber im Prinzip abhängig bleibt von traditioneller *staatlicher* Zugehörigkeit (Staatsbürgerschaft). Ganz ähnlich wie bei der daraus dann resultierenden (Inklusions-) Semantik eines "Europa der Bürger", das man eigentlich eher "Europa der Staatsbürger" nennen sollte<sup>119</sup>, verhält es sich mit dem Territorium: Man kann zwar auf der Ebene der Semantik emphatisch und politisch kalkuliert von einem "Europa ohne Grenzen" sprechen, auch wenn man damit "nur" ein "Europa ohne Binnengrenzkontrollen" meint. Das heißt aber zum einen noch lange nicht, dass dies in struktureller Hinsicht auch das vielbeschworene "Ende des Nationalstaates" bedeutet und trifft zum anderen in (kontroll-) praktischer Hinsicht keinesfalls zu, was zu zeigen eine der Absichten dieser Arbeit darstellt.

---

<sup>117</sup> vgl. Reese-Schäfer 1999, S. 253.

<sup>118</sup> Reese-Schäfer (ebd., S. 254) definiert die *semantische* Form "transnational" als "jenseits der bisherigen nationalstaatlichen Identifizierungsformen angesiedelt, ohne diese aber wirklich aufzulösen oder gar zu überwinden".

<sup>119</sup> und zwar *strukturell* gesprochen: Es soll damit keineswegs so etwas wie die berühmte de Gaullesche *Semantik* vom "Europa der Vaterländer" und damit im Prinzip auch: der "Völker" gemeint sein.



## B. Migrationskontrolle als Gegenstand von Kontrolle: Der Fall Österreich

1.	Nationale und internationale Kontrolle der österreichischen Grenzkontrolle .....	59
1.1	Kontrolle der Kontrolle: Zentrale Bündelung diverser Kontrollorgane .....	60
1.1a	Militärische Grenzkontrolle: Dauerlösung oder befristete Assistenz? .....	61
1.1b	Administrative Zusammenführung oder zentrale Supervision der Grenzkontrolle? .....	73
1.1c	Polizeiliche Grenzkontrolle: Zwischen nationaler Verantwortung und bilateraler Kooperation .....	83
1.2	Neue Grenzen: Einschluss durch Abgrenzung? .....	98
2.	Asylkontrolle in Österreich: Alles Neue macht Europa? .....	117
2.1	Österreichische Asylpolitik zwischen Anpassungsdruck und neuen Herausforderungen .....	118
2.2	"Neue" Chancen inter-administrativer Zusammenarbeit ? .....	126
3.	"Fremde" auf dem österreichischen Arbeitsmarkt .....	130
3.1	Regulierung des Arbeitsmarktes auf österreichisch: Inklusive Ausländer? .....	130
3.2	Ausländische Beschäftigte im Blick der österreichischen Arbeitsplatzkontrolle .....	133

## Migrationskontrolle als Gegenstand von Kontrolle: Der Fall Österreich

Die österreichische Migrationskontrolle wird zwar von verschiedenen staatlichen Exekutivorganen jeweils vor Ort *durchgeführt*, aber im Rahmen der Wiener Ministerialbürokratie *zentral verwaltet*. Sowohl für die Grenz- und Asyl-, als auch für die Arbeitsmarktkontrolle laufen die organisatorischen Fäden in entsprechenden Abteilungen des Bundesministeriums für Inneres (BMI) sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zusammen. Dadurch, dass diese Abteilungen nicht nur strikt weisungsgebunden agieren, sondern räumlich wie organisatorisch nicht wirklich aus den zentralen Regierungsorganisationen ausgegliedert sind, besteht eine starke auch inhaltliche Anbindung an die gouvernementale Ebene politischer Entscheidungen. Nichtsdestotrotz sorgen sie aber eigenständig für die *Umsetzung* dieser Entscheidungen, indem sie konkrete Kontrollmaßnahmen initiieren und koordinieren. Insbesondere die Grenzkontrolle wurde in dieser Hinsicht vor dem Hintergrund des beendeten, so genannten Kalten Krieges sowie des österreichischen EU-Beitritts im Verlauf der neunziger Jahre vor immer neue Herausforderungen gestellt. Diese beiden historischen Umbrüche ließen Österreichs Selbstverständnis als unabhängiger bzw. "neutraler" und zwischen Ost und West vermittelnder Staat sukzessive erodieren und haben es zu einem strategisch, nicht zuletzt in Hinblick auf die, damals noch anstehende, Ost-Erweiterung, bedeutsamen "Frontstaat" der Europäischen Union (EU) werden lassen. Sie wurden und werden dann auch von den verschiedenen Behörden als Legitimationsgrundlage für massive Umstrukturierungen und Intensivierungen der Migrationskontrolle herangezogen. Vor allem im Bereich der Grenzkontrolle mündete dies in einer spezifisch österreichischen Kontrollvariante, die durch den Schengen-Beitritt zumindest zusätzlich gerechtfertigt wird (1.). Nicht zuletzt aufgrund des europäischen Harmonisierungsdrucks weniger einzigartig, aber dennoch, aufgrund des noch jungen EU-Mitgliedschaftsstatus, auch relativ neu ist die dezidierte Kontrolle der Asylzuwanderung (2.), wohingegen es die Kontrolle von "Fremden" auf dem Arbeitsmarkt (3.) in der heutigen Form auch bereits *vor* dem Fall des so genannten "Eisernen Vorhangs" gegeben hat. Die Beschreibungen dieser drei Kontrollbereiche sollen also verdeutlichen, dass Österreich in besonderer Hinsicht von strukturellen Veränderungen der politischen "Großwetterlage" in Europa betroffen ist und für entsprechende Lösungen daraus resultierender Migrationskontrollfragen, mit Ausnahme des Arbeitsmarktes, auf keinerlei historisch gewachsene oder tradierte Kontrollstrukturen zurückgreifen kann, was dann durch Improvisationsfähigkeit kompensiert werden muss.

## 1. Nationale und internationale Kontrolle der österreichischen Grenzkontrolle

Das Ende des so genannten Ost-West-Konfliktes in seiner Prä-1990er Form markierte für die österreichische Grenzkontrolle einen Neubeginn. War bis dahin die Ostgrenze quasi eine unsichtbare Mauer, deren zuverlässige Aufrechterhaltung man getrost der anderen Seite überlassen konnte, so sah man sich seitdem mit dem abrupten Fall dieser Mauer konfrontiert, den man durch verstärkte eigene Grenzkontrollen zu begegnen suchte. Die neue Permeabilität dieser Grenze als unmittelbare Folge dieser "Zeitenwende" wurde zunächst durch das Abstellen von Soldaten des Bundesheeres (BH) zum so genannten "Assistenzeinsatz Grenzraumüberwachung" (AssE/GRÜ), durchaus erfolgreich, aufzufangen versucht.<sup>1</sup> Ab Mitte der neunziger Jahre wurde dann die Direktive, die relative Undurchlässigkeit der östlichen und südöstlichen Grenzen auch von der eigenen Seite aus zu gewährleisten, durch den EU-Beitritt 1995 und die damit verbundene Auf- bzw. Abgabe der Neutralität noch einmal entscheidend verstärkt, da es sich von nun an gleichzeitig auch um Schengen-Außengrenzen gehandelt hat.<sup>2</sup> Zu dem bereits vorhandenen *inneren* Kontrolldruck, dessen organisationsstrukturelles Ventil nachfolgend (1.1) beschrieben wird, gesellte sich damit ein auch von außen bzw. von supra-staatlicher, unionseuropäischer Ebene ausgehender Druck auf die österreichischen Bemühungen der Grenzkontrolle, der als selbst gewählter aber auch neue kontrolltechnische und nicht zuletzt legitimatorische Opportunitäten mit sich gebracht hat (1.2).

---

<sup>1</sup> wie im Folgenden (Kap. 1.1) gezeigt werden soll.

<sup>2</sup> Dies gilt zunächst weiterhin auch *nach* der zum 1. Mai 2004 vollzogenen EU-Osterweiterung und *trotz* der "Vergemeinschaftung" des so genannten Schengen-Besitzstandes (*aquis*) mit dem Amsterdamer EU-Vertrag von 1997 im Sinne seiner Inkorporation in denjenigen der EU ("aquis communautaire"). Denn durch ersteres sind zwar die gemeinsamen EU- (und aufgrund letzterem eben auch: Schengen-) Außengrenzen weiter nach Osten bzw. Südosten verschoben wurden, doch die Übernahme bzw. Implementierung der Regelungen des (seit 1997 eben inkorporierten) "Schengen-aquis" durch die Neu-Mitglieder erfolgte lediglich *zum Teil* zeitgleich bzw. unmittelbar *mit* ihrem EU-Beitritt. So umfasst die damit verbundene, zunächst einmal lediglich: *formale* Integration in den Schengen-Verbund, die eine Anwendung aller ihm zugrunde liegenden Rechtsakte *früher oder später* verbindlich macht, eben *noch nicht* die Eliminierung der *Personen-* (wohl aber z.B.: *Waren-*) Kontrollen an den Binnengrenzen. Im Rahmen eines so genannten zweistufigen (Schengen-Implementierungs-) Verfahrens entfallen diese erst dann, "wenn die Beitrittsländer den Nachweis erbracht haben, dass sie den Anforderungen hinsichtlich des Zugangs zum Schengener Informationssystem (SIS) genügen und zu einer wirksamen Kontrolle der Außengrenzen imstande sind" (Läufer 2004, S. 17; zum SIS vgl. weiter unten in Kap. 1.2, S. 112f.). Der zeitgleich mit dem (Amsterdam folgenden) EU-Vertrag von Nizza verfasste "Vertrag über den Beitritt zur Europäischen Union" (BeitrV) vom 16. April 2003 sieht zur Prüfung der dafür erforderlichen Voraussetzungen "Schengen-Evaluierungsverfahren" vor (BeitrV Art. 3, Abs. 2), die dort allerdings nicht näher bestimmt sind und denen nach "einiger", ergo ebenso unbestimmter Zeit ein entsprechender Ratsbeschluss zur Anwendung auch dieser, grenzkontrollrelevanten Schengen-Bestandteile innerhalb der erweiterten Gemeinschaft zu folgen hat; vgl. zur bis dato lediglich partiellen Schengen-Teilnahme der neuen Mitgliedsstaaten auch die folgenden Fn. 6 und 7.

## 1.1 Kontrolle der Kontrolle: Zentrale Bündelung diverser Kontrollorgane

Vor dem historischen Hintergrund der mit dem (welt-) politischen Umbruch von 1989 unbestimmter und durchlässiger (als vorher) gewordenen Ost-West-Grenze(n) und dem EU-Beitritt des Landes im Rahmen der so genannten "zweiten" Nord-Erweiterung (gemeinsam mit Finnland und Schweden) 1995,<sup>3</sup> der diese "neu" bzw. "europäisch" akzentuiert und konturiert hat, hat man in Österreich versucht, verschiedene Exekutivorgane bzw. nahezu sämtliche Sicherheitsbehörden zur, wie es seitens des dortigen BMI verlautbart wurde und wird, "wirkungsvollen Bekämpfung der illegalen Migration"<sup>4</sup> in die damit verbundene Aufgabe der intensivierten Grenzsicherung miteinzubeziehen. Dies nicht zuletzt auch, um den mit dem Beitritt einhergehenden, so genannten Schengen-Anforderungen einer verstärkten (EU-) Außengrenzkontrolle "in einem angemessenen Maße" gerecht zu werden.<sup>5</sup> Auf diese Weise konnten und können dann jedwede Neu-, Um-, oder Re-Strukturierungs- und/oder Kontrollintensivierungsmaßnahmen auch sozusagen "europäisch" legitimiert werden. Die spezifisch österreichische Variante der Grenzkontrolle, so wie sie in der um die (zweite) Jahrtausendwende etablierten Form an den damaligen Schengen-Außengrenzen durchgeführt wurde und bis auf weiteres auch *nach* der (jüngsten) Ost-Erweiterung 2004 immer noch durchgeführt wird,<sup>6</sup> entstand dadurch, dass nach der Permeabilisierung des "Eisernen Vorhangs", und verstärkt durch den fünf Jahre später folgenden EU-Beitritt Österreichs und der damit, zumindest in diesem Fall, auch gleichzeitig und automatisch einsetzenden Schengen-Wirksamkeit,<sup>7</sup> aus der österreichischen (Bundes-) "Gendarmerie" in ihrer

---

<sup>3</sup> wengleich man im Unterschied zu den beiden skandinavischen (damaligen) Neu-Mitgliedern im Falle Österreichs eigentlich zutreffender von der ersten (EU-) Ost-Erweiterung sprechen müsste, was m.E. auch der Vorreiter- und Vorbildrolle Österreichs für die dann entsprechend *zweite* Ost-Erweiterung 2004 in Bezug auf die Sicherung der östlichen Außengrenzen der Gemeinschaft in angemessenerer Weise gerecht werden würde.

<sup>4</sup> vgl. z.B. EG A 4, S. 2 sowie zum (damaligen) "Stand der Dinge" Marent 1999.

<sup>5</sup> vgl. wiederum EG A 4, S. 3.

<sup>6</sup> Die Beibehaltung des österreichischen (BH-) AssE/GRÜ an der (Ost-) Grenze auch *nach* der mit dieser Transformation der "EU der 15" (Mitgliedsstaaten seit 1995) in die "neue", territorial weit ausgedehnte "EU der 25" (seit 2004) verbundenen "Verschiebung" der Eu-Außengrenzen gen Osten liegt darin begründet, dass alle vier EU-Neu-Mitglieder, die auch gleichzeitig (Ost-, Nordost- und Südost-) Anrainer-Staaten Österreichs sind, also Tschechien, Ungarn, Slowenien und die Slowakei, erst dann (vollständig) ebenfalls an "Schengen" partizipieren, wenn sie die damit verbundenen (Sicherheits-) Standards, eben insbesondere in Bezug auf die Kontrolle der neuen Eu-Außengrenzen, und somit (neben der wirtschaftlichen und politischen "EU-Reife") auch die kontrolltechnische "Schengen-Reife" bezüglich der EU-Grenzsicherung erreicht haben (vgl. auch bereits die vorangestellte Fn. 2). Dies wird nach Schätzungen österreichischer Experten vermutlich erst 2007 oder 2008 der Fall sein, weshalb beispielsweise seitens des burgenländischen Landeshauptmanns des BH dafür plädiert wird, den AssE/GRÜ an der (burgenländischen) Grenze "zumindest bis zum Jahr 2008 in voller Stärke" beizubehalten und "auch weiterhin" in die entsprechende Unterbringung und Ausstattung der beteiligten Soldaten zu investieren (vgl. Österreich-Journal= ÖJ vom 10.11.2003).

<sup>7</sup> In anderen Fällen, wie etwa bei der jüngsten, m.E. bereits *zweiten* EU-Ost-Erweiterung 2004 (siehe weiter oben Fn. 3) werden Neu-Mitgliedern mehr oder weniger bestimmte Übergangsfristen (zumeist etwa drei bis fünf, z.T.

Eigenschaft als Bundespolizei (zunächst einmal) eine eigene (Bundes-) "Grenz-Gendarmerie" (GGD) als organisatorische Sub-Einheit ausgegliedert wurde. Eine solche hatte es in dieser Form vorher nicht gegeben. Als, chronologisch gesehen, "dritte Kraft" führt sie seitdem gemeinsam mit dem Zoll und mit den zum AssE/GRÜ abgestellten Soldaten des BH in arbeitsteiliger Weise die (un)mittelbaren Grenzkontrollen durch.<sup>8</sup>

### 1.1a Militärische Grenzkontrolle: Dauerlösung oder befristete Assistenz?

Der AssE/GRÜ existiert als österreichische Besonderheit bzw. (Grenzkontroll-) "Spezialität" zwar schon seit Beginn der 1990er Jahre und ist "eigentlich" als unmittelbare (Kontrollstruktur-) Folge der damaligen historischen Umbruchsituation zu betrachten, die eben durch die "Einschmelzung" des so genannten Eisernen Vorhangs einen erhöhten Kontrollbedarf nach sich zog.<sup>9</sup> Doch durch den EU- bzw. Schengen-Beitritt hat er vier Jahre nach seinem Beginn noch eine *zusätzliche* strukturelle Legitimation erfahren, die ihn als, anfänglich so nicht vorgesehene "Dauerlösung", und dies mittlerweile auch über die (zweite) EU-Osterweiterung hinaus,<sup>10</sup> als unverzichtbar erscheinen lässt; dies zumindest aus der (damaligen) militärischen Perspektive des BH selbst, denn: er "ermöglicht als Assistenz für die Exekutive die Erfüllung der Normen des Schengener Abkommens durch Österreich".<sup>11</sup> Auch nach (damaliger) Auffassung der Leitung der entsprechenden "Operationsabteilung"

---

aber auch sieben Jahre) bis zu ihrer (vollständigen) Schengen-Teilnahme eingeräumt, um ihnen die Gelegenheit zu geben, an einer "erfolgreichen" Erfüllung der Schengen-Kriterien, wie eben die (Ab-) Sicherung der Außengrenzen der Gemeinschaft, zu arbeiten, sofern diese eben noch nicht, wie damals im Fall Österreich, *sofort* bzw. zum Zeitpunkt des EU-, aber eben noch nicht in jedem Fall gleichzeitig Schengen-Beitritts gewährleistet werden kann; oder aber die Schengen-Teilnahme wird demgegenüber lediglich *optional* angeboten, etwa im Falle Großbritanniens, das eben *nicht* über unmittelbare Eu-Außengrenzen verfügt und bereits im Rahmen der so genannten *ersten* Nord-, oder in diesem Fall m.E. genauer: Nord-West-Erweiterung (gemeinsam mit Dänemark und Irland) im Jahr 1973 der Gemeinschaft beigetreten war (vgl. zum britischen "opting-out" bezüglich Schengen aber insbes. Kap. D 1.2.

<sup>8</sup> vgl. zu dieser Arbeitsteilung genauer weiter unten im folgenden Abschnitt.

<sup>9</sup> Bereits im September 1990 wurde als "Sofortmaßnahme" der Einsatz des BH an den österreichischen Ostgrenzen, zunächst und insbesondere im Burgenland als jenem östlichsten österreichischen Bundesland, das (bis heute) "am stärksten von der illegalen Migration betroffen ist" (vgl. wiederum ÖJ vom 10.11.2003), infolge eines Antrages des damaligen Innenministers im Ministerrat beschlossen und als "Assistenzleistung" für die damals noch alleinständige Zollwache erstmals exekutiert.

<sup>10</sup> Im Rahmen eines so genannten Sicherheitsgipfels wurde seitens der österreichischen Bundesregierung am 22. Februar 2005 die Verkürzung des Wehr- bzw. "Präsenzdienstes" von acht auf sechs Monate mit Beginn des Jahres 2006 beschlossen, gleichzeitig aber zugesichert, dass "trotz dieser Reduktion" der AssE/GRÜ des BH an der Grenze "in vollem Umfang" aufrecht erhalten werde und somit auch "in (allerdings nicht näher bestimmten; ML) Zukunft" 2.000 Soldaten zur Grenzsicherung "bereitstehen" würden (vgl. Die Presse vom 23.02.2005). Damit wurden bereits im Vorfeld der Osterweiterung bekundete Forderungen von Militärs nach einer quantitativ wie qualitativ uneingeschränkten Fortführung des AssE/GRÜ (vgl. z.B. Fn. 6), zumindest bis zu einer vollständigen Schengen-Teilnahme und/oder -"Reife" der (alten) Anrainer-Staaten und (nun) neuen EU-Mitglieder, die quasi mit "hinter den Vorhang" gekommen sind, zunächst einmal eingelöst.

habe er sich als "dauerhafte Lösung" bewährt.<sup>12</sup> Aus zeitgleicher Sicht der Gendarmerie war der AssE/GRÜ zumindest anfänglich zwar auch eine "unumstrittene Notwendigkeit", wobei seine Zukunft jedoch, wohl mehr mit Blick auf mögliche eigene Kompetenzausweitungen als auf die perspektivische Schengen-Erweiterung, von dieser polizeilichen Seite explizit offen gelassen wurde.<sup>13</sup> Letzteres wohl eben nicht zuletzt *auch* deshalb, weil spätestens seit 1995 auch die so genannte GGD mit zumindest im technischen Sinne ganz ähnlichen Grenzkontrollaufgaben wie das BH betraut ist, auch wenn immer wieder betont wird, dass im räumlichen Sinne die Arbeit zwischen den drei beteiligten Instanzen insofern "geteilt" wird, dass die Zollwache (ZW) die Grenzübergänge und deren unmittelbar angrenzenden Gebiete kontrolliert, das BH die so genannte "Grüne Grenze" überwacht und die GGD eben für das so genannte "Hinterland" bzw. die "Tiefe des Raumes" zuständig ist.<sup>14</sup> Gegenüber der Aufgabenbeschränkung des Zolls seit 1990 wird also, zumindest implizit, von den beiden anderen nunmehr am Grenzschutz beteiligten Seiten gleichermaßen versucht, die jeweiligen *Aufgabenerweiterungen* zu legitimieren.

Dies muss deswegen nicht gegeneinander, sondern kann, zumindest noch und vor allem bis die allgemeine Einschätzung des AssE/GRÜ als unumstrittene Notwendigkeit vorhält, neben der zumindest territorialen Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Militär ("an" der Grenze) und Polizei ("hinter" der Grenze) auch deswegen in sozusagen friedlicher Koexistenz und/oder Arbeitsteilung geschehen, da man sich auf unterschiedliche historische Entstehungskontexte beruft, die eben gleichzeitig als politische Legitimationsgrundlagen dienen: Im Falle des AssE/GRÜ auf den so genannten Fall des Eisernen Vorhangs und im Fall der GGD auf den EU- bzw. Schengen- Beitritt. Letzterer hat aber eben auch den AssE/GRÜ noch einmal zusätzlich legitimiert, weshalb strukturell begründete Konkurrenzen sich hier wohl nicht dauerhaft ausschließen lassen, spätestens dann, wenn letztere Zusatz-Legitimation durch die perspektivische (Ost-) Erweiterung des Schengen-Raumes und die damit verbundene

---

<sup>11</sup> BMLV 1999, S. 1.

<sup>12</sup> vgl. EG A 6, S. 8; offen muss hier die Frage bleiben, ob die "Dauerhaftigkeit" dieser "Lösung" auch dann weiter bestehen bleiben wird, wenn das darauf bezogene "Problem" wegfällt, indem die (bislang lediglich rudimentären) Kontrollen an den "neuen" Eu-Außengrenzen "irgendwann" ein gleiches oder zumindest ähnliches Niveau erreicht haben und damit die österreichischen Ostgrenzen zu genauso *internen* Schengen-Grenzen sozusagen "herabgestuft" werden wie etwa die zur Bundesrepublik und infolgedessen die dortigen Kontrollbemühungen nicht nur (praktisch) obsolet, sondern auch (theoretisch) nicht mehr (EU-) rechtmäßig werden. So wird diese in offiziellen Verlautbarungen und eben seit eben mittlerweile mehr als einem Jahrzehnt lediglich als "vorübergehend" bezeichnete "Unterstützungsmaßnahme" des BH bei der Grenzsicherung vermutlich erst dann beendet, so (stellvertretend für viele) ein burgenländischer Militärkommandant, "wenn es aufgrund fehlender objektiver Notwendigkeit keinen politischen Willen hierzu mehr gibt" (Dialer 2000).

<sup>13</sup> vgl. EG A 10, S. 9.

<sup>14</sup> vgl. z.B. von polizeilicher Seite Bachkönig 2000, nach dessen Einschätzung und Erfahrung die derart territorial "abgesteckte" Kooperation zwischen diesen drei Grenzkontrollinstanzen "erfolgreich funktioniert".

Entlastung der österreichischen Grenzkontrolle, die für die beteiligten Behörden aber eine Aufgabenreduktion und aus ihrer Sicht wohl auch eine Verantwortungs- wie Kompetenzbeschneidung bedeuten würde (und wird), wieder wegfällt.<sup>15</sup>

Die rechtliche Grundlage für den AssE/GRÜ (*auch* an der Grenze) als österreichisches Spezifikum<sup>16</sup> befindet sich bereits im dortigen Bundesverfassungsgesetz (BVerfG) von 1925, wo als einer von vier Aufgabenbereichen des BH neben der militärischen Landesverteidigung, dem Katastrophenschutz und der "internationalen Unterstützung" eben auch die so genannte Hilfe bzw. Assistenzleistung zur Sicherstellung der "inneren Ruhe" festgelegt ist.<sup>17</sup> Umgekehrt und demgegenüber habe man in Österreich zudem, so in abgrenzender Weise ein leitender Militär, die Polizei, im Gegensatz etwa zur französischen Gendarmerie oder den Carabinieri in Italien, nie als Teil der "bewaffneten Macht" betrachtet.<sup>18</sup> Die Möglichkeit und Notwendigkeit des AssE wird also in der Regel in zweifacher Hinsicht traditionell hergeleitet, begründet und legitimiert: Einmal als Bestandteil einer auf die 1920er Jahre zurückgehenden, klassischen Aufgabenstellung des BH, wobei die "innere Ruhe" oder, wie man heute wohl eher sagen würde: innere Sicherheit<sup>19</sup> auf diese *militärische* Weise präventiv hergestellt werden soll; und zum anderen, durchaus komplementär dazu, aus der ebenso tradierten Aufgabenbegrenzung der *polizeilichen* Exekutivorgane heraus. Denn die mit der Aufgabe des Grenzschatzes (spätestens) seit der Öffnung des "Eisernen Vorhangs" ebenso quantitativ überlasteten wie qualitativ überforderten Zollwachen und/oder zivilen (Grenz-) Polizisten bedurften einer (bewaffneten) Unterstützung ihrer Arbeit, die man in Form eines AssE/GRÜ des BH aufgrund der erwähnten, national spezifischen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen und Legitimationsgrundlagen relativ leicht einzurichten vermochte. Dabei hat sich diese ursprünglich als Provisorium geplante, wenn auch möglicherweise nicht als solches gedachte "Lösung" des Grenzsicherungsproblems nicht zuletzt deshalb als äußerst langlebig erwiesen, da es zum einen bis heute organisationsstrukturell alternativlos zu sein

---

<sup>15</sup> vgl. zur Grundlage dieser Perspektive auch die Fn. 2 und 6f. weiter oben.

<sup>16</sup> In Deutschland z.B. wäre der Einsatz von Soldaten der Bundeswehr (BW) an der Grenze schon allein aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, wohingegen es aber beispielsweise bei anderen Nachbarn Österreichs wie Italien oder der Slowakei entsprechende (allerdings vom damaligen Gesprächspartner im BMLV nicht näher bestimmte) "Möglichkeiten und auch Erfahrungen" gebe; vgl. EG A 6, S. 4.

<sup>17</sup> vgl. BVerfG, Art. 79.

<sup>18</sup> vgl. EG A 6, S. 2.

<sup>19</sup> die immer auch zumindest die Suggestion ihrer komplementären Rückseite als "äußere Unsicherheit" mit in sich trägt, welche in dem Moment, wo derjenige Vorhang, der als Grenze das konstruiert ruhige/sichere Innere von dem unruhigen/unsicherem Äußeren trennt, (allzu sehr) "gelüftet" bzw. geöffnet wird, die "innere Ruhe" bzw. modern: Sicherheit *hinter* dem Vorhang gefährdet; vgl. zu deren (staatlicher, aber auch unionseuropäischer, supra-staatlicher) "Inszenierung" Hitzler/Peters 1998.

scheint und es sich zum anderen von Beginn an als nachweislich und nachhaltig "erfolgreich" herausgestellt hat.<sup>20</sup>

In entstehungsgeschichtlicher Perspektive wurde bereits mit In-Kraft-Treten des BVerfG 1925 die "Obergrenze" für die personelle Stärke der damals noch zentral gebündelten "bewaffneten Kräfte" mit exakt 30.000 Mann festgelegt. Hernach kam es aber, nach Einschätzung des BMLV nicht zuletzt, um diese rigide personelle Höchstzahl für das BH zu unterwandern bzw. zu umgehen, zu einer Ausgliederung der Gendarmerie, die seitdem als so genannte *zivile Exekutive* fungiert und im Grunde nie mehr in das ursprüngliche, einheitliche Arrangement zurückgekehrt sei.<sup>21</sup> Auch auf diese Art als notwendige *bewaffnete*, "flankierende" Maßnahme politisch legitimiert und rechtlich gestützt, existiert daher seit 1990 der AssE/GRÜ mit einer, nach Auskunft der entsprechenden Operationsabteilung, von Beginn an "gleich bleibenden" Personalstärke von "um die" 2.000 Mann,<sup>22</sup> was genau jener personellen Obergrenze entspricht, die damals festgelegt worden war. Darüber hinaus ist bei konkreten Einsätzen des BH an der "grünen Grenze" dann, wenn sie mit mehr als 99, also genau ab 100 Soldaten durchgeführt werden, bereits ein entsprechender (Einsatz-) Beschluss der Bundesregierung notwendig, was aber, so wiederum der Verantwortliche im BMLV, zu Beginn der neunziger Jahre unter dem damaligen Eindruck der Grenzöffnung "kein Problem" gewesen sei und auch seitdem regelmäßig immer wieder umstandslos neu genehmigt werde,<sup>23</sup> so dass man diesbezüglich wohl, ähnlich wie im Fall der alljährlich zu beantragenden Verlängerung des AssE/GRÜ generell, von einer selbsterzeugten bürokratischen Formalität sprechen kann, an die sich alle Beteiligten vor allem deswegen gewöhnt haben, weil das (zustimmende) Ergebnis stets das gleiche ist. Der vergleichsweise geringen Personenstärke, bzw. eigentlich

---

<sup>20</sup> So wurde etwa Ende 2003 bilanziert, dass die seit September 1990 insgesamt ca. 270.000 Soldaten des BH, die bis dato zur Grenzsicherung im Einsatz gewesen sind, innerhalb von 12 Jahren AssE/GRÜ "rund 75.350 illegale Grenzgänger" aufgegriffen hätten, was zeigen würde, dass das BH "gemeinsam mit der Exekutive und der Zollwache einen enorm wichtigen Beitrag zur (inneren; ML) Sicherheit, vor allem aber zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität .... leistet" (vgl. ÖJ vom 10.11.2003); eine andere Quelle beziffert hingegen lediglich ein Jahr zuvor die diesbezüglichen "wertvollen Dienste" des BH auf (vergleichsweise nur) "knapp 51.000 illegale Grenzgänger", die seit Beginn des AssE/GRÜ 1990 vom Militär (also an der "grünen Grenze"; ML) aufgegriffen worden seien (vgl. ÖI 2002). Der Anteil des BH an derartigen Aufgriffen insgesamt betrug nach 8 Jahren (September 1990 bis August 1998) etwa 73 Prozent, wohingegen die restlichen 27 Prozent "auf das Konto" der ZW (unmittelbare Grenzübergänge) und der GGD (so genanntes Hinterland) zu verbuchen sind (siehe BMLV 1998, S. 3); der Höchststand mit mehr als 11.000 Aufgriffen *insgesamt* wurde allein im ersten AssE-Jahr 1991 registriert, woraufhin in den folgenden Jahren diese Zahl deutlich bis auf knapp 4.000 im Jahr 1994 abgesunken ist und sich seitdem auf einem Niveau zwischen 4.000 und 6.000 eingependelt hat, wobei die so genannte "Präventivwirkung" des AssE, insbesondere durch den in erster Linie nächtlichen, "abschreckenden" Einsatz von Hubschraubern der Luftstreitkräfte zur "Grenzraumüberwachung" seit Dezember 1997 (vgl. BMLV 1998b), seitens des BMLV auf etwa 80 Prozent geschätzt wird (vgl. wiederum BMLV 1998, S. 3).

<sup>21</sup> vgl. EG A 6, S. 4.

<sup>22</sup> vgl. ebd..

<sup>23</sup> vgl. EG A 6, S. 5.



eher: der Konstanz derselben seit Beginn des AssE/GRÜ 1990 steht eine kontinuierliche Ausweitung des entsprechenden Einsatzraumes gegenüber, der zum Zeitpunkt der Erhebung entlang von ca. 470 km, in erster Linie (burgenländische) Ost- bzw. Süd-Ost-Grenze verlief, wobei anfänglich zunächst die an der 354 km langen Grenze zu Ungarn gelegenen Gebiete durch das BH kontrolliert wurden<sup>24</sup> und bis zum Zeitpunkt der Erhebung zuletzt, d.h. in diesem Fall 1999, diejenigen, die an die Slowakei angrenzen, so dass der AssE/GRÜ sich in die so genannten Überwachungsabschnitte "Nord" und "Süd" unterteilt.

Neben dieser territorialen, also rein flächenmäßig-quantitativen Extension des AssE/GRÜ hat sich im Laufe der (1990er) Jahre aber auch dessen *Funktion* und somit: Qualität trotz der, oder unabhängig von der gleich bleibenden "Mannzahl", zu der die physische Ausdehnung des Einsatzgebietes in einem quantitativen Widerspruch steht, zumindest geändert: Denn anfänglich war er zunächst nicht operativ, sondern lediglich "präventiv abhaltend", also als demonstrative Abschreckung allein durch die reine Präsenz des BH an der Grenze gedacht, doch dann kam es laut Einsatzleitung im BMLV zu einer "Änderung der Taktik", die begründet wurde und wird durch eine "Veränderung der Struktur der Migration": Denn die so genannte "geschleuste" Migration wurde im (weiteren) Verlauf der neunziger Jahre "mehr und mehr" zum "Regelfall", wodurch eine neue Zielsetzung des AssE/GRÜ notwendig wurde, denn, so deren Leiter im Wortlaut: "Schlepper verhalten sich militärisch, daher kann man sie auch nur mit militärischen Mitteln bekämpfen".<sup>25</sup> Die Tatsache, dass eine derartige Kontroll- bzw. Bekämpfungsstrategie vor der Durchlöcherung des "Eisernen Vorhangs" seit 1989 nicht notwendig zu sein schien, liegt wiederum folgerichtig in der jüngsten Vor-Geschichte dieses Ereignisses begründet: Denn die sozusagen (politische und wirtschaftliche) "Welten trennende" österreichische Ostgrenze ist bis dahin über vierzig Jahre lang im Prinzip eine "tote" Grenze gewesen, weshalb an dieser Naht- bzw. Schnittstelle zwischen Ost und West auch sukzessive die personellen Kontrollressourcen ausgedünnt worden sind, vor allem mit Hilfe des so genannten Übertragungsgesetzes von 1967, mit dem sämtliche Grenzkontrollen aus dem polizeilichen Verantwortungsbereich ausgegliedert und ausschließlich an den des Zolls bzw. der verschiedenen ZW's an den dafür vorgesehenen "Übergangspunkten" übertragen worden sind. Seit der "Zeitenwende" 1990 war und ist aber auf politische Veranlassungen hin ein spürbarer "roll-back" zu verzeichnen, d.h. diese "Übertragung" wurde

---

<sup>24</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um "grüne" bzw. (neuerdings auch:) "trockene" (Land-) Grenzen, sondern zu einem erheblichen Teil auch um "blaue" bzw. "nasse" (See- oder Fluss-) Grenzen etwa in Form des Neusiedler Sees, durch den ein Teil der österreichisch-ungarischen Grenze verläuft.

<sup>25</sup> EG A 6, S. 7; zum "Schlepperwesen" aus österreichischer Sicht(ung) vgl. auch nachfolgend weiter unten sowie für den deutschen Fall Kap. C 1.1, S. 151ff..

kurzerhand aufgehoben, indem der Gendarmerie die volle Exekutivgewalt zurückgegeben worden ist, wobei es eben (offiziell) seit der EU-Mitgliedschaft 1995 als deren "Sub-Exekutiv-Körper" die so genannte Grenz-Gendarmerie (GGD) gibt, welche seither vor allem auch für sämtliche Passkontrollen an (und hinter) der Grenze zuständig ist. Diese neue Grenz-Unterabteilung der Gendarmerie hat sich dabei zwar ursprünglich aus bereits "grenzerfahrenem" Personal der ZW rekrutiert, das durch den Wegfall seiner Exekutivbefugnisse entweder "freiwillig" in die GGD "übergelaufen" ist oder aber aufgrund seiner einschlägigen Kenntnisse und Erfahrungen in diesem, für die Gendarmerie "neuen" Kontrollfeld übernommen worden ist, hat sich aber binnen kürzester Zeit nicht zuletzt mit Hilfe dieses ehemaligen ZW-Personals auch fachlich so etabliert, dass sie auch selbst in die Lage versetzt worden ist, "eigene" neue Kräfte auszubilden.<sup>26</sup> Die zuvor sozusagen mit Allzuständigkeit an der (toten) Grenze ausgestattete und nunmehr auch personell dezimierte ZW ist damit (spätestens) seit Mitte der 1990er Jahre nur noch für die finanz- bzw. zollrechtlichen Aspekte des Grenzübertritts verantwortlich, so dass Eigeneinschätzung der Gendarmerie die wirkliche Exekutivgewalt wohl "früher oder später" allein der GGD übertragen werde.<sup>27</sup> Dabei werden ihr aber, ebenso wie seit 1990 der *allgemeinen*, und (bis 1995) noch nicht auch *expliziten* Grenz-Gendarmerie, nach wie vor, und auf absehbare Zeit,<sup>28</sup> die so genannten Assistenzleistungen durch eben zum AssE/GRÜ an der Grenze abgestellte Soldaten des BMLV als (bewaffnete) militärische Unterstützung ihrer (zivilen) Exekutivgewalt zugeordnet.

Konkret bestehen diese militärischen Assistenzleistungen, wie weiter oben bereits erwähnt, darin, dass das BH sozusagen in Arbeitsteilung mit der GGD, die für die Passkontrollen an den Grenzposten sowie für (Stichproben-) Kontrollen im so genannten Hinterland zuständig ist, die so genannte "grüne", vor allem Ost-, Grenze *zwischen* diesen Übergangsstellen überwacht sowie auch die so genannte "unmittelbare Tiefe" bzw. den grenznahen Bereich, als der ein, je nach "Begehbarkeit", zwischen 10 bis 25 km breiter Streifen *hinter* der Grenze definiert wird. Eben dort finden nach Auskunft des BMLV dann auch "relativ viele" Aufgriffe statt,<sup>29</sup> etwa dann, wenn nach dem erfolgreichen, aber "illegalen" und vor allem: unbeobachteten Grenzübertritt ein wie auch immer geartetes Verkehrsmittel zur beabsichtigten Weiterwanderung benutzt wird, welches dann aber eben *militärischen*

---

<sup>26</sup> vgl. EG A 10, S. 4.

<sup>27</sup> vgl. ebd., S. 6.

<sup>28</sup> vgl. Fn. 6 und 10.

<sup>29</sup> vgl. EG A 6, S. 3.

und/oder (grenz-) *polizeilichen* Kontrollen zum Opfer fällt, sofern es sich noch innerhalb dieser genau definierten Grenzzone befindet.<sup>30</sup> Zumindest formal verantwortlich für die *gesamte*, multibehördliche Grenzüberwachung ist der jeweilige Bezirkshauptmann (BZH), der zwar als polizeilicher Bezugspunkt *formaliter* einen entsprechenden Auftrag an die beteiligten "dritten" Behörden, also BH, ZW und GGD, erteilt, jedoch lediglich in Form einer gemeinsamen "Zielsetzung auf dem Papier".<sup>31</sup> Die konkreten militärischen Operationen etwa des BH werden *realiter* dann aber eben auch genauso nach entsprechenden (inner-) militärischen Maßgaben und Vorschriften durchgeführt wie die der GGD nach entsprechend polizeilichen, so dass trotz aller Kooperationsbeschwörungen die konkreten Kontrolltätigkeiten der am Grenzschutz beteiligten Behörden jeweils nach Maßgabe ihrer jeweils eigenen, *intra*-administrativen Richtlinien durchgeführt werden. Nichtsdestotrotz besteht die Aufgabe des BZH dabei dann darin, das, zumindest offiziell: "gemeinsame" Vorgehen *aller* Kräfte möglichst effektiv zu koordinieren.

Nach persönlicher Einschätzung der (Operations-) Leitung des AssE/GRÜ gibt es zwischen den (drei) an der Grenzüberwachung beteiligten Kräften "eigentlich" kein Kompetenzgerangel, da die Zuständigkeiten, im Sinne der oben erwähnten Arbeitsteilung, "weitest gehend geklärt" seien.<sup>32</sup> Einen erheblichen "Wehrmutstropfen" bei dieser, nun schon leicht relativierend: "an und für sich" erfolgreichen "Sache" bzw. Zusammenarbeit stelle jedoch die Tatsache dar, dass der Auftragnehmer der Assistenzleistung durch das BH zwar offiziell das BMI ist, deren Kosten aber komplett durch das BMLV getragen werden müssten, was einerseits zwar eine "erhebliche finanzielle Belastung" darstelle, andererseits aber für "Gesamtinteresse der Republik und deren Sicherheit eben zu leisten" sei.<sup>33</sup> Die "Personalabstellung" für den AssE/GRÜ sei "eigentlich nicht so tragisch" für andere militärische Bereiche, wo dann "möglicherweise" ein Mangel herrsche,<sup>34</sup> sondern wird in den Augen der Operationsabteilung ganz im Gegenteil sogar als "Ausbildungsgewinn" betrachtet: Denn durch den (bewaffneten) Einsatz an der Grenze würde den Rekruten die Möglichkeit

---

<sup>30</sup> neben einer genauen Quantifizierung solcher Aufgriffe wird ebd. *auch* offen gelassen, *durch wen* diese erfolgen, so dass gerade im (un)mittelbaren Bereich "hinter" der Grenze entgegen offizieller Verlautbarungen einer "erfolgreichen Arbeitsteilung" eben doch eine wie auch immer geartete Konkurrenzsituation zwischen Militär und Polizei bezüglich der "Trefferquoten" zu vermuten wäre.

<sup>31</sup> vgl. EG A 6, S. 4.

<sup>32</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>33</sup> vgl. ebd.; Die Summe, die durch das BMLV für den AssE/GRÜ an der Grenze im Zeitraum von elf Jahren zwischen 1991 bis 2001 aufgewendet worden ist, wird an anderer Stelle auf "rund sieben Milliarden Schilling" beziffert (vgl. Ö1 2002), was bei einem Umrechnungskurs von ca. 1:14 etwa 509 Millionen Euro entspricht.

<sup>34</sup> vgl. EG A 6, S. 8 sowie dies stärker machend in der bereits erwähnten anderen Quelle, wo zwei Jahre später von der selben Person demgegenüber deutlich betont wird, dass eben dieses Geld seitens des BMLV "dringend für anderweitige Investitionen benötigt worden wäre" (Ö1 2002).

von ("Ernstfall-) Erfahrungen geboten, die in der üblichen "friedensnahen" Ausbildung eben nicht gewonnen und so auch nicht simuliert werden könnten. Insgesamt wurde der AssE/GRÜ seitens des BH bzw. der verantwortlichen Stelle im BMLV schließlich als "sucess story in vielerlei Hinsicht" bewertet, da das Militär "von dieser Sache", zumindest bis zum damaligen Zeitpunkt, "summa summarum" mehr profitiert habe als das es ihm geschadet hätte. Vor allem habe er "wohl", also mutmaßlich dazu geführt, dass sich durch ihn etwaige "leidige" Diskussion um eine eventuelle Abschaffung des BH (zugunsten einer reinen Freiwilligenarmee)<sup>35</sup> "quasi erübrigt" hätten.<sup>36</sup>

Insofern scheint der AssE/GRÜ als zusätzliche Legitimationsressource für das BH unentbehrlich (geworden) zu sein, zumal es sogar einen in erster Linie "wohl" eben durch ihn bedingten Imagegewinn zu verzeichnen hat(te) und somit weiter denn je von Diskussionen um seine Abschaffung entfernt zu sein scheint. Denn nach Einschätzung des BMLV hat der AssE/GRÜ einen "großen Anteil" daran, dass sich das (subjektive) "Sicherheitsgefühl" der Bürger, und hierbei vor allem derer, die in den grenznahen Regionen leben, erheblich "verbessert" habe.<sup>37</sup> Der Erfolg des AssE/GRÜ spiegele sich auch darin wider, dass von einigen Bundesländern offenbar sogar der Forderung Ausdruck verliehen worden sei, ihn auch an der nördlich(s)ten bzw. nordöstlichen Grenze Österreichs zur tschechischen Republik zu praktizieren. Bis zum Zeitpunkt der Erhebung, und auch darüber hinaus, scheiterte dies jedoch bis heute vor allem am Personalmangel bzw. an der nach wie vor gültigen 2.000-Mann-Obergrenze.<sup>38</sup> Sehr wohl sei es allerdings (bereits damals) häufiger vorgekommen, dass vor allem niederösterreichisches *polizeiliches* Grenzüberwachungspersonal sich den AssE/GRÜ an der Ostgrenze einmal (unverbindlich) "angesehen" habe,<sup>39</sup> was von *dessen* Leitung (damals) wiederum nicht nur bestätigt, sondern als, durchaus eigennützige (ML), "Ausnutzung synergetischer Ressourcen zur Erreichung des Gesamtzieles des Staates" überhöht wurde.<sup>40</sup> Auf genauere Nachfrage hin wurde dieses "Gesamtziel" freilich wiederum

---

<sup>35</sup> So wie sie im Übrigen auch in der Bundesrepublik in regelmäßigen Abständen geführt werden.

<sup>36</sup> So die (fachkundige und "sachnahe") Einschätzung in EG A 6, S. 10.

<sup>37</sup> vgl. ebd., S. 9f. sowie übereinstimmend auch eine offizielle schriftliche (Militär-) Quelle, wo es heißt, dass etwa die Bevölkerung des Burgenlandes "über die Grenzüberwachung hinaus ... die Anwesenheit der Soldaten als einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der individuellen Sicherheit" betrachte und somit zu einer "Verbesserung" nicht nur deren objektiver, sondern auch ihrer subjektiv empfundener "Sicherheit" beigetragen habe (BMLV 1999).

<sup>38</sup> vgl. dazu auch weiter oben, S. 64 sowie Fn. 10.

<sup>39</sup> vgl. EG A 6, S. 7.

<sup>40</sup> vgl. EG A 9, S. 4; die erhofften Synergieeffekte beziehen sich dabei wohl in erster Linie auf das "Know-How", denn materialiter ist die niederösterreichische Grenze zu Tschechien zwar in ihrer Gesamtheit in die Grenzraumüberwachung "aus der Luft" seit 1997 (vgl. Fn. 20) integriert, (zusätzliche) militärische Bodenkontrollen existieren dort aber lediglich an einem kleineren Teilstück desjenigen 113 km langen Grenzabschnittes ("Nord"), der von der Einmündung des Grenzflusses March in die Donau in nördlicher

als die Gewährleistung der so genannten Inneren Sicherheit definiert, die man folgerichtig durch mangelnde und/oder "zu lückenhafte" Grenzkontrollen als "gefährdet" betrachtet(e).<sup>41</sup>

Für andere europäische Staaten ist die eigenwillige österreichische "Lösung" für einen gesteigerten (Grenz-) Kontrollbedarf infolge a) der Permeabilisierung des "Eisernen Vorhangs" seit 1990 und b) der kontrolltechnischen "Schengen"-Anforderungen, denen Österreich seit seinem EU-Beitritt 1995 gerecht zu werden hat, auch nach (Eigen-) Einschätzung eines Vertreters des dortigen BMI "sicher kein Vorbild".<sup>42</sup> In Bezug auf den "großen Nachbarn" Deutschland wurde etwa das dort in scharfem Kontrast zu Österreich herrschende verfassungsgemäße *Verbot* eines Einsatzes von Soldaten an der Grenze erwähnt.<sup>43</sup> Zudem wurden "andere" geografische Umstände ins Feld geführt, die dazu führten, dass andere (europäische) Länder nicht mit "derartigen" Migrationen konfrontiert sind wie der seit 1995 "neue" östlich(st)e EU-"Frontstaat" Österreich.<sup>44</sup> Die Notwendigkeit des AssE/GRÜ wurde also von den verschiedenen Vertretern der am österreichischen Grenzschutz beteiligten Behörden auch und nicht zuletzt mit der spezifischen geopolitischen Disposition des Landes legitimiert, die noch zum Untersuchungszeitpunkt geprägt war von einer "Umzingelung" Österreichs mit der "geballten Landmasse" durch insgesamt vier, damals noch: EU-Beitrittskandidaten (Tschechien, Ungarn, Slowenien und die Slowakei), die in dieser komprimierten Form weder für den ersten Vergleichsfall Deutschland zutraf, das "nur" Ostgrenzen zu zwei dieser Staaten unterhielt (Polen und Tschechien), und erst recht nicht für den dritten hier untersuchten Fall Großbritannien, der von Wasser umgeben und ergo ohne jegliche Landgrenzen ist und sich zudem vergleichsweise "weit weg" von den damaligen wie heutigen Schnittstellen der Ost-West-Migration befindet.<sup>45</sup> Die Zukunft des AssE/GRÜ wurde noch damals so eingeschätzt, dass dieser vermutlich wie "von Beginn an", also seit 1990 jedes Jahr "um ein weiteres Jahr" verlängert werde, was aber "inzwischen" wohl nicht mehr darin begründet sei, dass man erst einmal "abwarten" möchte und ihn *deswegen* nicht gleich für einen längeren Zeitraum verlängert. Vielmehr liege der "alleinige Grund" für die somit

---

Richtung eben bis zum österreichisch-tschechisch-slowakischen "Dreiländereck" reicht und (zudem) erst im September 1999 in den AssE/GRÜ integriert worden ist, welcher sich bis dahin auf den 357 km langen, (in erster Linie) burgenländischen Grenzabschnitt ("Süd") beschränkte, der sich in umgekehrter Richtung von der Donau südlich an der slowakischen und ungarischen Grenze entlang bis hin zum österreichisch-slowenisch-ungarischen "Dreiländereck" erstreckt.

<sup>41</sup> vgl. ebd. sowie zur Konstruktion "innerer Sicherheit" in (eher) theoretischer Perspektive Fn. 19 weiter oben.

<sup>42</sup> vgl. EG A 4, S. 5.

<sup>43</sup> vgl. ebd. sowie zu diesem Fall genauer im nachfolgenden (Länder-) Kap. C 1.1.

<sup>44</sup> vgl. EG A 4, S. 6 sowie in ähnlicher, militärischer Diktion auch EG A 6, S. 2.

<sup>45</sup> vgl. dazu aber ausführlich in den entsprechenden Fallstudien C und D sowie in Form eines auf diesen basierenden (Kontrollfeld- und darin enthaltenen Länder-) Vergleichs Kap. E 2 bis 4.

lediglich "formalen" Verlängerungen im Jahres-Turnus<sup>46</sup> in seiner Budgetierung, die im rein (staats-) "haushaltstechnischen" eine längerfristig Planung verunmöglichen, *obwohl* sich der AssE/GRÜ mittlerweile eben als "dauerhafte Lösung" bewährt habe.<sup>47</sup> Aus wohl (finanz-) strategischen Gründen geflissentlich übersehen oder zumindest thematisch ausgespart wurde bei dieser Argumentation aber der damals noch perspektivisch "irgendwann" anstehende Beitritt *aller* vier östlichen Nachbarstaaten Österreichs zur EU, auch wenn zum damaligen Zeitpunkt dafür noch kein einheitlicher und verbindlicher Zeitplan vorgelegen hatte.<sup>48</sup>

Damals wie heute war und ist es allerdings gleichzeitig politischer "common sense" nicht nur in Österreich, sondern EU-weit, dass es in Hinblick auf die Personenfreizügigkeit für alle diese Staaten bestimmte Übergangsfristen geben sollte bzw. wird, die bereits zum damaligen Zeitpunkt die aus heutiger Sicht inzwischen berechnete Überzeugung, und für viel Beteiligte damals wohl auch: Hoffnung nährten, dass die spezifische Form der österreichischen Grenzkontrolle noch recht lange bestehen würde.<sup>49</sup> Nichtsdestotrotz sollte aber mit der aus den (kommenden) Beitritten resultierenden erneuten Verschiebung der EU- bzw. Schengen-Außengrenzen in Richtung Ukraine, Rumänien, Kroatien und (Rest-) Jugoslawien "eigentlich" auch damals schon und spätestens seit Aufnahme der ersten Beitrittsverhandlungen im Jahr 1998<sup>50</sup> gleichzeitig schon immer deutlich gewesen sein, dass der AssE/GRÜ trotz seiner "Erfolgsgeschichte" früher oder später mit Sicherheit noch einmal zur Debatte stehen, wenn nicht sogar in Frage gestellt werden würde, was mittlerweile, allerdings in einem nur sehr eingeschränkten Maße, auch der Fall ist.<sup>51</sup> Kurz nach der Jahrtausendwende, also vor noch nicht allzu langer Zeit wurde allerdings, diese langfristige Zukunftsperspektive wie gesagt offenbar ganz bewusst geflissentlich übersehend, seitens der entsprechenden Operationsleitung argumentiert, dass die auf bis zu 2.000 Mann begrenzten

---

<sup>46</sup> vgl. zum diesbezüglichen bürokratischen Gewöhnungs-Effekt auch Fn. 6.

<sup>47</sup> vgl. wiederum EG A 6, S. 8.

<sup>48</sup> So wären wohl nach dem damaligen Stand der Dinge zunächst die Tschechische Republik und Slowenien, dann Ungarn und erst langfristig wohl "irgendwann" auch die Slowakische Republik in den Kreis der Schengen-Staaten eingetreten. Bekanntermaßen kam es dann aber doch zu einem *gemeinsamen* Beitritt *aller* dieser vier "Anwärter"-Staaten zur EU und damit auch zu "Schengen" mit Wirksamkeit ab/seit Mai 2004.

<sup>49</sup> vgl. zum neuesten Stand der Dinge bereits die vorangegangenen Fn. 6 und 10.

<sup>50</sup> Bereits im Frühjahr 1998 billigte der Europäische Rat die Aufnahme entsprechender Verhandlungen mit unter anderen Ungarn, Tschechien und Slowenien; in einer "zweiten Runde" kam im Februar 2000 u.a. auch die Slowakei hinzu, wobei bereits damals als Zielvorgabe ausgegeben wurde, "zumindest zehn Kandidaten so rechtzeitig aufzunehmen, dass sie an den Wahlen zum Europaparlament im Jahre 2004 teilnehmen können" (Brunn 2002, S. 297).

<sup>51</sup> Nach aktuellem Stand ist, wie bereits erwähnt (vgl. Fn. 6) eine Befristung des AssE/GRÜ bis zum Jahr 2008 oder 2009 vorgesehen. Im Verlauf dieses (unverbindlichen) "5-Jahres-Plans", beginnend mit dem In-Kraft-Treten der m.E. "zweiten" EU-Ost-Erweiterung im Mai 2004 (vgl. dazu wiederum Fn. 3), soll die bislang noch ebenso einzigartige wie "eigenwillige" Form der österreichischen (Ost-) Grenzkontrolle damit zum

militärischen Personalstärken an der österreichischen Ost-Grenze gegenüber dem (zumindest damaligen) *tatsächlichen* dortigen Kontrollbedarf "viel zu schwach" seien.<sup>52</sup> Da es sich aber lediglich um eine Assistenzleistung (für die ZW an den Übergangsstellen und vor allem die GGD im "Hinterland") handele, die als "Grenzraumüberwachung", so die selbe Person später an anderer Stelle, dafür Sorge, dass "die Menschen dort nach Österreich hereinkommen, wo es dafür vorgesehen ist: nämlich an den offiziellen Grenzkontrollstellen",<sup>53</sup> und eine Erhöhung der Personalkapazität des BH *insgesamt* nicht zur Debatte stünde, sei man mit der "absurden" Situation konfrontiert, dass man aufgrund personeller wie finanzieller Engpässe selbst die bereits "genehmigungspflichtige" Zahl von mehr als, nunmehr: "maximal 2.200 Mann ... auf Dauer" wohl nicht aufrechterhalten könne.<sup>54</sup> Dieses Dilemma könne dann zwar teilweise durch bestimmte technische Neuerungen wie Wärmebildkameras oder CO<sub>2</sub>-Sonden<sup>55</sup> kompensiert werden, wobei solche technischen Hilfsmittel zwar die Effizienz der Kontrollen zu erhöhen vermögen, grundsätzlich aber ein solcher Einsatz von Technik kein Personal erspare, da kein auch noch so effizientes (Detektions-) Gerät Migranten auch tatsächlich und im Wortsinne "aufgreifen" könne.<sup>56</sup> Es wird also explizit darauf hingewiesen, dass Detektionsergebnisse, so erfolgreich sie auch sein mögen, immer auch in reale physische "Aufgriffe" umgesetzt werden müssen und die dafür notwendigen Humanressourcen allein durch die verstärkte Verwendung solcher technischer Hilfsmittel nicht substituierbar sind.

Da sich die Aufgriffszahlen des BH nur auf den in dessen Zuständigkeitsbereich fallenden Grenzraum entlang der (mittlerweile gesamten) österreichischen Ostgrenze beziehen, sind sie in quantitativer Hinsicht nicht wirklich vergleichbar mit denen für Gesamt-Österreich, inklusive des so genannten Hinterlandes als exklusives "Hoheitsgebiet" der Gendarmerie;<sup>57</sup>

---

"Auslaufmodell" werden, das bis dahin aber seine Schuldigkeit in allseits bekundeter "erfolgreicher" Weise getan hat.

<sup>52</sup> vgl. EG A 6, S. 7.

<sup>53</sup> vgl. Ö 1 2002, S. 3.

<sup>54</sup> vgl. EG A 6, S. 8.

<sup>55</sup> Hierbei handelt es sich um so genannte "Multi-Mehrgas-Messgeräte" mit Pumpe und Datenspeicher, die in Laderäumen von zumeist Lastkraftwagen den CO<sub>2</sub>-Gehalt der Luft, registrieren, messen, speichern und anzeigen, um somit Hinweise auf Atemluft von dort versteckten Migranten zu ermöglichen. Damit spielen sie auch insbesondere für die *britische* Migrationskontrolle eine entscheidende Rolle (vgl. dazu aber entsprechend in Kap. D 1.1c). Die Wärmebild- oder FLIR- (Forward Looking Infrared) bzw. Infrarotkameras dienen hingegen der Detektion bei Nacht oder bei schlechten Sichtbedingungen und sind somit eher auf die Kontrolle von "grünen" Landgrenzen zugeschnitten, was wiederum insbesondere der österreichischen Grenzkontrolle von großem Nutzen ist, die eine derartige Technik auch bei ihrer seit 1997 bestehenden "Grenzraumüberwachung aus der Luft" verwendet, indem auch die dafür eingesetzten Hubschrauber mit solchen Kameras ausgerüstet sind. Zudem wird zum Identifizieren von gefälschten Reisedokumenten "am Boden" noch die so genannte Doku-Box eingesetzt; vgl. speziell zu den Hubschraubereinsätzen BMI 1998b sowie BGG-Pressemitteilung vom 02.05.2002 sowie zu den verschiedenen Spielarten der Grenzschutztechnik allgemein BMI 1998c, S.4f.

<sup>56</sup> vgl. EG A 6, S. 9.

<sup>57</sup> zur entsprechenden Arbeitsteilung vgl. bereits die Ausführungen weiter oben, S. 62.

aber für dort, wo ein AssE/GRÜ stattfindet, kann (noch einmal) festgestellt werden, dass etwa 75 Prozent aller Aufgriffe durch Soldaten des BH erfolgen und lediglich ein Viertel durch die GGD oder ZW.<sup>58</sup> Diese Relation von eins zu drei lässt sich nach Auskunft des BMLV bereits seit Beginn des AssE/GRÜ am Anfang der 1990er nachweisen und ist seitdem über dessen gesamten Zeitraum bis zum Zeitpunkt der Erhebung, aber auch darüber hinaus relativ konstant bzw. unverändert geblieben.<sup>59</sup> Dies zeigt auch, dass Migranten bzw. ihre Schleuser offenbar zu einem Großteil nicht den Weg über die in die (Rest-) Zuständigkeit der ZW fallenden, regulären Grenzposten, sondern denjenigen über die "grüne" bzw. "trockene" oder auch "blaue" bzw. "nasse" Grenze in Form etwa des niederösterreichisch-slowakischen Grenzflusses March im Grenzüberwachungsabschnitt "Nord" oder des burgenländisch-ungarischen Grenz-Binnengewässers Neusiedler See im Grenzüberwachungsabschnitt "Süd" wählen. In ähnlicher Weise wie die militärische (Operations-) Leitung betont auch die der GGD dezidiert, dass es in der Zeit *vor* dem Fall des "Eisernen Vorhangs" einen gesteigerten österreichischen Bedarf an Grenzkontrollen schon allein deswegen nicht in dem *danach* etablierten Maße gegeben habe, weil dieser sozusagen auf der "anderen" Seite und auf eine "andere" Art und Weise (fremd-) "gedeckt" worden sei: Denn während des so genannten "Kalten Krieges" seien die Ostgrenzen eben "von der Gegenseite dicht gemacht", und im übrigen auch die ganze (Kalte Kriegs-) Zeit hindurch dicht gehalten worden, so dass man das eben nicht "doppelt" habe machen müssen.<sup>60</sup>

Diese Situation hat sich dann nach Beendigung des so genannten Ost-West-Konflikts nahezu in ihr Gegenteil verkehrt: Von nun an waren und sind es in erster Linie die neu geschaffene Abteilung der Gendarmerie sowie das BH, die arbeitsteilig die selben Grenzen, nun aber eben von der anderen Seite in ungewöhnlicher, aber damit relativ erfolgreicher Weise "abdichten" und entlang der Ostgrenze sowie im so genannten grenznahen Gebiet "illegale Einwanderer" bzw. irreguläre Grenzgänger aufzuspüren versuchen. So durchsucht beispielsweise die GGD internationale Züge, während zum AssE/GRÜ abgestellte Soldaten des Bundesheeres das umliegende Gelände absuchen und damit sozusagen für die Fluchtbewegung zuständig sind. Von beiden beteiligten Behörden werden Aktionen dieser Art dann als taugliche Beispiele für eine "alles in allem" gut funktionierende Arbeitsteilung herausgestellt.<sup>61</sup> Dabei wird von der "militärischen" Seite des BH die sogar: "ganz exzellent" funktionierende Zusammenarbeit mit

---

<sup>58</sup> vgl. bereits Fn. 20.

<sup>59</sup> vgl. EG A 6, S. 2 sowie wiederum Fn. 20.

<sup>60</sup> vgl. EG A 10, S. 3.

<sup>61</sup> vgl. z.B. von polizeilicher Seite ebd., S. 8.



der Gendarmerie (wiederum) traditionell, nämlich mit den "gemeinsamen historischen Wurzeln im Militär" begründet: Im Gegensatz zur städtischen Polizei habe die "militärähnliche" rurale Gendarmerie, die dann eben seit 1995 als GGD auch an den Grenzen oder im grenznahen Bereich gemeinsam mit dem BH tätig ist, in ihrer (Organisations-) Geschichte "nie irgendwelche Berührungspunkte" zum Militär gehabt.<sup>62</sup> Anzeichen für mögliche Störungen dieser vermeintlich auf einer derartigen *gemeinsamen* Geschichte basierenden inter-administrativen Harmonie verrät dann aber die Aussage, dass im Falle von Aufgriffen bei den erwähnten so genannten "gemischten" oder arbeitsteiligen Kontroll- und Detektionsaktionen die Gendarmerie sich den Erfolg ausschließlich "auf ihre Fahnen" schreibe, obwohl schließlich auch das BH "erheblich" daran beteiligt sei. Gleichwohl und im selben Atemzug diese Aussage wieder relativierend, wird dann aber bekräftigt, dass es "in der Regel" keinerlei Wettbewerb um "irgendwelche" Aufgriffszahlen gebe.<sup>63</sup> Neben dem AssE/GRÜ besteht eine weitere österreichische Besonderheit darin, dass im Gegensatz etwa zum deutschen Fall<sup>64</sup> wie bereits mehrfach erwähnt auch Aufgriffe im so genannten Hinterland möglich sind, für die dann wiederum nicht das Militär, sondern *ausschließlich* Polizei (in den Städten) und Gendarmerie (auf dem Land) zuständig sind.<sup>65</sup>

### 1.1b Administrative Zusammenführung oder zentrale Supervision der Grenzkontrolle?

Die beabsichtigte Bündelung aller Kräfte bzw. die Einbindung aller nur erdenklichen Sicherheitsbehörden zur wirkungsvollen Bekämpfung der so genannten illegalen Migration findet in Österreich ihren organisatorischen bzw. organisationsstrukturellen Niederschlag in einer (bis 2001) im dortigen BMI angesiedelten bzw. (seit 2002) dem Innenressort zumindest zugeordneten, so genannten "Zentralstelle zur Bekämpfung der Schlepperkriminalität" (ZBS).<sup>66</sup> Dorthin müssen nach Auskunft ihrer Leitung alle entsprechenden Daten von allen

---

<sup>62</sup> vgl. EG A 6, S. 7 sowie auch für die durchgängig ähnlichen historischen Begründungsmuster der selben Quelle weiter oben S. 65f.

<sup>63</sup> vgl. EG A 6, S. 9f.

<sup>64</sup> vgl. dazu aber im entsprechenden (Länder-) Kap. C 1.1.

<sup>65</sup> Mit einem im Dezember 2004 im österreichischen Parlament beschlossenen, so genannten "Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei", oder kurz: Sicherheitspolizeigesetz (SPG) wurde diese Trennung inzwischen aufgehoben, indem Polizei und Gendarmerie zu einer (auch und nicht zuletzt durch neue Uniformen und Dienstwagen: optisch) *einheitlichen* neuen (Bundes-) Polizei fusioniert worden sind, um etwaige (in der Vergangenheit offenbar bestehende) "Doppelgleisigkeiten" abzubauen, die Verwaltung zu "verschlanken" und die personellen und finanziellen Mittel im Sicherheitswesen "besser" und effizienter einzusetzen; vgl. Meldung Tiroler Volkspartei vom 09.12.2004.

<sup>66</sup> Im Rahmen einer Strukturreform des Gefüges der zuvor stark dispersierten österreichischen "Sicherheits"-Administrationen, bei der nicht zuletzt unter dem Eindruck der Ereignisse vom 11. September 2001 die

Beteiligten weitergegeben bzw. transferiert werden, wo sie dann zusammen, oder wie man bei der ZBS eben bevorzugt formuliert: in "gebündelter" Form ausgewertet und veröffentlicht werden.<sup>67</sup> Dabei sind sämtliche zuständigen (polizeilichen) Exekutivbehörden explizit dazu verpflichtet, all ihre entweder (im "Hinterland") selbst und/oder vom Militär (im "Grenzland") aufgegriffenen, dann aber zumindest von ihnen polizeilich *registrierten* Schlepper- und/oder (sonstigen) illegalen Grenzüberschreitungs-Fälle ausnahmslos dieser zentralen Einrichtung bekannt zu geben, die diese dann sammelt und in Form von Halbjahres- und Jahresberichten bzw. Lagebildern zur "organisierten Schlepperkriminalität" zwecks der Entwicklung einer Strategie zu deren Bekämpfung "aufarbeitet".<sup>68</sup> Die Tatsache, dass man aufgrund der bereits erwähnten historischen Konstellation *vor* den 1990er Jahren, die durch die *jenseitige* "Abdichtung" der österreichischen Ostgrenze(n) geprägt war,<sup>69</sup> auf keinerlei gewachsene, auf diese "neue" Form der Organisierten Kriminalität (OK) bezogene und re-agierende, "eigene" Organisationsstrukturen zurückgreifen *konnte*, entpuppte sich dabei im Grunde als Vorteil für einen entsprechend "fallnahen" Organisationsaufbau, so dass man eigentlich umgekehrt sagen kann, dass man *glücklicherweise* nicht auf bereits, möglicherweise in eine falsche Richtung "gewachsene" Strukturen zurückgreifen *musste*. Man konnte mit der ZBS also sozusagen organisationsgeschichtlich unbelastet zu Beginn der 1990er Jahre eine neue Stelle schaffen, als deren Aufgabe festgelegt wurde, die verschiedenen am Grenzschutz beteiligten Kontrollorgane zu koordinieren und sie bzw. ihre Arbeit mittels eben vehement durch die ZBS eingeforderter Meldedisziplin auch, ganz im Sinne einer *intra*-staatlichen "Kontrolle der Kontrolle", ihrerseits zu kontrollieren.<sup>70</sup>

Die dortige, spezifisch sachbezogene Informationsbündelung, (interne) -auswertung und (öffentliche) -aufarbeitung hat sich dann auch, laut Selbsteinschätzung, "relativ schnell" bewährt, zumal vor allem die verschiedenen politischen Krisen und Konflikte auf dem Balkan und in der ehemaligen Sowjetunion dem Phänomen der Schlepperkriminalität auch noch im weiteren Verlauf der 1990er Jahre von allen Kriminalitätsbereichen die "mit Abstand" größte

---

ehemalige "Staatspolizei" ("Gruppe C" des BMI) in ein "Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung" (BVT) überführt worden war, wurde die ZBS zu/mit Beginn des Jahres 2002 in das einige Monate zuvor im März 2001, nach "deutschem" Vorbild (vgl. dazu auch in Kap. C 1.1), neu gegründete österreichische Bundeskriminalamt (BKA) eingegliedert; vgl. BMI/ÖS Nr. 5-6/ 2003 sowie zu letzterem bzw. kurz zu dessen Entstehungsgeschichte im folgenden weiter unten, S. 71ff.

<sup>67</sup> vgl. EG A 11, S. 1.

<sup>68</sup> vgl. ebd., S. 2 sowie als Beispiele für diese Arbeit etwa EBT-ZBS 2000 für das Jahr 1999 sowie Dies. 2000b für das zum Zeitpunkt der Erhebung aktuelle erste Halbjahr 2000.

<sup>69</sup> vgl. weiter oben, S. 59f.

<sup>70</sup> zur demgegenüber *inter*-, aber auch unionseuropäisch-*supra*staatlichen Kontrolle der österreichischen Grenzkontrolle vgl. im folgenden (Unter-) Kap. 1.2; sowie zur entsprechenden Supervision der Asylzuwanderung nach Österreich Kap. 2.2.

Wachstumsrate beschert hätten.<sup>71</sup> Da zwar in administrativ-logistischer, nicht jedoch in operativer Hinsicht eine *zentrale* Bekämpfung des Phänomens möglich ist, wurden im (beschränkten) organisatorischen Rahmen der (damaligen) BMI- "Einsatzstelle für die Bekämpfung des Terrorismus" (EBT),<sup>72</sup> der die ZBS vor ihrer Eingliederung in das "neue" BKA seit 2002<sup>73</sup> damals noch untergeordnet war, drei Arbeitsschwerpunkte bezüglich der Bekämpfung der, zumindest in Österreich, so genannten Schlepperkriminalität<sup>74</sup> gebildet: Zum einen der rein informationstechnisch geprägte Bereich "Auswertung, Statistik und Information", zum zweiten der eher kontrollpraktische Bereich "Operative Analyse" und schließlich zum dritten als wichtigster Bereich für die damalige EBT bzw. das heutige BVT und damit eben auch für die ihr/ihm angegliederte ZBS die so genannte "Operative Koordination", was bereits in der Organisations- und Aufgabenstruktur verdeutlicht, dass die Zentralstelle im wesentlichen zwar entsprechende operative Einsätze bzw. (Polizei-) Aktionen (mit oder ohne militärische Unterstützung bzw. "Assistenz")<sup>75</sup> eben: *koordiniert*, aber nur in einigen wenigen, ganz bestimmten Ausnahmefällen selbst tätig werden darf.<sup>76</sup>

Die maßgebliche Funktion der ZBS besteht nach eigener Darstellung demgegenüber aber ohnehin (nur) in der (informationstechnischen) Bündelung und (kontrollpraktischen) Einbindung "aller" Sicherheitsbehörden zur wirkungsvollen Bekämpfung der "illegalen Migration" und hierbei insbesondere eben der, damit (bereits) zum damaligen Zeitpunkt in nahezu der Hälfte der Fälle *nachweislich* verbundenen, organisierten Schlepperkriminalität als "größter Wachstumsbereich" der OK.<sup>77</sup> In der "erweiterten" Exekutive sind dies neben der (urbanen) Polizei in den Städten und der (ruralen) Gendarmerie im bzw. auf dem Land, die *vor* ihrer Zusammenlegung als einheitlich (Bundes-) Polizei 2004<sup>78</sup> beide in ihren jeweiligen Bereichen für Kontrollen und darauf basierende Aufgriffe im so genannten Hinterland

---

<sup>71</sup> vgl. EG A 11, S. 3.

<sup>72</sup> In ihrer Eigenschaft als Vorläuferin des BVT (vgl. obige Fn. 66), das im Gegensatz zu dieser damaligen, weisungsgebundenen Unterabteilung des BMI den Status eines eigenen (Bundes-) Amtes innehat und somit zumindest formal bzw. organisationsstrukturell entsprechend eigenständiger, zumindest: platziert ist.

<sup>73</sup> vgl. wiederum Fn. 66 weiter oben sowie zum BKA die Ausführungen weiter unten, S. 79f.

<sup>74</sup> In Deutschland wird hingegen für den selben Sachverhalt der Terminus "Schleuser-" bzw. "Schleusungskriminalität" verwendet bzw. präferiert; vgl. dazu auch Fn. 146 weiter unten.

<sup>75</sup> Letzteres ist wie bereits weiter oben erwähnt nur im "grenznahen Raum" und dort lediglich gemeinsam oder zumindest in Abstimmung mit der GGD möglich bzw. erlaubt. Die Bekämpfung des Deliktbereiches "Schlepperkriminalität" darüber hinaus (im rein physisch-geografischen Sinne), also im so genannten Hinterland, wurde infolge der bereits erwähnten Strukturreform (vgl. Fn. 65) im Verlauf des Jahres 2002 den entsprechenden regionalen kriminalpolizeilichen Organisationseinheiten übertragen, die zu diesem Zwecke "personell aufgestockt" worden sind; vgl. mit Bezug auf den "Schlepperbericht 2002" BMI/ÖS Nr. 5-6/2003.

<sup>76</sup> vgl. (auch) EG A 11, S. 5, wo aber ebensolche "Ausnahmefälle" nicht weiter bestimmt bzw. näher definiert werden.

<sup>77</sup> vgl. (wiederum) EG A 11, S. 2f. sowie zum (2:1-) Verhältnis "Illegale Grenzgänger"/"Geschleppte Personen" im Jahr 1999 EBT-ZBS 2000, S. 28.

zuständig waren, laut Grenzkontrollgesetz (GreKoG) eben die ZW für die Kontrolle an den Grenzübergangsstellen, sowie die GGD und, diese "flankierend" das BH für die Kontrolle an den Grenzen und/oder im unmittelbar "grenznahen" Bereich.<sup>79</sup> Rein quantitativ macht dabei der AssE/GRÜ des BH *insgesamt*, also hochgerechnet auf Gesamt-Österreich und nicht nur auf dessen Ostgrenze(n) beschränkt, lediglich etwa 10 Prozent *aller* Aufgriffe aus. Es ist allerdings verständlich, dass die für diese Assistenzleistungen Verantwortlichen im BMLV den prozentualen Anteil lediglich auf eben diejenigen Grenz(nah)bereiche beziehen (wollen), wo diese Leistungen auch tatsächlich zum Zuge kommen.<sup>80</sup> In diesem Fall erhöhen sich die Aufgriffsanteile des BH deutlich auf bis zu 80 Prozent, was dann als Erfolgsbeleg bzw., so auch die (Fremd-) Einschätzung der damaligen EBT-Leitung, zur "Eigenwerbung" des BH benutzt wird.<sup>81</sup> *Insgesamt* bzw. Österreich-weit ist aber wiederum herauszustellen, dass es im "Hinterland", zumindest zum damaligen Zeitpunkt, laut EBT "mindestens" genauso viele Aufgriffe von "Schleppern" und/oder "geschleppten" oder sonstigen illegalen Grenzgängern gab wie unmittelbar an der Grenze und/oder im grenznahen Gebiet.<sup>82</sup> Möglicherweise würden erstere aber "inzwischen" lediglich besser statistisch erfasst, denn durch die zentrale Einbindung und Koordination der verschiedenen Kontrollorgane durch die ZBS habe sich die Meldedisziplin "wesentlich" verbessert.<sup>83</sup> Nichtsdestotrotz wurden diese Zahlen im gleichen Atemzug als Beleg dafür herangezogen, dass eine immer effektivere Kontrolle der illegalen Migration auch im Binnenland stattfindet.<sup>84</sup> Was die demgegenüber unmittelbaren Grenzkontrollen angehe, so fänden, in absoluten Zahlen betrachtet, die meisten Aufgriffe gar nicht (mehr) an einer der Ost- bzw. damaligen Schengen-Außengrenzen statt, sondern an der Schengen-Binnengrenze zu Italien, wo es als Bestandteil der so genannten Schengener Ausgleichsmaßnahmen "seit einigen Jahren" eine intensive Schleierfahndung gebe mit dem

---

<sup>78</sup> auf der Grundlage des "neuen" SPG; vgl. dazu auch Fn. 65.

<sup>79</sup> wie bereits weiter oben ausführlich beschrieben.

<sup>80</sup> vgl. EG A 6, S. 8.

<sup>81</sup> vgl. EG A 4, S. 6 sowie, dies wiederum belegend, EG A 6, S. 9.

<sup>82</sup> Laut "Schlepperbericht 1999" wird die Zahl der Aufgriffe an der Grenze bzw. (unmittelbar) *bei* der (illegalen) Einreise von denjenigen im Hinterland bzw. mittelbar *nach* der Einreise sogar deutlich übertroffen: So konnten in diesem letzten Jahr vor der Jahrtausendwende im Hinterland insgesamt 18.767 Personen aufgegriffen werden (davon mehr als 15.000 allein von der Bundesgendarmerie und lediglich 3.219 von der Bundespolizei im städtischen Bereich), während es *bei* oder *unmittelbar* nach der Einreise an der Grenze bzw. im grenznahen Bereich "nur" 14.067 waren; und zwar in etwa im Verhältnis 2:1 aufgeteilt zwischen GGD und BH, während die Zahl von 43 direkt an den Grenzübergängen durch die ZW Aufgegriffenen statistisch marginalisiert werden kann; vgl. EBT-ZBS 2000, S. 29.

<sup>83</sup> vgl. EG A 4, S. 7.

<sup>84</sup> vgl. ebd.

Ergebnis, dass 1999 mit 29 Prozent zum ersten Mal nahezu ein Drittel aller grenznahen oder direkten "Grenz-Aufgriffe" eben dort getätigt werden konnten.<sup>85</sup>

Die inter-administrativen Kontakte der damals noch in der EBT angesiedelten ZBS zu Grenzkontroll- und Sicherheitsbehörden anderer Staaten konzentrier(t)en sich, nicht zuletzt, um etwa mit dem Mittel der gemeinsamen "Schleierfahndung" die Chance solcher Aufgriffe zu erhöhen,<sup>86</sup> in erster Linie auf die jeweils anderen Seiten der Grenze(n), also auf die unmittelbaren Nachbarländer Österreichs. Dabei sind, was die beiden, zum Zeitpunkt der Erhebung noch einzigen, schengen-*internen* "Nachbarn" betrifft,<sup>87</sup> nach (damaliger) Auskunft der EBT-Leitung, die Kontakte zu den italienischen Behörden "weit weniger ausgeprägt" als diejenigen zu den deutschen.<sup>88</sup> Entsprechend wird die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in der Bundesrepublik als "äußerst intensiv" charakterisiert, wobei vor allem der "regelmäßige Austausch" mit dem deutschen Bundesgrenzschutz (BGS), aber auch mit dem dortigen Bundeskriminalamt (BKA) sowie dem bayerischen Landeskriminalamt (LKA) hervorgehoben wird. Eine "grenzüberschreitende Vernetzung" der Kooperation vor allem mit den deutschen "Grenzwachinstitutionen" sei mittlerweile "sehr stark vorausschreitend", obwohl im "Ausland" (generell), aber: "zumal" (speziell) in Deutschland, oft sehr unterschiedliche Stellen für "im Grunde die selbe Sache" zuständig seien und es "dort", also insbesondere in der Bundesrepublik, eben keine so starke "Bündelung der verschiedenen Kräfte" gebe wie in Österreich.<sup>89</sup> Eine, nun seitens der EBT schon milder bzw. abstufend

---

<sup>85</sup> vgl. EG A 4, S. 8; eine solche Schwerpunktverlagerung der illegalen Grenzübertritte und Einschleusungen von den damaligen Schengen-Außengrenzen hin zu zumindest *einer* (bestimmten!) Schengen-Binnengrenze bestätigt zwar, wenngleich mit Abstrichen, auch der bereits erwähnte, Jahresbericht "Organisierte Schlepperkriminalität" 1999, wo zwar mit 21,1 Prozent (!) eine im Vergleich zum Vorjahr "Verneunfachung" der Aufgriffe an der Binnengrenze zu Italien (von etwas über 1.000 auf über 9.000 Personen) konstatiert, gleichzeitig aber darauf hingewiesen wird, dass (deshalb) von einem Rückgang der Aufgriffszahlen im Norden und Osten Österreichs "nicht gesprochen" werden könne (vgl. EBT-ZBS 2000, S. 31ff.); ein solcher wurde dann allerdings im folgenden ersten Halbjahr 2000 verzeichnet, dabei am deutlichsten bezüglich der "zuordenbaren rechtswidrigen Einreisen nach Österreich" aus Slowenien (nur noch etwa ein Drittel im Vergleich zum ersten Halbjahr 1999), leicht rückläufig bezüglich derer aus Ungarn und Tschechien, dagegen aber kaum verändert hinsichtlich derer aus der Slowakei; währenddessen ist allerdings die Anzahl der Aufgriffe an der österreichisch-italienischen Grenze noch einmal deutlich (um nahezu zwei Drittel) angestiegen; vgl. EBT-ZBS 2000b, S. 7.

<sup>86</sup> vgl. zur, zumindest in Deutschland nicht unumstrittenen, österreichisch-bayerischen Variante auch Kap. C 1.1, S. 146f.

<sup>87</sup> und auch nach der Osterweiterung 2004 sind die vier "neuen" österreichischen EU-Nachbarstaaten Slowakei, Tschechien, Ungarn und Slowenien zwar zumindest in ihrem *formalen* Status ebenso Schengen-Mitglieder, nehmen aber, wie bereits weiter oben erwähnt (vgl. Fn. 2) bis auf weiteres eben *nicht* an dem zentralen Punkt der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen zu den "alten" Verbund-Staaten teil und bleiben somit zunächst und zumindest *informell*: für die Binnengrenzüffnung noch nicht ganz "reife" Schengen-Mitglieder (sozusagen zweiter Klasse), welche die Voraussetzungen an einer vollständigen, uneingeschränkten Teilnahme (als Übergang in die erste Klasse) erst noch schaffen müssen.

<sup>88</sup> vgl. EG A 4, S. 10.

<sup>89</sup> vgl. ebd. sowie zur (vermeintlichen) Dispersion der am Grenzschutz in der ein oder anderen Form beteiligten Behörden in Deutschland Kap. C 1.1.

formuliert: "enge Zusammenarbeit" bestünde auch mit den vier damals noch: schengen-externen österreichischen Nachbarstaaten, die nicht zuletzt (bereits damals) durch die (politische) Tatsache erleichtert worden sei, dass es sich, zum damaligen Zeitpunkt noch: "rundum" um EU-Beitrittskandidaten gehandelt hat, wenn auch, wiederum aus damaliger Sicht: mit perspektivisch unterschiedlichen Mitgliedschaftsanwärterstatus.<sup>90</sup>

Als ein "Problem" hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Behörden dieser damaligen Beitrittskandidaten-Staaten wurde von der Leitung der österreichischen EBT zudem explizit markiert, dass die dortigen Sicherheitsverwaltungen oftmals "völlig anders" strukturiert seien. So herrschte bei den eben dort zuständigen Beamten "überwiegend" das "Bewusstsein" vor, dass die Migranten "ja doch nicht" in dem jeweiligen Land bleiben würden, was sich dann entsprechend nachteilig auf die Intensität der eigenen Kontrollen der, damals noch: zukünftigen Schengen-Außengrenzen niedergeschlagen hätte. Da es aber nicht auszuschließen sei, dass auch diese Länder, ähnlich wie Österreich nach *seinem* EU-Beitritt 1995, zunehmend von Transit- zu Zielstaaten von Migranten werden, sobald sie dann, aus damaliger Perspektive: "irgendwann" einmal Mitglieder der EU sind, müsste dort vor allem eine entsprechende "Bewusstseinsförderung" betrieben werden.<sup>91</sup> Darauf würde nicht zuletzt auch deswegen der Schwerpunkt der Kooperation gelegt, da demgegenüber "handfeste" materielle Kooperationen und Hilfestellungen aufgrund "bestimmter Verfassungsgrenzen" nicht möglich seien.<sup>92</sup> So beschränkte sich diese damals noch: "Schengen" anbahnende Zusammenarbeit mit (Sicherheits-) Behörden der Anwärter-Staaten etwa darauf, dass von österreichischer Seite etwa geraten wurde, die an den dortigen, damals noch: designierten Schengen-Außengrenzen Aufgegriffenen nach ihren weiteren Absichten zu befragen, also ob sie im Land bleiben oder weiterreisen wollen. Denn da eben nach mitgeteilter Erfahrung der EBT "ungefragt" von letzterem ausgegangen worden ist und somit der eigene Staat lediglich als "Durchgangsstation" eingeschätzt wurde, verhielten sich die Beamten "eher indifferent" gegenüber dem Phänomen der illegalen Migration.<sup>93</sup> Als weiteres, damit zusammenhängendes "Problem" wurde in reichlich pauschalisierender Manier zudem "die" Korruption in diesen Staaten erwähnt. So seien etwa Grenzbeamte, die wesentlich weniger verdienen als ihre österreichischen Kollegen, "natürlich" auch leichter durch Migranten oder Schlepper

---

<sup>90</sup> was sich inzwischen als nicht zutreffende Prognose erwiesen hat, da schließlich im Mai 2004 doch *alle* vier östlichen Nachbarstaaten Österreichs *gleichzeitig* der EU beigetreten sind bzw. aufgrund der Erfüllung der dafür notwendigen politischen und wirtschaftlichen Mindestkriterien beitreten *durften*.

<sup>91</sup> vgl. EG A 4, S. 11, ohne dass dies dort genauer spezifiziert worden wäre.

<sup>92</sup> vgl. ebd., wiederum ohne genauere Spezifikation.

<sup>93</sup> vgl. EG A 4, S. 12.

korruptierbar. Quasi beleghaft wurde desweiteren angeführt, dass es sogar "regelmäßig" (nicht näher benannte) Hinweise auf Verbindungen dieser Beamten zur OK gebe, wogegen man aber, aufgrund der strafrechtlichen "Selbstbestimmtheit" dieser Staaten, von österreichischer Seite "natürlich" nichts unternehmen könnte.<sup>94</sup> Damit wurde zwar deren Souveränität akzeptiert, aber dennoch gleichzeitig als Beschränkung der eigenen operativen Möglichkeiten wahrgenommen, präventiv gegen irreguläre Grenzgänger vorzugehen, also bereits *bevor* sie an der österreichischen Grenze angelangt sind.

Um die eigene Effizienz hinsichtlich der (staatlichen) Verbrechensbekämpfung im allgemeinen und damit *auch* der Bekämpfung der Schlepperkriminalität im speziellen zu optimieren, mündete eine um den Beginn des Jahres 2000 herum in Österreich begonnene Diskussion über die mögliche Einrichtung eines zentralen BKA nach deutschem Vorbild<sup>95</sup> kurz darauf in dessen konkrete Planung. Entsprechend konnte diese Einrichtung dann bereits Anfang 2002 ihre Arbeit aufnehmen.<sup>96</sup> Das "in erster Linie" *nicht* als Ermittlungsbehörde, sondern als zentrale "Dienstleistungseinrichtung auf Bundesebene", die "für regionale Behörden ... Kriminalitätsdaten sammeln, auswerten und in Form von Lageberichten zur Verfügung stellen" soll,<sup>97</sup> verstandene, neue BKA bleibt zwar dem BMI unterstellt und "weisungsgebunden", ist aber dennoch zumindest räumlich ausgegliedert und auch inhaltlich diversifiziert etwa mit einem eigenen Arbeitsbereich für die Bekämpfung für insbesondere "neue Formen" der OK wie unter anderem die "Schlepperei", denen man eben auch "neue Strukturen" entgegensetzen müsse.<sup>98</sup> Durch die Überführung (auch) dieses (Bekämpfungs-) Bereiches aus der damals zentralen "Staatssicherheitsbehörde" BMI in ein zumindest formal "eigenständiges" BKA wurde somit *auch* die Zuständigkeit für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität auf eine explizit *kriminal*polizeiliche Behörde übertragen. Obwohl der österreichischen Polizei, auch ohne diese "neue Zentralstelle", stets die *umfassende* Aufgabe des "Staatsschutzes" zukam<sup>99</sup> und damit geheimdienstliche Organisationen, wie etwa der Bundesnachrichtendienst (BND) in Deutschland,<sup>100</sup> immer entbehrlich waren, bedeutet diese

---

<sup>94</sup> vgl. ebd.

<sup>95</sup> vgl. für eine auch umgekehrte "Vorbild"-Funktion Kap. C 1.1, S. 148f.

<sup>96</sup> so wie dies auch von den damaligen Gesprächspartner im BMI mehr als eineinhalb Jahre zuvor prognostiziert worden war (vgl. z.B. EG A 4, S. 9); entsprechende "Vorarbeiten" waren allerdings schon, früher als erwartet, Ende des Jahres 2000 abgeschlossen; ein erster "Start-Workshop" zur konkreten *Umsetzung* dieses (Organisationsstruktur-) Reformprojektes fand bereits Anfang März 2001 statt; vgl. BMI/ÖS Nr. 3-4 2001.

<sup>97</sup> so bereits Mitte 2000 der Leiter des entsprechenden, "vorbereitenden" Projektteams; in: BMI/ÖS Nr. 7-8/2000, S. 11.

<sup>98</sup> so der damalige Bundesinnenminister bei der Präsentation des BKA-Projekts am 15. Dezember 2000 in Wien; vgl. BMI/ÖS, Nr. 1-2 2001.

<sup>99</sup> zur jüngsten österreichischen *Polizeireform* (Ende 2004) vgl. (einmal mehr) Fn. 65 weiter oben.

<sup>100</sup> vgl. zu dessen Funktion und Geschichte Fn. 36 in Kap. C 1.1.

Verschiebung im Grunde, den Staatsschutz und die Bekämpfung der OK (inklusive "Schlepperei") zumindest organisationsstrukturell voneinander zu trennen. Da es bis dahin in Österreich keine strikte Trennung zwischen Sicherheitsbehörden mit und ohne exekutiven Befugnissen gab, wurde diese so genannte "Kriminaldienstreform" dann auch, mitunter etwas pathetisch, als "*größtes* Reorganisationsprojekt des Innenressorts der Zweiten Republik" oder als "Meilenstein auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung" bezeichnet.<sup>101</sup> Unter den insgesamt sieben Abteilungen des BKA, dessen Personal (ausschließlich) aus der bis dahin bestehenden *kriminal*polizeilichen Gruppe D des BMI, deren Aufgaben(stellungen) komplett von der "neuen Zentralstelle" übernommen wurden, rekrutiert worden ist, befindet sich auch eine so genannte "internationale" Abteilung (2), die als Schnittstelle zum "europäischen Polizeiamt" EUROPOL,<sup>102</sup> zu INTERPOL und zum "Schengener Informations-System" (SIS)<sup>103</sup> fungiert, sowie als größte Organisationseinheit und "Herzstück" eine Abteilung (3) mit sechs Referaten für sämtliche zentrale Ermittlungen.<sup>104</sup> Darin ist neben Teilen des bisherigen Büros für Erkennungsdienst, Kriminaltechnik und Fahndung (EKF) schließlich auch die "Schlepperbekämpfung" in ihrer organisationsstrukturellen Form der ZBS eingegliedert. Das bis dahin in der EBT der *staats*polizeilichen Gruppe C des BMI, die nunmehr in das bereits erwähnte BVT transformiert (worden) ist,<sup>105</sup> angesiedelte "Schlepperreferat" wechselte also mit Beginn des Jahres 2002 in das neu geschaffene BKA. Dessen Notwendigkeit wird neben der Straffung der Organisation und einem damit verbundenem Abbau von Doppelgleisigkeiten damit begründet, dass neue Formen der OK wie etwa die "Schlepperei" eben auch "neue Strukturen" zu deren Bekämpfung erfordern.<sup>106</sup> Die bis zur Einrichtung des BKA bestehende "Lösung" wurde von der (damals noch: EBT-) ZBS selbst als "typisch österreichisch" bezeichnet in dem Sinne, dass eben "alles" beim (bis dahin) zentralen BMI hängen bliebe.<sup>107</sup>

Die zum damaligen Zeitpunkt noch in der Planung befindliche Einrichtung eines österreichischen BKA im allgemeinen bzw. darauf basierende Ausgliederung der Schlepperbekämpfung im speziellen wurde jedoch im Rückblick mitunter auch von den

---

<sup>101</sup> vgl. BMI/ÖS Nr. 3-4 sowie Nr. 5-6 2001.

<sup>102</sup> vgl. dazu Fn. 259 weiter unten in Kap. 1.2, S. 109.

<sup>103</sup> vgl. auch dazu ebd., S. 114ff..

<sup>104</sup> wenngleich das BKA eben, wie weiter oben erwähnt, nicht explizit selbst ermittlerisch tätig werden, sondern vielmehr sämtliche polizeiliche Ermittlungsarbeiten (lediglich) informationstechnisch *unterstützen* soll.

<sup>105</sup> vgl. bereits weiter oben Fn. 66.

<sup>106</sup> "Wir werden mit neuen Strukturen den Kampf gegen die neuen Formen der organisierten Kriminalität aufnehmen"; so der Wortlaut des bereits in Fn. 98 erwähnten Zitats des damaligen Bundesinnenministers, der eine politisch explizit *re-*agierende Haltung gegenüber der OK verrät.

<sup>107</sup> vgl. EG A 11, S. 10.



verschiedenen Betroffenen durchaus kontrovers oder zumindest skeptisch beurteilt. So gab etwa die ZBS-Leitung im Vorfeld zu bedenken, dass es sich nur dann um eine Verbesserung handeln würde, wenn diese Umstrukturierungsmaßnahme auch mit einer Erhöhung der Personalressourcen einhergehen würde, denn nach dem EU-Beitritt 1995 hätte es zwar erstmals einen "direkten" Grenzschutz gegeben, parallel dazu wäre es aber versäumt worden, die zu diesem Zwecke miteinander kooperierenden Ermittlungsbehörden und Dienststellen in dem Maße personell und materiell zu verstärken, wie dies damals notwendig gewesen wäre.<sup>108</sup> Ganz im Gegenteil hat es in der Folgezeit sogar, aus der Perspektive und nach Auskunft der (damaligen) Gendarmerie, einen "ersatzlosen" Abzug *ihrer* Personals für den neu geschaffenen, polizeilichen Grenzdienst gegeben.<sup>109</sup> Mit der Einrichtung der ZBS als Unterabteilung hat zudem die damalige "obere" Dienststelle EBT seit 1992 "gleichzeitig" bzw. noch zusätzlich zu ihrem "eigentlichen" Einsatzgebiet "Schlepperkriminalität" die Aufgabe übertragen bekommen, sich um sämtlich Belange der nach dem Fall des Eisernen Vorhangs aufblühenden, so genannten (auch anderweitigen) illegalen Migration zu kümmern, ohne dass dafür aber, so beklagt auch die Leitung dieser Stelle, in "nennenswerter" Weise zusätzliches Personal zur Verfügung gestanden hätte.<sup>110</sup> Dabei seien die Aufgaben der ZBS zwar "in erster Linie" organisatorischer Art; dies schließe aber auch die Koordination internationaler Kooperationen sowie die "Verantwortung" für die statistischen Daten mit in sich ein.<sup>111</sup> Da sich unter anderem auch die Leitung des in der ZBS inkorporierten Referats "Illegale Migration", welche damit im übrigen zumindest organisationstechnisch nahezu mit dem so genannten Schlepperwesen gleichgesetzt wird,<sup>112</sup> auf so genannter "Erhebungsbeamtenebene" befindet, handelt es sich bei der Arbeit der Zentralstelle weniger um eine operative als vielmehr um eine "rein" administrative Tätigkeit, die aber, aus der Innen- wie aus der Außenperspektive, als ebenso notwendig wie erfolgreich bewertet wird. Denn dadurch, dass sich das mit ihr verknüpfte zentrale Meldesystem im Verlauf der 1990er Jahre "ständig verbessert" habe, sei auch die Effizienz ihrer auf dem erhobenen Datenmaterial beruhenden Analysen "gestiegen", aus denen dann wiederum umso leichter eine "optimale" Personalzusammensetzung und "effektive" Ermittlungsansätze für die operative Ebene "herausgefiltert" werden konnten.<sup>113</sup> Gleichzeitig und parallel zu dieser Selbsteinschätzung

---

<sup>108</sup> vgl. ebd.

<sup>109</sup> vgl. EG A 10, S. 6.

<sup>110</sup> vgl. EG A 11, S. 8.

<sup>111</sup> vgl. ebd. sowie als in den Erhebungszeitraum fallende Beispiele für den statistisch aufbereiteten "output" dieser "Zentralstelle" EBT-ZBS 2000a und 2000b.

<sup>112</sup> wengleich etwa "nur" ein Drittel aller irregulären Grenzübertritte als, zumindest nachweislich, "geschleppt", gelten; vgl. dazu auch die Fn. 77 und 82 weiter oben.

<sup>113</sup> vgl. EG A 11, S. 4.

der eigenen (analytischen) Arbeit wurde aber von der Leitung der ZBS betont, dass es dabei ihrerseits keinerlei "direkte" Einmischung in die (operativen) Aufgaben bzw. Tätigkeiten der GGD geben würde.<sup>114</sup> Zudem leiste diese etwa auch eine "autonome" *Erhebung* mutmaßlicher Reiserouten von Migranten, ohne dass dabei eine jegliche Einmischung von außen in deren interne Angelegenheiten stattfinden würde.<sup>115</sup> Das "Schlepperreferat" führe zwar umgekehrt seinerseits "zuweilen" auch selbst *Ermittlungsverfahren* durch, jedoch "nur" dann, wenn die in Frage stehenden Fälle "internationalen" Charakter hätten. In derartigen Fällen, von denen Ausnahmen m.E. im übrigen nur schwer denkbar sind, da ja sämtliche politisch und/oder kontrolltechnisch relevante Migrationen gerade deshalb und in der Regel *nur dann* entsprechend von Belang sind, wenn durch sie (nationale) Staatsgrenzen überschritten werden,<sup>116</sup> sei die ZBS dann nämlich für die Kooperation mit den "ausländischen Partnerdienststellen" sowie für den Schriftverkehr via INTERPOL zuständig.<sup>117</sup> Als "Kopf eines Meldesystems" Sorge sie darüber hinaus a) für die (nachgängige) *Auswertung* etwa der von der GGD (zuvor) *erhobenen* "Routentrends", b) für die auf diesem (Daten-) Material basierende "Aufbereitung" von Ermittlungsansätzen sowie c) für daraus wiederum resultierende Vorschläge bzw. "Angebote" an die "Exekutive" zu deren konkreter, operativer Umsetzung.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>115</sup> vgl. ebd. sowie zur, nicht zufällig in Verknüpfung mit der Asylzuwanderung (!), vergleichsweise zentral "geregelten" Ermittlung der Reiserouten irregulärer Grenzgänger im deutschen Fall Kap. C 2.1, S. 176ff.

<sup>116</sup> Umgekehrt werden Binnenmigrationen *innerhalb* eines Staates in der Regel weder politisch noch durch die (Migrations-) Forschung in nennenswerter Weise registriert und/oder thematisiert, was einmal mehr die Notwendigkeit der Existenz staatsförmiger politischer Strukturen unterstreicht, um Migration überhaupt (politisch) skandalisieren und, zumeist als Reaktion darauf, forschungstechnisch wieder "normalisieren" zu können; vgl. zur (vorgängigen) theoretischen Einbettung des hier anhand von Fallbeispielen *beschriebenen* Sachverhaltes bzw. (Forschungs-) Gegenstandes aber bereits ausführlicher in Kap. EG A 1.

<sup>117</sup> vgl. EG A 11, S. 7.

<sup>118</sup> Dabei sei man auch international in "mehrere" EUROPOL-Projekte eingebunden und hierbei vor allem zuständig für die Lieferung von (spezifisch österreichischen) Erfahrungswerten in Form von (wie auch immer geartetem) "Datenmaterial"; vgl. ebd., S. 8 sowie zur Geschichte und Aufgabe von EUROPOL weiter unten in Kap. 1.2 und dort insbes. Fn. 259.

### 1.1c Polizeiliche Grenzkontrolle: Zwischen nationaler Verantwortung und bilateraler Kooperation

Die Organisationsstruktur der bis zur so genannten "Polizeireform" 2005<sup>119</sup> in der im Folgenden beschriebenen Form bestehenden österreichischen Gendarmerie,<sup>120</sup> der insbesondere seit dem EU-Beitritt des Landes 1995 in Form der aus ihr erwachsenden GGD<sup>121</sup> bezüglich der (bis 2004: Schengen-Außen-) Grenzkontrollen eine zentrale und wachsende Bedeutung zukam, - und nunmehr als (Grenz-) *Polizei* weiterhin zukommt - ,<sup>122</sup> zeichnete sich dadurch aus, dass es entsprechend der Anzahl der österreichischen Bundesländer exklusive Wien, wo bis dato eben die (allein) städtische Polizei das "Kommando" innehatte, insgesamt *acht* so genannte *Landesgendarmeriekommanden* (LGK's) gegeben hat.<sup>123</sup> Diesen wiederum organisationsstrukturell untergeordnet waren verschiedene *Bezirksgendarmeriekommanden* (BGK's) auf lokaler Ebene, wo dann auch seit Beginn der 1990er Jahre sukzessive die "neuen", so genannten "Grenzreferate" sozusagen "vor Ort" angesiedelt wurden, die in der Regel mit nicht mehr als jeweils zwei bis drei für den Grenzschutz im weitesten Sinne zuständigen Personen besetzt waren und sind. In Niederösterreich (NÖ) etwa sind die so genannten "Referate für Grenzdienst und Fremdenwesen" zuständig für die unmittelbaren Grenzübergänge zu den dort angrenzenden "Drittstaaten" Tschechien und Slowakei, aber auch für andere, demgegenüber mittelbare bzw. indirekte so genannte *Grenzüberbrückungsstellen*. Dabei wird in der Regel unterschieden zwischen so genannten *Grenzüberwachungsposten* (GÜP's) bezüglich letzteren, also zur Überwachung der Außengrenze *jenseits* der klar definierten Grenzübergangsstellen, und so

---

<sup>119</sup> als *ein* (Bestand-) Teil einer umfassenderen Reform der gesamten so genannten Sicherheitsverwaltung.

<sup>120</sup> die eben inzwischen auf Grundlage des neuen SPG vom Dezember 2004 in einer (zumindest formal/optisch) einheitlichen österreichischen Bundes-Polizei aufgegangen ist; vgl. dazu auch Fn. 65 weiter oben.

<sup>121</sup> Dazu merkt Bachkönig (2003) an, dass die GGD zwar zu Beginn der 1990er Jahre gegründet wurde, jedoch *nicht* (uneingeschränkt) als "Erfindung" jener Zeit betrachtet werden könne, da es bereits (unmittelbar) nach dem Zweiten Weltkrieg ein entsprechendes Korps innerhalb der Gendarmerie gegeben habe, welches aber nach der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages am 15. Mai 1955 und dem damit verbundenen "Abzug der Besatzungsmacht" wieder aufgelöst worden war; vgl. Gendarmerie Nr. 5/2003.

<sup>122</sup> Auch wenn dieser Grenzschutz sich eben seit der (zweiten) EU-Osterweiterung vom Mai 2004 nicht mehr auf die östlichen Außengrenzen der Union bezieht, wird er bis auf weiteres bzw. bis zu dem (Zeit-) Punkt, wo die "neuen" Außengrenzen als im vergleichbaren Maße "gesichert" gelten dürf(t)en, als weiterhin ebenso notwendig eingestuft wie es bis dahin der Fall war; vgl. dazu aber wiederum bereits weiter oben, insbes. Fn. 6.

<sup>123</sup> nämlich in (von West nach Ost:) Bregenz (LGK Vorarlberg), Innsbruck (LGK Tirol), Salzburg, Linz (LGK Oberösterreich), Krumpendorf (LGK Kärnten), Graz (LGK Steiermark) sowie, in den beiden mit Abstand am stärksten in den Grenzschutz involvierten Bundesländern, St. Pölten (LGK Niederösterreich) und Eisenstadt als Hauptstadt des östlichsten Bundeslandes Burgenland (BL). Das dort angesiedelte LGK hatte nach eigenen Angaben einen "über Jahrzehnte ... gleich bleibenden Personalstand von ca. 680 Beamten", der "erst mit dem Umbruch in Osteuropa zu Beginn der 90er Jahre und der Übernahme des Grenzdienstes, sowie der Eingliederung der Zollwache mit 01.05.2004, ... drastisch erhöht" worden war, so dass dort seitdem ca. 1650 Beamte ihren Dienst verrichten.

genannten Grenzkontrollstellen (GREKO's) als demgegenüber direkte Grenzsicherungsstellen,<sup>124</sup> wobei an einigen kleineren dieser Grenzstellen aber auch nach wie vor allein die ZW so genannte "Sicherheitskontrollen" durchführt.<sup>125</sup>

Nach (damaliger) persönlicher Einschätzung der Leitung der Landes-GGD NÖ ist dort, wo eine solche Ausschließlichkeit der Zuständigkeit nicht besteht,<sup>126</sup> die entsprechende Zusammenarbeit mit den anderen nationalen Behörden "nicht ideal" gelöst, denn jede Behörde lege schließlich "verständlicherweise" ihren Schwerpunkt auf die "eigentliche", ihr im Rahmen der tri-administrativen Arbeitsteilung überantwortete und/oder angestammte Aufgabe.<sup>127</sup> Wenn dann aber plötzlich auch andere, sozusagen "artfremde" (Kontroll-) Aufgaben mit übernommen werden müssten, die sich im Fall der GGD etwa in einer auch unmittelbaren Grenzkontrolle vor dem so genannten "Hinterland" äußern,<sup>128</sup> könne es, im deutlichen Widerspruch zu der demgegenüber positiven Einschätzung der (ursprünglich) avisierten Arbeitsteilung durch die eben *nicht* unmittelbar vor Ort agierende EBT,<sup>129</sup> "schon einmal" zu "Schwierigkeiten" kommen.<sup>130</sup> Den strukturellen Hintergrund für solche, entgegen aller öffentlichen Beteuerungen einer gut funktionierenden Arbeitsteilung insbesondere durch die Wiener "Zentralstelle", also wohl doch vor Ort zumindest sporadisch existierenden Reibungsverluste bildet die Tatsache, dass, zumindest im hier speziell "befragten" Fall NÖ,<sup>131</sup> zwei unterschiedliche "Wachkörper" teilweise identische Sicherheits- bzw. Kontrollaufgaben übernehmen müssen: Zum einen die GGD, die zwar originär, jedoch allem Anschein nach (noch) nicht exklusiv für die Durchführung der unmittelbaren Grenzkontrolle zuständig ist; und zum anderen aber eben auch die ZW, deren "Hauptaufgabe", zumindest nach Auffassung des LGK für NÖ, ja "eigentlich" eher in der Abfertigung von Waren und eben *nicht* von

---

<sup>124</sup> vgl. etwa MEPA 2004, S. 4.

<sup>125</sup> Neben den GREKO's und den GÜP's gibt es mittlerweile auch einen so genannten Gendarmerieposten Außengrenze (GP-AGR), dem neben den sicherheitsdienstlichen Aufgaben *zusätzlich*, sozusagen als "Assistenz" für den AssE/GRÜ des BH, die (partielle) Überwachung der "grünen" Grenze obliegt; für die Durchführung der Grenzkontrollen an den "blauen", aber dennoch nicht "nassen" Luft-Grenzen Österreichs in Form der dort insgesamt vier existierenden internationalen Flughäfen Wien-Schwechat, Salzburg, Klagenfurt und Innsbruck hingegen war (da städtisch) und ist nach wie vor (da "zentral") die Bundespolizeidirektion (BPD) zuständig; vgl. wiederum MEPA 2004, S. 4.

<sup>126</sup> und dies gilt für die überwiegende Mehrzahl der Standorte sowohl als Kontrollstellen an den Grenzübergängen (GREKO) wie auch als Überwachungsposten im übrigen Grenzgebiet (GÜP).

<sup>127</sup> also die ZW traditionell in "Eigenregie" die unmittelbaren Grenz(übergangs)kontrolle, das BH die des übrigen Grenzgebietes und die Gendarmerie die des "Hinterlandes"; vgl. zu dieser zumindest in der Theorie bzw. ursprünglichen Konzeption idealiter "scharfen" Arbeitsteilung, die realiter aber durch die diversen Zuständigkeitsüberlappungen (etwa durch den in der vorangegangenen Fn. 125 erwähnten GP-AGR) aufgeweicht worden ist, auch die entsprechenden Ausführungen weiter oben, insbes. zusammengefasst in Fn. 20.

<sup>128</sup> vgl. wiederum Fn. 20

<sup>129</sup> vgl. S. 73ff.

<sup>130</sup> die dann allerdings nicht näher definiert werden; vgl. EG A 9, S. 7 sowie konträr dazu EG A 4, S. 8.

<sup>131</sup> in Form von EG A 9.

Personen besteht.<sup>132</sup> Da ein funktionierendes, und d.h. in dieser Stoßrichtung: auf Warenkontrollen beschränktes Zollwesen ja "auch wichtig" sei, sähe es die Gendarmerie lieber, wenn sich der Zoll in Zukunft auch auf eben diese Aufgabe konzentrieren würde, obwohl er ja "schon immer" bzw. (auch) *vor* den 1990er Jahren ebenso für die Passkontrollen zuständig gewesen sei.<sup>133</sup> Ungeachtet dieses Eingeständnisses ging es hier wohl vor allem um das Geltendmachen, die Ausweitung und die Absicherung bestimmter *polizeilicher* Einflussphären an der und um die österreichische (Ost-) Grenze, die mit der Einrichtung einer speziellen und spezialisierten GGD seit Beginn der 1990er Jahre und ihrer EU-indizierten "Stärkung" seit 1995 er- und gewachsen sind. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass es, bereits zum damaligen Zeitpunkt, höchst fraglich war, ob dieses Neben- und Durcheinander von Zoll- und Polizeiaufgaben in der bis dahin existierenden Form noch lange weiterbestehen würde. Denn immerhin existierten nach Angaben der GGD augenscheinlich schon damals einigermaßen konkrete Pläne, die eigentlichen Zollaufgaben "irgendwann einmal" vollkommen in das "Innenressort" (BMI) übergehen zu lassen und es damit sozusagen zu verpolizeilichen.<sup>134</sup> Dies würde dann sogar in die umgekehrte Richtung wie bislang die faktische Auflösung des Zolls, statt eben einer Konzentration auf seine originäre Aufgabe der Warenkontrolle, und eine entsprechend massive, *zusätzliche* Aufgabenerweiterung<sup>135</sup> für die übrigen Grenzkontrollbehörden und dabei in erster Linie für die Gendarmerie (bzw. heutige Polizei)<sup>136</sup> bedeuten. Für die bestand zum Zeitpunkt der Erhebung aber zunächst einmal auch in NÖ ein weiterer Abstimmungsbedarf mit dem BH auf der Tagesordnung, das, wie weiter oben bereits erwähnt, seit 1999 auch an der dortigen Grenze zur Slowakei einen AssE/GRÜ durchführt. Das Modell einer tri-behördlichen Grenzkontrolle wurde also zunächst sogar noch weiter ausgeweitet, nachdem es in Gefolge des historischen Übergangs von 1989, der mit einer Permeabilisierung der ehemals undurchlässigen Ost-West-Grenze verbunden war, aufgrund eines damals aus diesem Grunde verspürten Anstiegs des "Migrationsdrucks" vor allem aus Ungarn, zunächst lediglich im Burgenland eingeführt worden war.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> vgl. ebd. S. 6; Dies gilt zumindest seit der Übertragung zumindest der (Haupt-) Verantwortlichkeit für die *Personenkontrollen* an den GREKO's und zu einem Teil auch an den GÜP's (nicht aber: *Personendetektionen* im Grenzraum, für die in erster Linie der AssE/GRÜ des BH verantwortlich zeichnet) auf eben die Gendarmerie seit Beginn der 1990er Jahre infolge des Falles des "Eisernen Vorhangs".

<sup>133</sup> was ja einer Personen- bzw. Identitätskontrolle gleichkommt; vgl. EG A 9, S. 9.

<sup>134</sup> vgl. ebd., S. 10; bis heute scheinen jedoch derartige Pläne nicht wirklich "spruchreif" zu sein.

<sup>135</sup> im Sinne eines tatsächlichen "job enrichments".

<sup>136</sup> Zur "Polizeireform" auf der Grundlage des neuen SPG von 2004 vgl. wiederum Fn. 65.

<sup>137</sup> vgl. dazu aber auch bereits die detaillierten Ausführungen weiter oben, S. 61ff. und insbes. Fn. 9.

Die damalige zentrale politische Bundesentscheidung zugunsten einer entsprechenden Ausweitung dieses Modells durch die zumindest räumliche Ausdehnung des AssE/GRÜ nach Norden hin wurde NÖ nun aber nach Darstellung des dortigen LGK ungefragt "aufgedrückt", obwohl eine solche Unterstützung des Grenzschutzes durch das BH nach deren Einschätzung "eigentlich" nicht notwendig gewesen wäre, so dass man eher politische als praktische Gründe dahinter vermutet(e).<sup>138</sup> Andererseits schade der AssE/GRÜ in NÖ aber auch nicht (wirklich), denn, so wurde lapidar angemerkt, Hilfe könne man immer gebrauchen.<sup>139</sup> Dennoch sei diese Arbeitsteilung im südlicheren Burgenland sinnvoller als in NÖ, da das BH dort eben nachweislich inzwischen den Großteil der Aufgriffe zumeist an der so genannten Grünen Grenze leiste und die in diesem Fall ja erst später hinzugekommene GGD, zumindest in erster Linie, lediglich die Kontrolle, und/oder Kontrolle der durch die ZW getätigten Kontrollen, an den GREKO's. In NÖ sei die Gendarmerie hingegen schon immer auch für Aufgriffe an den GÜP's zuständig gewesen. Seit 1999 müsste dies halt mit dem BH abgestimmt bzw. "aufgeteilt" werden, was auch deswegen nicht immer so einfach sei, weil die zum AssE/GRÜ abgestellten Rekruten teilweise noch "sehr jung, ängstlich und mit der Situation überfordert" seien. Im Gegensatz zu den Gendarmen, die sich diese Art von Dienst "ausgesucht" hätten, würden sie ja per Rotationsprinzip, also so, dass "jeder mal dran kommt", dazu gezwungen und entsprechend "verheizt" werden.<sup>140</sup> Da "illegale" Migrationen bzw. genauer: irreguläre Grenzübertritte zumeist nachts stattfinden, um die Tarnung der Dunkelheit zu nutzen, bezieht sich dies vor allem auf den so genannten Nachtdienst, der zumindest nach dieser polizeilichen, außer-militärischen Fremdeinschätzung für die meisten der noch jungen Rekruten nur sehr "schwer" zu verkraften und zu verarbeiten sei.<sup>141</sup> Die Tatsache, dass in Österreich die gesamte Exekutive Bundessache und somit zentral geregelt ist, habe aber nach Einschätzung der GGD auf (niederösterreichischer) *Landesebene* auch durchaus seine Vorteile, wobei hier vor allem die zentrale Disziplinierung sämtlicher Exekutivkräfte genannt wird durch deren Verpflichtung, alle Fälle von "illegaler" Migration der Zentralstelle in Wien über vereinheitlichte, standardisierte Formblätter unmittelbar zu melden.<sup>142</sup> Dies trage seit 1998 zu einer guten so genannten Lagebilderstellung bei, vor allem auch in Bezug auf "überall zu kaufende" Dokumentenfälschungen, wobei es etwa bei Reisepässen häufig vorkomme, dass z.B. russische auf griechische umgemeldet werden.<sup>143</sup> Nach einer anderen,

---

<sup>138</sup> vgl. EG A 9, S. 8.

<sup>139</sup> vgl. ebd.

<sup>140</sup> vgl. EG A 9, S. 9f.

<sup>141</sup> vgl. ebd., S. 10.

<sup>142</sup> Dies korrespondiert mit der bereits weiter oben erwähnten dortigen Selbsteinschätzung; vgl. S. 73f.

<sup>143</sup> vgl. EG A 9, S. 5.

kritischeren (damaligen) Einschätzung auf dem gegenüber polizeilicher *Bundesebene* lieferten solche Lageberichte allerdings "nicht mehr und nicht weniger als" Anhaltspunkte und seien somit nur ein Hilfsmittel unter vielen, wobei die entsprechenden Statistiken immer in gänzlich verschiedene Richtungen gedeutet werden könnten und es deshalb wünschenswert sei, wenn Lageberichte auf einer "breiteren" Basis erstellt würden, etwa auch unter Hinzunahme von z.B. Forschungsergebnissen aus wissenschaftlichen Institutionen, so dass nicht nur, wie bis dato, eine "unreflektierte Verarbeitung" von Akten und Zahlenmaterial dabei herauskomme.<sup>144</sup>

Die im jährlichen und halbjährlichen Turnus durch die ZBS herausgegebenen Lageberichte oder auch so genannten Grenzlagebilder<sup>145</sup> zur "illegalen Migration" beziehen sich, wie schon die Herausgeberschaft impliziert, in erster Linie auf die "organisierte" Schlepperkriminalität<sup>146</sup> und dienen entsprechend als Datengrundlage für deren Bekämpfung. Nach Einschätzung der Zentralstelle habe man es dabei nicht mit *den* großen, homogenen Schlepperorganisationen und/oder -kartellen in der Form zu tun, wie es in den Medien "leider" immer wieder gerne kolportiert und möglichst "spektakulär" prolongiert werde, sondern lediglich mit "losen" Zusammenschlüssen vieler verschiedener Organisationen, die alle ihren je spezifischen Beitrag für den Gesamtvorgang leisteten. Somit handele es sich eben entgegen der "landläufigen Meinung" nicht um (homogene) "Banden", sondern um viele unterschiedliche "einzelne Kontakte", die zwar im "gut organisierten" Zusammenspiel, aber letztlich dennoch ohne allzu viel voneinander zu wissen, für eine im Endeffekt meist "reibungslose" Gesamtschleppung sorgten.<sup>147</sup> Im Gegensatz dazu hält die Leitung der GGD Schlepperorganisationen sehr wohl, zumindest, was ihre "Professionalität" und "straffe Organisiertheit" betreffe, für "vergleichbar mit internationalen Konzernen", konzidiert aber gleichzeitig ebenso, dass deren einzelnen Bestandteile oder Komponenten "schnell ersetzbar" seien, dass "keiner alles" wechselseitig voneinander wisse und dass es daher oft nur die in Österreich auch offiziell so genannten "Beitragstäter" seien, die man "fassen" könne und die dann auch in die Aufgriffsstatistik als solche eingingen.<sup>148</sup> Man (er)fasse somit also nicht die

---

<sup>144</sup> vgl. EG A 10, S. 4.

<sup>145</sup> vgl. für den Untersuchungszeitraum z.B. EBT-ZBS 2000a (1999) sowie 2000b (Erstes Halbjahr 2000).

<sup>146</sup> wie es bei den verschiedenen Kontrollbehörden in Österreich genannt wird. Dieser Begriff hat sich dort anstelle von der in Deutschland so genannten Schleuser- oder Schleusungskriminalität offenbar "eingebürgert". Inhaltlich gibt es aber hier keinen Unterschied, so dass nach Auskunft der ZBS etwa auch die deutschen bzw. bayerischen Kollegen, obgleich sie die andere Terminologie bevorzugten, wüssten, was damit gemeint sei bzw. über welchen konkreten Sachverhalt man (miteinander) spreche, vgl. EG A 11, S. 3 sowie bereits Fn. 74.

<sup>147</sup> vgl. ebd., S. 5f.

<sup>148</sup> vgl. z.B. EBT-ZBS 2000a, S. 34, für das Jahr 1999, wo allerdings keine weitere Binnendifferenzierung zwischen "Schleppern", "Organisatoren" und eben "Beitragstärern" stattfindet.

"direkten Schlepper", sondern lediglich die "Unterstützer", "Helfer und Helfershelfer" inklusive derjenigen, die etwa lediglich aufpassten bzw. "Schmiere" stünden oder etwa Unterkünfte für den zwischenzeitlichen Aufenthalt zur Verfügung stellten, sich damit aber nichtsdestotrotz bereits strafbar machten.<sup>149</sup> Die so geschilderte Tatsache, dass man demgegenüber an die so genannten "Drahtzieher" nicht "herankommt", wird dann in entsprechend resignativem Duktus so formuliert, dass man eben "immer nur die kleinen Fische" fange oder es eben immer nur mit der (viel beschworenen) "Spitze des Eisbergs" zu tun habe.<sup>150</sup> Dessen Bekämpfung wird dann auch an "zentraler" Stelle mitunter sogar als entsprechend nutzlose "Sisyphus-Arbeit" beklagt, da "illegale Migration" im Grunde sowieso nicht zu verhindern sei, weswegen ja auch so genannte Mehrfach- oder auch Garantieschleusungen bzw. -schleppungen angeboten werden könnten, was schließlich auch dafür spreche, dass es eigentlich immer möglich sei, "irgendwie" und irgendwann bzw. "früher oder später" über die Grenze zu gelangen, so dass man eine entsprechende Garantie "eigentlich" gar nicht mehr aussprechen müsse.<sup>151</sup>

Neben der (zumindest in Österreich) vorherrschenden, bereits erwähnten Auffassung, dass es sich bei den so genannten (Menschen-) "Schleppern" keinesfalls um homogene oder zumindest kriminaltechnisch homogenisierbare Gruppen bzw. "Banden" handelt,<sup>152</sup> so wie es via Presse der Öffentlichkeit immer wieder gerne suggeriert wird, sondern vielmehr um verschiedene, nur lose miteinander "gekoppelte" einzelne (Kontakt-) Personen, die jeder für sich etwa für eine reibungslose Ausreise oder für eine schnelle Ausstattung mit Reisepässen sorgen und somit alle ihren Teil oder ihren spezifischen Beitrag zur "Gesamtschleppung" leisten, ohne unbedingt etwas voneinander zu wissen,<sup>153</sup> wird von gleicher Seite auch Unverständnis darüber geäußert, dass diese "Täter" häufig als Fluchthelfer stilisiert würden, obwohl sie doch "in der Regel" nur aus "reiner Profitgier" handelten.<sup>154</sup> Laut (damaliger) Auskunft der ZBS werden solche mutmaßlich rein "ökonomisch", und eben nicht "humanistisch" motivierte Schleppungen nicht mehr nur schwerpunktmäßig in Staaten wie etwa dem Irak, sondern (zum damaligen Zeitpunkt) "inzwischen" insbesondere und in verstärktem Maße auch in China initiiert. Dort werde, so der Wortlaut, "geschleppt, was auf dem Markt ist" und zwar unabhängig davon, woher die Leute kommen würden. Sie würden

---

<sup>149</sup> vgl. EG A 10, S. 7.

<sup>150</sup> vgl. ebd.

<sup>151</sup> vgl. EG A 11, S. 9 sowie zur Typologie der verschiedenen Schleusungsvarianten Fn. 245 in Kap. C 2, S. 199.

<sup>152</sup> also mit einem klar definierten/definierbarem "Chef" bzw. "Kopf", der zentral und erkennbar alle Glieder koordinieren bzw. "lenken" würde.

<sup>153</sup> vgl. die entsprechende Einschätzung der ZBS im vorangegangenen Abschnitt.



entsprechend "als Ware angesehen" und viele von ihnen wollten auch gar nicht die Heimat verlassen, sondern würden mit "falschen Versprechungen" dazu überredet werden.<sup>155</sup> Das gesamte "Problem" sei überdies so komplex, dass es auch von der dortigen Polizei allein kaum zu "lösen" sei. Dabei komme dieses spezifische "Geschäft" des Menschenhandels einer "chinesischen Mentalität" entgegen, die auf "Abschottung" und dem Aufbau von "Parallelgesellschaften" ausgerichtet sei: Man gehe dort eben "traditionell lieber durch die Hintertür", wofür als Indiz noch angemerkt wird, dass etwa Korruption in China eher die Regel als eine Ausnahme sei.<sup>156</sup> Neben diesem stark pauschalisierenden und dabei kulturalisierenden Versuch, die Aussichtslosigkeit der Bekämpfung des Schlepperwesens bzw. Schleusertums im und mit seinem Entstehungskontext illustrativ zu erklären, wird dann aber auch explizit der Sinn und die Effizienz der (amts-) eigenen Bekämpfungsmaßnahmen am Ende der "Schleusungskette" in Frage gestellt. Dabei wird sogar das Gedankenexperiment bemüht, dass dann, wenn man entgegen des Auftrags bzw. der Weisung durch das BMI die "Dinge" einfach laufen ließe und eben nichts dagegen unternehme, sich "wahrscheinlich" auch nicht so viel ändern würde. So habe man sich etwa, in einem dann wohl tatsächlichen Experiment, einmal eine Zeit lang "bewusst" zurückgehalten bei der Bekämpfung der (so genannten) illegalen Migration speziell aus Rumänien und es habe, zur Überraschung einiger, aber nicht aller, deswegen "nicht mehr und nicht weniger" entsprechende Migrationen gegeben.<sup>157</sup> Hinzu komme, dass "jede einzelne" Gesetzesänderung oder Änderung der polizeilichen Taktik für die Schlepperorganisationen immer wieder neue Ansatzpunkte biete, entsprechend neue Varianten der Schleppung zu entwickeln, die zudem für die (geschleppten) "Kunden" immer teurer würden. Damit schaffe man eigentlich selbst die Grundlage für genau das, was man bekämpfe und ermögliche sogar wachsende Ausmaße sowohl der Schleppungen selbst als auch der Preise, die dafür zu entrichten sind: Je restriktiver die entsprechende Gesetzgebung und die darauf basierenden Maßnahmen seien, desto stärker würden immer professioneller und "skrupelloser" werdende Schleppervarianten begünstigt, so dass man durch diesen "Selektionsprozess" den eigenen "Gegenspieler" sukzessive aufbaue und ihn damit erst zu einem wirklichen, ernsthaften Gegner mache.<sup>158</sup> Es wird hier also aus der zuständigen (Zentral-) Behörde selbst heraus eindringlich illustriert, wie es zu einem wechselseitigem organisatorischem und inhaltlichen "Hochschaukeln" zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten kommt und damit das Problem der Schleppungsbekämpfung

---

<sup>154</sup> vgl. EG A 11, S. 9.

<sup>155</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>156</sup> vgl. ebd.

<sup>157</sup> vgl. EG A 11, S. 8f.

<sup>158</sup> vgl. ebd., S. 9.

nicht nur quasi selbst erzeugt und aufrechterhalten, sondern in immer wieder neuen Formen permanent reproduziert wird.<sup>159</sup>

Nationale Rechtsgrundlage für die Bekämpfung irregulärer Grenzübertritte in Österreich ist bei so genannten einfachen Formen der "Schlepperei" das Fremden-gesetz (FrG)<sup>160</sup> und in "schweren" Fällen, d.h. bei so genannter ausbeuterischer Schlepperei, die erkennbar und nachweisbar kriminelle Organisationen zu verantworten haben, das Strafrecht, da dies dann dem OK-Bereich zugerechnet wird. Entsprechend basiert die Tätigkeit der ZBS bzw. des "Schlepperreferats" je nach Fall sowohl auf dem FrG als auch auf dem Strafrecht und hierbei insbesondere auf § 278a über kriminelle Vereinigungen. Neben diesen beiden nationalen Gesetzesgrundlagen ist aber auch das so genannte Schengener Durchführungs-Übereinkommen (SDÜ) relevant,<sup>161</sup> wobei hierzu seitens der ZBS-Leitung zum Zeitpunkt der Erhebung kritisch angemerkt worden war, dass "allgemein", und also nicht lediglich auf Österreich beschränkt, die je nationalen Gesetze besser mit den Vorgaben der EU akkordiert sein sollten.<sup>162</sup> Die somit zunächst einmal "nationale" Aufgabenstellung der ZBS besteht, wie bereits erwähnt, in erster Linie in der Bekämpfung der so genannten illegalen Migration. Obwohl hierbei das Hauptaugenmerk auf das organisierte Einschleusen von Migranten über die österreichische (Ost-) Grenze gelegt wird, konzidiert(e) die Zentralstelle in Hinblick auf den Arbeitsmarkt, dass man sich immer zu fragen hätte, ob illegale Migration eher als "kriminelles Phänomen" oder aber als "notwendiges Übel" zu betrachten sei,<sup>163</sup> da sie natürlich zumindest für ganz bestimmte Branchen, die ihre Mitarbeiter unter "normalen" Umständen gar nicht bezahlen könnten, "durchaus nützlich" sein könne.<sup>164</sup> Weit entfernt von

---

<sup>159</sup> Dies korrespondiert mit der im ersten Block dieser Arbeit (noch) theoretisch angestellten Überlegung, dass es sich beim Zusammenhang zwischen Migration, deren praktischer Kontrolle und politischer Illegalisierung um einen durch alle beteiligten Seiten wechselseitig selbst erzeugten und sich eben permanent selbst reproduzierenden (MKP-) Kreislauf handelt, der sich auf der Ebene der *Organisation* (von beidem: Migration und Kontrolle) manifestiert; vgl. Kap. A 1 und dort insbes. Abb. 1.

<sup>160</sup> In seiner (auch) zum Zeitpunkt der Erhebung gültigen Fassung von 1997 ist die "Schlepperei" dort definiert als "Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise eines Fremden, .... gleichgültig, ob sie vor oder nach dem Grenzübertritt oder während des Aufenthalts des Fremden im Bundesgebiet gewährt wird" (§ 104 FrG 1997).

<sup>161</sup> Als dessen "zentrale Bestimmung" wird von offizieller österreichischer Seite angesehen, "dass die Binnengrenzen (innerhalb des Schengen-Staaten-Verbundes; ML) an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen". Entscheidend für die Migrationskontrolle sind aber dann die so genannten "Ausgleichsmaßnahmen" an den Außengrenzen von "Schengen-Land", zu denen eben auch (einheitliche) "Sanktionen bei Schlepperei" zählen und die dafür sorgen (sollen), dass in diesem "großen Raum ohne Grenzsicherung dennoch ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet werden kann" (MEPA 2004, S. 1). In Österreich trat das SDÜ am 01.12.1997 in Kraft, woraufhin die (zumindest systematischen) Kontrollen an den Grenzen zu den (Partner-) Staaten Deutschland und Italien im April des darauf folgenden Jahres 1998 eingestellt wurden (vgl. ebd.).

<sup>162</sup> vgl. EG A 11, S. 8.

<sup>163</sup> vgl. auch etwa EBT-ZBS 2000c.

<sup>164</sup> vgl. EG A 11, S. 10 sowie zur österreichischen Arbeitsmarktkontrolle als "eigenes" Kontrollfeld weiter unten in Kap. I.3.

derartigen (auch nach wie vor) aktuellen, auch organisationsinternen Debatten um das "Phänomen" der illegalen Migration, wurde aber nach Einschätzung der ZBS der selbe Sachverhalt Ende der 1980er und auch noch zu Beginn der 1990er Jahre aufgrund seiner "damals noch geringeren Bedeutung" eher "belächelt", was sich aber "schlagartig" geändert habe, als dann der so genannte Eiserner Vorhang zunehmend "durchlässig" wurde.<sup>165</sup> In organisatorischer Hinsicht hat sich diese Veränderung, wie bereits weiter oben erwähnt, dann eben darin niedergeschlagen, dass als Reaktion darauf eine neue Aufgabenzuweisung an das BMI erfolgt ist, woraufhin die ZBS als Unterabteilung der EBT eingerichtet worden war.<sup>166</sup> Damit verbunden war die Einführung eines strikt durchzuhaltenden Meldewegs, der bis heute die zuständigen polizeilichen Exekutivbehörden (inklusive Zoll) dazu verpflichtet, alle nachweislichen Fälle von Schlepperei dieser im BMI, wenngleich mittlerweile (zumindest formal und räumlich) verschoben in das neu geschaffene BKA,<sup>167</sup> angesiedelten Zentralstelle bekanntzugeben. Was deren Zusammenarbeit mit den verschiedenen nationalen Sicherheitsbehörden angeht, so gibt es nach (damaliger) Auffassung der organisationsstrukturell übergeordneten EBT "keinerlei Konkurrenzdenken" etwa zwischen der ZBS und der Grenzschutzabteilung der Gendarmerie bzw. GGD, da die jeweiligen Funktionen, also Informationsbündelung und –auswertung auf der einen (administrativen) und Durchführung konkreter Kontrollmaßnahmen auf der anderen (polizeilichen) Seite, "relativ klar" voneinander abgegrenzt seien.<sup>168</sup> Und auch der AssE/GRÜ des BH habe eine deutlich definierte, "reine" Aufgriffs- bzw. Überwachungsfunktion ohne jegliche selbstständige Ermittlungstätigkeit. So müssten auch die aus dieser (militärischen) Kontrollmaßnahme hervorgehenden Detektionsergebnisse ohne jedwede vorherige "Eigenauswertung" unmittelbar an die Zentralstelle weitergeleitet werden.<sup>169</sup>

Bezüglich der hernach meist zu eruiierenden nationalen Zuständigkeiten für so genannte Rücküberführungen wurden seitens der GGD "natürliche" Überschneidungen mit den Gendarmerieposten im *Inland*<sup>170</sup> konzipiert, vor allem, seit "vermehrt" auch dort, sozusagen "verspätete", Aufgriffe irregulärer Grenzüberschreiter stattfinden würden.<sup>171</sup> Obwohl sich deshalb die unterschiedlichen polizeilichen Aufgaben nicht immer in der Form voneinander

---

<sup>165</sup> vgl. EG A 11, S. 2.

<sup>166</sup> vgl. entsprechend zu deren Geschichte und Aufgabenstellung S. 73ff.

<sup>167</sup> das jedoch, anders als etwa im deutschen Fall, wo das dortige BKA als relativ autonome Behörde fungiert, als organisatorische Sub-Einheit des BMI firmiert; vgl. dazu aber auch weiter oben S. 79f.

<sup>168</sup> vgl. EG A 4, S. 6.

<sup>169</sup> vgl. ebd., S. 6f.

<sup>170</sup> also im noch jenseits des explizit in den Zuständigkeitsbereich der GGD fallenden "Hinterlandes" (vgl. u.a. Fn. 127 weiter oben) befindlichen Landesinneren.

trennen ließen, wie dies "auf dem Papier" vorgesehen sei, würden dann aber in derartigen Fällen so genannter Inlandsaufgriffe entsprechende Rückführungsaufträge von den jeweiligen Inlandsbehörden an die Grenzabteilungen weitergeleitet, die dann eben in ihrer Eigenschaft als "Grenzwachkörper" zuständig für die Durchführung entsprechender Maßnahmen seien.<sup>172</sup> Auch die Aufgriffe im Inland sind, ebenso wie diejenigen unmittelbar an der Grenze, im "grenznahen" Bereich oder aber im so genannten Hinterland, "lagebildabhängig" in dem Sinne, dass etwa auf bestimmte verdächtige Fahrzeuge geachtet wird, die bereits vorher schon einmal aufgefallen und registriert worden waren oder gar zu "Treffern" geführt haben, so dass man hier auf bestimmte Erfahrungswerte zurückgreifen kann. Aber auch darauf re-agieren dann natürlich wiederum die "Schlepper", indem sie laut mitgeteilter polizeilicher Erfahrung dann eben "häufiger das Fahrzeug wechseln" und "früher oder später" entweder für die Weiterfahrt zum endgültigen Zielort in Österreich oder aber für den Transit bzw. die Durchfahrt nach Deutschland "unauffälliger", meist kleinere Fahrzeuge mit möglichst österreichischem oder deutschen Kenzeichen verwenden.<sup>173</sup> Die so genannte "Unterstützungsgruppe des Grenzdienstes der (damaligen) Bundesgendarmerie" (USG) kümmert sich seit April 1999 unter anderem um die Überwachung bestimmter verkehrstechnischer Schwerpunkte, zu denen neben den österreichischen Transitautobahnen auch (bestimmte) internationale Zugstrecken gehören.<sup>174</sup> Für deren Kontrolle wurden dann im Rahmen dieser mobilen Spezialeinheit entsprechend qualifizierte Gendarme aus den Dienststellen in den Bundesländern rekrutiert,<sup>175</sup> die dann eben auch im Inland mit der Bekämpfung "eigentlich" grenzspezifischer Delikte betraut wurden, wobei eben die (Transit- bzw. "Durchzugs"-) Straßen- und (internationale Reise-) Zug-Fahndungen nach irregulären Migranten durch entsprechende Identitätskontrollen im Vordergrund ihrer "besonderen" Kontroll-Tätigkeit stehen.<sup>176</sup> Auf Flughäfen oder zumindest auf den in Österreich nur sehr

---

<sup>171</sup> vgl. EG A 10, S. 5.

<sup>172</sup> vgl. ebd.

<sup>173</sup> vgl. EG A 10, S. 7.

<sup>174</sup> Als Aufgabenstellung dieser "mobilen Gruppe" wurde die "Durchführung einer überregionalen, primär zivilen Streifen-tätigkeit zur verstärkten Bekämpfung typisch grenzüberschreitender Deliktsbereiche" definiert, denen eben auch, neben bestimmten illegalen Sach-Verschiebungen etwa von Fahrzeugen, Waffen, Sprengstoffen oder Suchtmitteln, das (dort so genannte) "Schlepperunwesen" als sozusagen illegale Personen-Verschiebung subsumiert wird; vgl. sowohl GGD 2000, S. 16 als auch (im identischen Wortlaut) EBT-ZBS 2000a, S. 20.

<sup>175</sup> wobei deren Anzahl (bereits) im September 1999 von 27 auf 32 "aufgestockt" worden war; vgl. ebd.

<sup>176</sup> Die "Effektivität" dieser doch relativ kleinen Gruppe von Straßen- und Zug-Fahndern spiegelte sich dann auch nach (schriftlichen) Angaben der ZBS bereits im ersten Jahr ihrer Tätigkeit darin wider, dass allein durch sie im Zeitraum von April bis Dezember 1999 insgesamt 180 "Schlepper" aufgegriffen, "sichergestellt" bzw. "ausgeforscht" und den jeweils "tatortzuständigen Dienststellen zur Finalisierung übergeben" werden konnten (EBT-ZBS 2000a, S. 21). Dabei erfolgten etwa zwei Drittel dieser durch die USG getätigten Aufgriffe auf Straßen und dabei hauptsächlich (Transit-) Autobahnen sowie gut ein Drittel auf der Schiene bzw. in internationalen Reisezügen, wobei eine "vermehrte Feststellung" (von "illegalen", in diesem letzteren Falle

wenigen relevanten internationalen Großflughäfen, von denen vor allem Wien-Schwechat eine herausragende Rolle spielt,<sup>177</sup> ist für die gleichen Aufgaben (der Personenkontrolle bzw. Identitätsfeststellung) dann allerdings, unter dem "Zentralkommando" des BMI, die Polizei in, ebenso "zentraler", Form der BPD zuständig. Das (damals noch) arbeitsteilige Verhältnis zwischen der (Landes-) Gendarmerie und der (städtischen Bundes-) Polizei<sup>178</sup> stellte sich aber ohnehin im Falle eines Aufgriffes so dar, dass eine gemäß FrG erfolgte Festnahme, durch welche der am Grenzschutz beteiligten Kräfte auch immer, der lokal zuständigen polizeilichen Bezirkshauptmannschaft überstellt und vorgeführt werden musste und nach wie vor muss, wo dann die gesetzlich vorgesehenen, so genannten "fremdenbehördlichen" (Rückführungs- bzw. Rückführungsvorbereitungs-) Maßnahmen durchgeführt werden. Dies kann dann im Ergebnis dazu führen, dass die Aufgegriffenen zur so genannten Schubhaft etwa in das "Polizeigefangenenhaus" in Wien überführt werden, dann aber wieder über diese, oftmals als "Umweg" empfundene,<sup>179</sup> Zwischenstation zur entsprechenden Grenzabteilung der Gendarmerie bzw. heutigen Polizei zurückkehren, da ausschließlich diese dann eben wieder für die konkrete Durchführung der Abschiebung zuständig ist.

Demgegenüber *direkte* Zurückweisungen an der Grenze als weit weniger komplizierte, nicht so umständliche und nicht zuletzt auch "kostengünstigere" Alternative zu solchen sozusagen sukzessiven Abschiebungen wären zwar im Falle eines entsprechend direkten oder zumindest grenznahen Aufgriffs über bestimmte, nachfolgend erläuterte Befugnisse de jure möglich. De facto kommt es dazu aber nur äußerst selten, da die Bundesbehörden in jedem Fall informiert werden müssen und dann zumeist, allein schon aus Gründen einer sorgfältigen Registrierung, ein vollständiges fremdenpolizeiliches Verfahren einer einfachen Zurückweisung vorziehen.<sup>180</sup> Die Grenzbehörden können zwar durchaus Befragungen oder auch "Einvernahmen" direkt an der Grenze durchführen. Bei diesen handelt es sich dann aber lediglich um so genannte *Erstbefragungen* zu einer bloßen Ordnungswidrigkeit, als die der

---

lediglich indirekt "geschleusten" Migranten mit zumeist gefälschten Identitäts- und/oder Reisedokumenten) vor allem in aus Richtung Ungarn kommenden Zügen notiert worden war (vgl. ebd., S. 21f.).

<sup>177</sup> daneben sind lediglich die internationalen Flughäfen von Innsbruck, Salzburg und Klagenfurt von einer, wenn auch ungleich geringeren, Bedeutung für die österreichische Migrationskontrolle, was den in diesem Fall nur marginalen Stellenwert von Luftgrenzen, im deutlichen Gegensatz etwa zum britischen Fall, unterstreicht: Gleichzeitig sollte an dieser Stelle aber auch nicht unerwähnt bleiben, dass laut "Schlepperbericht" 1999 bei (dort allerdings nicht näher) "bestimmten Flügen" der (staatlichen) Fluglinie "Austrian Airlines" (AUA) "regelmäßig" so genannte "pre-boarding-checks" zu einer, wie es dort heißt, "Verringerung des Zuwanderungsdrucks" durchgeführt werden (vgl. EBT-ZBS 2000a), was wiederum mit der britischen Strategie der vorgängigen "pre-entry"-Kontrollen korrespondiert, aber vom Ausmaß her bei weitem nicht damit zu vergleichen ist; vgl. dazu aber Kap. D 1.1a.

<sup>178</sup> zur jüngsten Aufhebung dieser Differenz vgl. (einmal mehr) Fn. 65.

<sup>179</sup> vgl. etwa EG A 10, S. 4.

<sup>180</sup> vgl. ebd., S. 5.

illegale Grenzübertritt nach österreichischem Recht zumindest in diesem frühen Stadium zunächst einmal eingestuft, und wie sich später dann oftmals herausstellt: unterschätzt wird. Nichtsdestotrotz leitet aber eine solche Feststellung einer ordnungswidrigen Grenzüberschreitung ein geregeltes "fremdenbehördliches" Verfahren ein, in dessen Verlauf der gleiche Sachverhalt dann unter Umständen auch als Straftatbestand interpretiert werden kann. Die Aufgabe der Grenzbehörde(n) beschränkt sich also *nach* der konkreten Detektion, und dies deckt sich auch mit der entsprechenden Selbstdarstellung der GGD,<sup>181</sup> auf eine reine erkennungsdienstliche Behandlung im Vorfeld eines solchen Verfahrens, die konkret aus der Anfertigung von drei Lichtbildern und der Abnahme von Fingerabdrücken besteht. Die übrige Identitätsfeststellung gestaltet sich natürlich immer dann besonders schwierig, wenn keinerlei Papiere vorhanden sind. Dies kann aber dann dadurch wieder aufgefangen werden, dass eben die Justiz bzw. justitiable (Straf-) Verfahren in Bezug auf die reinen Exekutivmaßnahmen sozusagen "zwischen geschaltet" werden, und zwar sowohl *nach* dem unmittelbaren *Aufgriff* durch die Überstellung an eine Fremdenpolizeibehörde als auch *vor* der Durchführung einer *Abschiebung* auf der Grundlage eines rechtmäßig ermittelten und erstellten Abschiebeauftrags.

Im Rahmen der *insgesamt* nahezu durchgängig positiven mündlichen und schriftlichen Eigen- bzw. Selbstdarstellungen und –inszenierungen der verschiedenen an der österreichischen Grenzkontrolle beteiligten exekutiven und administrativen Kräfte "grenzen" diese sich zwar, insbesondere "mündlich" und hierbei mitunter auch explizit voneinander ab,<sup>182</sup> beton(t)en dabei aber, jedenfalls in den meisten Fällen, gleichzeitig auch (stets) die gut funktionierende zumindest: *Aufgaben-*, wenn auch nicht immer: *Arbeitsteilung*.<sup>183</sup> So wies etwa die Leitung der (zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung noch) relativ neuen, für die Grenzkontrollen zuständigen Abteilung der (damaligen) Gendarmerie ausdrücklich darauf hin, dass es eine "Vermischung" der grundverschiedenen (Kontroll-) Aufgaben etwa von Zoll und Polizei bzw. Gendarmerie zumindest nicht geben "sollte", da beide ja mit "ganz unterschiedlichen Denkansätzen" arbeiteten in dem Sinne, dass sie, eben darauf gestützt, bei ihren Tätigkeiten

---

<sup>181</sup> vgl. EG A 10, S. 7ff.

<sup>182</sup> wie dies vorausgehend bzw. oben anhand der, zumal konfrontativen Darstellungen der verschiedenen, aus den Expertengesprächen im BMI, BMLV und LGK NÖ (vgl. auch Tab. 1, S. 36) gewonnenen "Erste-Hand-" Informationen und "Meinungsbildern" für die verschiedenen Fälle skizziert werden konnte.

<sup>183</sup> Ersteres bezieht sich auf die *formale* (de jure-) Koordination der tri-behördlichen Grenzkontrolle durch den Gesetzgeber; letzteres auf die, damit nicht immer korrespondierende, *praktische* (de facto-) Anwendung bzw. Umsetzung der entsprechenden Vorgaben eben durch die damit beauftragten Behörden.

auf jeweils "ganz unterschiedliche Dinge" achten würden.<sup>184</sup> Hinsichtlich der *Intensität* der Kontrollen sagen die "nackten" Aufgriffszahlen<sup>185</sup> laut GGD "eigentlich nichts" über mögliche diesbezügliche Veränderungen aus, weil für eine Steigerung oder aber umgekehrt ein Nachlassen dieser Zahlen ja "alle möglichen Dinge" bzw. (Einfluss-) Faktoren verantwortlich sein könnten, etwa eine "besser oder auch schlechter gewordene" Polizei, aber auch eine Änderung (der Stärke) des "Migrationsdrucks" oder aber "mehr oder weniger Prävention", nicht zuletzt auch im Sinne von Maßnahmen anderer, also Herkunfts- und/oder Transit-Staaten bereits im Vorfeld oder im Verlauf der Migration.<sup>186</sup> Illegale Migration als solche könne "im übrigen" eben nicht verhindert werden und ihre Bekämpfung sei eigentlich nur ein "Teilprodukt" staatlicher bzw. (!) EU-Interessen in Bezug auf Migrationspolitik,<sup>187</sup> wobei es desweiteren laut dieser (national-) behördlichen Einschätzung hier jedoch keinerlei "spürbare" Konflikte zwischen "dem", in diesem Fall österreichischen, Staat und der EU gebe, da das gemeinsame Interesse bzw. Ziel ja ein "geordnetes Migrationswesen" sei, das eben unter anderem auch durch eine "wie auch immer" effektive Kriminalitätsbekämpfung zu erreichen sei.<sup>188</sup> Denn im Gegensatz zu "früher",<sup>189</sup> als es noch vergleichsweise mehr illegale "Einzelwanderungsbewegungen" bzw. individuelle und (dann) auch entsprechend individuell *zu verantwortende* Grenzübertritte gegeben habe, hätten inzwischen kriminelle "Banden" in Form von professionellen Schlepperorganisationen das Heft "mehr und mehr" in die Hand

---

<sup>184</sup> vgl. EG A 10, S. 9; Gemeint ist hiermit die "klassische" Fixierung des Zolls auf *Waren*- und demgegenüber der Polizei auf *Personenkontrollen*; geflissentlich übersehen bzw. verschwiegen wird hier jedoch, wie es demgegenüber in einer *schriftlichen* Quelle der GGD publiziert ist, dass gerade die österreichische ZW seit 1967, wenn auch "mit gewissen Einschränkungen", die bis dato durch die Sicherheitsorgane zu versehende Grenzüberwachung bzw. – kontrolle nahezu vollständig übertragen bzw. überantwortet bekommen hat (vgl. GGD 1999, S. 2), ehe ihr diese (Haupt-) Verantwortlichkeit seit Beginn der 1990er Jahre eben durch die Etablierung einer GGD wieder größtenteils entzogen worden ist. Im Gespräch wurde dann wiederum auch noch einmal selbst darauf hingewiesen, dass es sich bei der Bezeichnung "Grenzgendarmarie" (GGD) eigentlich um ein "fiktiven" Begriff handelt, da es sich eben um keine tatsächliche Organisationseinheit handeln würde, sondern lediglich um eine neu geschaffene "Untergruppe" bzw. Sub-Einheit der bereits bestehenden Gendarmerie, deren Personal dann eben nach speziellen Schulungsmaßnahmen nur "taktisch anders" eingesetzt" werde (vgl. EG A 10, S. 10). Nichtsdestotrotz wird dieser (nicht zuletzt behördenintern) "eingebürgerte" Terminus auch in dieser Arbeit zur prägnanteren Kennzeichnung des (offiziell:) "Grenzdienstes der Bundesgendarmarie" durchgängig verwendet.

<sup>185</sup> vgl. (wiederum) mit Bezug auf den Erhebungszeitraum etwa für 1999 EBT-ZBS 2000a sowie als Ergänzung für das erste Halbjahr 2000 dies. 2000b.

<sup>186</sup> vgl. EG A 10, S. 8.

<sup>187</sup> Symptomatisch für den (kontroll-) behördlichen Blickwinkel ist hier die Konfundierung der staatlichen und supra-staatlichen Ebene bzw. die zusammenfassende Subsumierung beider unter (Migrations-) "Politik" als etwas *diffus* Umfassenderes, das von ihren *konkreten* "Teilprodukt" (Migrations-) Kontrolle in irgendeiner, (auch) hier nicht näher bestimmten Weise zu unterscheiden ist; vgl. zu dem hier *empirisch* markierten (MKP-) Spannungsfeld einmal mehr die *theoretischen* (Vor-) Ausführungen, in Kap. A 1.1 sowie dort insbes. Abb. 1.

<sup>188</sup> Gemäß des in der vorangegangenen Fn. 187 beschriebenen Blickwinkels wird hier zudem deutlich, dass dem (praktischen) Vollzugsbeamten die (für ihn: theoretische) "politische" Ebene nicht nur *diffus* (bezüglich der auf bzw. von ihr proklamierten "gemeinsamen" Interessen und Ziele im Rahmen eines "geordneten Migrationswesens"), sondern zudem (in Bezug auf die dafür einzusetzenden Mittel: "wie auch immer") auch weitest gehend *opak* erscheinen; vgl. EG A 10, S. 9.

<sup>189</sup> d.h. vor allem in der Zeit *vor* dem Fall des "Eisernen Vorhangs" 1989.

genommen. Österreich sei dabei zwar in verstärktem Maße auch zum Zielland für illegale Migranten geworden, was etwa auch aus den nationalen Asylstatistiken ableitbar sei,<sup>190</sup> bleibe aber nach wie vor auch ein bei den Migranten "überaus beliebtes" Transitland. Dieser Befund sei vor allem dank der "engen" Kooperation mit dem deutschen BGS und vor allem mit der Bayerischen Landespolizei (BLP) möglich.<sup>191</sup>

Eine solche grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Kriminalisten bzw. Exekutivbeamten der Sicherheitsbehörden aus Deutschland, Österreich und auch Italien wird in der Regel von eben deren Seite damit begründet und legitimiert, dass das gemeinsame, "erweiterte" Schengen-Binnengrenzgebiet Norditalien, Tirol und bayerisches Inntal als ein "kriminalgeografisch zusammengehörender Raum" betrachtet wird, der als solcher eben derartig "enge" bi- und/oder tri-nationale Kooperationen erfordere.<sup>192</sup> Aufgrund der längeren EU-Binnengrenze Österreichs zu Deutschland<sup>193</sup> wurde dabei jedoch seitens der dortigen Gendarmerie das bayerische Innenministerium als der eigentliche "Hauptpartner" dieser Zusammenarbeit bezeichnet, die gerade im (direkten) Vergleich zu derjenigen mit Italien nicht zuletzt auch deswegen so gut funktioniere, weil man quasi als "gemeinsames Wohnzimmer" die selbe Sprache miteinander teile.<sup>194</sup> Dies ermögliche oder erleichtere zumindest ein "wechselseitiges Vertrauen" in die jeweiligen Aktionen der anderen Seite, etwa in die deutsche bzw. bayerische "Schleierfahndung".<sup>195</sup> Auf dieser wechselseitigen Vertrauensbasis würden dann auch permanent Lagebilder oder auch konkrete Einsatzplanungen ausgetauscht, etwa in Bezug auf die Kontrolle von internationalen Reisezügen, die die deutsch-österreichische Grenze passieren. Dies mache dann z.B. gemeinsam besetzte Streifen oder "Doppelkontrollen" etwa, bzw. zumindest, in diesen Zügen "überflüssig" und auch "nicht unbedingt angebracht", zumal "Schengen" ja auch immer noch Reisefreiheit bedeute, die man eben mit einer solchen, gut funktionierenden

---

<sup>190</sup> zur gängigen zumindest kontrollpraktischen Verknüpfung von Asyl- mit illegaler Migration auch in diesem (österreichischen) Falle vgl. nachfolgend Kap. B 2.

<sup>191</sup> vgl. EG A 10, S. 8f. sowie zu dieser inter-administrativen Zusammenarbeit auf bi- und/oder tri-nationaler Ebene fortlaufend im folgenden Abschnitt.

<sup>192</sup> vgl. etwa BMI/ÖS, Nr. 11-12/2000, S. 2.

<sup>193</sup> im Vergleich zu der zu Italien.

<sup>194</sup> vgl. EG A 10, S. 7.

<sup>195</sup> vgl. zu dieser (allerdings noch nicht einmal in Deutschland selbst unumstrittenen) Kontrollmethode genauer die entsprechenden Ausführungen in Kap. C 1.1, S. 146f.; in Österreich wird zuweilen die Tätigkeit der bereits weiter oben genannten USG (vgl. S. 92 bzw. Fn. 176) als (Quasi-) "Schleierfahndung" bezeichnet, obwohl sie sich im Unterschied zum deutschen Fall auf das gesamte österreichische Bundesgebiet erstreckt und nicht, wie in Deutschland, lediglich auf den grenznahen Bereich (vgl. - auch für konkrete Erfolgsbeispiele dieser Fahndungsmethode - Sabitzer bzw. BMI/ÖS Nr.7-8/2002). Beiden Fällen gemein ist trotz aller strukturellen Unterschiede allerdings, dass sie hier wie dort als so genannte "Schengen-Ausgleichsmethode" firmieren und



grenzüberschreitenden Arbeitsteilung auch ohne größere "Störungen" in Form von derartigen, eben "überflüssigen" Kontrollen gewährleisten könne.<sup>196</sup> Als weiteres Indiz für die gute österreichisch-deutsche bzw. -bayrische Zusammenarbeit auf der Basis eines solchen regelmäßigen Informationsaustauschs wurde genannt, dass es im gemeinsamen Grenzgebiet keinerlei zeitliche und räumliche Beschränkungen bei der so genannten "grenzüberschreitenden Nacheile" gemäß Art. 41 SDÜ gebe.<sup>197</sup> In der darauf basierenden länderspezifischen Regelung in Bezug auf Deutschland verfügen die ins deutsche Grenzgebiet "nacheilenden" österreichischen Beamten zudem über ein explizites Aufhalte- und Festnahmerecht eben auch auf "fremdem", nicht-österreichischem Boden.<sup>198</sup> Im Gegensatz dazu gelten derartige "freiheitsbeschränkende Befugnisse" explizit *nicht* für deren Nacheile nach Italien und diese ist *dort* auch auf einen "Streifen" von bis zu 10 Kilometern hinter der Grenze sowie im Falle von Autobahnen bis zu 20 Kilometern bzw. "praktisch bis zur nächsten Ausfahrt nach der Staatsgrenze" beschränkt.<sup>199</sup> Diese Unterschiede in der Zusammenarbeit mit deutschen und italienischen Behörden waren und sind auch deswegen möglich, da die genauen Modalitäten der Nacheile von den jeweiligen Schengen-Partnern auf bilateraler Ebene je fallspezifisch inhaltlich ausgehandelt und festgelegt werden müssen bzw., positiv formuliert: *können*, was eben entsprechende Freiräume in der praktischen Anwendung dieser "neuen", schengen-spezifischen Kontrollmöglichkeit eröffnet. Dabei hat sich bereits nach damaliger (mündlicher) Einschätzung der GGD sowohl die schengen-interne Zusammenarbeit Österreichs mit Deutschland<sup>200</sup> als auch, wenn auch weit weniger intensiv und wesentlich restringierter, mit Italien zumindest bezüglich ihrer Qualität und Schnelligkeit der Informationsübermittlung seit Inkrafttreten des SDÜ deutlich verbessert.<sup>201</sup> Dies sei nicht

---

nicht zuletzt damit sozusagen "europäisch" legitimiert werden; für den Fall der österreichischen "Schleierfahnder" der USG vgl. ebd.

<sup>196</sup> vgl. EG A 10, S. 8; in Bezug auf die Kontrolle der *Straßen* im gemeinsamen Binnengrenzgebiet waren jedoch so genannte "gemischte Streifen" bereits zum damaligen Zeitpunkt der Erhebung "angedacht"; vgl. BMI/ÖS Nr. 4/2000, S. 8.

<sup>197</sup> vgl. EG A 10, S. 9; Art. 41 SDÜ erlaubt ausdrücklich die "Verfolgung einer Person auf dem Territorium eines anderen Schengenstaates zur Erfüllung von Fahndungsaufgaben" und geht damit über Art. 40 (ebd.) insofern hinaus, als dort lediglich die "grenzüberschreitende Observation" von (nur) *verdächtigen* Personen zugelassen wird.

<sup>198</sup> Dabei dürfen öffentlich zugängliche Grundstücke und Räume betreten und die festgenommen Personen gefesselt und einer so genannten "Sicherheitsdurchsuchung" unterzogen werden; vgl. GGD 1999, S. 17.

<sup>199</sup> vgl. ebd., S. 17f.

<sup>200</sup> Dass diese nicht auf den unmittelbaren Grenzbereich und somit auf Bayern beschränkt ist, zeigt etwa eine damalige Initiative des deutschen Bundeslandes Niedersachsen, die nach Angaben der EBT zu einem gemeinsamen EU-Projekt zum Thema "Schlepperlohn", d.h. konkret zu Geldflüssen im Zusammenhang mit illegaler Migration im geografischen bzw. Routenbereich Mittlerer Osten als Anhaltspunkt für gemeinsame Ermittlungen geführt hatte; vgl. A 4, S. 6.

<sup>201</sup> vgl. EG A 10, S. 9; Eine (damalige) schriftliche Quelle des GGD spricht hingegen davon, dass sich "vor allem" mit Deutschland bzw. Bayern eine "rege grenzüberschreitende Kooperation" entwickelt habe, sich aber demgegenüber zu Italien "bisher keine konkreten Fälle von operativer Zusammenarbeit" ergeben hätten; vgl. GGD 1999, S. 17.

zuletzt einem (diffusen) europäischen (bzw. Schengener) "Gemeinschaftssinn" geschuldet, der stetig stärker geworden sei, obwohl längst noch nicht alle einzelnen "nationale" Vorschriften "ausreichend harmonisiert" wären.<sup>202</sup>

## 1.2 Neue Grenzen: Einschluss durch Abgrenzung?

Den so genannten Schengen-Besitzstand (Aquis), der durch den im Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer EU-Vertrag endgültig in denjenigen der Union inkorporiert worden ist,<sup>203</sup> hat Österreich bereits mit seinem EU-Beitritt 1995 unmittelbar und ausnahmslos übernommen und sich damit zumindest formal auch auf die nationale Umsetzung bzw. Implementierung des SDÜ ohne jegliche Einschränkungen verpflichtet.<sup>204</sup> Dem wurde bezüglich intensiverer Eu-Außengrenzkontrollen im Osten des Landes zur Kompensation des Entfalls der systematischen EU- bzw. Schengen-Binnengrenzkontrollen an den "westlichen" Grenzen zu Deutschland und Italien vor allem mit dem dortigen Einsatz der GGD Rechnung getragen, die eben seit 1995 neben und nach der ZW und dem BH zwar chronologisch gesehen als dritte Kraft, jedoch hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung, zumindest in langfristiger Konzeption, als Hauptkraft für die mittel- und unmittelbaren Grenzkontrollen zuständig ist;<sup>205</sup> zumal dann, wenn auch diese Grenzen infolge der jüngsten ("zweiten") Ost-Erweiterung nach einer bislang unbestimmten Übergangszeit zu "wirklichen" Schengen-Binnengrenzen geworden sein werden.<sup>206</sup> Trotz EU- und Schengen-Mitgliedschaft liegt nach Auskunft und Einschätzung des BMI die alleinige Verantwortung für diesen Kontrollbereich beim Staat Österreich, der somit weiterhin die volle Souveränität über (alle) seine Grenzen und deren Kontrolle genieße und folglich auch keinerlei Rechenschaft über entsprechende Maßnahmen gegenüber der EU ablegen müsse.<sup>207</sup> Dieser, im übrigen für *jeden* Mitgliedsstaat geltende Freiraum bezieht sich jedoch lediglich auf die Art und Weise, *wie* die Kontrollmaßnahmen an den Schengen-Außengrenzen konkret ausgestaltet werden. *Dass* sie, wie auch immer, überhaupt und zudem möglichst effektiv durchzuführen sind, darauf hat man sich analog zum

---

<sup>202</sup> vgl. EG A 10, S. 10.

<sup>203</sup> Mit Ausnahme- bzw. so genannten "opt out"- Regelungen für die Inselstaaten Irland und Großbritannien; vgl. zu letzterem Fall aber ausführlich Kap. D 1.2.

<sup>204</sup> Konkret wurde das SDÜ, das neben einer verstärkten Kontrolle der damals noch "neuen" österreichischen Eu-Außengrenzen auch die Verpflichtung aller Teilnehmerstaaten zur Durchführung von (polizeilichen) "Ausgleichsmaßnahmen" in Bezug auf den Wegfall systematischer Grenzkontrollen im Schengen-Binnenraum vorsieht, am 28. April 1995 durch Österreich unterzeichnet und schließlich zum Dezember 1997 vollständig in Kraft gesetzt.

<sup>205</sup> zur diesbezüglichen Aufgabenbeschränkung der ZW vgl. obige Fn. 82.

<sup>206</sup> zur damit verknüpften und entsprechend bislang lediglich avisierten endgültigen Befristung des AssE/GRÜ des BH vgl. ebenso weiter oben, insbes. Fn. 6.

<sup>207</sup> vgl. EG A 10, S. 9f.

Abbau der Binnengrenzkontrollen via vollständigem, nicht nur EU-, sondern parallel dazu auch Schengen-Beitritt sozusagen selbstverpflichtet.

Während das BMI allerdings zunächst davon ausgegangen war, dass die uneingeschränkte Schengen-Wirksamkeit für Österreich erst mit der "Unionisierung" des Schengen-Aquis Jahre nach dem Beitritt im Verbund mit Italien und Griechenland in Kraft treten wird, gab es dann aber aufgrund der doch sehr raschen und unmittelbaren Zuerkennung der "Schengen-Reife" an Österreich durch die EU eine weitaus kürzere "Vorlaufzeit" als eben dort erwartet war, was eine konzentrierte und schnelle Konzeption und Umsetzung entsprechender Maßnahmen bereits bis zum bzw. für den Beitritt 1995 erforderlich machte.<sup>208</sup> Dabei hatte es bereits vorher bzw. seit Beginn der 1990er Jahre, und damit auch des AssE/GRÜ des BH, "bestimmte" Überlegungen und auch eine Debatte zur möglichen Einrichtung einer eigenen (Bundes-) Grenzpolizei gegeben. *Ohne* EU-Mitgliedschaft wurde aber nach Auskunft der GGD eine solche noch zusätzliche Überwachung der österreichischen Ostgrenzen für zunächst nicht notwendig und im übrigen auch "der Sache" (des Grenzschutzes) nicht förderlich bzw. dienlich gehalten. Folgerichtig hatte man sich zunächst einmal gegen entsprechende "Aufrüstungs"-Pläne ausgesprochen, die dann aber mit Fixierung des Beitrittstermins "sehr schnell" wieder konkretisiert wurden.<sup>209</sup> Als es dann schließlich zum EU-Beitritt und gleichzeitig zur formal vollständigen Schengen-Wirksamkeit gekommen war, wurden diese dann wiederum eher halbherzig umgesetzt in dem Sinne, dass es eben keine neue, eigenständige Grenzpolizei, sondern im Grunde lediglich eine Aufgabenerweiterung der schon bestehenden Gendarmerie gegeben hat. Damit wurde die Grenzkontrolle zu einem Bestandteil (mit und neben) der Verkehrsüberwachung und der Kriminalitätsbekämpfung, wobei der Ansatz oder die Systematik dieser, durch die GGD so beschriebene "Lösung" darin bestand, dass diese, fortan also: drei Elemente zunehmend miteinander vernetzt wurden. Insofern hat man, positiv betrachtet, die bereits bestehenden Polizei- bzw. Sicherheitsstrukturen sinnvoll genutzt, indem man sie im Sinne ihrer Optimierung erweitert bzw. weiter ausdifferenziert hat und somit nicht, etwa nach dem Vorbild des deutschen BGS,<sup>210</sup> "etwas völlig Neues" hat machen müssen,<sup>211</sup> wobei das durch das Innenministerium zentral (-staatlich) organisierte österreichische Polizeiwesen dieser sozusagen hauseigenen "Lösung" sicherlich zugute kam.

---

<sup>208</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>209</sup> vgl. ebd., S. 8.

<sup>210</sup> der dort in seiner Eigenschaft als Polizei des Bundes im Verlauf seiner Geschichte seinerseits umgekehrt immer mehr Aufgaben jenseits des Grenzschutzes zu übernehmen hatte; vgl. dazu aber Kap. B 1.1, insbes. Fn. 3.

<sup>211</sup> vgl. EG A 10, S. 8.

Parallel zur Persistenz des nationalen polizeilichen Institutionengefüges, aus dem eben lediglich eine neue Abteilung ("Grenzdienst") ausgeschnitten, und eben nicht wirklich: ausgegliedert, worden ist,<sup>212</sup> sind für die Zeit nach dem EU- und Schengen-Beitritt 1995 bis zum Erhebungszeitraum um die Jahrtausendwende im Grunde kaum konkrete, darauf bezogene Änderungen nationaler Gesetzesgrundlagen für die Polizeiarbeit zu verzeichnen. Durch die EU- bzw. Schengen-(Rahmen-)Gesetzgebung haben sich lediglich zusätzliche (Kontroll-) Möglichkeiten und Legitimationen ergeben, die aber auch seitens des BMI als für die (polizeiliche) Kontrollarbeit "äußerst notwendig" erachtet wurden, da durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen diese Aufgabe abgesehen davon, dass sich die Anzahl der Abnehmer und Anbieter von (sicherheitsrelevanten) Informationen und somit der bilaterale Kooperationsaufwand erhöht habe, aus operativer Sicht "natürlich" schwieriger im Sinne von unklarer geworden sei.<sup>213</sup> Dafür seien aber wiederum "einige andere Dinge", die allesamt unter die so genannten Schengen-Ausgleichsmaßnahmen subsumiert werden können, "einfacher" oder "besser" im Sinne von effektiver geworden, wie etwa die bereits weiter oben erwähnte Schleierfahndung<sup>214</sup> oder die durch das SDÜ geregelte grenzüberschreitende Nacheile, die allein schon deswegen notwendig seien, weil man von österreichischer Seite für Fahrzeuge, die von Südtirol über den Brenner kommen, "maximal" 30 Minuten Zeit habe für "landesinterne" Kontrollen, bevor sie schon wieder die nächste Schengen-Binnengrenze zu Deutschland erreicht haben.<sup>215</sup>

Ein ähnliches geografisch bedingtes (Zeit-) "Problem", das dann eben die (in Österreich) "berühmte" deutsche Schleierfahndung des BGS bzw. der BLP aufzufangen versucht,<sup>216</sup> wird an gleicher Stelle auch für die (damaligen) Zugkontrollen geschildert: Die "engen" Transit-Fahrpläne ließen eben trotz aller deutschen Kritik keine intensiveren und genaueren Kontrollen als die bis dato zeitlich und räumlich eingeschränkten zu. Erschwerend komme dabei hinzu, dass Italien offenbar kein großes Interesse daran habe, (Transit-) Migranten an

---

<sup>212</sup> Wie nunmehr resümiert werden kann, da es sich bei der GGD eben nach wie vor um eben ein "Glieder" der Gendarmerie bzw. (Bundes-) Polizei handelt(e); Diese, paradox formuliert, (behörden-) "interne Externalisierung" weist wiederum strukturelle Parallelen zur "Abstellung" von BH-Soldaten zum AssE/GRÜ auf, in deren Fall sogar ganz auf die (Neu-) Gründung einer ganzen Abteilung bzw. dafür zuständigen Einheit verzichtet werden konnte.

<sup>213</sup> vgl. EG A 10, S. 10.

<sup>214</sup> vgl. z.B. Fn. 195.

<sup>215</sup> vgl. EG A 10, S. 8.

<sup>216</sup> vgl. ebd., wo, auch wegen ihres großen Erfolges bzw. ihrer hohen Trefferquote in ihrer bisherigen, rein nationalen Form, eine aus diesem einseitigen "Missstand" resultierende (damalige) bayerisch-österreichische "Absichtserklärung" bezüglich gemeinsamer "Teams" erwähnt wird, die inzwischen im Sinne so genannter "gemischter Streifen" auch punktuell umgesetzt wird; vgl. auch Fn. 196 weiter oben.

deren Ausreise zu hindern. Ganz im Gegenteil gebe es sogar "gewisse" Ausreiseerleichterungen. So wird gemutmaßt, dass Asylbewerber sogar z.T. von den italienischen Behörden für deren Ausreise bezahlt werden.<sup>217</sup> In Bezug auf die EU-Binnengrenzen werden hauptsächlich eben diese überschreitende bzw. überfahrende Züge und Haupt-Straßenverkehrsrouten kontrolliert. Die österreichische Grenze zu Italien, an der ja, wie bereits oben erwähnt, zumindest zum Zeitpunkt der Untersuchung mit weit mehr als 20 Prozent die meisten der durch die österreichischen Kontrollorgane getätigten Aufgriffe erfolgt waren, obwohl es sich *nicht* um eine EU-Außengrenze handelt,<sup>218</sup> wurde und wird im allgemeinen als topografisch "günstig" eingeschätzt: Durch die als quasi natürliche Barrieren fungierenden Berge könne man sich in äußerst effektiver Weise auf die dadurch nur wenigen Hauptdurchgangsrouten konzentrieren, zu denen es eben keine Alternativen gebe. Dadurch wird dann auch eine entsprechend hohe Trefferzahl erzielt, wobei nach Angaben der Gendarmerie der Großteil der aus Richtung Italien kommenden Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Erhebung nicht mehr "unbedingt", wie zuvor noch in den 1990er Jahren, in ihrer Mehrheit aus dem Irak oder dem Kosovo stammten, sondern z.B. auch aus Rumänien, was damals durch die historisch bedingten "guten Kontakte" zwischen Italien und Rumänien zu erklären versucht, aber nicht weiter erläutert worden ist.<sup>219</sup> Nichtsdestotrotz drückt sich hier (einmal mehr) das generelle und mitunter diffuse Misstrauen von österreichischer Seite gegenüber den italienischen (Partner-) Behörden aus, das im Gegensatz steht zu der anhand der Schilderungen offenbar auf wechselseitigem Vertrauen basierenden Zusammenarbeit mit denjenigen aus Deutschland.

Was die demgegenüber damals wie heute (noch) schengen-*externe*, mitunter auch *operative* Zusammenarbeit mit den Grenzschutzbehörden der vier *östlichen* Nachbarstaaten Österreichs betrifft, gab es nach (damaliger) Auskunft der Leitung der GGD zu Beginn der so genannten Schengen-Wirksamkeit durch die In-Kraft-Setzung des SDÜ im Dezember 1997 noch "Probleme" mit den ungarischen Behörden, die aber mit und seit dem In-Kraft-Treten eines österreichisch-ungarischen Rückübernahmeabkommens (bereits) zwei Jahre später "rasch"

---

<sup>217</sup> vgl. EG A 10, S. 9; Zudem würden in Italien billige ausländische Arbeitskräfte gebraucht, weswegen es eine nur lasche Bekämpfung etwa von rumänischen "Geschleppten" gibt, deren einziger Reisezweck in der Schwarzarbeit bestehe. Diese sozusagen geduldete rumänische Transadria-Migration habe aber in Italien weniger mit Korruption bzw. korrumpierbaren Beamten zu tun, wie dies "im Osten" der Fall sei, sondern sei vielmehr politisch gewollt; vgl. ebd.

<sup>218</sup> vgl. Fn. 85.

<sup>219</sup> vgl. EG A 10, S. 6.

behaben werden konnten.<sup>220</sup> Ebenso nicht näher bestimmte "Schwierigkeiten" habe es diesbezüglich allerdings, im Unterschied zur Zusammenarbeit mit Ungarn auch noch bis zum Zeitpunkt der Erhebung anhaltend, mit den slowakischen Behörden gegeben, wobei das diesbezügliche "Hauptproblem" darin bestanden hat, dass die Rückübernahme im Gegensatz zum ungarischen Fall eben bis dahin (noch) nicht eindeutig geregelt worden war. Demgegenüber hätten Tschechien, Slowenien und, damals noch aktuell, eben auch Ungarn die (Vorbereitungs-) Zeit seit Aufnahme ihrer jeweiligen Beitrittsverhandlungen "besser" genutzt und seien zum damaligen entsprechend "weiter" fortgeschritten gewesen bezüglich der Übernahme der "EU-Philosophie" des Abbaus der Binnengrenzkontrollen und entsprechenden Intensivierung der Außengrenzkontrollen bzw. Einrichtung von (auch sonstigen) "Ausgleichsmaßnahmen" als die Slowakei.<sup>221</sup> Dies korrespondiert zudem auch damit, dass diese drei Staaten (zumindest damals noch) von österreichischer Seite in der Regel auch als politisch stabiler eingeschätzt wurden als eben die Slowakei<sup>222</sup> und ja nicht zuletzt deshalb auch bereits in früheren Erweiterungsrounden berücksichtigt worden waren.<sup>223</sup> Nichtsdestotrotz wurde aber auch *insgesamt* seitens der Gendarmerie eine "logistische Harmonisierung" etwa in Bezug auf Visa als "schwierig" eingeschätzt, vor allem aufgrund der verschiedenen "Minderheitenproblematiken" in den beitragswilligen Staaten. So wurde etwa darauf hingewiesen, dass beispielsweise in Ungarn wohl keine Sichtvermerkspflicht für die dort lebenden Rumänen möglich und umgekehrt auch für die ungarische (Minderheiten-) Bevölkerung in der Slowakei wohl kaum denkbar sei.<sup>224</sup> Gleichzeitig wurde aber an gleicher Stelle, einmal mehr in expliziter Abgrenzung, konzidiert bzw. zumindest darauf verwiesen, dass sich dabei "natürlich" in erster Linie um *politische* Fragen handelt, deren Entscheidung nicht in der (Eigen-) Macht von Administrationen stehe.<sup>225</sup>

Die demgegenüber konkrete Zusammenarbeit mit Grenzschutzbehörden bzw. -praktikern der Nachbarstaaten wurde (zum damaligen Zeitpunkt) seitens der niederösterreichischen GGD in

---

<sup>220</sup> vgl. ebd., S. 8, wo allerdings nicht näher erläutert wird, um welche Art von "Problemen" es sich gehandelt hat.

<sup>221</sup> vgl. EG A 10, S. 9; Dabei muss allerdings als sozusagen objektiver "Wettbewerbsnachteil" angemerkt werden, dass die Beitrittsverhandlungen von Tschechien, Ungarn und Slowenien bereits im Frühjahr 1998 begonnen haben, die Slowakei jedoch erst im Februar 2000 diesbezügliches "grünes Licht" seitens des Europäischen Rats bekommen hatte.

<sup>222</sup> vgl. z.B. auch EG A 4, S. 7.

<sup>223</sup> vgl. die voranstehende Fn. 221; trotz dieser unterschiedlichen (Verhandlungs-) "Geschwindigkeiten" kam es aber dann letztlich im Mai 2004 (doch) zu einer umfassenden Ost-Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder inklusive *aller* vier hier relevanten östlichen Nachbarstaaten Österreichs, also auch der Slowakei (vgl. auch die Fn. 50 und 87).

<sup>224</sup> vgl. EG A 10, S. 9.

<sup>225</sup> vgl. ebd.

Bezug auf die dortigen Grenzen zu Tschechien und der Slowakei allein schon wegen der hier bestehenden, und offenbar für unüberwindlich gehaltenen, "Sprachbarrieren" als sehr "schwierig" eingeschätzt, wobei bei den slowakischen Behörden noch hinzukomme, dass es dort "häufig" ausgeprägte Personalwechsel, also eine hohe Fluktuation, gebe und man es deshalb "ständig" mit "anderen" Leuten zu tun habe, weshalb dann im Unterschied etwa zu den vergleichsweise "beständigen" bayerischen Kollegen, die eben auch die gleiche Sprache sprechen, auch keine für eine effektive Kooperation notwendige Vertrauensbasis entstehen könne.<sup>226</sup> Auch die praktische Umsetzung der so genannten Rücknahmeübereinkommen funktioniere mit den Tschechen noch vergleichsweise "besser" als mit den Slowaken, wobei es dann aber auch immer darauf ankomme, "mit wem genau" man es gerade konkret zu tun habe.<sup>227</sup> Eine reibungslose bzw. erfolgreiche Rücküberstellung wurde also in diesem (niederösterreichischen) Fall stark davon abhängig gemacht, welche Personen auf der anderen Seite gerade (zufällig) dafür zuständig sind. Aufgrund dieser starken, oder zumindest hier stark *gemachten* Personenbezogenheit könne man dann eben schon einmal "massive Probleme" bekommen oder einfach "Pech" haben bezüglich von Zusagen bzw. Absagen entsprechender Anfragen zur Rückübernahme.<sup>228</sup> Die personale Zurechnung in Bezug auf solche Ablaufsstörungen wurde dann jedoch an gleicher Stelle selbst wieder entkräftet, indem auf die allgemeine politische Lage in diesen Staaten verwiesen wurde, an der es eben "auch" liege: Denn diese sei "natürlich" vergleichsweise instabil, weshalb es eben insbesondere in der Slowakei diese vielen inhaltlichen wie personellen Schwankungen gebe, so dass die dort verantwortlichen Beamten oft gar nicht wüssten, *wie* sie dann weiter, im Sinne einer so genannten Kettenabschiebung mitunter bis in das Herkunftsland, "zurücküberstellen" sollten.<sup>229</sup> Und auch die dortige Prävention im Sinne der eigenen (slowakischen) Kontrollen an der östlich(st)en slowakischen Grenze zur Ukraine scheint aus dieser Sicht, zumindest damals noch, nicht so gut zu funktionieren zu haben wie etwa in Slowenien an dessen, noch dazu wesentlich längerer südöstlichen Grenze zu Kroatien. Dies wurde dann vom damaligen Standpunkt aus auch und vor allem perspektivisch als "nicht gerade gute" Vorleistung für einen "möglichen" slowakischen EU-Beitritt betrachtet, wohingegen Slowenien, auch an

---

<sup>226</sup> vgl. EG A 9, S. 6f.; gerade weil es sich hier um einen polizeilichen Vertreter eines österreichischen Bundeslandes handelt, das über keinerlei Staatsgrenzen zu Deutschland verfügt, zeigt sich, dass das "gute" und wechselseitig vertrauensvolle Verhältnis zu den deutschen "Partner"-Behörden oftmals allein aufgrund der "barrierefreie(re)n" sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten unter den österreichischen Beamten sozusagen wenig hinterfragter "common sense" bzw. allgemeingültig ist, nämlich eben auch dann, wenn man gar nicht so viel mit den deutschen "Kollegen" zu tun hat.

<sup>227</sup> vgl. EG A 9, S. 7.

<sup>228</sup> vgl. ebd.

<sup>229</sup> vgl. EG A 9, S. 8.

vielen anderen Stellen, als in dieser Hinsicht vorbildlich eingestuft worden war,<sup>230</sup> was dessen ohnehin (nicht nur in Österreich) existierenden Ruf als, neben den drei baltischen Staaten, einer der "Musterschüler" unter den damals noch: beitrtrittswilligen Drittstaaten noch einmal, und eben auch auf der Ebene der *praktischen* Grenzkontrolle, zusätzlich zu festigen vermochte.

In Hinblick auf die demgegenüber rein *administrativen* "internationalen" Kooperationen im Bereich dieses Kontrollfeldes, an denen die österreichischen Grenzschutzbehörden beteiligt waren und sind, und hierbei vor allem bezüglich der "Bekämpfung illegaler Zuwanderung", gab und gibt es mehrere Arten einer solchen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Sinne des Austauschs entsprechender Informationen, die man im Allgemeinen durch die Bildung von zwei groben Gruppen voneinander unterscheiden kann: Zum einen die Zusammenarbeit ausschließlich mit den anderen EU- und/oder Schengen-Staaten und zum anderen die mit oder zumindest unter Einbeziehung von bestimmten, zum damaligen Zeitpunkt zumeist eben noch beitrtrittswilligen so genannten Drittstaaten. Bei der ersten, EU- bzw. Schengen-internen Form der Kooperation ging und geht es in erster Linie um eine Abgleichung der verschiedenen Interessenlagen und es werden durch gemeinsame Projekte Strategien für eine mögliche Kontrollhochkonjunktur etwa infolge von Krisensituationen, wie z.B. in der jüngeren Vergangenheit der 1990er Jahre auf dem Balkan, entwickelt. Dabei reichen die wechselseitigen Hilfestellungen von Hospitanzen über einen regelmäßigen Personalaustausch bis hin zur Akkordierung operativer Maßnahmen. Auch für die Bekämpfung der so genannten und *gemachten* illegalen Migration als erklärtem Hauptziel gemeinsamer Maßnahmen existier(t)en nach damaliger Auskunft der ZBS EU-interne Projekte wie etwa gemeinsam akkordierte Überwachungsmaßnahmen vor allem auf Transitstrecken des Autobahnnetzes und in Eisenbahnen des grenzüberschreitenden Schienennetzes.<sup>231</sup> Wenn Drittstaaten in solche Projekte mit einbezogen würden, handelte es sich meist um eine lediglich *beratende* Tätigkeit seitens der Schengen-Staaten, im Falle Österreichs etwa für slowenische oder ungarische Behörden in Hinblick auf die Organisation der Kontrollen und die Ausbildung der Kontrolleure.<sup>232</sup> Auf lokaler Ebene sind für diese (Hilfs-) Zwecke eine Reihe so genannter "Kontaktbüros" eingerichtet (worden), deren

---

<sup>230</sup> vgl. ebd., S. 9, aber eben auch EG A 4, S. 7 oder EG A 11, S. 8.

<sup>231</sup> vgl. EG A 11, S. 10.

<sup>232</sup> Demgegenüber *materielle* Hilfestellungen für beitrtrittswillige Drittstaaten hätte es hingegen lediglich direkt von der über-staatlichen EU-Ebene ausgehend gegeben; vgl. EG A 11, S. 10f.



Tätigkeiten aber insofern eingeschränkt sind bzw. werden, als dadurch ausdrücklich "Kompetenzen von Zentralstellen nicht beeinflusst werden" dürfen.<sup>233</sup>

Der politische Auslöser für derartige (organisations-) strukturellen Veränderungen, oder besser: Erweiterungen der Grenzkontrollbemühungen im Sinne einer verstärkten Kooperation mit den Nachbarstaaten war auf österreichischer Seite zweifellos der Beitritt des Landes zur EU bzw. zum Schengen-Verbund 1995 und auf der (anderen) Seite der vier an Österreich angrenzenden MOE-Staaten eben deren darauf bezogene (Beitritts-) Perspektive.<sup>234</sup> Die mit der "ersten" Ost-Erweiterung<sup>235</sup> verbundene Verschiebung der EU- bzw. Schengen-Außengrenzen, die eben für Österreich jenen zusätzlichen Kontroll- und Abstimmungsbedarf begründete, wurde und wird dabei durch den noch jungen, aber seit der "zweiten" Ost-Erweiterung 2004 eben nicht mehr jüngsten "Frontstaat" der EU, bzw. mittlerweile nur noch: des Schengen-Verbundes, stets als sowohl (diffus) politische wie auch (konkret) kontrollpraktische Herausforderung betrachtet. Dies mag einer der Gründe sein, warum andere Mitgliedsstaaten, zumal diejenigen ohne jegliche Schengen-Außengrenzen,<sup>236</sup> nach damaliger Einschätzung des BMLV in der Regel "wenig Verständnis" für die, oben ausführlich dargestellte, spezifisch österreichische "Tripel-Lösung" der Grenzkontrolle zeigten. Aber Österreich sei "nun einmal" sozusagen mit der "geballten Masse" der EU-, und heute zumindest noch: Schengen-Landgrenzen konfrontiert bzw. davon umgeben (gewesen), und auch jene südeuropäischen (Mitglieds-) Staaten wie etwa Italien, die ja ebenfalls diese Außengrenzen haben, hätten eigentlich "ganz andere" Probleme, weil es sich dort eben "in erster Linie" um so genannte blaue/nasse bzw. Seegrenzen handelt. Dies gelte, auf konkrete

---

<sup>233</sup> vgl. MEPA 2004, S. 4; nach Stand eben dieses Jahres existier(t)en allerdings lediglich ganze drei (!) solcher "gemeinsamen Kontaktbüros" in Grenzstädt(ch)en für den bilateralen, inter-administrativen Austausch und die "Steuerung allgemeiner polizeilicher Informationen" eben unter anderem auch im Bereich der "illegalen Zuwanderung und damit zusammenhängender Straftaten, insbesondere der Schlepperkriminalität und der Fälschung von Dokumenten", nämlich in Kittsee/Jarovce für einen derartigen Austausch mit der Slowakei, in Nickelsdorf/Hegyeshalom für denjenigen mit Ungarn und schließlich zuletzt in Thörl-Maglern für den (sogar) trilateralen diesbezüglichen Informationsaustausch zwischen österreichischen, italienischen und slowenischen Grenzschutz-Behörden (vgl. ebd.); an dieser Stelle sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass im März 2001 zudem eine zwanzigköpfige, so genannte "Sonderkommission Grenze" installiert worden war, die sich aus (Kriminal-) Beamten der beiden LGK's NÖ und Burgenland, der BPD's Eisenstadt und Wien sowie Angehörigen der (damaligen) EBT zusammensetzt und explizit mit Behörden in Ungarn und der Slowakei zusammenarbeiten soll, um (gemeinsame) Erkenntnisse über "Routen und Vorgehensweise der Schlepper, Beförderungsmittel, Anlaufstellen, ver- oder gefälschte Dokumente sowie Zielländer" zu gewinnen, wobei zum damaligen Zeitpunkt der Schwerpunkt der entsprechend bilateral-interadministrativer Ermittlungen dieser "Soko", gemäß der in dieser Zeit aktuellen (Welt-) Krisenherde, auf "illegal Reisende aus Afghanistan, Irak, Iran und China" gelegt worden war; vgl. BMI/ÖS Nr. 5-6/2001, S. 2f.

<sup>234</sup> die zu einem Teil mit deren EU-Beitritt im Mai 2004 inzwischen Realität geworden ist, in dem anderen, hier bedeutsameren Punkt der (vollständigen und uneingeschränkten) Teilnahme an "Schengen" jedoch erst noch eingelöst werden muss; vgl. dazu aber bereits die Fn. 2 und 6 weiter oben.

<sup>235</sup> vgl. Fn. 3.

<sup>236</sup> wie etwa der hier zum Vergleich (an-) stehende Fall Großbritannien (Kap. D).

Nachfrage hin, auch und sogar noch verstärkt etwa für Großbritannien, das in seiner Eigenschaft als "reine" Insel mit entsprechend weniger "Sicherheitsrisiken" als Österreich "belastet" sei.<sup>237</sup> Legitimiert wurde und wird die "militärisch-polizeiliche" österreichische (Spezial-) Variante der Schengen-Außengrenzkontrollen also zum einen mit der auf diese Weise zu gewährleistenden (imaginierten) inneren Sicherheit, wobei (zumindest) an dieser Stelle offen geblieben war, ob sich diese auf den einzelnen, "eigenen" österreichischen Staat, den gesamten europäischen Staatenverbund in Form der EU oder gar auf beides gleichermaßen bezieht,<sup>238</sup> und zum anderen mit der geografischen bzw. geopolitischen Lage des Landes in seiner seit 1995, und bis 2004, noch zugespitzten "Umzingelungs-" Form. Der bereits einige Jahre zuvor, nämlich zu Beginn der 1990er Jahre begonnene AssE/GRÜ<sup>239</sup> wurde nach Auskunft durch dessen Leitung bereits mit Blick auf den damals perspektivisch anstehenden EU/Schengen-Beitritt, in militärischer Diktion:, in "Angriff" genommen, wengleich sich die angestrebte(n) Mitgliedschaft(en) zum diesem Zeitpunkt lediglich in einem "noch relativ unkonkreten Planungszustand" befunden hätten. Es sei aber schon damals abzusehen gewesen, dass (unter anderem) Ungarn und Tschechien auf unbestimmte Zeit, und eben auch, wie sich inzwischen gezeigt hat, über ihre eigene, damals allerdings noch in weiter Ferne befindlichen ("Nur"-) EU-Mitgliedschaft hinaus,<sup>240</sup> die so genannten Schengen-Kriterien hinsichtlich der "Ausgleichsmaßnahmen" eben noch nicht erfüllen würden und man daher in verstärkten Maße selbst für die Sicherung der Ostgrenzen sorgen müsse.<sup>241</sup> Da dies, nach dieser Einschätzung unmittelbar nach der Jahrtausendwende, auch in der "nächsten Zukunft" wohl noch so bleibe, zumal der (damals noch perspektivische) EU-Beitritt dieser Staaten ja eben "noch lange nicht" auch gleichzeitig deren Teilnahme an "Schengen" bedeute, sei wohl "einigermaßen garantiert", dass sämtliche österreichischen Grenzkontrollorgane auf Jahre hinaus "nicht arbeitslos" werden würden bzw. die österreichische (Tripel-) Lösung wohl noch "einige Zeit" Bestand haben werde. Andererseits sei aber die Schengen-Kompatibilität, seit Überführung des Schengen-Besitzstandes in den der Gemeinschaft ("acquis communautaire") durch den Amsterdamer EU-Vertrag von 1999,<sup>242</sup> "Sache" der EU, weswegen es "natürlich" bereits (zum damaligen Zeitpunkt) "bestimmte" Hilfestellungen für die zukünftigen Mitgliedsstaaten von dieser und damit eben *auch* österreichischer Seite geben

---

<sup>237</sup> vgl. EG A 6, S. 10, sowie zum britischen (Sonder-) Fall ausführlich das bereits in der vorangegangenen Fn. 236 erwähnte (Länder-) Kapitel weiter unten.

<sup>238</sup> In der Regel handelt es sich aber bei Imaginationen einer "inneren Sicherheit" um selbstbezügliche Inszenierungen von und durch Staaten; vgl. dazu etwa Hitzler/Peters 1998.

<sup>239</sup> vgl. zu dessen Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte weiter oben, S. 61ff.

<sup>240</sup> vgl. (insbes.) Fn. 6.

<sup>241</sup> vgl. EG A 6, S. 7.

würde.<sup>243</sup> Laut EBT waren diese Hilfeleistungen aber "eher", um nicht zu sagen: ausschließlich organisatorischer Art in dem Sinne, dass man eben keinerlei technische oder auch logistische Unterstützung geleistet, sondern den Grenzschutzbehörden der damaligen Beitrittskandidaten lediglich spezifisches Fachwissen bzw. "Know-How" zur Verfügung gestellt habe.<sup>244</sup> In vergleichbarer Weise habe man beispielsweise als nationale österreichische "Einsatzstelle" für das EU-interne europäische "Grenzschutzforum" CIREFI<sup>245</sup> lediglich statistisches Material beigesteuert, aber selbst nicht, oder lediglich sporadisch an dessen Sitzungen teilgenommen, zu denen stattdessen aber regelmäßig Vertreter aus der "Sektion Fremdenrecht" des österreichischen BMI "entsandt" worden wären.<sup>246</sup>

Neben der eher indirekten inter-administrativen Kooperation auf dieser EU-internen Arbeitsebene, die von nahezu allen Beteiligten als "Umweg" empfunden wird,<sup>247</sup> gab und gibt es aber *auch*, wie bereits oben erwähnt, einen regen demgegenüber direkten *Informations-*, im Gegensatz zum weiter unten beschriebenen System der "European Liaison Officers" (ELO's) jedoch keinerlei *Personalaustausch* mit Partnerbehörden in so genannten Drittstaaten etwa durch die ebenso bereits genannten "Kontaktbüros".<sup>248</sup> Dabei wurde aber nach Auskunft der ZBS die von österreichischer Seite angebotene "Aufbauhilfe" häufig abgelehnt bzw. "nicht wirklich" angenommen, was zum Teil jedoch auch nicht möglich gewesen sei aufgrund der "unterschiedlichen Logistik" oder der "andersartigen Aufgabenstellung" dieser, somit mehr Fremd- als Partner-, Behörden.<sup>249</sup> Nichtsdestotrotz habe es aber konstruktive (Einzel-) Gespräche vor allem mit Beamten aus der Slowakei und Ungarn, weniger jedoch mit solchen aus Polen oder Tschechien gegeben. Entgegen der bereits oben illustrierten, intra-administrativ in den Ober- und Unterabteilungen des österreichischen BMI weit verbreiteten Einschätzung, dass eine Zusammenarbeit mit den slowakischen Behörden generell "schwierig" sei und diejenige mit slowenischen Beamten demgegenüber "vorbildlich",<sup>250</sup> wurde somit hier bzw. in diesem Fall den Slowaken bzw. zumindest einzelnen slowakischen

---

<sup>242</sup> vgl. auch Fn. 2 weiter oben; Das hier verwendete Datum bezieht sich auf das *In-Kraft-Treten* dieses EUV's und *nicht* auf dessen Unterzeichnung zwei Jahre zuvor (1997).

<sup>243</sup> vgl. ebd., S. 8, ohne dass diese (zumindest) dort näher bestimmt worden wären.

<sup>244</sup> vgl. EG A 4, S. 9.

<sup>245</sup> in seiner Eigenschaft als "formal informelles", so genanntes "Informationsaustausch- und Reflexions-Zentrum für Fragen der internationalen Grenzüberschreitung".

<sup>246</sup> vgl. EG A 4, S. 9f.

<sup>247</sup> vgl. für diesen Fall z.B. (auch) EG A 10, S. 10; nicht zuletzt deshalb soll hier darauf auch nicht ausführlicher eingegangen werden, zumal dies auch noch weiter unten im Fall des strukturell vergleichbaren, wenn nicht sogar identischen asylpolitischen Pendant CIREA getan werden wird; vgl. Kap. 2.2 sowie die dortige Fn. 340.

<sup>248</sup> vgl. Fn. 233.

<sup>249</sup> vgl. EG A 11, S. 8, wo dieser Sachverhalt allerdings (einmal mehr) nicht weiter bzw. näher spezifiziert wird.

<sup>250</sup> vgl. z.B. EG A 10, S. 9.

(Grenzschutz-) Beamten durchaus wenigstens der *Wille* zu einer besseren Zusammenarbeit attestiert. Gleichzeitig wurde jedoch an gleicher "zentraler" Stelle darauf hingewiesen, dass es "leider" aber an den dafür notwendigen finanziellen Mitteln fehlte, obwohl dort "drüben", also auf slowakischer Seite, über "größere personelle Ressourcen" verfügt würde, als dies in Österreich der Fall wäre.<sup>251</sup> Letzteres wurde wiederum an einer anderen "lokalen" Stelle, wie bereits weiter oben erwähnt, explizit als Nachteil interpretiert, da dies eben zu häufigem Personalwechsel, daraus resultierenden wechselnden Ansprechpartnern und entsprechenden Unzuverlässigkeiten bzw. Erwartungsunsicherheiten geführt habe.<sup>252</sup>

Die auf eine Harmonisierung der Grenzkontrollen ausgerichteten Aktivitäten und Initiativen des im Gegensatz zu CIREFI zwischen- bzw. inter-, und eben nicht über- bzw. supra-staatlichen und dabei zudem auch die verschiedenen damaligen Beitrittskandidaten miteinschließenden, in Wien ansässigen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), die in der Regel als so genannter Budapest-Prozess zusammengefasst werden,<sup>253</sup> waren der EBT zwar bekannt, doch auch hierfür lieferte das BMI lediglich eine Materialgrundlage, ohne selbst (zumindest) regelmäßig daran beteiligt zu sein. Diese und ähnliche, außerhalb des formalen, staatlichen politischen Rahmens initiierten Konsultations- und Austauschprozesse wurden dann seitens der EBT auch eher skeptisch beurteilt: Es gebe "zu viele" davon und die meisten würden bereits in sich "organisatorisch ausufern", da zu viele Teilnehmer die "eigentliche" Arbeit verhinderten. Daher sollten lieber die bereits vorhandenen "Bekämpfungsstrukturen" effektiv genutzt und optimiert werden anstatt immer wieder neue "Informationszirkel" zu schaffen, deren sich häufenden Anfragen unter anderem eben auch die EBT von ihrer "eigentlichen" Arbeit abhalten würden.<sup>254</sup> Diese verschiedenen politischen Initiativen müssten auf der *Arbeitsebene* kanalisiert werden, um die konkreten Bekämpfungsmaßnahmen und eben nicht lediglich Informationen zu harmonisieren.<sup>255</sup> In dieser Hinsicht sei aber eine gemeinsame europäische Strategie noch längst nicht erkennbar und zudem auch unklar, von wem diese ausgehen und im welchem (organisatorischen) Rahmen sie praktisch umgesetzt werden könnte und/oder sollte. Schon der, zum Zeitpunkt der Erhebung aktuelle, "Streit" um das so genannte "burden-sharing"<sup>256</sup> zeige, dass eine europäische Strategie immer auch mit nationalen Interessen verbunden sei und dass daher die

---

<sup>251</sup> vgl. EG A 11, S. 9.

<sup>252</sup> vgl. (wiederum) EG A 9, S. 8f.

<sup>253</sup> vgl. als Überblick zur Entstehungs- und Verlaufsgeschichte ICMPD 1999 und 2000.

<sup>254</sup> vgl. EG A 4, S. 10.

<sup>255</sup> Hierbei wird aus kontrollpraktischer Sicht übersehen, dass letzteres eine möglicherweise brauchbare, wenn nicht sogar unabdingbare (theoretische) Grundlage für ersteres schaffen kann.

Mitgliedsstaaten in diesem Punkt "einfach" flexibler oder zumindest kompromissbereiter werden müssten, damit man sich "irgendwann" vielleicht einmal auf gemeinsame Kontrollstandards einigen könne. Bis dato habe man aber in diesem Punkt allen Grund, eher pessimistisch zu sein.<sup>257</sup> Auch die, organisationsstrukturell der EBT untergeordnete, ZBS beklagte seinerzeit, dass die Ergebnisse der verschiedenen Gruppen und Arbeitskreise, wie sie etwa im Rahmen des so genannten Budapest-Prozesses zusammen kämen, im Grunde "immer die gleichen" seien und daher deren Konzeptionen verbessert werden müssten. Es werde, summa summarum, ein viel zu hoher Zeitaufwand für "so etwas" (Theoretisches) betrieben und oft arteten derartige informelle zwischen-staatliche Initiativen in eine Art "Konferenz-Tourismus" aus, so dass keine Zeit mehr für die "eigentliche" (praktische) Arbeit bliebe.<sup>258</sup>

Für die demgegenüber formale und supra-staatliche europäische Polizeidienststelle EUROPOL, die seit Juli 1999 mit Sitz im niederländischen Den Haag offiziell tätig ist,<sup>259</sup> wurden zwar von Beginn an sowohl Daten als auch "Know-How" durch das österreichische BMI zur Verfügung gestellt, aber auch diese Behörde stellte für die dafür verantwortliche EBT zumindest seinerzeit "noch" (!) keine Hilfe, sondern "eher eine Belastung" dar. Auch in diesem Rahmen gebe es "zu viele" Projekte und "Meetings", die zudem personell noch nicht einmal ausreichend besetzt wären, so dass EUROPOL (in seiner Anfangszeit) erst einmal hätte beweisen müssen, worin eigentlich der (kontroll-) praktische "Mehrwert" dieser

---

<sup>256</sup> vgl. dazu in Bezug auf die Asylzuwanderung weiter unten in Kap. 2.

<sup>257</sup> vgl. EG A 4, S. 10.

<sup>258</sup> vgl. EG A 11, S. 9.

<sup>259</sup> Rechtsgrundlage für EUROPOL als so genanntes "europäische Polizeiamt" ist eine spezifische EU-Konvention auf der Basis von Art. K 1, Nr.9 des Maastrichter EUV's von 1992, die diese Institution explizit als Rechtsnachfolgerin der so genannten "European Drugs Unit" (EDU) bzw. Europäischen Drogenstelle (EDS), die zu Beginn des Jahres 1994 ihre Arbeit aufnahm, und implizit als schengen-spezifische Alternative zu INTERPOL verstanden wissen will (vgl. EG B 11, S. 3). Hatte es die EDS aber bis zu einer, die Konvertierung in EUROPOL vorbereitenden, Mandatserweiterung im März 1995, die unter anderem auch die Bekämpfung der Schleuserkriminalität enthielt, lediglich mit der Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität in Form von Transport von illegalen *Waren* zu tun, so wurde mit der endgültigen im Sinne von: *operativen* Einrichtung von EUROPOL als offizielle und eben umfassende Strafverfolgungsbehörde der EU im Juli 1999 auch in diesem kompensativen Bereich (der Schengen-Ausgleichsmaßnahmen) die letzte der vier so genannten Grundfreiheiten des Binnenmarktes konkret angegangen: Zur Gewährleistung der *Personen*freizügigkeit für Unionsbürger bzw. "insider" nach innen, soll EUROPOL unter anderem dazu dienen, den illegalen Schengen-Grenzübertritt von "outsidern" bzw. Personen aus bestimmten, visapflichtigen Drittstaaten wirkungsvoller gemeinsam zu bekämpfen. Neben der Illegalisierung dieser Personen kommt es damit auch zu einer generellen Kriminalisierung ihrer Migration, wengleich der Schwerpunkt des EUROPOL-"Auftrags" (mittlerweile) auf jener *organisierten* (Schleuserbanden-) Kriminalität liegt (vgl. EUROPOL 2005), der sie, wie auch immer sie von polizeilicher Seite als zumindest: Mit-Täter einzustufen sind, zum Opfer fallen. Österreich hatte das am 1. Oktober 1998 in Kraft getretene EUROPOL-Übereinkommen bereits am 11. Dezember des Vorjahres (1997) ratifiziert und 1999 unmittelbar nach der Arbeitsaufnahme des europäischen Polizeiamtes "seine" nationale EUROPOL-Stelle ("European National Unit" ENU) als Referat II/8/a der damaligen "Gruppe Kriminalpolizei" im BMI eingerichtet. Inzwischen befindet sich diese Stelle jedoch als Büro II/BK/2.2 in der Abteilung "Internationale Polizeikooperation" des im Jahre 2002 neu geschaffenen österreichischen BKA, das als solches

länderübergreifenden Polizei-Institution bestehen sollte. Nach damaliger österreichischer Auffassung sei es zu diesem Zeitpunkt über diesen "Umweg" noch viel zu langsam gegangen und entsprechend wurde der bilaterale Weg über einen "direkten Ansprechpartner im Land" als "wesentlich schneller und einfacher" beurteilt.<sup>260</sup> Was hingegen gut funktionierte, seien die "eher informellen" Kontakte zu den anderen so genannten europäischen Verbindungsbeamten bzw. ELO's in eben diesem (supra-staatlichen) Rahmen.<sup>261</sup> Dies aber auch nur deshalb, weil diese eben nicht über den formellen Informationsweg zustande kämen, sondern schlicht dadurch, dass "die Leute sich kennen" würden, und zwar eben schon lange bevor sie begonnen haben, sich "von Zeit zu Zeit" sozusagen "fremdbestimmt" in Den Haag zu treffen.<sup>262</sup> Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es bei EUROPOL, zumindest bis zum Zeitpunkt der Erhebung, noch so gewesen sei, dass "bei weitem nicht alle" relevanten Informationen dorthin dürften. Die zugrunde liegende Konvention sei zwar von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert worden, aber eben (damals wie heute) noch lange nicht "in zufrieden stellender, effektiver Weise" mit dem jeweils nationalen Recht akkordiert, was dazu führe, dass von EUROPOL meistens nur "schlechte" bzw. wenig brauchbare Informationen zu bekommen wären. Dennoch sei dieser (Um-) Weg "in einigen Fällen" erforderlich, etwa bei einem Informationsbedarf bezüglich Spanien oder Portugal, wo der zwischenbehördliche Kontakt und entsprechende Informationsaustausch eben nicht so intensiv sei wie mit den unmittelbar an Österreich angrenzenden Nachbarstaaten mit "ähnlicheren Problemen", wo dann "lieber" bzw. vorzugsweise, zumal in Bezug auf die "sprachverwandten" deutschen Behörden, der unmittelbare bzw. "direkte" bilaterale (und dabei aber ausschließlich: inter-administrative) Weg genommen würde.<sup>263</sup>

Auch das "Schlepperreferat" des Wiener BMI bzw. der, diesem wiederum subordinierten, EBT verwies darauf, dass es bei "eigenen", in seine Zuständigkeit fallenden Ermittlungsverfahren die direkte Kooperation mit den entsprechenden "ausländischen Partnerdienststellen" präferiere und räumte zudem ein, dass es dafür "eher" den bereits

---

zwar räumlich aus den BMI ausgegliedert wurde, aber (organisations-) strukturell und inhaltlich nach wie vor als dessen "weisungsgebundene" Unterabteilung fungiert (vgl. bereits S. 79f. weiter oben).

<sup>260</sup> vgl. EG A 4, S. 6.

<sup>261</sup> Zur Entsendung mindestens eines solchen "European Liaison Officers" nach Den Haag hat sich jeder Unterzeichnerstaat der EUROPOL-Konvention verpflichtet. Aber auch außerhalb dieses rechtlichen Rahmens der expliziten Mitgliedschaft gibt es inzwischen auf der vergleichsweise "loseren" (Rechts-) Grundlage so genannter "Kooperationsvereinbarungen" EUROPOL-Verbindungsbeamte *aus*, mit Ausnahme von Malta, allen der 2004 der Gemeinschaft beigetretenen Staaten sowie aus Bulgarien und Norwegen und in umgekehrter Richtung *in* den USA und *bei* INTERPOL zum (operativen) "Austausch personenbezogener Daten"; vgl. Loidl bzw. BMI/ÖS Nr. 3-4/2004.

<sup>262</sup> vgl. EG A 4, S. 6f.

<sup>263</sup> vgl. ebd., S. 7.

etablierten Schriftverkehr via INTERPOL<sup>264</sup> als den vergleichsweise neuen Weg über EUROPOL nutze.<sup>265</sup> Dennoch wäre man bereits damals als "Kopf eines nationalen Meldesystems", der für die Auswertung z.B. von Routentrends, für die "Aufbereitung von Ermittlungsansätzen" sowie für Angebote zu ihrer operativen Umsetzung verantwortlich zeichne, schon allein aufgrund der EU-Mitgliedschaft "naturgemäß" in "mehrere" EUROPOL-Projekte eingebunden und dabei auch für die Lieferung von Datenmaterial zuständig (gewesen).<sup>266</sup> Zudem müsse EUROPOL als (damals noch) "zukünftige zentrale europäische Polizeibehörde" einmal ein "Machtwort" sprechen gegenüber den, deckungsgleich zur bereits erwähnten Auffassung der "übergeordneten" EBT: "zu vielen" verschiedenen Gruppen und Arbeitskreisen etwa im Rahmen des so genannten Budapest-Prozesses, damit derartige, im Ansatz doch "recht viel versprechende" zwischen-staatliche Initiativen zentral und (somit) "besser" organisiert würden und nicht wie bis dato ausschließlich in regionale Gruppen zerfielen in dem Sinne, dass die einen ausschließlich für Ost-, die anderen für Mittel- und die dritten für Westeuropa zuständig sind. Dazu komme dann aber auch noch die (supra-staatliche vs. internationale polizeiliche Behörden-) "Konkurrenz" zwischen Euro- und INTERPOL, die das ganze Fahndungs- und Ermittlungs-"Geschäft" dann eben "noch schwieriger" und unübersichtlicher gestalten würde.<sup>267</sup> Sehr typisch war in diesem (Gesprächs-) Fall die *diffuse*, in eine unbestimmte Zukunft hinein gerichtete Erwartungshaltung gegenüber der "neuen" europäischen Instanz, auf die man sich aber gleichzeitig bei der *konkreten* (damals) gegenwärtigen Kontroll- bzw. Fahndungs- und Ermittlungsarbeit lieber nicht verlassen mochte und daher dann "zur Sicherheit" letztlich doch auf diesbezüglich bereits lange Jahre erprobte und etablierte konventionelle Methoden, wie etwa den Schriftverkehr mit INTERPOL, zurückgegriffen hat.

In operativer Hinsicht weiter fortgeschritten und in seiner Anwendung wie auch Akzeptanz "erfolgreicher" als EUROPOL war bereits zum Zeitpunkt der Erhebung das so genannte

---

<sup>264</sup> das als erste "Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation" bereits 1923 (!) in Wien, damals noch als "Kommission" statt Organisation, seine Fahndungstätigkeit(en) aufnahm; zur Geschichte, "Konstruktion und Wandel von Legitimationsfiguren" der *europäischen* polizeilichen Zusammenarbeit vgl. Aden 1998.

<sup>265</sup> vgl. EG A 11, S. 9.

<sup>266</sup> Dies bezog sich in erster Linie auf die von (Amts-) Beginn an (intern) tätige EUROPOL-Gruppe "Illegale Einreise", als deren Aufgabe der "Versuch" definiert worden war die Schleuser- bzw. Schlepperkriminalität zumindest "einzudämmen" durch a) laufende Expertentreffen, im Rahmen derer konkrete Fälle behandelt werden, b) ein monatlich erscheinendes "Intelligence Bulletin on Illegal Immigration", in dem entsprechend "aktuelle Fälle geschildert, Tendenzen aufgezeigt und offene Quellen ausgewertet" werden, c) einen jährlich erscheinenden (europäischen) Lagebericht zur "organisierten illegalen Einreise" und schließlich d) darauf bezogene Analysetätigkeiten zur (supra-staatlichen) Koordinierung und Unterstützung entsprechender (zwischen-staatlicher und/oder inter-administrativer) operativer Maßnahmen; vgl. Sabitzer bzw. BMI/ÖS Nr. 03/2000, S. 5, aber auch INTERPOL (!) 1998.

<sup>267</sup> vgl. EG A 11, S. 10.

Schengener Informationssystem (SIS), das in seiner Eigenschaft als *technisches* Hilfsmittel bzw. Instrument unter anderem zur so genannten Drittausländerfahndung<sup>268</sup> seit seiner Einrichtung bzw. Inbetriebnahme im März 1995 von den beteiligten Behörden der Schengen-Partner<sup>269</sup> schon allein deswegen genutzt wurde und wird, weil hier die Vorteile gegenüber bisherigen Fahndungstechniken offenkundig von Beginn an unmittelbar "sichtbar" waren.<sup>270</sup> Bis zur Nutzung des SIS, seit Ende 1997 auch durch Österreich,<sup>271</sup> "liefen" internationale Ausschreibungen nach Auskunft der nationalen SIS-Stelle (N.SIS) bzw. "SIRENE"<sup>272</sup> in Wien über INTERPOL, d.h. sie gingen dann zwar auch "irgendwann" von dort aus an alle nationalen (Ziel-) Büros, es fehlte aber zumeist die entsprechende Rückmeldung, d.h. es war niemandem sofort transparent, so wie dies nunmehr beim "immer" und "für alle sofort" zugänglichen SIS möglich sei, was genau die ein oder andere staatliche Behörde eigentlich mit der entsprechenden Ausschreibung macht.<sup>273</sup> Nicht zuletzt aus diesen Gründen der hier, im Gegensatz zum im vorangegangenen Absatz geschilderten Fall EUROPOL, auch zum Untersuchungszeitpunkt bereits für die nationalen Behörden sicht- und spürbaren Arbeitserleichterung und Effizienzsteigerung wurde und wird das SIS auch von den verschiedenen österreichischen Kontrollbehörden wie selbstverständlich genutzt: Die Sicherheitskontrollen der GGD bestehen z.B. in der Regel aus Passkontrollen, Kontrollen von Fahrzeuginhalten und eben so genannten verknüpften Anfragen über Personen via SIS, das somit also auch bei der (un)mittelbaren Grenzkontrolle regelmäßig benutzt wird und dabei bereits nach damaliger Einschätzung der entsprechenden Abteilungsleitung im BMI eine "große Arbeitserleichterung" darstellt und, da es "leicht und schnell abrufbar" sei, auch wesentlich zur Zeitersparnis und Effizienzsteigerung beitrage.<sup>274</sup> Auch die Leitung des, weiter

---

<sup>268</sup> Als solches gilt das SIS gemeinhin als "wichtigste Maßnahme zum Ausgleich der Kontrolldefizite nach Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten des .... SDÜ" (Bundeskriminalblatt Nr. 53/1995, S. 2).

<sup>269</sup> Zu Beginn waren dies zunächst Deutschland, Frankreich, Portugal, Spanien und die drei Benelux-Staaten; Österreich hat gemeinsam mit Italien und Griechenland und parallel zur In-Kraft-Setzung des SDÜ den "Wirkbetrieb" des SIS nach Art. 92ff. SDÜ erst zum Dezember 1997 aufgenommen; vgl. (deutsches) Bundeskriminalblatt Nr. 210/1997, S. 2.

<sup>270</sup> im Gegensatz zu den nationalen Behördenvertretern nicht unmittelbar einleuchtendem Nutzen bzw. "Mehrwert" von EUROPOL.

<sup>271</sup> vgl. die vorhergehende Fn. 269.

<sup>272</sup> Eine solche "nationale Eingangsstelle" für "Anträge auf Zusatzinformationen" (eben: "Supplementary Information Request at the National Entry" oder kurz: SIRENE), die mit dem Zentralrechner (C.SIS) in Straßburg datentechnisch verwoben ist, hat(te) nach Art. 108 SDÜ jeder Vertragsstaat als (nationale) technische Voraussetzung für die Teilnahme am SIS einzurichten.

<sup>273</sup> vgl. EG A 7, S. 2; nichtsdestotrotz existiert für gezielte (Sonder-) Fahndungen oder so genannte Eilfälle, bei denen eine schengen-weite SIS-Fahndung eben *ohne* jegliche Anhaltspunkte für den Aufenthaltsort einer Person weder opportun noch (rechtlich) möglich ist, parallel dazu weiterhin auch das (konventionelle) Instrument der INTERPOL-Fahndung; vgl. Bundeskriminalblatt Nr. 53/1995, S. 7.

<sup>274</sup> vgl. EG A 10, S. 8; laut schriftlicher (Selbst-) Darstellung der GGD ermöglichte ihr die Tatsache, dass die "österreichische Sicherheitsexekutive ... sowohl im Binnenland wie auch bei den Grenzdienststellen ... anfrageberechtigt" ist, durch das "Instrument" des SIS "materiell und psychologisch aus der Defensive in die



unten ausführlicher behandelten, so genannten "Dublin"-Büros im österreichischen Bundesasylamt (BAA)<sup>275</sup> bestätigte seinerzeit, dass zur "möglichst genauen" Ermittlung des auf der Grundlage des so genannten Dubliner Übereinkommens (DÜ) für die Annahme und Bearbeitung eines Asylantrages zuständigen einen, und eben nur *einen* (Mitglieds- bzw. Vertrags-) Staates,<sup>276</sup> aber auch umgekehrt zur Überprüfung von gemäß dieses Übereinkommens *an* Österreich gerichtete Überstellungsbegehren "jeder einzelne Fall" (systematisch) im SIS "angefragt" werde.<sup>277</sup> Schließlich und "last but not least" wurde und wird, inzwischen durch das neu geschaffene BVT,<sup>278</sup> das SIS nach damaliger Auskunft der EBT auch von d(ies)er Zentralstelle für die Kriminalitätsbekämpfung, inklusive dem "Schlepperunwesen", "regelmäßig und intensiv" genutzt.<sup>279</sup>

Zugriff auf das SIS haben nach Art. 101, Abs. 2 SDÜ entsprechend sämtliche zuständigen Grenzkontrollstellen sowie alle nationalen Sicherheits- und/oder Polizei-, aber auch Asylbehörden, wobei das unterschiedliche Ausmaß der jeweiligen Nutzung nicht quantifiziert werden kann, da die SIRENEN nicht für die Überprüfung der Anfragen zuständig sind. Sehr wohl gibt es aber nationale Datenschutzabteilungen, die auf eben datenschutz-, polizei- und sicherheitsrechtlicher Grundlage zuständig sind für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anfragen. Anfängliche Probleme bei der Informationssteuerung schienen zum Zeitpunkt der Erhebung beide hier untersuchte Schengen-Teilnehmer gleichermaßen abgestellt zu haben, obwohl Deutschland ja bereits zweieinhalb Jahre länger operativ am SIS beteiligt gewesen ist als Österreich. Nationale "Kommunikationspartner" der SIRENE Österreich waren und sind zunächst sieben so genannte Datenstationen (DASTA's), die für die Eingabe der Daten zuständig sind, dann der so genannte "Erkennungsdienst Kriminaltechnik und Fahndung" (EKF), der für die Entnahme der Fingerabdrücke zuständig ist und schließlich das Justizministerium (BMJ), das dann eben für Auslieferungsfragen zuständig ist. Darüber hinaus war die österreichische SIRENE ebenso wie ihre deutsche Partnerin an verschiedenen Twinning-Projekten im Rahmen des PHARE-Hilfsprogramms für die damaligen Beitrittskandidaten beteiligt.<sup>280</sup> Dort wurde aber nach persönlicher Einschätzung ihrer Leitung "nichts anderes" betrieben als ein wenig "Nachhilfe" in Form von Vermittlung von

---

Offensive" zu gehen "gegen organisierte Schlepperei und grenzüberschreitende Kriminalität" (GGD 1999, S. 19).

<sup>275</sup> vgl. zu dessen Entstehungs- und Wirkungsgeschichte nachfolgendes Kap. 2.1.

<sup>276</sup> vgl. dazu ebenso weiter unten insbes. Fn. 295f.

<sup>277</sup> vgl. EG A 8, S. 9.

<sup>278</sup> vgl. Fn. 66 weiter oben.

<sup>279</sup> vgl. EG A 4, S. 8.

<sup>280</sup> vgl. Fn. 80 in Kap. C 1.1, S. 164.

technischem "Know-How" in Fahndungsangelegenheiten, so dass diese Hilfen eigentlich noch nicht als konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Eingliederung dieser Staaten in das SIS betrachtet werden könnten, was aber, (zumal) aus damaliger Sicht, ohnehin noch "in weiter Ferne" liege.<sup>281</sup>

Bis zur Einrichtung des neuen BKA 2002 war das österreichische N.SIS noch organisationstrukturell angesiedelt bei der so genannten "Gruppe D" des kriminalpolizeilichen Dienstes des BMI in dessen Eigenschaft als Zentrale für die so genannte Innere Sicherheit, die in Österreich weitest gehend Bundessache ist und deren Verwirklichung und Aufrechterhaltung somit wesentlich zentral(istisch)er organisiert ist als etwa in der föderale(re)n Bundesrepublik Deutschland.<sup>282</sup> Bereits aus früher, damaliger Sicht der österreichischen SIRENE hatte sich das (C.)SIS, dem von dort als nationale Untereinheit zugearbeitet wird, als Fahndungsinstrument "mehr als bewährt", vor allem in Bezug auf die Ausschreibungskategorie "Personen zur Festnahme zwecks Auslieferung" nach Art. 95 SDÜ. Was die Nutzung bzw. Nutzungsintensität angehe, befände sich Österreich, zum damaligen Zeitpunkt, sozusagen "auf der Überholspur", obwohl die Justizbehörden in Sachen "Auslandsfahndung" immer noch nicht in dem Maße Gebrauch von dieser grenzüberschreitenden, internationalen Datenbank gemacht hätten, wie sie es eigentlich gekonnt hätten. Insofern wäre das vollständige darin enthaltene technische Potenzial "noch längst nicht optimal" genutzt worden. Dennoch sei gerade im direkten Vergleich zur "herkömmlichen" INTERPOL-Fahndung<sup>283</sup> ein deutlicher "Erfolgswachstum" zu verzeichnen, wobei der wesentliche Zeit-Vorteil gegenüber dem vergleichsweise langwierigen INTERPOL-System darin bestünde, dass die SIS-Ausschreibung in der Regel bereits vier Minuten nach ihrer Eingabe auf den Bildschirmen aller Teilnehmer "gleichzeitig sichtbar"

---

<sup>281</sup> vgl. EG A 7, S. 7; Die Zusammenarbeit der damaligen wie heutigen Schengen-Staaten innerhalb oder im Rahmen der EU in Hinblick auf das SIS gestaltete sich so, dass es regelmäßige Treffen in insgesamt drei verschiedenen Ratsarbeitsgruppen (RAG's) gegeben hat: Eine für das SIS allgemein, eine für SIS-Technik, wo es darum ging, wie das SIS zu einem praktischen und möglichst komfortablen Instrument für den Endbenutzer gemacht werden kann und schließlich auch eine für SIRENE, wo Fragen der Modifikation, der Erweiterung und, damit verknüpft, auch der begrenzten Kapazitäten des SIS in seiner bis heute bestehenden Form thematisiert wurden. Das so genannte Europäische Informationssystem (EIS), das einmal als Nachfolger des SIS geplant war, hat sich durch die Übernahme des Schengen-Aquis in den der Gemeinschaft ("aquis communautaire") erübrigt: Da Schengen seit 1999 auf der Basis des EUV von 1997 in den EU-Rahmen inkorporiert war (vgl. Fn. 2), brauchte man keinen anderen Namen mehr und an einem verbesserten, so genannten SIS II, das vor allem mehr Kapazitäten für eine höhere Zahl von Teilnehmern zur Verfügung stellen soll und dessen Einrichtung somit an den noch ausstehenden Schengen-Beitritt der neuen EU-Mitglieder gekoppelt ist, wird nach wie vor gearbeitet. Aber auch von den bislang insgesamt sieben Schengen-Staaten haben zum Zeitpunkt der Erhebung noch längst nicht alle am SIS teilgenommen: Weder die fünf skandinavischen Staaten noch die beiden Inselstaaten Großbritannien und Irland waren zur Jahrtausendwende "vollständig", also inklusive der für die Bekämpfung illegaler Migration(en) relevanten Ausschreibungen nach Art. 96 SDÜ (vgl. weiter unten), in dieses (Fahndungs-) System integriert.

<sup>282</sup> vgl. zu diesem und anderen Vergleichs Gesichtspunkten aber ausführlicher Kap. E 2 bis 4 und den Schluss.

werde und somit zeitsynchron zur Aufenthaltsermittlung verwendet werden könne.<sup>284</sup> Aber auch etwaige Bedenken *gegen* eine Ausschreibung könnten von jeder beliebigen (nationalen) SIRENE sofort gekennzeichnet werden. Bei INTERPOL hingegen war, oder vielmehr: *ist* es bislang immer noch so, dass man zunächst den "Umweg" über das Generalsekretariat in Lyon gehen müsse und erst dann "irgendwann" die Einspeicherung der Daten in das nationale System erfolgt, die selbst dann aber auch noch längst nicht allen nationalen, geschweige denn internationalen Teilnehmern in jener Direktheit unmittelbar zugänglich werden, wie dies im Rahmen des dadurch ausgezeichneten SIS der Fall sei.<sup>285</sup>

Der somit als, im Vergleich zu rein nationalen, aber auch (anderen) internationalen Instrumenten (INTERPOL), als wesentlich schneller und effizienter eingeschätzte "europäische" Weg der Personenfahndung über das unter anderem dafür bestimmte SIS<sup>286</sup> verläuft nach Darstellung der österreichischen SIRENE konkret dergestalt, dass es ein so genanntes A-Formblatt gibt, das vollständig ausgefüllt bereits den Wert eines internationalen Haftbefehls besitzt, wobei die Hintergrundinformationen z.B. über die genauen Gründe der Ausschreibung im SIS dann zwecks Vereinfachung und damit verbundener Arbeitserleichterung nicht mehr sichtbar sind, was aber auch "nicht nötig" sei bzw. nur ein unnötiger Zusatzaufwand wäre, da die(se) Gründe "in der Regel" vom jeweils nationalen SIRENE-Büro ja schon vorgängig überprüft worden wären. Das setze dann allerdings "unbedingt" wechselseitige Verlässlichkeit und gegenseitiges, im wörtlichen Sinne "blindes" Vertrauen gegenüber den anderen nationalen Partner-Behörden voraus.<sup>287</sup> Das "Problem" bei der unberechtigten Einreise von so genannten Drittstaatsangehörigen in das Schengen-Gebiet, die dann nach Art. 96 SDÜ zur Ausschreibung und Fahndung zwecks ihrer Zurückweisung bzw. Abschiebung "freigegeben" sind und die zum Zeitpunkt der Erhebung etwa 80 Prozent aller Personenfahndungen, insgesamt etwa 1,3 Millionen gegenüber etwa 9,2 Millionen Sachfahndungen, im Straßburger C.SIS ausmachten, bestünde dann auch darin, dass diesbezüglich die Kriterien für eine Aufnahme solcher Personen in das System nicht einheitlich seien, d.h. manche Staaten erteilten lediglich nationale Aufenthaltsverbote dort, wo sie eigentlich schengen-weit via N.SIS ausschreiben müssten.<sup>288</sup> Die Frage, wie genau die für die Bekämpfung der so genannten illegalen Migration relevanten Ausschreibungen nach Art.

---

<sup>283</sup> vgl. (aber) Fn. 273 weiter oben.

<sup>284</sup> vgl. EG A 7, S. 4ff.

<sup>285</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>286</sup> neben bestimmten Sachfahndungen etwa nach Kraftfahrzeugen, Schusswaffen, (gefälschten) Banknoten oder auch falschen oder veränderten Identitätsdokumenten gemäß Art. 100 SDÜ.

<sup>287</sup> vgl. EG A 7, S. 2.

96 SDÜ gehandhabt werden sollten, ist im wesentlichen in den entsprechenden Durchführungsvorschriften zur Information und Fahndung geregelt, wo es heißt, dass Art. 96-Ausschreibungen "nur im Trefferfall ausgewertet und abgewickelt" werden dürften,<sup>289</sup> was dann auch von den jeweiligen SIRENE-Büros entsprechend exekutiert wird. Es sollte hierbei aber berücksichtigt werden, dass "reine" Trefferquoten an sich noch nichts über die Effizienz der daraufhin dann erst einsetzenden Abwicklungsmaßnahmen aussagen, d.h. es mag zwar sehr wohl eine hohe Trefferzahl bei Art. 96-Ausschreibungen geben, aber die entscheidende Frage stellt sich erst danach, wenn es eben darum geht, wie schnell die Auslieferungsbescheide in die Praxis umgesetzt werden können. Damit ist jenseits von mehr oder weniger virtuellen "Treffern" die Frage der Durchsetzbarkeit von tatsächlichen Zurückweisungs-, Ausreise- oder Abschiebungsmaßnahmen berührt. Dafür gibt es dann zwei Möglichkeiten: Entweder die Ausreise auf freiwilliger Basis, die nach Einschätzung der österreichischen SIRENE "billiger, aber uneffizient" ist, weil eben die Gefahr der Weiterreise z.B. Richtung Italien und eben nicht Richtung Osten oder Herkunftsland bestehe und es zudem zumeist auch so sei, dass dem Drittstaatler zwar der Ausreisebescheid "in die Hand gedrückt" werde, er dann aber entweder "ganz woanders" hingehet oder immer wieder kommt, so dass es zu Doppel- oder Mehrfachaufgriffen kommt;<sup>290</sup> oder aber, als zweite Möglichkeit, die so genannte Schubhaft, die dann aber demgegenüber genau umgekehrt zwar vergleichsweise "effizient, aber teuer" sei.<sup>291</sup> Aufgrund dieser (praktischen) Durchsetzungs- bzw. Vollstreckungsprobleme<sup>292</sup> habe, aus damaliger Sicht, beispielsweise Deutschland viele seiner N.SIS-Fahndungen nach der Art.96-Ausschreibungskategorie "Unberechtigt in das Schengen-Gebiet einreisende Drittstaatsangehörige" bereits wieder eingestellt.<sup>293</sup> Das technische Instrument wurde und wird somit zwar extensiv genutzt, jedoch nur bis zu dem Punkt, wo eine tatsächliche physische Exekution nicht aussichtslos erscheint. Und dies ist dann letztlich, trotz aller schengen-weiten datentechnischen Vernetzung, doch wieder abhängig von den jeweiligen nationalen Ausführungsorganen, die sich sowohl in ihrer Struktur als auch in ihren entsprechenden Praxen nicht unwesentlich voneinander unterscheiden.<sup>294</sup>

---

<sup>288</sup> vgl. ebd., S. 3.

<sup>289</sup> vgl. ebd.

<sup>290</sup> vgl. EG A 7, S. 5.

<sup>291</sup> vgl. ebd.

<sup>292</sup> für die im Englischen bzw. im britischen *Fall* eigens der Begriff "enforcement" geprägt worden ist; vgl. dazu aber Kap. D 1.1d.

<sup>293</sup> vgl. EG A 7, S. 6.

<sup>294</sup> was anhand der drei hier gewählten Fälle zu zeigen eine zentrale Absicht dieser Arbeit darstellt.

## 2. Asylkontrolle in Österreich: Alles Neue macht Europa?

Ähnlich wie im oben ausführlich beschriebenen Fall der Grenzkontrolle wurde man in Österreich mit dem EU-Beitritt 1995 auch beim Asyl sozusagen vor vollendete Tatsachen in Form des Schengen-Besitzstandes gestellt, die eben ohne Wenn und Aber übernommen werden mussten. Dabei stellt seit 1997, wie für alle anderen Schengen-Vertragsstaaten auch, das so genannte Dubliner Übereinkommen (DÜ), das die Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen (Mitglieds-) Staates regelt,<sup>295</sup> den "harten" Kern einer grenzüberschreitenden asylpraktischen Zusammenarbeit dar. In Österreich musste jedoch für diese neue (Ermittlungs-) Anforderung in relativ kurzer Zeit erst einmal eine neue organisatorische Infrastruktur geschaffen werden, die sich seitdem mit der doppelten Aufgabe konfrontiert sieht, nicht nur die bis dahin eher implizite nationale Asylpolitik explizit und transparent zu machen, sondern ihr gleichzeitig ein dezidiert europapolitisches Profil zu verleihen. So ist als weitere Gemeinsamkeit mit dem Kontrollfeld Grenze die Tatsache zu betrachten, dass hier, ähnlich wie dort, europäische Beschlusslagen als Rechtfertigung für im Grunde aber nationalstaatliche Kontrollmaßnahmen herangezogen oder verwendet wurden und werden (2.1). Darüber hinaus bietet die europäische Ebene jedoch auch Gelegenheiten, die eigene, "neue" Asylpolitik und –praxis im wechselseitigen Austausch mit den Behörden der anderen Mitgliedsstaaten zu überprüfen und zu profilieren (2.2).

---

<sup>295</sup> Bis dahin war die entsprechende Zuständigkeit im weiter oben bereits erwähnten, im März 1995 in Kraft gesetzte SDÜ (vgl. Fn. 161) geregelt, dessen asylrechtlichen Bestimmungen aber seit September 1997 eben durch das in dieser Hinsicht ungleich dezidiertere DÜ abgelöst worden sind. Für den, zumindest damals noch, "neuen" Mitgliedsstaat Österreich trat dieses zunächst noch "rein" zwischenstaatliche, seit Mai 1999 aber ebenso wie das SDÜ in den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU ("acquis communautaire") inkorporierte Übereinkommen "zur Bestimmung des für die Durchführung eines Asylverfahren zuständigen Staates" (.....) bereits einen Monat später, nämlich zum 1. Oktober 1997 in Kraft. Mit "Dublin" soll(te) erreicht werden, dass einem Asylbegehrenden jeweils nur *ein* Verfahren in *einem* Mitgliedsstaat im gesamten "Hoheitsgebiet" der Gemeinschaft eröffnet wird, um damit einem, durch den weitest gehenden Wegfall der zumindest systematischen Kontrollen an dessen Binnengrenzen erleichtertes "asylum-shopping", also der Mehrfach-Antragstellung und darauf folgenden Verfahrenseinleitung in verschiedenen Staaten, (prophylaktisch) entgegenzuwirken. Zur Gewährleistung bzw. Umsetzung dieses auch so genannten "one-chance-only"-Prinzips enthält das DÜ bestimmte Kriterien, nach denen der damit eben für das *eine* Asylverfahren allein zuständige Staat ermittelt werden soll. Verantwortlich für die inhaltliche (Über-) Prüfung eines Asylantrags ist demnach derjenige Mitgliedsstaat, der eine "illegale" Einreise über die EU-bzw- Schengen-Außengrenzen nicht zu verhindern vermochte, wodurch die beiden Kontrollfelder Grenze und Asyl zum einen "über-staatlich" und zum anderen dabei strukturell und inhaltlich zumindest "loose" miteinander verknüpft werden. Wird nach erfolgreicher Weiterreise ein Asylantrag in einem laut DÜ dann eben *nicht* zuständigen Staat gestellt, so muss mittels eines zwischenstaatlichen Konsultationsverfahrens erstens: der demgegenüber zuständige Staat ermittelt und zweitens: der Antragsteller *in* eben diesen dann auf der Grundlage eines *an* eben diesen gerichteten, so genannten Übernahmearsuchens (rück-) überstellt werden; vgl. für einen dezidierten Überblick über das Verfahren im einzelnen Bartels/Schmid 2001 sowie zur (Vor-) Geschichte von "Dublin" Kap. E 1.3 und zur jüngsten Konkretisierung in Form der seit 2003 gültigen "Dublin II"-Verordnung Fn. 123 in Kap. C 2.1 weiter unten.

## 2.1 Österreichische Asylpolitik zwischen Anpassungsdruck und neuen Herausforderungen

Hinsichtlich der Asylummigration entstand für Österreich mit dessen Beitritt zur EU 1995 also ein erhöhter und neuartiger Regulierungs- und Kontrollbedarf, der mit der gleichzeitigen Verpflichtung auf die Übernahme des so genannten "Schengen-Aquis" durch das neue Mitglied verbunden war und ist. Denn dieser impliziert ja eine, zumindest potenziell, weitestgehend ungehinderte Weiterwanderung von Flüchtlingen durch den europäischen Binnenraum, bis sie dann im Land ihrer Wahl Asyl, wie es dann häufig genannt wird, sozusagen "a la carte" beantragen können. Um dies zu verhindern und somit im Sinne des europäischen "burden sharing" für eine "gerechtere" Verteilung von Asylbewerbern auf die verschiedenen Mitgliedsstaaten zu sorgen, wurde dann eben 1997 das DÜ, auch für das damalige Neu-Mitglied Österreich, verbindlich, schuf aber gleichzeitig auch die neue Möglichkeit einer nun sozusagen illegalen Legalisierung des Aufenthalts durch ein Asylverfahren dann nämlich, wenn dies durch einen Staat durchgeführt wird, der laut DÜ gar nicht dafür zuständig ist.<sup>296</sup> Laut Auskunft der Leitung des so genannten "Dublin"-Referats beim erst zu Beginn der 1990er Jahre neu geschaffenen und dabei bis heute direkt und "weisungsgebunden" dem BMI unterstellten Bundesasylamt (BAA) in Wien wurden bereits vorgehend in das damals neue österreichische Asylgesetz von 1992 (AsylG92)<sup>297</sup> bestimmte EU-Richtlinien "eingearbeitet", auf genau die sich dann auch später die Zuständigkeitsermittlung gemäß DÜ beziehen sollte.<sup>298</sup> Zuvor, und damit auch in der gesamten Zeit vor der Zeitenwende 1989, hatte es in Österreich, so auch das BAA: "eigentlich so gut wie keine" expliziten asylverfahrensrechtliche Regelungen gegeben und auch das diesen zugrunde liegende, bis zu seiner Ablösung 1992 sie aber eben nicht explizierende,

---

<sup>296</sup> Seit "Dublin" darf ein Asylantrag also nicht mehr dort überprüft werden, wo er auch gestellt worden ist, sondern muss dort in ein Verfahren übersetzt werden, wo der Antragssteller die Schengen-Außengrenzen überschritten hat, so dass die physische Migrationsbewegung hier gegenüber der formalen Antragstellung in den Vordergrund gerückt wird; zur entsprechenden Zuständigkeitsermittlung vgl. die vorangegangene Fn. 295.

<sup>297</sup> das zwar schon 1991 vom österreichischen Parlament verabschiedet worden war, allerdings erst mit Wirkung ab dem 1. Juni 1992 in Kraft getreten ist. Während bis zu diesem Zeitpunkt noch die jeweils lokal zerstreuten Sicherheitsdirektionen für die Abwicklung eines Asylverfahrens von der Antragsentgegennahme über das Ermittlungsverfahren bis zur Entscheidung in erster Instanz zuständig gewesen waren und in zweiter Instanz das BMI, wurde im Rahmen dieses AsylG92 mit dem BAA eine neue, zentrale erste Instanz in Wien mit sechs Außenstellen in Linz, Salzburg, Graz, Innsbruck, Eisenstadt und Traiskirchen geschaffen. Begründet wurde dies neben der räumlichen Dispersion auch mit einem Mangel an (Verfahrens-) Unabhängigkeit zwischen den beiden vorherigen Instanzen, der aber auch mit der Neuregelung schon deshalb nicht behoben werden konnte, weil eben auch das neue BAA ebenso wie die zuvor zuständigen lokalen Sicherheitsdirektionen dem BMI gegenüber weisungsgebunden blieb. Aus diesem Grund wurde fünf Jahre später im Rahmen einer nächsten Novellierung der österreichischen Asylgesetzgebung in Form des AsylG97 mit dem so genannten Unabhängigen Bundesasylsenat (UBAS) auch eine neue, dem BAA bzw. BMI gegenüber eben unabhängige zweite Instanz geschaffen, bei der ein Asylbewerber seitdem gegen einen negativen Bescheid des BAA dann innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen Berufung einlegen und somit zumindest sein vorläufiges Aufenthaltsrecht verlängern kann.

erste österreichische Asylgesetz und damit auch -recht wurde erst 1968 festgeschrieben.<sup>299</sup> Die im AsylG92 enthaltenen Neuerungen bestanden, neben der Einführung einer genauen Flüchtlingsdefinition und konkreten Verfahrensregeln, die es bis dahin eben nicht gegeben hatte, vor allem auch in der Übernahme so genannten "Sichere Drittstaaten"-Konzepts,<sup>300</sup> das laut BAA ja auch bedeuten bzw. implizieren würde, dass seitdem die so genannte Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951<sup>301</sup> zumindest nicht mehr in ihrer "reinen" Form und Ausschließlichkeit angewendet werden könne.<sup>302</sup> Der Eindruck, dass dieser Sachverhalt nicht unbedingt den damaligen nationalen asylpolitischen Interessen Österreichs entgegen stand, das sich erstmals in seiner Geschichte seit Mitte der 1980er Jahre mit sprunghaft steigenden Asylbewerberzahlen konfrontiert sah,<sup>303</sup> wurde noch verstärkt angesichts der an selber Stelle geäußerten Einschätzung, dass die Neuregelung von 1992 "eigentlich" noch nicht in Hinblick auf den damals zwar schon diskutierten, aber noch "in weiter Ferne" gewesenen Beitritt geschaffen worden wäre.<sup>304</sup> Dieses Bild eines nicht ganz uneigennütigen europapolitischen Interesses Österreichs bereits weit *vor* dessen Beitritt zur EU erfuhr dann erst recht *danach* eine massive Bestätigung, vor allem durch den als "Wiener (Strategie-) Papier" ebenso bekannt wie umstritten gewordenen explizit *asylpolitischen* (Reform-) Vorschlag der österreichischen Ratspräsidentschaft aus dem zweiten Halbjahr 1998, der das subjektive, individuelle und zumindest im Prinzip international gültige *Recht* auf Asyl gemäß GFK<sup>305</sup> durch einzelne nationale *Asylangebote* verschiedener Staaten zu substituieren und somit die Asylgewährung von einer primär universalen humanitären in eine primär partikuläre politische Entscheidung zu transformieren vorschlug.<sup>306</sup>

---

<sup>298</sup> vgl. EG A 8, S. 2 sowie zur (Vor-) Geschichte des DÜ (wiederum) Kap. E 1.3.

<sup>299</sup> und nicht, wie etwa in Deutschland, bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit; vgl. EG A 8, S. 2 sowie zum vergleichsweise "traditionellen" deutschen Fall der Asylzuwanderung und -kontrolle Kap. C 2.1.

<sup>300</sup> das als strukturelle Grundlage des DÜ gelten darf; vgl. aber dazu genauer (wiederum) Kap. E 1.

<sup>301</sup> nach der eben die politische Verfolgung im Ausgangsstaat das alleinige Kriterium für die Asylgewährung darstellt und für eine entsprechende (Über-) Prüfung dann eben im Prinzip alle gewählten (!) Zielstaaten zuständig sind, in denen ein entsprechender Antrag gestellt worden ist; zur GFK vgl. konkreter Fn. 116f. zu Beginn von Kap. C 2, S. 173.

<sup>302</sup> vgl. EG A 8, S. 3.

<sup>303</sup> Von noch knapp 7.000 Personen im Jahr 1985 auf über 27.000 nur sechs Jahre später, die dann aber unmittelbar und nicht zuletzt aufgrund des neuen Asylgesetzes bis zu dessen Nivellierung im Jahr 1997 auf durchschnittlich 5 bis 6.000 wieder "heruntergefahren" werden konnte, bevor es hernach erneut zu einer Verdoppelung *dieser* Zahlen kam (vgl. Tab. 5 in Kap. E 3, S. 350), was wiederum als Folge des In-Kraft-Tretens des DÜ interpretiert werden kann, da seitdem an Österreich überdurchschnittlich viele Übernahmeansuchen gerichtet wurden, was wohl nicht zuletzt seiner geografischen "Front"-Lage geschuldet war; vgl. dazu aber im Folgenden weiter unten.

<sup>304</sup> vgl. EG A 3, S. 4.

<sup>305</sup> wengleich es sich nicht um einen individuellen, in *jedem* Fall einklagbaren *Rechtsanspruch* handelt; vgl. wiederum Fn. 117 in Kap. C weiter unten.

<sup>306</sup> und mit diesem Vorschlag, (im Wortlaut) "die Schutzgewährung nicht als subjektives Individualrecht, sondern als politisches Angebot des Aufnahmelandes" zu verstehen und entsprechend zu reformieren, freilich nicht erfolgreich gewesen ist; vgl., auch für die unmittelbare und "aufgeregte" Wirkungsgeschichte dieses rund

Die mit dem österreichischen EU-Beitritt drei Jahre vor diesem letztlich nicht nur erfolglosen, sondern zudem "imageschädigenden" Vorstoß verbundene, weiter oben bereits erwähnte Selbstverpflichtung, den gesamten Schengen-Besitzstand inklusive der *vor 1997* noch *statt* des DÜ gültigen, aber mit ihm weitest gehend identischen asylrechtlichen Bestimmungen des SDÜ<sup>307</sup> zu übernehmen, ist nach Ansicht des BAA auch deshalb noch nicht "sofort und unmittelbar" eingelöst worden, weil es anfänglich (un)bestimmte "Schwierigkeiten" mit Deutschland bzw. den deutschen Partner-Behörden gegeben hätte, die vor allem darin begründet gewesen wären, dass diese auch und selbst Österreich "lange Zeit" nicht als so genannten sicheren Drittstaat anerkannt hätten.<sup>308</sup> Nachdem aber etwaige derartige "Sicherheitsbedenken" ausgeräumt worden waren, kam es dann schließlich 1997 zum "vollständigen" Beitritt des Landes zunächst zum SDÜ und noch im Oktober desselben Jahres zum DÜ, in das eben die asylpolitischen Bestimmungen des ersteren inzwischen aufgegangen waren.<sup>309</sup> Gleichzeitig und eben aus diesem Grund wurde dann auch zeitgleich das nationale Asylgesetz wiederum revidiert, das als AsylG97<sup>310</sup> entsprechend seitdem ebenso wie das neue "Fremdengesetz" (FrG) von 1998<sup>311</sup> Durchführungsklauseln zur konkreten Umsetzung des DÜ enthält,<sup>312</sup> für die dann auch das entsprechende ("Dublin"-) Referat im BAA geschaffen wurde. Genau dort wurde gut drei Jahre später betont, dass es, scheinbar ungeachtet der vorhergehenden, oben erwähnten Streitigkeiten auf *politischer* Ebene bezüglich des Status "Sicherer Drittstaat", auf demgegenüber (inter-) *administrativer* Ebene seit d(ies)en Anfängen eine "sehr intensive" und zudem "stark personenbezogene" Kooperation mit dem

---

40 Seiten starken, bereits im Juli 1998 vorgelegten, aber erst im September des selben Jahres publizierten Papiers, z.B. MuB Nr. 8/ 1998, S. 1f.

<sup>307</sup> vgl. Fn. 2 zu Beginn dieses (Länder-) Kapitels.

<sup>308</sup> vgl. EG A 8, S. 6 sowie für einen ähnlichen Fall in Hinblick auf Großbritannien in seinem diesbezüglich ebenso "unsicheren" Verhältnis zu Deutschland und Frankreich Kap. D 2.2.

<sup>309</sup> vgl. wiederum Fn. 295f. sowie genauer zur Geschichte dieser verschiedenen, inhaltlich aber zum Teil deckungsgleichen Abkommen Kap. E 1.3.

<sup>310</sup> vgl. zu dessen verfahrensrechtlichen Neuerungen auch Fn. 297 weiter oben sowie Brandl 1999.

<sup>311</sup> das bereits 1997 vom Nationalrat beschlossen, aber erst mit Beginn des darauf folgenden Jahres in Kraft gesetzt wurde und als solches unter anderem sowohl so genannte, aus dem bis dahin geltenden Fremdenpolizeigesetz importierte "Versagungsgründe" der Einreise und des Aufenthalts von "Fremden" definiert (§§ 10ff. FrG) als auch die verschiedenen daraus resultierenden, so genannten "aufenthaltsbeendenden Zwangsmaßnahmen" wie die Ausweisung bereits im Land aufhältiger Personen (§§ 33f. FrG), die unmittelbare Zurückweisung (§ 52 FrG) oder eben erzwungene Zurückschiebung (§ 55 FrG) direkt an der Grenze, die demgegenüber mittelbare Abschiebung (§ 57 FrG) sowie die in Bezug auf letztere vorgängige, so genannte Schubhaft (§§ 61ff. FrG), die "so kurz wie möglich", längstens aber zwei Monate dauern soll, in bestimmten Ausnahmefällen jedoch (bislang) auf bis zu sechs Monate ausgedehnt werden kann (§ 69 FrG). Auf dieser (Gesetzes-) Grundlage wurden laut BMI im Jahr 2000, also zum Zeitpunkt der Erhebung, etwa 14.000 Personen "schubinhaftiert", wobei betont wird, dass eine derartige "Anhaltung" keinen "Strafhaft-Charakter" haben solle, sondern lediglich eine "Maßnahme zur Sicherung der Abschiebung" sei, die daher "unter Achtung der Menschenwürde und unter größtmöglicher Schonung der Betroffenen" zu erfolgen habe; vgl. BMI/ÖS Nr. 7-8/ 2001, S. 2.

<sup>312</sup> vgl. § 5 FrG 1998.



entsprechenden Referat der zentralen Asylbehörde in Deutschland, nämlich dem damaligen "Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge" (BAFl), gebe.<sup>313</sup> Dabei wäre der, vermutlich bis heute, "nach wie vor" bestehende Vorteil der gewesen, dass das deutsche Amt bereits zum damaligen österreichischen "Einstiegs"-Zeitpunkt 1997 schon über zweieinhalb Jahre (Umsetzungs-) Erfahrung im, damals noch: SDÜ-Bereich verfügt hätte, aus der man selbst eben habe lernen können, zumal es eben einen kontinuierlichen und entsprechend hilfreichen Informationsfluss "aus dieser Richtung" und auch einen regelmäßigen wechselseitigen Erfahrungsaustausch geben würde, wobei es natürlich der Zusammenarbeit sehr entgegen komme, dass man dafür zum einen mit dem DÜ eine "gemeinsame gesetzliche Grundlage" und zum anderen mit der deutschen Sprache eine ebenso gemeinsame "Kommunikationsbasis" habe.<sup>314</sup>

Die offenbar reibungslos funktionierende Zusammenarbeit mit der deutschen und vor allem eben auch: ebenso deutschsprachigen, und hier lässt sich dann nicht zuletzt aufgrund des angedeuteten Vorbild-Charakters und den daraus resultierenden strukturellen und inhaltlichen Ähnlichkeiten wohl wirklich sagen: *Partner*-Behörde wurde dann aber auch, neben dem eher organisationsstrukturellen Motiv der Amts- bzw. *Amtsaufbauhilfe*, eben inhaltlich und dabei vor allem statistisch begründet: So wäre die Bundesrepublik mit einem Anteil von über 50 Prozent aller (formalen) DÜ-Überstellungen *nach* Österreich der mit Abstand "stärkste Anbieter" von "Rücknahmen", wobei der Anteil der "effektiven", also auch tatsächlich durchgeführten (Rück-) Überstellungen, zum damaligen Untersuchungszeitpunkt, sogar bei 80 bis 90 Prozent gelegen habe.<sup>315</sup> Nicht zuletzt diese Zahlenverhältnisse deuten m.E. auf eine spezifische, bis heute gültige Sach- und Interessenlage zwischen diesen beiden Staaten, oder besser: zwischen deren zentralen Asyl-Behörden hin, die man als symbiotisch bezeichnen könnte und die als solche deren ganz offenkundig sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht überaus intensive inter-administrative Zusammenarbeit zu erklären vermag: Die vom erfahrenen deutschen BAFl geleistete Aufbauhilfe für das lernwillige, vergleichsweise junge österreichische BAA wird vor allem wohl deswegen sowohl von der einen (deutschen) Seite gerne geleistet als auch von der anderen (österreichischen) gerne entgegengenommen, weil es für beide Seiten gleichermaßen sachdienlich wie in

---

<sup>313</sup> dies wurde zum Zeitpunkt des Gesprächs auch dadurch plastisch bzw. evident, dass sich damals, zeitgleich und wie zum Beleg, die entsprechende, das DÜ-Referat im BAFl in Nürnberg leitende Person, mit der einige Wochen zuvor selbst noch ein Interview geführt worden war, zu eben solchen inter-administrativen Konsultationszwecken in Wien aufgehalten hat.

<sup>314</sup> vgl. EG A 8, S. 7 sowie für ein ähnliches Argumentationsmuster im Kontrollfeld Grenze, zumindest bezüglich des "Sprachvorteils", weiter oben, S. 102f.

organisationsstruktureller Hinsicht nützlich erscheint, genau so mit- und füreinander zu verfahren. Man ist eben in diesem (Vergleichs-) Fall nicht nur, wie es für entsprechende Kontakte mit anderen Staaten charakterisiert wird, "aufgrund des Vertrages" *formal* miteinander verbunden,<sup>316</sup> sondern es ist zusätzlich und vor allem die (hohe) Anzahl der tatsächlich auch zwischenstaatlich abgewickelten und nicht zuletzt aufgrund der gemeinsamen Sprache auch abwickelbaren DÜ-Fälle, welche die Intensität der diesbezüglichen Zusammenarbeit bestimmt. So gab und gibt es im österreichischen Fall laut Auskunft des dortigen BAA umgekehrt und abgesehen von den Sprachbarrieren schon allein deswegen kaum, und schon gar nicht *persönliche* Kontakte zu entsprechenden (Asyl-) Behördenvertretern aus Mitgliedsstaaten wie Irland, Portugal oder Spanien, weil es von und/oder nach dort eben auch kaum entsprechende ("Dublin"-) Fälle geben würde.<sup>317</sup> Die unterschiedlichen Rollen bei der demgegenüber direkten und darüber hinaus auch persönlichen nachbarschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der deutschen und österreichischen Asyl-Behörde, die sich darin äußer(te)n, dass erstere als Hilfesteller und letztere als Hilfsempfänger auftritt, sind dann wiederum mit der quantitativen "Schiefelage" bzw. äußerst ungleichgewichtigen Verteilung der insgesamt aber hohen DÜ-Fallzahlen zu erklären: Denn die (Rück-) Überstellungsanträge von Österreich an Deutschland sind schon allein aufgrund der geografischen Lage in Hinblick auf Ost-West-Wanderungsbewegungen, und statistisch natürlich entsprechend der oben genannten hohen Quote bei den Übernahmeersuchen oder "Rücküberstellungen" in die andere Richtung, äußerst gering. Und auch insgesamt, also nicht nur im Verhältnis zu Deutschland, stehen nach damaliger Auskunft des Wiener "Dublin"-Referats für das Jahr 1999 die Übernahmeersuchen *an* Österreich gegenüber denen *von* Österreich in einem Verhältnis von etwa drei zu eins, d.h. erstere machen etwa 70 bis 80 Prozent aus, was also auch in der Gesamtsumme ein massives "Ungleichgewicht zu Lasten Österreichs" bedeuten würde.<sup>318</sup>

Was die Verteilung der österreichischen "Dublin"-Fälle zum Zeitpunkt der Erhebung anbetrifft, so wurden, wie im deutschen Fall auch,<sup>319</sup> die meisten (Rücküberstellungs-)

---

<sup>315</sup> vgl. EG A 8, S. 5.

<sup>316</sup> wie dies im österreichischen Fall etwa auch, trotz einer nicht geringen Anzahl von "Dublin"-Fällen, in Hinblick auf die (bemühte) Kooperation mit Italien der Fall wäre; vgl. EG A 8, S. 6 sowie für den deutschen Fall ähnlich EG B 6, S. 7.

<sup>317</sup> Außerdem würden sich, nach damaliger Einschätzung, die(se) "Staaten" ohnehin, dort aber dann halt eher politisch und *nicht*, wie im deutsch-österreichischen (inter-administrativen) Fall, praktisch motiviert, regelmäßig und zunehmend etwa bei von der EU initiierten und organisierten, so genannten "Dublin-Workshops" treffen; vgl. EG A 8, S. 7.

<sup>318</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>319</sup> vgl. Kap. C 2.1 sowie Tab. 6 in Kap. E 3, S. 353.

Anträge gegenüber Frankreich gestellt, gefolgt von Italien und Deutschland, woher dann aber umgekehrt eben nicht zuletzt aufgrund des bereits erwähnten, zumindest tendenziellen Ost-West-Transitcharakters des Landes die mit Abstand meisten Ersuchen an Österreich kamen,<sup>320</sup> mit großem Abstand gefolgt von den Niederlanden, Schweden, Belgien, Frankreich und Großbritannien, wobei sich die britischen (Rück-) Überstellungsanträge laut BAA vor allem auf Personen mit österreichischen Visa bezogen hätten oder auf solche, die auf dem Luftweg über den internationalen Flughafen Wien-Schwechat nach Großbritannien weiter- bzw. eingereist sind.<sup>321</sup> Die "Schieflage" bezüglich des Verhältnisses von (wenigen) eigenen zu (vielen) "fremden" Übernahmeersuchen und damit "zu Ungunsten Österreichs" wurde dann unter anderem explizit mit dessen geografischer Lage begründet, die das Land zu einer "Mischung" aus, damals noch: (EU-) "Außenstaat und gleichzeitig Zielstaat" machen würde,<sup>322</sup> und dies im Gegensatz etwa zu Italien, das eben "nur Außenstaat" sei und dabei dann auch "völlig anders gelagerte" Probleme habe: nämlich in erster Linie die transadriatische Einreise über den Seeweg zu kontrollieren, die dann aber auch Österreich betreffen würde, weil Italien eben, laut dieser damaligen Einschätzung, nicht in erster Linie ein "Zielstaat" wäre und die "Leute" entsprechend weiterwanderten.<sup>323</sup> Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang wollte die österreichische Seite auch betont wissen, dass die auf Grundlage des DÜ nach Österreich zurücküberstellten Fälle im Jahr 1999 nur einen Anteil von etwa 5 Prozent an der Gesamtzahl der eben dort gestellten Asylanträge ausgemacht haben, die ihrerseits rapide gewachsen ist.<sup>324</sup> Dies könnte als Indikator dafür gewertet werden, dass Österreich seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend auch zu einem "Erstasylland" geworden wäre und eben "inzwischen" nicht mehr so sehr vor allem oder sogar ausschließlich ein Transitland sei, so wie es aber "leider" in der (zumindest damaligen) "europäischen Öffentlichkeit" immer noch "gerne" gesehen werde.<sup>325</sup> Bei den (Rück-) Überstellten wäre es dann aber in der Tat nachweislich so, dass "die meisten" von ihnen vorher, also sozusagen auf der Durchreise, eine "Rast" von durchschnittlich zwei Tagen in Österreich gemacht hätten,

---

<sup>320</sup> vgl. die genauen Zahlen im vorausgehenden Abschnitt.

<sup>321</sup> vgl. EG A 8, S. 5.

<sup>322</sup> wengleich auch immer wieder der Transitcharakter des Landes betont wird; vgl. z.B. ebd., S. 7 oder auch EG A 10, S. 9.

<sup>323</sup> vgl. EG A 8, S. 8.

<sup>324</sup> und dies (vermutlich) un- bzw. überproportional gegenüber der Zahl der (darin enthaltenen) Überstellungen: 1999 waren es (erstmal) über 20.000 Asylbewerber, was eine fast hundertprozentige Steigerung gegenüber dem Vorjahr bedeutete; vgl. zur Entwicklung der österreichischen Asylbewerberzahlen aber auch Fn. 303 weiter oben sowie im Vergleich Kap. E 3 inkl. dortiger Tab. 5, S. 350.

<sup>325</sup> Dies wurde aber nicht nur dort, sondern z.T. auch in österreichischen Behörden und hierbei insbesondere im Grenzkontrollbereich, auch noch zum damaligen Zeitpunkt der hier, wenn auch vorsichtig, diagnostizierten "Trendwende" vom Durchgangs- zum Zielsstaat (vgl. EG A 8, S.6), genau so gesehen; vgl. Kap. 1.1.a, S. 65 sowie die vorhergehende Fn. 322.

dabei dann aber vor ihrer Weiterwanderung ins eigentliche Zielland bereits registriert worden wären, was dann auch, ähnlich wie im deutschen Fall,<sup>326</sup> als Hauptgrund dafür angebracht wurde, dass "viele" von ihnen auch wieder eben dorthin zurückgeschickt werden konnten: Denn aufgrund seines guten Registrierungssystems sei Österreich eben bezüglich der konkreten Umsetzung des DÜ "leichter in die Pflicht zu nehmen" als andere Teilnehmer-Staaten, weil hier eben für die datentechnische Erfassung von (Dritt-) Ausländern, zumal im internationalen Vergleich, "sehr strikte" Regeln herrschten, weshalb man dann im Endeffekt (und selbstverschuldet) "sehr stark" durch das DÜ belastet wäre, was aber "natürlich auch" durch die geografische Lage bedingt gewesen sei und zudem dadurch verstärkt worden werde, dass die "deutsche und bayerische Schleierfahndung" in den so genannten grenznahen Bereichen<sup>327</sup> "ganz gut" funktioniert hätte, wobei aber auch gesagt werden müsste, dass auch die "eigene", österreichische Grenzkontrolle "immer besser" geworden wäre.<sup>328</sup>

Nichtsdestotrotz wurde auch das schengen-weite technische Instrument zum Abgleich von Fingerabdrücken EURODAC<sup>329</sup> bereits zum damaligen Zeitpunkt, als es sich noch in seiner Planungsphase befand,<sup>330</sup> seitens des BAA so eingeschätzt, dass es die (europäisch) "belastete" Situation Österreichs "voraussichtlich" noch einmal zusätzlich "verschärfen" würde.<sup>331</sup> Denn gerade weil dadurch die Effizienz des DÜ "sicherlich" und gerade auch in Hinblick auf die "Beweisbarkeit der illegalen Einreise" erhöht werden würde, könnte dies noch einmal zu einem weiteren Anstieg der Übernahmeersuchen an Österreich führen, da ja viele "Illegale", die zunächst "von Osten" über die dortige österreichische (damalige) Eu-Außengrenze kommen, dann weiterwanderten und schließlich (verbotenerweise) "woanders" einen Asylantrag stellten, dann eben auch "europaweit besser registriert" werden könnten, da der zumindest erfassungstechnische Vorteil von (zukünftigen) EURODAC-Daten darin

---

<sup>326</sup> vgl. dazu aber Kap. C 2.1.

<sup>327</sup> vgl. dazu insbes. die Fn. 79 und 195.

<sup>328</sup> vgl. EG A 8, S. 9 sowie zu eben dieser ausführlich das vorangegangene Kap. B 1.

<sup>329</sup> dessen "Hauptfunktion" nach damaligem Informationsstand des BAA dann, wenn es denn irgendwann einmal der "Beweis aufwendung" nach Art. 6 der entsprechenden (EURODAC-) Konvention gerecht werden würde, eben darin bestünde, so genannte Zweit- oder Mehrfach-(Asyl-) Anträge "systematisch aufzudecken"; vgl. EG A 8, S.9f. sowie für eine genauere Beschreibung dieses europäischen "Fingerabdruckidentifizierungssystems" Fn. 159 in Kap. C 2.1 weiter unten.

<sup>330</sup> Seit dem 15. Januar 2003 werden Fingerabdrücke von Asylbewerbern nicht nur im jeweils *nationalen* Rahmen erkennungsdienstlich gespeichert, in Österreich durch das so genannte "Automationsunterstützte Fingerabdruckidentifizierungssystem" (AFIS) als "eines der Herzstücke" des "Elektronischen Kriminalpolizeilichen Informationssystems" (EKIS) im Büro 6.1 (Forensik und Technik: Zentraler Erkennungsdienst) des neuen BKA (vgl. S.79f. weiter oben), sondern eben auch und zusätzlich im EURODAC, wodurch laut der, ebenfalls dort angesiedelten, nationalen österreichischen EURODAC-Stelle, die in ihrem ersten Jahr 2003 "etwa 4.000" Asylbewerber registriert hatte, "innerhalb kurzer Zeit" festgestellt werden könne, "ob für die betreffende Person bereits in einem anderen EU-Land ein Asylantrag besteht"; BMI/ÖS Nr. 3-4/ 2004, S. 3f.

<sup>331</sup> vgl. EG A 8, S. 7.

bestünde, dass sie innerhalb von kürzesten Abrufzeiten zwischen allen Teilnehmern abgeglichen werden könnten.<sup>332</sup> Bei der Zuständigkeitsermittlung im Sinne des DÜ wurde aber auch schon in der Zeit, bevor EURODAC das primäre "Mittel zum Zweck" für eine möglichst effektive Umsetzung von "Dublin" geworden ist,<sup>333</sup> bereits jeder einzelne Fall auch im weiter oben beschriebenen SIS<sup>334</sup> "abgefragt", mit dessen Hilfe man dann also sowohl die "eigenen" Übernahmeersuchen als auch umgekehrt Überstellungsbegehren, die eben *an* Österreich gerichtet wurden, überprüft (hat).<sup>335</sup> Die Vorbereitung der Durchführung von Überstellungen *von* Österreich in andere "Dublin-Staaten" verlief und verläuft dann in der Form, dass nach einer Zustimmung des entsprechenden Ersuchens bzw. des Überstellungsantrages durch den als zuständig ermittelten Staat eine Verpflichtung zur Ausreise eben dorthin erstellt wird und es umgekehrt dann noch einer Erklärung seitens Österreichs über eben dessen *Unzuständigkeit* für die Bearbeitung des selben Antrags bedarf.<sup>336</sup> Für die "eigentliche" Durchführung der Überstellungen sind dann zwar in ihrer Eigenschaft als Exekutive die jeweiligen Fremdenpolizeibehörden zuständig, die aber gleichzeitig dazu verpflichtet sind, dem "Dublin"- Referat im BAA eine Rückmeldung darüber zu geben, ob denn auch tatsächlich überstellt wurde oder nicht. Dabei könnte es laut dessen (zum Zeitpunkt der Erhebung mitgeteilter) Erfahrung dann "schon einmal" vorkommen, dass jemand entweder vorher schon "abgetaucht" oder aber "freiwillig zurück" gegangen ist oder aber auch zwischenzeitlich einen Aufenthaltstitel, etwa durch eine Ehe mit einem österreichischen Staatsbürger, erlangt hat.<sup>337</sup> Bezüglich dieser unterschiedlichen Fälle, mit denen eine nicht erfolgte Überstellung begründet werden kann, würden jedoch "keinerlei" Verbleibsstatistiken geführt, die sich dann auf derartige "Altfälle" beziehen könnten. Die Fremdenpolizei wäre aber ohnehin bereits mit den (jeweils) aktuellen Fällen schon hinreichend bzw. "zu genüge" beschäftigt.<sup>338</sup> Es wurde hier also nicht nur deren Zuständigkeit für die tatsächliche Durchführung der Überstellungen hervorgehoben, sondern auch und gleichermaßen: zum einen deren Begründungspflicht gegenüber dem BAA auch bezüglich

---

<sup>332</sup> vgl. ebd.

<sup>333</sup> vgl., allerdings bereits in Bezug auf "Dublin II" (vgl. dazu wiederum Fn. 123 in Kap. C 2.1 weiter unten), BMI/ÖS Nr. 5-6/ 2004, S. 5, wo unter dem aktuellen Eindruck, dass Österreich durch die gerade vollzogene zweite Ost-Erweiterung "seine Funktion als Außengrenze" verloren hatte, zudem die Hoffnung geäußert wird, dass es dadurch "zu einer Entspannung im Bereich der Asylantragszahlen" kommen werde.

<sup>334</sup> vgl. zu dessen Zweck, Technik und Effizienz aus Sicht der Leitung der entsprechenden nationalen österreichischen Untereinheit bzw. "SIRENE" die entsprechenden Ausführungen in obigem Kap. 1.2, S. 111ff..

<sup>335</sup> vgl. EG A 8, S. 8.

<sup>336</sup> Dagegen kann dann zwar (seit 1997) beim UBAS (vgl. obige Fn. 267) Berufung eingelegt werden, allerdings laut BAA mit einer, zumindest zum damaligen Zeitpunkt, "gegen Null" tendierenden (Miss-) Erfolgsquote. So habe es 1999 lediglich "5 oder 6" diesbezüglich erfolgreiche Fälle gegeben; vgl. EG A 8, S. 4.

<sup>337</sup> vgl. EG A 8, S. 5.

<sup>338</sup> vgl. ebd., S. 6.

nicht erfolgter Überstellungen und zum anderen neben den eigenen auch *deren* Zuständigkeits- und auch Kapazitätsgrenzen, wobei anhand des nachgefragten Beispiels der Verbleibsstatistiken die nationale Partnerbehörde beinahe verteidigend in Schutz genommen worden ist. Dies deutet m.E. darauf hin, dass hier die mit dem DÜ verbundenen (nationalen) Aufgaben in eher arbeitsteiliger Weise angegangen werden insofern, als die Zuständigkeiten nicht nur (auf nationaler Ebene) inter-administrativ geklärt sind, sondern auch wechselseitig, also auch von der "anderen" Seite der verschiedenen, oben ausführlich beschriebenen Exekutivbehörden bzw. Durchführungsorgane,<sup>339</sup> respektiert werden.

## 2.2 "Neue" Chancen inter-administrativer Zusammenarbeit ?

Der im Vergleich zum DÜ vom Verbindlichkeitsgrad her eher "weiche" Bereich der zwar zwischen-*staatlich* initiierten, aber gleichwohl eher inter-*administrativ* getätigten Zusammenarbeit in Gestalt des (unions-) europäischen "Asylforums" CIREA<sup>340</sup> wurde von der dortigen österreichischen Vertretung in paradoxer Diktion als "informell formelles" Forum charakterisiert, das eben im Gegensatz zu den so genannten Ratsarbeitsgruppen (RAG's) ausdrücklich "keine politische" Arbeitsgruppe sei.<sup>341</sup> Während im Rahmen der RAG's eine gewisse "Vorarbeit" für die Gesetzgebung zwar auch auf "Beamtenebene" geleistet würde, dies aber eben mit einem gewissen "Entscheidungszwang", würden bei CIREA in dessen Eigenschaft als "runder Tisch" schon allein deswegen keine politischen Entscheidungen getroffen, weil es dort, zumindest in diesem politischen Sinne, eben "gar nichts" zu entscheiden gebe. Vielmehr handele es sich "de facto" um einen "reinen" Informations- und Wissensaustausch, der in erster Linie darauf basiere, dass von den (Vertretern der) Mitgliedsstaaten Anfragen insbesondere zur Situation in bestimmten Herkunftsländern von (potenziellen) Asylbewerbern an die je anderen Teilnehmer

---

<sup>339</sup> vgl. Kap. B 1 sowie als konkretes Beispiel EG A 10, S. 8.

<sup>340</sup> das 1992 auf der Grundlage von Art. 14 DÜ vom Lissabonner Ministerrat als "Zentrum für Information, Reflexion und Austausch für Asylfragen" ins Leben gerufen wurde und seitdem nationale Experten für die Durchführung von Asylverfahren mit Vertretern der (EU-) Kommission acht bis zehnmal im Jahr in Brüssel zusammenbringt, um die Koordinierung und Harmonisierung der Asylpraktiken und -politiken der Mitgliedsstaaten zu erleichtern und dabei deren (noch) unterschiedlichen Anerkennungspraxen und -verfahren möglichst einander anzunähern. Im Gegensatz zur (Rats-) Arbeitsgruppe (RAG) "Asyl" (vgl. den folgenden Abschnitt weiter unten) handelt es sich dabei, ebenso wie bei seinem Pendant für "Grenz(schutz)fragen" CIREFI (vgl. Fn. 245 weiter oben), weniger um ein auch explizit politisches, sondern vielmehr um ein reines Informationsaustausch und eben -reflexionsgremium, das als solches über keinerlei konkreten Entscheidungsbefugnisse verfügt.

<sup>341</sup> vgl. EG A 5, S. 2 sowie die vorangegangene Fn. 340; diese Charakterisierung deckt sich im übrigen weitestgehend mit derjenigen der deutschen Vertretung im CIREA; vgl. B 8, S. 3 sowie Kap. C 2.2, S. 191ff.

herangetragen würden. Daraufhin würden dann gemeinsame Dokumente bzw. Materialsammlungen oder Entwicklungsberichte zu einzelnen Ausgangsstaaten erstellt, die dann allerdings einstimmig angenommen werden müssten und also auch einer Revision unterzogen werden könnten, wenn etwa "jemand" der, eben auch mitunter alleinigen, Meinung wäre, dass in diesen Schriften entweder etwas sachlich nicht zutreffe oder aber "falsch wiedergegeben" worden sei.<sup>342</sup>

Der konkrete Ablauf des Informationsaustauschs wurde dann von der österreichischen Vertretung so beschrieben, dass zunächst zu einem bestimmten Thema oder aktuellem Fall bzw. Land aufgrund einer entsprechenden Anfrage Fragebögen verteilt werden, dessen Ergebnisse dann ausgewertet und gemeinsam analysiert würden, was wiederum ebenfalls dokumentiert werden würde. Die entsprechenden Ergebnisse würden dann ausschließlich den jeweiligen Teilnehmern zugänglich gemacht, nicht aber der Öffentlichkeit, da sie etwa durch bestimmte Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO's) "verfälscht" werden könnten und daher schon allein zum (Daten-) "Schutz" der Mitgliedsstaaten vertraulich behandelt werden müssten, was aber als "Formalität" charakterisiert wurde und daher nichts mit dem eher "harmlosen" Inhalt zu tun hätte.<sup>343</sup> Der Großteil dieser Dokumentationen würde zwar lediglich Informationen über Herkunftsländer enthalten, es käme aber auch gelegentlich vor, dass über Differenzen bei gesetzlichen Regelungen zumindest "gesprochen" werde, die dann dabei oder daraufhin zwar herausgestellt würden, jedoch "nur beschreibend und nicht wertend", zum Zeitpunkt der Erhebung in Hinblick auf unterschiedliche mitgliedsstaatliche Rechtsgrundlagen und entsprechend Handhabungen bezüglich minderjähriger Flüchtlinge.<sup>344</sup> Es ginge eben auch generell bei CIREA nicht um Bewertungen, sondern lediglich um den unverbindlichen Austausch von Informationen zur Erzeugung von Vergleichsmöglichkeiten, die dann zur Verbesserung der "eigenen" Arbeit möglicherweise hilfreich sein *könnten*. Dies geschehe dann eben im Rahmen eines "Diskussionsforums", in dem es "in der Regel" auch keinen Streit oder irgendeine "Einmischung" in Angelegenheiten anderer Mitgliedsstaaten geben würde.<sup>345</sup> Dieser eher formalen Beschreibung des scheinbar ebenso formalen Prozederes wurde dann aber auf genauere Nachfrage hinzugefügt, dass sich informell bzw. "am Rande der Sitzungen" dann doch schon einmal "Allianzen" zwischen bestimmten "Staaten" bzw. eher: Vertretern staatlicher Behörden bilden würden, die auf diese Weise dann

---

<sup>342</sup> vgl. EG A 5, S. 4.

<sup>343</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>344</sup> was aber nicht weiter ausgeführt bzw. spezifiziert wurde; vgl. ebd.

<sup>345</sup> vgl. EG A 5, S. 7.

(Interessen-) "Blöcke" gegenüber anderen formierten. Dies wäre beispielsweise "häufig" in Bezug auf Deutschland und Österreich der Fall, aber, so wurde zum damaligen Zeitpunkt zumindest vermutet, "sicher auch" bei den skandinavischen oder mediterranen Ländern.<sup>346</sup>

An anderer Stelle des selben Gesprächs wurde dann sogar explizit konzediert, dass der institutionelle oder *organisatorische* Rahmen der EU im Grunde "nur für eigene Zwecke" genutzt würde und die "eentlichen" *inhaltlichen* "EU-Ziele" dabei eben nicht so sehr in den Vordergrund gerückt werden würden.<sup>347</sup> Letzteres wäre dann auch wiederum, ganz im Sinne einer "funktionierenden Arbeitsteilung" zwischen den unterschiedlichen europäischen Gremien bzw. (Konsultations-) Foren, Aufgabe der "RAG Asyl",<sup>348</sup> zu der CIREA "keine Vorstufe" darstelle und deren Bezug zur (supra-staatlichen) Ebene der EU eben demgegenüber nicht ausschließlich organisatorischer, sondern auch und vor allem inhaltlicher Art sei, da es *dort* dann ja auch etwa um konkrete Fragen der Asylrechtsharmonisierung ginge. Eine solche Arbeitsteilung wäre schon allein "aus zeitlichen Gründen" notwendig, da die CIREA-Treffen eben "nicht so oft" stattfänden.<sup>349</sup> Dafür ginge die CIREA-Zusammenarbeit aber auch, wiederum im Gegensatz zur RAG, mitunter über den (mitgliedsstaatlichen) EU-Rahmen hinaus, was sich etwa in "regelmäßigen Treffen" auch mit Vertretern aus den (damaligen) MOE-Beitritts- bzw. Mitgliedschaftsanwärterstaaten oder auch aus den USA und/oder Kanada äußern würde. Dennoch wäre der Unterschied zwischen vergleichsweise "noch informelleren" Formen der Kooperation wie etwa IGC<sup>350</sup> eben der, dass CIREA zumindest formal "innerhalb der EU" stattfinde.<sup>351</sup>

Ein Mitarbeiter aus der Abteilung für Asylangelegenheiten des BMI in Wien, der regelmäßig als (Interessen-) Vertreter Österreichs an der RAG zu Asylfragen teilnimmt, konnte dann auch bestätigen, dass es sich dabei ganz im Gegensatz zu CIREA um ein explizit *politisches* Gremium handelt, das als solches auch in den Gesetzgebungsprozess eingebunden ist.<sup>352</sup> Es ginge also nicht oder zumindest nicht *nur*, wie bei CIREA, um den Austausch von Informationen, sondern um die Ausarbeitung konkreter Vorschläge für den Gesetzgeber in Form des europäischen Ministerrates für Justiz und Inneres (JI), der eben im Rahmen der

---

<sup>346</sup> vgl. ebd., S. 8.

<sup>347</sup> vgl. EG A 5, S. 5.

<sup>348</sup> vgl. zu deren von CIREA abweichenden (politischen) Funktion auch obige Fn. 281.

<sup>349</sup> nämlich nur etwa acht bis zehnmal im Jahr; vgl. EG A 5, S. 6 sowie (wiederum) Fn. 340.

<sup>350</sup> als so genannte "Inter-Governmental Consultations"; vgl. genauer Fn. 219 in Kap. C 2.2, S. 194.

<sup>351</sup> vgl. EG A 5, S. 7.

<sup>352</sup> vgl. EG A 1, S. 2.



(damaligen) Untergruppe K 4 seines "Ausschusses der ständigen Vertreter" (COREPER) mehrere solcher Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themengebieten unterhält, etwa auch zu den mit Asylangelegenheiten "verwandten" Bereichen Visa, Gefälschte Dokumente oder (damals noch: Vorbereitung von) EURODAC. Es ginge hier eben darum, die Gesetzgebungsakte des Rates quasi vorzubereiten, indem ihm auf rein (rechts-) "technischer" Ebene im Stile eines "bottom-up"-Prozesses, bei dem der COREPER eben noch "zwischen geschaltet" ist, "zugearbeitet" wird.<sup>353</sup> Dies würde andererseits aber auch implizieren, dass man als RAG eben nicht über eine eigenständige politische Entscheidungsmacht verfüge, sondern lediglich eine "Hilfestellung" zur Entscheidungsfindung anbiete bzw. leiste, die nicht zuletzt deshalb gerne vom Rat in Anspruch genommen würde, weil sie dort dadurch, dass sich die RAG's personell aus mit der notwendigen Praxiserfahrung beschlagenen Experten der entsprechenden nationalen Behörden zusammensetzten, die als solche viel "näher an den Problemen dran" seien, "zu Recht" als äußerst "fachlich" und "sachkundig" eingeschätzt bzw. gelten würde.<sup>354</sup> Desweiteren wurde zwar ähnlich wie bei CIREA der nicht-öffentliche Charakter auch und gerade der RAG-Sitzungen und die daraus resultierende Verschwiegenheitspflicht betont, aber demgegenüber anders und wesentlich "schärfer" begründet: Denn während es bei CIREA ja offenbar "nur" darum ginge, die Teilnehmer vor einem etwaigen "Missbrauch" ihrer Informationen zu schützen, so handelte es sich hier ja um noch nicht abgeschlossene, also sozusagen "schwebende Verfahren" der Gesetzgebung, deren Ergebnisse dann zwar der Öffentlichkeit, zumeist in Form von Drucksachen des Rates, zugänglich gemacht würden, wobei dann aber die einzelnen nationalen Beiträge, die ja bereits im "Vorfeld" etwa zu einem gemeinsam ausgearbeiteten und dem Rat unterbreiteten Gesetzesentwurf "verschwommen" wären, ebenso wenig (wieder-) erkennbar wären wie es im einzelnen zu identifizieren sei, was denn nun an den veröffentlichten Ergebnissen genau auf Vorschlägen der RAG beruht und was eben nicht.<sup>355</sup>

---

<sup>353</sup> vgl. ebd., S. 3.

<sup>354</sup> vgl. EG A I, S. 5.

<sup>355</sup> vgl. ebd., S. 6f.; auf genaues Nachfragen hin wurde desweiteren bestätigt, dass es inhaltlich bei den RAG-Treffen in erster Linie um die damals wie heute avisierte europäische Asylrechtsharmonisierung ginge. In diesem Zusammenhang wurde darüber hinaus dann konzidiert, dass eine Einigung über die "Abarbeitung" der verschiedenen Schritte bis dorthin sich bis dato "schwierig" gestaltet habe und es demzufolge zum damaligen Zeitpunkt "eigentlich", mit Ausnahme der Einrichtung des so genannten Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF), noch "keinen einzigen" konkreten Entwurf für einen (weiteren) "durchführbaren" Rechtsakt im Asylbereich gegeben hätte; entsprechend könnte nach damaliger Einschätzung der dafür im Amsterdamer EUV von 1999 vorgesehene Zeitraum von 5 Jahren, von dem ja praktisch schon ein Jahr "verschenkt" (gewesen) sei, "mit Sicherheit" nicht eingehalten werden; vgl. ebd. S. 8 sowie für einen (neueren) Überblick zur sukzessiven, mühsamen "Europäisierung" des Asylrechts Weber 2004.

### 3. "Fremde" auf dem österreichischen Arbeitsmarkt

In der eher zentralistisch strukturierten österreichischen Republik fungiert die Arbeitsverwaltung (3.1) im Unterschied etwa zu der in der föderalistischen Bundesrepublik als direkte Unterabteilung des entsprechenden, für politische Entscheidungen zuständigen Ministeriums. Diese Unterabteilung ist aber 1996 im Zuge einer Strukturreform noch einmal in sich unterteilt worden in drei verschiedene Aufgabenbereiche: Der Bereich der Administration als so genannter Arbeitsmarktservice (AMS), der sich in erster Linie um die *Arbeitsvermittlung* kümmert, dann die Logistik und schließlich als Drittes der hier relevante Bereich der Arbeitsmarkt- bzw. *platzkontrolle* als so genanntes Zentral-Arbeitsinspektorat (ZAI), das unter anderem auch für die Bekämpfung, oder besser: lediglich *Aufdeckung* der illegalen Ausländerbeschäftigung zuständig ist (3.2).

#### 3.1 Regulierung des Arbeitsmarktes auf österreichisch: Inklusive Ausländer?

Die damaligen Gesprächspartner in der Arbeitsverwaltung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in Wien stellten, ähnlich wie ihre Kollegen in Deutschland, die nationalen Spezifika sowohl der *Arbeitsmarktregulierung* als auch der Arbeitsmarkt-, bzw. zutreffender: *Arbeitsplatzkontrolle* heraus. Was die rein *arbeitsrechtliche* Seite der Ausländerbeschäftigung betrifft, so sind laut Leitung der entsprechenden Abteilung innerhalb der Sektion Beschäftigungspolitik bereits im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) von 1975<sup>356</sup> als maßgebliche nationale Rechtsgrundlage für die Tätigkeit dieser Abteilung auch jegliche befristeten Beschäftigungsverhältnisse gesetzlich geregelt, so dass daher die

---

<sup>356</sup> das zwar in der Folgezeit mehrfach novelliert worden ist, in seinen Kernpunkten bezüglich der Regelung des Zugangs von Ausländern zum österreichischen Arbeitsmarkt jedoch nach wie vor in seiner ursprünglichen Fassung gültig war/ist. Demnach erfolgt *de jure* deren (Arbeitsmarkt-) "Integration" in einem dreistufigen Prozess, der mit einer durch ein Unternehmen ausgestellten *Beschäftigungsbewilligung* beginnt, gefolgt von einer nach mindestens zwölfmonatiger legaler Beschäftigung vom Ausländer demgegenüber selbst beantragten *Arbeitsurlaubnis*, die allerdings auf *ein* Bundesland beschränkt ist und aber schließlich in eine so genannten *Befreiungsschein* münden *kann*, der eine freie und uneingeschränkte Mobilität auf dem demgegenüber *gesamten* nationalen Arbeitsmarkt bedeuten *würde*. Allerdings unterliegt *de facto* bereits das Erreichen der ersten Stufe zum einen, ähnlich wie im deutschen Fall (vgl. dazu aber Kap. C 3.1), dem so genannten Inländerprimat und ist bzw. war, zum Zeitpunkt der Erhebung, zum anderen an die zusätzliche Bedingung geknüpft, dass sich die entsprechende Person, wenn sich denn gemäß Inländerprimat für kein österreichischer Staatsbürger für den Arbeitsplatz findet, zu diesem Zeitpunkt bereits mindestens fünf Jahre legal und ohne Unterbrechung im Land aufgehalten hat, wodurch etwa die Chancen für Asylbewerber, eine solche Bewilligung zu erhalten, minimal sind, wengleich sie prinzipiell nicht, wie zum damaligen Zeitpunkt in Deutschland (vgl. dazu auch Liedtke 2002b), vom nationalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.

entsprechende EU-Richtlinie von 1994<sup>357</sup> "für Österreich im Grunde nicht relevant" wäre.<sup>358</sup> Denn da es grundsätzlich einen "individuellen Zugang zum Arbeitsmarkt" geben würde, der "von der Nationalität unabhängig" sei, bräuchte man eben auch keinerlei Saisonarbeitsabkommen mit anderen Staaten, denn nach diesem Grundsatz wäre ja schließlich "jeder Staat gleich".<sup>359</sup> Allerdings würden sich die befristeten Arbeitsverhältnisse von Ausländern, die "genauso wie alle anderen auch arbeits- und sozialversicherungsrechtlich reguliert" wären, sehr wohl auf die so genannte Saisonarbeit in den beiden Beschäftigungsbereichen Landwirtschaft und Fremdenverkehr beschränken. Ferner wurde betont, dass es, ebenso entgegen des erwähnten (Richtlinien-) "Vorschlages" der EU, keine so genannten Werkvertragsarbeitnehmer geben würde und dass von den beiden genannten Ausnahmen abgesehen der Arbeitsmarktzugang von Ausländern in Österreich "eher restriktiv" gehandhabt werden würde.<sup>360</sup> Es wurde hier also einerseits durch die Betonung von Nationalitätenblindheit eine gewisse prinzipielle Offenheit des, gleichwohl nationalen, Arbeitsmarktes gegenüber Personen als Individuen und eben nicht als Zugehörige eines nationalen Kollektivs suggeriert, zum anderen aber eine tatsächliche Geschlossenheit konstatiert, die, so könnte man vermuten, gerade darauf basiert, dass man den europäischen "Vorschlag", und diese Formulierung unterstreicht natürlich dessen unverbindlichen Charakter, nicht annimmt.

Darüber hinaus wird der EU-Richtlinie dadurch, dass ihre Unwirksamkeit in Österreich im Ergebnis als "restriktive" Ausländerbeschäftigungspolitik bewertet wurde, der Anschein gegeben, sie sei demgegenüber liberal oder gar zu liberal,<sup>361</sup> als das sie in eine österreichische Arbeitsmarktpolitik übernommen werden könnte. Der Eindruck einer entsprechenden Inkompatibilität wird noch verstärkt durch genauere Erläuterungen zum nationalen Verfahren für die genannte Saisonzuwanderung, die gleichzeitig die österreichische Arbeitsmarktpolitik generell charakterisieren: So würde diese einzige legale Form der befristeten Arbeitszuwanderung unter Umgehung der so genannten Bundeshöchstzahl (BHZ), die gemäß AuslbG eine Obergrenze der (potenziell) in Österreich beschäftigten Ausländer festlegt,<sup>362</sup> über so genannte Saisonkräfteverordnungen organisiert, die "streng bedarfsorientiert" wären.

---

<sup>357</sup> vgl. dazu genauer, und in einem ähnlichen (Nicht-) Verhältnis zur nationalen (deutschen) Rechtsauffassung stehend, Kap. C 3.2 weiter unten.

<sup>358</sup> vgl. EG A 3, S. 2.

<sup>359</sup> gl. ebd., S. 4.

<sup>360</sup> vgl. EG A 3, S. 6.

<sup>361</sup> vgl. zu diesem Versuch der EU, in der Tat neue legale Möglichkeiten der Arbeitswanderung zu schaffen, (wiederum) Kap. C 3.2.

Bei der diesen nachfrageorientierten Sonderverordnungen zugrunde liegenden, 1993 eingeführten Richtlinie handelt es sich um die wohl konkreteste Form einer Arbeitsmarktpolitik, die auf Kontingentierung bzw. bedarfsorientierte Begrenzung der Zahl von (Neu-) Zugängen zum Arbeitsmarkt aus dem "Ausland" angelegt ist.<sup>363</sup> Die BHZ könnte nach Auffassung der "Sektion Beschäftigungspolitik" auch deshalb "unterwandert" werden, weil es sich ja "im eigentlichen Sinne" gar nicht um Zuwanderung handeln würde, da die entsprechenden Kräfte eben "nicht dauerhaft" blieben, sondern eben nur so lange, wie sie für die Ernte- oder Tourismus-Saison gebraucht würden.<sup>364</sup> Aber obwohl die Saisonkräfte sich entsprechend, da sie also "nichts mit Zuwanderung zu tun" hätten und deswegen auch außerhalb der Zuwanderungsquoten des österreichischen Aufenthaltsgesetzes rekrutiert werden,<sup>365</sup> auch nicht in der BHZ niederschlagen, würde dennoch auch in ihrem Fall eine so genannte Arbeitsmarktprüfung durchgeführt, d.h. "wenn ein Österreicher für diese Arbeiten zur Verfügung steht, kann dafür keine Saisonkraft aus dem Ausland zugelassen werden".<sup>366</sup>

Diese am bereits erwähnten Inländerprimat orientierte österreichische Arbeitsmarktpolitik<sup>367</sup> schlägt sich auch in der generellen Konstruktion der BHZ nieder, und zwar in einem umgekehrten Sinne, so dass man m. E. von einem negativen Inländerprimat sprechen könnte: Denn bei den auf sie bezogenen dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen kann die BHZ, die zum Zeitpunkt der Erhebung im Wiener BMWA bei 8 Prozent (Ausländeranteil an der Zahl der insgesamt Beschäftigten) lag, dann überschritten werden, wenn gemessen am Bedarf gerade zu wenig Inländer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. In den ersten beiden Jahren seit ihrer Einführung im Jahre 1993 betrug die BHZ noch 12 Prozent, wurde aber dann seit dem mit dem EU-Beitritt auch automatischen Beitritt Österreichs zum so genannten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1995 sukzessive gesenkt, was wiederum entgegen der obigen Ausführungen, die auf *Immunität* der nationalen Arbeitsmarktpolitik gegenüber neuen supra-staatlichen Einbindungen hindeuten würden, ein Indiz für eher restriktive arbeitsmarktpolitische *Rückwirkungen* des "neuen" EU-Mitglieds-Status wäre.<sup>368</sup> Die Möglichkeit einer Korrektur als wiederum bedarfsorientierte Anpassung auch nach oben, die

---

<sup>362</sup> und zum Zeitpunkt der Erhebung gerade auf 8 Prozent aller in Österreich Beschäftigten gesenkt worden war; vgl. dazu auch im folgenden Abschnitt.

<sup>363</sup> vgl. zu ihrer relativen Unverbindlichkeit aber die Ausführungen weiter unten in Kap. 3.2.

<sup>364</sup> vgl. EG A 3, S. 7; Nicht umsonst und auch (zumindest diesmal) nicht ganz unrichtig hat sich ja auch etwa in Deutschland unter anderem für diese saisonalen Arbeitskräfte der Terminus "Neue Gastarbeiter" eingebürgert.

<sup>365</sup> vgl. für ebendiese bezogen auf das zum Zeitpunkt der Erhebung aktuelle Jahr 2000 MuB Nr. 9/ 1999, S. 9.

<sup>366</sup> vgl. EG A 3, S. 8.

<sup>367</sup> vgl. die dieses Kap. einleitende Fn. 356.

<sup>368</sup> statt für arbeitsmarktpolitische Resistenzen dagegen; vgl. zu dieser Frage aber auch das zusammenfassende und vergleichende Kap. E 4.

seit Einführung der BHZ 1993 immer auch vorgesehen war, wird also inzwischen ebenfalls gesetzlich über die so genannte Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung (BHÜZV) geregelt, nach der zum Zeitpunkt der Erhebung die Quote auf maximal 9 Prozent erhöht werden konnte. Der EU- und damit auch EWR-Beitritt Österreichs 1995 hat auch dazu geführt, dass seitdem alle so genannten EU-Arbeitnehmer ausschließlich über die Sozialversicherung erfasst werden,<sup>369</sup> die BHZ damit nur noch Drittstaatsangehörige umfasst und schon allein deshalb nach einer anderen Einschätzung im BMWA "keine absolute, sondern nur eine relative Obergrenze" sei, die seit 1995 dann auch "konstant überzogen und somit flexibel gehandhabt" werden würde.<sup>370</sup> Und obwohl selbst diese Relativität und Flexibilität über die BHÜZV wiederum politisch reguliert wird, relativiert diese Einschätzung m.E. wiederum die obige bezüglich einer (allzu) "restriktiven" österreichischen Arbeitsmarktpolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen.

### 3.2 Ausländische Beschäftigte im Blick der österreichischen Arbeitsplatzkontrolle

Die Arbeitsmarkt- bzw. genauer: *platzkontrolle* wurde und wird in Österreich durch das, ebenso wie die Sektion *Beschäftigungspolitik* seit April 2000 organisationsstrukturell dem BMWA zugeordnete, so genannte Zentral-Arbeitsinspektorat (ZAI)<sup>371</sup> durchgeführt oder zumindest koordiniert, wobei als Rechtsgrundlage auch für die Kontrolle bzw. Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung wiederum das AuslbG dient,<sup>372</sup> wo nach Auskunft der (damaligen) Leitung der entsprechenden Abteilung des ZAI in Wien deren Kontrolltätigkeit bereits (national) "klar definiert" wäre.<sup>373</sup> Impliziert war mit dieser exponiert markierten und somit dies verdeutlichenden Aussage wohl auch, dass es daher einer (demgegenüber supra-staatlichen) europäischen Regelung eben *nicht* (unbedingt) bedarf. Für die konkrete nationale Verfahrenspraxis wäre zwar "daneben und ergänzend" noch zusätzlich eine Durchführungs- und auch Zuständigkeitsverordnung notwendig, die aber in Form des (nach wie vor gültigen)

---

<sup>369</sup> Entsprechend würde die auf sie bezogene Entsenderichtlinie der EU (vgl. Kap. C 3.1, S. 207f.) als "rein arbeitsrechtliche Frage" behandelt, vgl. EG A 3, S. 7.

<sup>370</sup> vgl. EG A 2, S. 4.; damit wäre ein leichter Zugang für Ausländer zum österreichischen Arbeitsmarkt, nämlich dann, wenn die BHZ unterschritten ist und infolgedessen ein so genanntes "vereinfachtes Verfahren zur Prüfung der Arbeitsmarktlage" etwa Familienangehörigen von bereits beschäftigten Ausländern den diesbezüglichen "Nachzug" (schneller) ermöglichen würde, nur theoretisch möglich.

<sup>371</sup> Mit der damaligen "Kompetenzverschiebung der Arbeitsinspektion vom Sozial- zum Wirtschaftsressort" sollte diese in ein "modernes Dienstleistungsunternehmen" transformiert werden, dessen Tätigkeit nach Ansicht des damaligen Wirtschafts- und Arbeitsministers nicht (mehr) primär durch die Verhängung von Anzeigen und Strafen, sondern durch Hilfestellungen und Beratung geprägt sein sollte; vgl. Die Presse vom 20.05.2000, S. 25.

<sup>372</sup> vgl. dazu (einmal mehr) obige Fn. 356.

<sup>373</sup> vgl. EG A 2, S. 5.

so genannten Arbeitsinspektionsgesetzes (ArbIG) von 1993 sowie des Arbeitsmarktservice-Begleitgesetzes (AMSBegIG)<sup>374</sup> ebenso bereits in diesem nationalen Rahmen vorliegen würde.<sup>375</sup> Dass für den Zweck der (er-) "fassbaren" *Aufdeckung* der illegalen Ausländerbeschäftigung eine massive und genau geregelte und koordinierte Hilfestellung von anderen, mit weiterreichenden Exekutivbefugnissen ausgestatten polizeilichen Organen notwendig ist, die im Ergebnis dann eher umgekehrt auf eine Hilfestellung des ZAI *für* eben die(se) Exekutive hinausläuft, wurde aber zum Zeitpunkt der Erhebung vor allem auf eine entsprechende Personalknappheit in diesem Kontrollbereich zurückgeführt und eben *nicht* oder zumindest nicht explizit auf d(ies)en Mangel an Exekutivbefugnissen für die Arbeitsverwaltung.<sup>376</sup> Denn nach damaliger Auskunft der entsprechenden Abteilungsleitung "Kontrolle illegaler Ausländerbeschäftigung" gab es lediglich in neun von bundesweit insgesamt zwanzig regionalen Arbeitsinspektoraten so genannte Ausländerkontrolleure, was im Jahr 2000 insgesamt "nur noch" 42 Mitarbeiter gewesen wären.<sup>377</sup> Dieser, als personeller Engpass empfundene Sachverhalt wurde und wird aber, ähnlich wie im Bereich der Grenzkontrolle(n),<sup>378</sup> eben durch eine Bündelung verschiedener, exekutiver und administrativer Kräfte zu kompensieren versucht, wobei seitens des ZAI entsprechende Zuständigkeitsgrenzen im Sinne einer bzw. als (unumgängliche) Notwendigkeit für diesbezügliche "arbeitsteilige Verfahren" umrissen wurden. Durch eine solche Arbeitsteilung würden zwar Reibungsverluste entstehen, wenn es um eine mögliche Einflussnahme auf politische Entscheidungen ginge, die dann aber "positiv" im Sinne einer Arbeitserleichterung oder Effizienzsteigerung auf die "ein oder andere Behörde" rückwirken könnten.<sup>379</sup>

Die Einleitung eines arbeitsplatzbezogenen Kontrollvorgangs ist gemäß AMSBegIG lediglich bei "konkreten Verdachtsmomenten" möglich, die wiederum ausschließlich in Form von externen Mitteilungen oder Anzeigen vorliegen können, also im Prinzip auf so genannte "sachdienliche Hinweise aus der Bevölkerung" beschränkt sind, die laut ZAI etwa von Anwohnern oder Nachbarn kommen würden, die sich durch eine Baustelle in ihrer (unmittelbaren) Nähe gestört fühlen und dort, sozusagen bei vorgängiger eigener (Privat-)

---

<sup>374</sup> vgl. BGBl. Nr. 314/1994.

<sup>375</sup> vgl. ebd., S. 3 sowie BGBl. Nr. 995/1994, wo per Verordnung des damaligen Bundesministers für Arbeit und Soziales die Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung mit Beginn des Jahres 1995 auf die ZAI übertragen worden war; vgl. auch ZAI 1999, S. 9.

<sup>376</sup> was möglicherweise eben davon ablenken oder zumindest die Angewiesenheit der BMWA-Kontrolleure auf polizeiliche Unterstützung bei de(re)n (Arbeitsplatz-) "Inspektionen" in den Hintergrund stellen soll(te).

<sup>377</sup> im Vergleich zu 48 Kontrolleuren noch im Jahre 1997; vgl. EG A 2, S. 5.

<sup>378</sup> vgl. dazu ausführlich(st) Kap. 1.1b.

Inspektion, "fremdländisch aussehende Autos" entdeckt hätten.<sup>380</sup> Die "Kontrollobjekte" würden dann also ausschließlich nach dem Kriterium ausgewählt werden, ob eben derartige, aus privaten Inspektionen resultierende "konkrete Verdachtsmomente" gegen sie vorliegen oder eben nicht. Ist ersteres der Fall, dann stellen die "normalen" Arbeitsbehörden in Form des AMS zunächst lediglich fest, ob eine Bewilligung erteilt worden ist, wonach dann aber sofort die durch das ZAI koordinierte Kontrolle dieser somit verdächtigen "Objekte" durchgeführt wird, und zwar "in der Regel zu zweit" und dabei entweder durch das je regionale, dabei aber unmittelbar der Wiener "Zentrale" unterstellte Arbeitsinspektorat selbst<sup>381</sup> oder aber durch die bzw. in Zusammenarbeit mit der lokalen Exekutive, die in den Städten durch die "zivile", so genannte Fremdenpolizei verkörpert wurde und wird und in den ländlichen Bereichen zum damaligen Zeitpunkt (noch) durch die demgegenüber uniformierte Gendarmerie als "fremdenpolizeiliches Substitut".<sup>382</sup> Ausschließlich in Wien gab und gibt es außerdem noch die besondere Kooperationsform der so genannten "gemischten Kontrollen", die gemeinsam mit dem dortigen Marktamt durchgeführt werden, das auf Anforderung und im Auftrag des ZAI dafür eigens Personal abstellt. Dabei geht es nach Darstellung des ZAI jedoch nicht primär bzw. vordergründig um die Aufdeckung illegaler Ausländerbeschäftigung, sondern zunächst und in den meisten Fällen lediglich um so genannte Hygienekontrollen etwa in der Gastronomie, die dann aber nicht selten und quasi als "Nebeneffekt" zu einer eben solchen Aufdeckung führen würden.<sup>383</sup> Bei entsprechendem Bedarf können also, ähnlich wie an der Grenze, auch im Bereich der Arbeitsplatzkontrolle "Assistenzeinsätze" von anderen Behörden angefordert werden, wobei dann die (polizeiliche) Exekutive zum einen die Funktion hat, zu (über-) prüfen, ob in einem Verdachtsfall überhaupt eine Aufenthaltsberechtigung gemäß "Fremdenrecht" vorliegt; und zum anderen, auch nach Einschätzung des ZAI, ihre Beteiligung an den Kontrollen schon allein zur "Sicherung" der anderen, "zivilen" (Arbeitsplatz- bzw. "Ausländer"-) Kontrolleure notwendig ist, da diese selbst eben keine Waffen tragen dürfen.<sup>384</sup> Kommt es dann, bei nachweisbarem Vorliegen eines Straftatbestandes, zu so genannten "Einvernahmen vor Ort", so muss dann eben der "uniformierte Wachkörper" zur Hilfe bzw. Tat schreiten, wobei bei der *Durchführung* solcher

---

<sup>379</sup> Damit wurde, zumindest implizit, zugleich konzediert, dass eine solche Einflussnahme auf politische Entscheidungen gegenüber einer eben "reibungslos" funktionierende" Kontrollpraxis als nachrangig zu betrachten ist; vgl. EG A 2, S. 5.

<sup>380</sup> vgl. ebd., S. 6.

<sup>381</sup> Bundesweit existier(t)en damals wie heute insgesamt neunzehn solcher, auf die verschiedenen Bundesländer gleichmäßig verteilten "Filialen" des ZAI.

<sup>382</sup> vgl. EG A 2, S. 7 sowie zur jüngsten Auflösung der (ruralen) Gendarmerie zugunsten einer einheitlichen (Bundes-) Polizei einmal mehr Fn. 65 weiter oben.

<sup>383</sup> vgl. EG A 2, S. 4.

Aktionen bzw. Razzien das entsprechende regionale Arbeitsinspektorat selbst dann wiederum nur als "Hilfsorgan" fungiert,<sup>385</sup> deren statistische Aufbereitung und *Auswertung* dann aber ausschließlich der ZAI obliegt.<sup>386</sup>

Zum einen wurde im Rahmen der im BMWA geführten Expertengespräche also explizit unterschieden zwischen bewaffneten und zum Teil auch uniformierten Exekutiv- bzw. (Kontroll-) Ausführungsorganen auf der einen und demgegenüber zivilen, unbewaffneten Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung bzw. der ZAI auf der anderen Seite. Zum anderen deutet aber m.E. schon allein die in Bezug auf deren inter-administrative Zusammenarbeit verwendete Formulierung "Assistenzeinsatz" auch in diesem rein nationalen Bezugsrahmen der Arbeitsplatzkontrolle auf das insbesondere auch für den Bereich der, demgegenüber über den nationalen Bezugsrahmen hinausgehenden Grenzkontrolle<sup>387</sup> gültige österreichische Spezifikum der zentralen (administrativen) Bündelung und wechselseitigen (exekutiven) Hilfestellung verschiedener Kontrollorgane hin. Dies wurde dann seitens des ZAI eben auch in Bezug auf den (Kontroll-) Bereich des Arbeitsmarktes als erfolgreiche, effektive und auch den beteiligten Kräften wechselseitig transparente Arbeitsteilung präsentiert.<sup>388</sup> In Hinblick auf die negativen Sanktionierungsaufgaben der eigenen und anderer Behörden *nach* einem "erfolgreichen" Kontrollvorgang wird nach (damaliger) Auskunft des BMWA im entsprechend gemeinsam "aufgedeckten" Fall einer "tatsächlichen" illegalen Beschäftigung die praktische Abschiebung als "Sofortmaßnahme" durch die Fremdenpolizei<sup>389</sup> nur dann exekutiert, wenn der Betroffene innerhalb von vier Wochen nach seiner Einreise "illegal aufhältig geworden" ist. Sobald er aber diese Frist überschritten hat, wird zunächst lediglich ein so genanntes Aufenthaltsverbot gegen ihn verhängt, was praktisch bedeuten würde, dass er "noch in Ruhe seine Sachen packen kann", weil eben dann seine Abschiebung "nicht sofort" erfolgt.<sup>390</sup> Als weiterer Fall, bei dem eine Ausweisung bzw. Abschiebung "fremdenrechtlich nicht so einfach" wäre, wurden zudem die Familienangehörigen "legal

---

<sup>384</sup> vgl. ebd., S. 6 sowie vergleichend zum ebenso "zivilen" Charakter des so genannten Immigration Service (IS) in Großbritannien und dessen dem entsprechenden Abhängigkeiten Kap. D 1.1 und, im Vergleich, E 2.1.

<sup>385</sup> vgl. die entsprechende Selbsteinschätzung in EG A 2, S. 5.

<sup>386</sup> vgl. etwa den zum Zeitpunkt der Erhebung relevanten bzw. "aktuellen" (ZAI-) Tätigkeitsbericht für 1998, nach dem in diesem Jahr bei 1.700 von insgesamt 15.500 (Arbeitsplatz-) Kontrollen 3.000 "illegal beschäftigte ausländische Arbeitskräfte" angetroffen worden waren (ZAI 1999, S. 3). Im Folgejahr 1999 waren es zwar "nur noch" 2.550, allerdings war auch die Zahl der "Beschäftigungskontrollen" insgesamt auf etwas mehr als 14.000 zurückgegangen; vgl. Die Presse vom 20.05.2000, S. 25.

<sup>387</sup> vgl. (einmal mehr) Kap. B 1.

<sup>388</sup> allerdings mit gewissen Abstrichen etwa dann, wenn es um die "Beschneidung" eigener Einflussnahme auf die Kontrollen durch die Exekutivbehörden geht; vgl. EG A 2, S. 4f.

<sup>389</sup> oder aber im ländlich-ruralen Bereich noch, bis zur jüngsten Sicherheits- und dabei eben *auch* Polizeireform (vgl. Fn. 65 weiter oben), durch die dort zuständige Gendarmerie.

<sup>390</sup> vgl. EG A 2, S. 5.



aufhältiger Ausländer" genannt,<sup>391</sup> die auch an andere Stelle entsprechend als "Problem" wahrgenommen wurden, da der Familiennachzug ja zunächst einmal nicht "automatisch" auch den Zugang zum Arbeitsmarkt bedeuten, aber gerade deswegen "Illegalität" auch etwa dort entstehen würde, wo "die Ehefrau, die schon fünfzehn Jahre als Hausfrau im Land ist, an der Versicherung vorbei noch putzen geht", was dann eine Mischung aus klassischer Schwarzarbeit und, zumindest formal, illegaler Ausländerbeschäftigung wäre, woran deutlich werden würde, dass es einen nur schwer "rechtlich" zu steuernden und kontrollierenden "qualitativen Unterschied zwischen verschiedenen Arbeitsmarktzugängen" gebe.<sup>392</sup> Für die *nach* dem (Vollzugs-) Bescheid und *vor* der tatsächlichen Durchführung einer Abschiebung zwischengeschaltete Schubhaft<sup>393</sup> ist das BMI, für die bei illegaler Ausländerbeschäftigung anfallenden *materiellen* Sanktionen aber das im BMWA angesiedelte ZAI zuständig. Das entsprechende Strafverfahren gegen den betroffenen Arbeitgeber wird dann wiederum durch die je zuständige Bezirksverwaltungsbehörde durchgeführt, wobei es sich immer allein gegen das "verantwortliche Handeln des einzelnen Unternehmers"<sup>394</sup> und niemals gegen ein ganzes Unternehmen richtet, da in Österreich das so genannte Täterstrafrecht gilt, das es eben verbietet, ganze Unternehmen kollektiv zu sanktionieren.<sup>395</sup>

Bei einem Bußgeldverfahren, das dann auch entsprechend des individuellen Täterstrafrechts immer nur gegen bestimmte Einzelpersonen und eben nicht gegen ganze Unternehmen eingeleitet werden kann, verfügt das ZAI laut eigener Auskunft über eine so genannte Parteistellung in Form eines "gewissen Mitspracherechts", das ihm zwar keine direkte Einflussnahme auf den Verfahrensausgang ermöglicht, ihm aber im Nachhinein die Möglichkeit einer Berufung *dagegen* einräumt, wenn es etwa der Meinung ist, dass ein eventuell verhängter Strafsatz falsch bzw. unangemessen ist oder eben "überhaupt" eine Geldstrafe notwendig ist.<sup>396</sup> Dabei genügt nach Auffassung des ZAI eine (regelmäßige)

---

<sup>391</sup> vgl. ebd., S. 6.

<sup>392</sup> vgl. EG A 3, S. 3 sowie in diesem Zusammenhang aber auch die unten folgenden Ausführungen zum damals (noch) geplanten, aber bis dato gescheiterten Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

<sup>393</sup> vgl. Fn. 311.

<sup>394</sup> EG A 3, S. 4.

<sup>395</sup> Neben der "Notlösung" eines sozusagen administrativ-exekutiven Flickenteppichs steht der Effizienz der österreichischen Arbeitsmarkt- bzw. platzkontrolle also auch diese nationale rechtliche Konvention im Wege.

<sup>396</sup> vgl. EG A 2, S. 6; Die bis zum Zeitpunkt der Erhebung letzte Anhebung der Strafsätze hat es im Zuge des Inkraft-Tretens des neuen Antimissbrauchsgesetzes 1997 gegeben. Die Strafsumme bei einer Anzeige wegen illegaler Beschäftigung betrug seitdem für die Arbeitgeber mindestens 10.000 öS, wobei aber darüber hinaus eine Höchststrafe von bis zu 60.000 öS "pro Ausländer" und bei "Wiederholungstätern" sogar eine Verdoppelung der Strafe möglich war. Im Jahr 1999 (2000) wurden bei der Kontrolle von insgesamt 14.027 (13.211) Betrieben und Baustellen in 1.432 (1.425) Fällen Verstöße gegen das AuslBG festgestellt, wobei 2.550 (2.881) illegal beschäftigte Ausländer angetroffen worden waren, die mit einer Strafsumme von insgesamt 52.720.500 öS bzw. einer Strafhöhe von 20.499 öS pro Person bedacht wurden; vgl. für 1999 und die Jahre davor ZAI 2000, S. 1ff. sowie für 2000 ZAI 2001, S. 10.

"Anhebung der Strafen allein" nicht, um dem "Problem" Einhalt zu gebieten. Vielmehr wurde vehement für "weitergehende Sanktionen" zumindest gegenüber solchen Betrieben plädiert, die "willentlich und wiederholt" gegen das AuslbG verstoßen haben. Eine "Sperrung" solcher Betriebe wäre zwar möglich, aber nur als eine "relative" zu betrachten, da sie dann wieder aufgehoben werden könnte bzw. müsste, wenn so genannte "Maßnahmen zur Verhinderung von Illegalität" wie beispielsweise ein effektives betriebsinternes Kontrollsystem erfolgreich eingeführt worden wären. Für diesen Fall würde dann aber nicht mehr das Täterstrafrecht gelten, sondern die, nun positive, Verantwortung dafür läge dann beim gesamten Betrieb.<sup>397</sup> Es wurde hier also implizit eine Verkehrung des gemeinhin national gültigen (individuellen) Rechtsverständnisses beklagt, das Täter oder zumindest für Täter verantwortliche Betriebe (kollektiv) positiv sanktioniert bzw. belohnt, wenn sie durch Präventionsmaßnahmen einer Tatwiederholung entgegenwirken. Die ZAI hat nach eigener Auskunft bei einem entsprechenden "Zuschlagsverfahren" zudem "lediglich" die Aufgabe, Informationen über den belasteten Betrieb "zuzuliefern". Konkret würde dies so aussehen, dass "ab der zweiten Verurteilung" ein so genannter Zuschlag an einen belasteten Betrieb erteilt wird, sofern er diese Bedingung (der Installation eines internen Kontrollsystems) erfüllt, wobei aber dann die Beurteilung persönlicher Zuverlässigkeit vom öffentlichen Auftraggeber bestimmt werden würde.<sup>398</sup> Etwas expliziter wurde also auch die mangelnde Möglichkeit der Einflussnahme auf ein solches Verfahren durch die eigene Behörde beklagt. Dies relativiert aber den vermittelten Gesamteindruck einer funktionierenden Arbeitsteilung nur insofern, als hier und da zwar *Einflussgrenzen* bedauert, aber *Zuständigkeitsgrenzen* eben nicht wirklich in Frage gestellt wurden.

Dies gilt auch für den ebenso leidenschaftlich geschilderten Fall einer Initiative des ZAI aus dem Jahre 1999 für ein allgemeines Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, die aus der Feststellung erwachsen wäre, dass etwa ein Viertel der Verurteilungen gar keine Unternehmen, sondern "private" Arbeitgeber betreffen. Diese Gesetzesinitiative wäre aber "leider" im Parlament gescheitert und vor allem "von sozialistischer Seite" unter anderem mit der Begründung abgeschmettert worden, dass ein solches Gesetz eine "Zumutung für die Häuslbauer" wäre, die somit also, sozusagen als öffentlich und eben auch zum Teil politisch akzeptierter oder zumindest tolerierter Kavaliersdelikt, auch weiterhin Ausländer beim "privaten" Hausbau oder auch im Haushalt illegal hätten beschäftigen können. Entsprechend wären auch die Zutrittsrechte der ZAI, und auch des Zolls, nicht, wie damals erhofft, auf

---

<sup>397</sup> vgl. EG A 2, S. 8.

solche privaten Bereiche ausgedehnt worden mit dem Argument, dass damit die persönlichen Freiheitsrechte des Einzelnen eingeschränkt würden, obwohl laut FrG "unter bestimmten Umständen" das Betreten von Privatwohnungen bei entsprechendem Verdacht bereits möglich gewesen sei, so dass eigentlich "schon bestehende Gesetze" lediglich hätten präzisiert werden müssen.<sup>399</sup> Die darauf folgende Aufzählung der "organisatorischen Vorteile", die dies für die Arbeitsmarkt – bzw. platzkontrolle mit sich gebracht hätte, deuten dann auf die eigentlichen Motive dieser Initiative hin: Man hätte eine "höhere Personalzahl" einsetzen können, die "Assistenzeinforderung" wäre leichter gefallen, durch die "Miteinbindung von mehreren Kräften" wie etwa auch dem Zoll und einer entsprechenden "Erhöhung der Standortdichte" wären lange Anfahrtswege von zuständigen Mitarbeitern weggefallen, man wäre insgesamt flexibler geworden und hätte nicht zuletzt auch die Möglichkeit gehabt, "verdachtsunabhängige Routinekontrollen" durchzuführen.<sup>400</sup> Dabei wurde auch noch einmal betont, dass solche Routineinspektionen eben in Österreich nicht möglich sind, sondern nur jene, die eben, wie weiter oben beschrieben, aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung durchgeführt werden, weshalb auch bei der, somit verfälschten, Statistik eigentlich die vorgängigen Beanstandungen entscheidend wären und nicht die Kontrollen selbst, deren Erfolgsquote für 1999 bei etwa 10 Prozent gelegen hätte.<sup>401</sup> Diese mit einiger Begeisterung vorgetragene Aufzählung legt m.E. den Verdacht nahe, dass es wohl weniger ein ausgeprägtes Unrechtsempfinden gewesen ist, das seinerzeit zu dieser Initiative geführt hatte, sondern vielmehr die Aussicht auf eine Verbesserung der infra- bzw. organisationsstrukturellen Bedingungen und damit auch der Effektivität und Effizienz der eigenen (Kontroll-) Arbeit.

Ein geregelter und regelmäßiger auch internationaler Informations- und Erfahrungsaustausch hinsichtlich verschiedener Methoden der Arbeitsmarkt- bzw. platzkontrolle fand und findet nach (damaliger) Erfahrung und Einschätzung des österreichischen ZAI zwar nicht statt, sehr wohl wurde aber über "gelegentliche und fallweise" Kontakte zwischen beispielsweise bayerischen und österreichischen Behörden berichtet, die aber ausschließlich auf deren (inter-administrative) Eigeninitiative hin zustande kommen würden.<sup>402</sup> Auf Deutschland allgemein bezogen, hätte man nur "einige wenige", für die Arbeitsebene aber "nicht bedeutende", und

---

<sup>398</sup> vgl. ebd., S. 9.

<sup>399</sup> vgl. EG A 2, S. 5f.

<sup>400</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>401</sup> vgl. ebd. sowie, diese (Ein-) Schätzung mit exakt 1.432 Verstößen bei 14.027 Kontrollen bestätigend, ZAI 2001, S. 1.

<sup>402</sup> vgl. EG A 2, S. 8.

somit: *politische* Kontakte zum dortigen Arbeitsministerium, da das ZAI ja eine Unterabteilung des österreichischen (BMWA) wäre, und zur (damaligen) deutschen Bundesanstalt für Arbeit (BfA) sogar einen noch indirekteren und für die Praxis noch unbedeutenderen Bezug ausschließlich über die OECD, so dass man getrost sagen könnte, dass die österreichische Arbeitsinspektion "international praktisch nicht tätig" ist.<sup>403</sup> Dies würde jedoch nicht bedeuten, dass man sich die Situation in Deutschland oder in der Schweiz, also in Ländern mit "vergleichbaren Strukturen", nicht "genau anschauen" würde. Wichtiger für die alltägliche Kontrollpraxis wären aber die demgegenüber "laufenden Kontakte" auf regionaler Ebene, d.h. der "regelmäßige Erfahrungsaustausch" mit den nationalen Exekutivbehörden, mit denen das ZAI zusammenarbeiten bzw. für die es eine "Hilfestellung" leisten würde. In diesem Zusammenhang wurde dann auch von einem "persönlichen Gespräch" in der mit "aufenthaltsrechtlichen Funktionen" betrauten BMI-Abteilung "Ausländer und Asyl" berichtet, in dem es um den so genannten "Integrationserlass" von 1998 gegangen sei, der bei einer längeren Dauer von Asylverfahren Ausnahmeregelungen bezüglich der grundsätzlichen Versagung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber vorgesehen hatte.<sup>404</sup> Dies hätte dazu geführt, dass die davon Betroffenen zwar zur Gruppe der "bevorzugten Ausländer" gerechnet werden müssten, dabei aber nur einen "provisorischen Aufenthalt" genießen, weshalb auch mit dieser Regelung die "strikte Trennung zwischen Asylzuwanderung und illegalem Aufenthalt" weiterhin Bestand hätte.<sup>405</sup> Mit dem so genannten Aufenthaltsgesetz von 1993 wurde in Österreich erstmals versucht, die bis dahin rein arbeitsplatzbezogene Arbeitsmarktkontrolle durch eine "darauf abgestimmte" Einreise- und Aufenthaltskontrolle zu "ergänzen". Diese Maßnahme zielte darauf ab, die österreichischen Arbeitsmarktspezifika einer weitest gehend ungehinderter und unkontrollierter "Touristenbeschäftigung" und eines unregulierten Familiennachzugs auf der Grundlage eines individuell zu gewährleistenden Zugangs zum Arbeitsmarkt einzudämmen.<sup>406</sup> Mit der seitdem geltenden Regelung wird dieser Grundsatz des nun zumindest noch potenziellen individuellen Zugangs zum Arbeitsmarkt zwar nicht aufgehoben, entpuppt sich m.E. aber durch die Verknüpfung mit aufenthalts- und auch, je nach Bedarf bzw. Nicht-Bedarf, auf Null quotierbaren zugangsrechtlichen Bestimmungen als individueller Nicht-Zugang.

---

<sup>403</sup> vgl. ebd. S. 9, wo aber gleichzeitig auch erwähnt wurde, dass es gerade im Rahmen der OECD "immerhin" schon einmal eine von den Niederlanden ausgehende Initiative für einen Vergleich der Maßnahmen zur Kontrolle und Bekämpfung von illegaler Beschäftigung in verschiedenen europäischen Staaten gegeben hat.

<sup>404</sup> und diese damit quasi aufgehoben hat.

<sup>405</sup> vgl. EG A 2, S. 9f.

<sup>406</sup> vgl. Nowotny 1999, S. 124 sowie auch Biffel 1998, S. 9.

## C. Migrationskontrolle im Spannungsfeld der Behörden: Der Fall Deutschland

1. Kontrolle der deutschen Grenzen – Grenzen der deutschen Grenzkontrolle .....	143
1.1 Grenzen der Zuständigkeit: Intra-staatliche Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen .....	143
1.2 Grenzen der Machbarkeit: Inter-staatliche Opportunitäten und Barrieren .....	167
2. Grenzfall Asyl: Inter-administrative Kooperation und nationale Verfahren .....	174
2.1 Nationalbehördliche Durchsetzungsversuche supra-staatlicher, "europäischer" Imperative .....	175
2.2 Inter-administrative Zusammenarbeit als Austausch von Informationen .....	190
3. Illegale Ausländerbeschäftigung in Deutschland: Ein Kontrollfeld für sich? .....	201
3.1 Der national begrenzte arbeitsmarktpolitische Rahmen .....	201
3.2 Arbeitsplatzkontrolle als behördliche und nationale Aufgabe .....	206

## Migrationskontrolle im Spannungsfeld der Behörden: Der Fall Deutschland

Die Migrationskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland ist durch ein eigentümliches Nebeneinander von Aufgabenbündelung und behördlicher Diversifizierung und Spezifizierung gekennzeichnet. Für die verschiedenen Kontrollfelder wurden zwar *zentrale* Bundesbehörden oder –organe entweder erst geschaffen, wie im Fall des Bundesgrenzschutzes (BGS) oder dem des Bundesamtes für die Anerkennung politischer Flüchtlinge (BAFI) oder aber mit entsprechenden Aufgaben betraut, wie etwa im Fall der Bundesanstalt/agentur für Arbeit (BA). Gleichzeitig erfolgt jedoch die konkrete Durchführung von Kontrollmaßnahmen, gemäß der *föderalen* Struktur der Bundesrepublik, durch lokale Außenstellen oder regionale Untereinheiten dieser Institutionen. Faktische Veränderungen von Migrationsdynamiken zwingen mitunter auch die Kontrollinstanzen zu Re-Strukturierungsmaßnahmen oder Re-Definitionen ihrer Aufgabenstellung. Insbesondere die seit Ende der 1980er Jahre zu beobachtende Verlagerung von politisch mehr oder weniger erfolgreich *regulierter* und entsprechend weitestgehend *kontrollierter* Zuwanderung hin zu zunehmend oder zumindest nun, nicht zuletzt durch die Kontrolle selbst, zunehmend *sichtbar* gemachten *irregulären* Migrationen vermögen die Notwendigkeit und Intensivierung von Kontrollen zu begründen oder können zu deren Rechtfertigung herangezogen werden. Die Fallstudie soll zeigen, wie sich derartige migratorischen Veränderungen auf das strukturelle Gefüge der mit den verschiedenen Arten von Migrationskontrolle betrauten Organisationen in der Bundesrepublik konkret ausgewirkt haben. Gemäß der deutlichen formalen, aber auch arbeitspraktischen Trennung der verschiedenen Kontrollbereiche bzw. -felder, beginnt sie mit der entsprechenden Darstellung der Primärkontrolle des physischen *Erstzuganges* auf das staatliche Territorium durch die Überschreitung der deutschen Grenzen (1.), vor allem von dort aus, wo diese Grenzen gleichzeitig die politisch-geografischen Grenzen der Europäischen Union (EU) absteck(t)en. Dem folgen Beschreibungen der Kontrolle über die Asylzuwanderung (2.) sowie schließlich der Arbeitsplatzkontrolle in Hinblick auf die so genannte illegale Ausländerbeschäftigung (3.). Während sich letzteres auf den durch den (nationalen) Arbeitsmarkt vermittelten *Zweitzugang* bezieht, der einer rein physischen Überschreitung von Staatsgrenzen sowohl zeitlich als auch kontrolltechnisch nachgeordnet ist, steht die Asylkontrolle in einem wesentlich engerem, strukturellem Zusammenhang mit der Grenzkontrolle.

## 1. Kontrolle der deutschen Grenzen – Grenzen der deutschen Grenzkontrolle

Der Trend zur Illegalisierung von Migrationen im Verlauf der 1990er Jahre warf zu Beginn des neuen Jahrtausends für die deutschen Kontrollbehörden offenbar die Frage nach einer Neuordnung ihrer Zuständigkeiten auf. Vor allem der Bundesgrenzschutz (BGS) sah sich mit dem (selbsterzeugten) Problem konfrontiert, vor allem dort an die Grenzen seiner Zuständigkeit zu stoßen, wo irreguläre Grenzübertritte der so genannten organisierten Kriminalität (OK) zugerechnet werden.<sup>1</sup> Diese durch Migrationen, aber auch durch darauf *re-*agierende *Migrationskontrolle* bewirkte Erosion bzw. Diffusion von Zuständigkeitsbereichen, so wie sie nachfolgend (1.1) beschrieben wird, wurde und wird schließlich beschleunigt durch Versuche einer begründeten Zuständigkeitsexpansion seitens anderer Bundesinstitutionen wie dem Bundeskriminalamt (BKA) oder dem Bundesnachrichtendienst (BND). Zusätzliche neue, aber eher technische oder infrastrukturelle Bedingungen für die Grenzkontrolle, die von allen staatlichen Behörden gleichermaßen berücksichtigt werden müssen, jedoch auch für ihre Zwecke genutzt werden können, ergeben sich aus der Mitgliedschaft zur EU bzw. zum so genannten Schengen-Verbund, sofern es sich um von dieser zwischen- oder gar überstaatlichen Ebene ausgehende inter-administrative oder eben politische Initiativen handelt (1.2).

### 1.1 Grenzen der Zuständigkeit: Intra-staatliche Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen

Nach wie vor verfügt in der Bundesrepublik traditionell der BGS über die alleinige Kontrollhoheit über die Grenze, die somit umgekehrt sein alleiniges "Hoheitsgebiet" darstellt. Als Rechtsgrundlage für die Arbeit der Bundesgrenzschutzdirektion (BGS-DIR) in ihrer Eigenschaft als zentrale "Superdienststelle" in Koblenz, aber auch für entsprechend alle nach- oder untergeordneten Dienststellen, inklusive der insgesamt fünf verschiedenen regionalen, so genannten Grenzschutzpräsidien<sup>2</sup> und des für den hier betrachteten Sachverhalts bedeutsamen Bundesgrenzschutzamtes Berlin, dient primär das Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG). In seiner Fassung von 1994<sup>3</sup> sind in § 2 die so genannten

---

<sup>1</sup> vgl. z.B. den Abschnitt zur "Schleuserkriminalität" im so genannten "Bundeslagebild Organisierte Kriminalität" für 2000, herausgegeben vom Bundeskriminalamt (!), BKA 2001, S. 27.

<sup>2</sup> aufgeteilt in "Nord" (mit Sitz in Bad Bramstedt), "Ost" (Berlin), "Mitte" (Fuldatal), "Süd" (München) sowie "West" (Sankt Augustin).

<sup>3</sup> Das ursprüngliche BGSG, mit dem die erst seit Juli 2005 auch explizit so genannte "Bundespolizei" (BPOL) gegründet worden war, stammt aus dem Jahr 1951. Neben den umfangreichen und vielfältigen polizeilichen Aufgaben, die in der zum Zeitpunkt der Erhebung gültigen Fassung geregelt sind, orientiert sich die Arbeit des

grenzpolizeilichen Aufgaben genau definiert, wohingegen § 1 z.B. auch auf darüber hinaus beim Grenzschutz zu berücksichtigende Asyl-oder Postgesetze hinweist. Die praktischen Befugnisse des BGS sind hingegen entweder im Befugnisteil dieses Gesetzes geregelt oder aber, so ein Gesprächspartner in der BGS-DIR:<sup>4</sup> "direkt" im Ausländergesetz, etwa in Bezug auf die Zurückweisung unmittelbar an der Grenze im Gegensatz zur indirekten Ausweisung aus dem Landesinneren. Bestimmte andere Befugnisse sind aber auch etwa aus dem Asylverfahrensrecht ableitbar<sup>5</sup> oder aber aus dem Ausländerrecht (AuslR), wobei hierbei für die Arbeit der Grenzschützer insbesondere § 92a ("Einschleusung von Ausländern") zum Tragen kommt.<sup>6</sup>

Das "System" der Grenzkontrolle in der Bundesrepublik ist unter dem Eindruck zunehmender irregulärer Migrationen so organisiert, dass das BKA speziell für die Strafverfolgung von illegalen bzw. gerade durch deren strafrechtliche Verfolgung erst illegalisierten Grenzüberschreitern zuständig ist, also in Bezug auf das Delikt *ex post* operiert, während der BGS eher "ganzheitlich" agiert, also auch und vor allem *ad hoc* und mitunter auch *ex ante*. Die Arbeit der traditionellen Grenzschützer schließt wesentlich mehr Aspekte mit in sich ein, wobei es hierbei nach Auskunft der BGS-DIR<sup>7</sup> nicht nur um Repression, sondern ebenso um Prävention von illegalen Migrationen, aber gemäß des ganzheitlichen Ansatzes eben auch von darauf folgendem illegalen Aufenthalt geht. Zum Zeitpunkt der Untersuchung, aber auch bis heute gibt es keine nennenswerten Anhaltspunkte dafür, dass dies arbeitsteilig gemeinsam mit dem BKA geschieht. Eher hat sich der Eindruck von in zumindest repressiver Hinsicht miteinander konkurrierenden Bundesorganisationen verfestigt. Auf der föderalen Länderebene sind hingegen sehr wohl funktionierende Arbeitsteilungen oder sogar Ansätze einer inter-administrativen, hier noch: intra-staatlichen Zusammenarbeit zu beobachten. So bestätigte etwa die BGS-DIR auf Nachfrage eine intensive "Partizipation" ihrer lokalen Untereinheiten mit den jeweiligen Landeskriminalämtern (LKA's), den entsprechenden Länderpolizeien und ihren Dienststellen im "Binnenland" in Form von beispielsweise

---

BGS aber auch an anderen Rechtsvorschriften aus etwa dem (damaligen) Ausländergesetz (AuslG), dem Asylverfahrensgesetz (AsylVG) oder dem Luftverkehrsgesetz. Bereits im April 1992 trat zudem das "Gesetz zur Übertragung von Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz" in Kraft.

<sup>4</sup> vgl. EG B 13, S. 2.

<sup>5</sup> Diese können hier aber im Rahmen der Aufteilung in die drei Kontrollfelder vernachlässigt werden.

<sup>6</sup> Hiernach wird die (individuelle) Beihilfe zur illegalen Einreise von "Ausländern" als so genannter *Vergehenstatbestand* definiert (§ 92 a AuslG). Erfolgt eine solche Hilfestellung "gewerbs- und bandenmäßig", also: organisiert, handelt es sich demgegenüber um einen, juristisch "härteren", so genannten *Verbrechenstatbestand* (§ 92 b AuslG); vgl. dazu auch den Kommentar von Hailbronner 1997.

<sup>7</sup> vgl. wiederum EG B 13, S. 4.



gemeinsamen Gruppen, die auf die Bekämpfung, und damit freilich auch: Erzeugung (ML) von Illegalität im Migrationszusammenhang spezialisiert sind.<sup>8</sup>

Die "Erfolge" einer solchen Form der Zusammenarbeit in Bezug auf den Dreischritt Detektion, Aufgriff und Detention von illegalen bzw. auf diese Weise illegalisierten Grenzüberschreitern, so beklagt die BGS-DIR, werden dann jedoch in der Regel der so genannten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zugerechnet, die aber sozusagen organisationsneutral vom Bundesinnenministerium herausgegeben wird. Zudem finden dort nur diejenigen Erwähnung, deren illegaler *Aufenthalts*status im Zusammenhang mit anderen Straftaten auffällig geworden ist.<sup>9</sup> Darüber hinaus gibt es keine gesonderte, geschweige denn gemeinsame Statistik zur illegalen *Einreise* von BGS und BKA. Sehr wohl existiert jedoch eine Eigenstatistik des BGS in Form von jährlichen, so genannten Lageberichten zur "unerlaubten Einreise und Schleusungskriminalität",<sup>10</sup> die nicht mit der PKS konkurrieren (können) und entsprechend nicht mit ihr deckungsgleich sind. Sie enthält etwa auch die durch gemeinsame Ermittlungsgruppen von Landespolizeien und BGS durchgeführten gemeinsamen Aufgriffe in Grenznähe.<sup>11</sup> Nach ihr ist daher der Anteil der Aufgriffe im Inland gegenüber denen unmittelbar an der Grenze weniger hoch als in der PKS. Es kommt hierbei aber immer darauf an, wie die Grenze definiert wird, d.h., ob beispielsweise der aus einem 30 km breiten Streifen bestehende, so genannte "grenznahe Bereich", den der BGS für sich beansprucht, noch dazu gezählt wird oder bereits nicht mehr. Indem dies von den Grenzschützern getan wird, untermauern sie auch in statistischer Hinsicht ihre uneingeschränkte Zuständigkeit und Kompetenz nicht nur an der Grenze selbst, sondern eben auch in diesem Grenzgebiet bzw. an der auf diese Weise verlängerten, oder besser: verbreiterten Grenze sowie zusätzlich an bestimmten Punkten im dann folgenden Binnen- oder Hinterland, nämlich an internationalen Bahnhöfen und (vom BGS so genannten "Problem"-) Flughäfen.<sup>12</sup> Während die BGS-Statistik lediglich "direkte" Aufgriffszahlen enthält, ist die PKS eine reine Ausgangsstatistik in Bezug auf Strafverfahren, die eben auch die Länge der Ermittlungsverfahren, mitunter verfälschend, miteinschließt, obwohl das so genannte "Schleusen" zunächst einmal nichts anderes ist als illegaler bzw. illegalisierter

---

<sup>8</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>9</sup> vgl. z.B. die PKS 2000, herausgegeben vom BMI 2001, S. 49, nach der ein "beachtlicher Teil der nach Deutschland geschleusten Ausländer ... zugleich häufig Opfer skrupelloser Menschenhändler (ist), für die sie oder durch deren Vermittlung sie unter oft menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten oder der Prostitution nachgehen" (ebd.).

<sup>10</sup> vgl. z.B. BGS-DIR 2000.

<sup>11</sup> vgl. ebd., S. 21.

<sup>12</sup> ebd., S. 1.

Grenzübertritt, also im Hohheitsgebiet der des BGS zu verorten ist. Mit einer dem entsprechenden Argumentation versucht der BGS, die Existenz eigener BGS-Statistiken zu rechtfertigen,<sup>13</sup> gleichzeitig wurde aber zum Zeitpunkt der Untersuchung kein Monopol auf so genannte Lageberichte beansprucht und für das Jahr 2000 sogar ein gemeinsam von BGS und BKA herausgegebenes "Bundeslagebild Schleusungskriminalität" angekündigt, das gemeinsam abgesprochen werde und bei dem es in erster Linie darum gehe, die bisherigen BGS-Statistiken eben durch Berücksichtigung auch der Ermittlungsverfahren zu vervollständigen.<sup>14</sup>

Die so genannte "Nacheile" über den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des BGS von 30 Kilometern hinter der Grenze hinaus wird nach Auskunft der Leitung des Dezernats Grenzpolizeiliche Aufgaben bei der BGS-DIR mit den entsprechenden Dienststellen der jeweiligen Länderpolizeien abgestimmt. Die "Masse" der Aufgriffe erfolge jedoch bereits innerhalb dieses Streifen,<sup>15</sup> wo dann auch mit einigem Erfolg die so genannten Schleierfahndungen durchgeführt werden. Österreichische Grenzschrützer halten diese deutsche Form der unmittelbaren, aber dennoch: Post-(Erst) Zugangskontrolle auch aus ihrer nachbarschaftlichen Sicht schon allein deswegen für notwendig, weil man selbst für Fahrzeuge, die etwa von Südtirol über den Brenner kämen, "maximal" dreißig Minuten Zeit habe, sie zu kontrollieren, bevor sie schon wieder an der nächsten, also deutschen Grenze seien. Zwar sei die Schleierfahndung noch "reine Sache" des BGS, aber es gebe (zum damaligen Zeitpunkt) bereits in Zusammenarbeit mit Bayern eine "Absichtserklärung" bezüglich gemeinsamer deutsch-österreichischer Teams<sup>16</sup>. Der BGS ist also mit Ausnahme von bestimmten Seewegen bzw. -häfen, für die die Wasserschutzpolizeien Hamburg und Bremen zuständig sind, zuständig für alle Erstzugangs- sowie in einem bestimmten geografischen Rahmen Post-Zugangskontrollen, während das BKA in der Regel für die Strafverfolgung von denjenigen zuständig ist, die diese Erstzugangs- oder auch primären Territorialkontrollen zwar zunächst überwinden konnten, deren illegaler Aufenthaltsstatus dann aber später und dann oft bei ganz anderen Gelegenheiten enttarnt und somit: *gemacht* wird: Etwa dann, wenn diese Grenzüberschreiter sich nicht so unauffällig verhalten, wie ihr

---

<sup>13</sup> vgl. EG B 14, S. 4.

<sup>14</sup> vgl. EG B 13, S. 8. Ein solches Lagebild in gemeinsamer Herausgeberschaft hat es dann aber in der Form nicht gegeben. Vielmehr existieren seit 2000 weiterhin die jährlichen Lageberichte "Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität" des BGS und die Lagebilder "Menschenhandel" des BKA mit je unterschiedlicher Schwerpunktsetzung nebeneinander.

<sup>15</sup> vgl. EG B 13, S. 5.

Status es erfordern würde<sup>17</sup> und sich dann etwa bei Wohnungsdurchsuchungen oder Kontoüberprüfungen aus anderen Gründen Hinweise auf eine Schleusung finden.<sup>18</sup> In Deutschland wurde und wird aber in diesem Zusammenhang weder in der einen noch in der anderen Behörde von einer Arbeitsteilung, oder zumindest nicht von einer *erfolgreichen* Arbeitsteilung gesprochen. Vielmehr hat der Autor anhand der bei der BGS-DIR und beim BKA geführten Gespräche den Eindruck gewonnen, dass hier ein Zuständigkeits- und Kompetenzgerangel stattfindet und man somit eher von *konkurrierenden* Organisationen sprechen kann, was sich eben z.B. auch darin äußert, dass sie je eigene Aufgriffsstatistiken herausgeben, einmal als gesonderter, aber umfassender BGS-"Schleuser"-Bericht<sup>19</sup> und zum anderen als spezifischer Bestandteil bzw. Unterkapitel der PKS oder aber als spezifischeres jährliches BKA-Lagebild zum so genannten "Menschenhandel".<sup>20</sup> In Bezug auf letzteren sieht etwa der (damalige) Präsident des Bundesgrenzschutzpräsidiums Ost nur "geringe Chancen", diesen "bereits an der Grenze zu unterbinden", da Bürger aus bestimmten osteuropäischen (Anrainer-) Staaten wie Polen oder Tschechien jederzeit visafrei, etwa als Touristen, einreisen könnten.<sup>21</sup> Bei der Aufdeckung "reiner", so genannter (Grenz-) Kontrolldelikte wird demgegenüber der Arbeit der Grenzkontrollbehörden aber "höchste Wirksamkeit" konzidiert.<sup>22</sup>

Der BGS rühmt sich nichtsdestotrotz im Unterschied zu dem auf die "reine" Strafverfolgung beschränkten BKA ob seiner "ganzheitlichen" Operationsweise, die auch deswegen sogar Elemente der Prä-Zugangskontrolle enthält, da ja durch die Erstzugangs- oder eigentlichen Grenzkontrollen das Risiko einer unmittelbaren Zurückweisung droht, das bei einer

---

<sup>16</sup> vgl. EG A 11, S. 27; derartige binationale Kontrollen waren in der Folge lediglich in Ausnahmefällen und ausschließlich in Zusammenarbeit mit der bayerischen Grenzpolizei (BGP) möglich, da die übrigen Bundesländer dem Prinzip der Schleierfahndung nach wie vor skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

<sup>17</sup> zu den Erfordernissen des so genannten Lebens (und Überlebens) in der Illegalität vgl. als Fallstudien z.B. für Deutschland Alt 1999 und 2003.

<sup>18</sup> vgl. EG B 14, S. 10.

<sup>19</sup> vgl. etwa BGS-DIR 2000.

<sup>20</sup> vgl. z.B. BKA 2001; Definiert man diesen Begriff "weich" bzw. weit, so ließe sich auch die Einschleusung von "ausländischen" Personen als spezifische Form des "Handels mit Menschen" definieren und darunter subsumieren. Gemeint ist er hier allerdings ausschließlich in seinem "engeren", strafrechtlichen Sinne nach §§ 180 b und 181 des Strafgesetzbuches (StGB), wonach es sich bei "Menschenhandel" vor allem um Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung handelt (Zwangsprostitution).

<sup>21</sup> vgl. Walter 1998, S. 475; Personen aus anderen, vor allem ehemaligen Sowjet- bzw. GUS-Staaten sind hingegen auf gefälschte Ausweisdokumente und/oder von den deutschen Botschaften vor Ort ausgestellte Besuchervisa angewiesen. Erst die so genannte "Visa-Affäre" anno 2005 ließ diesbezüglich eine Debatte um eine vermeintlich "laxe" Visa-Vergabep Praxis insbesondere in der ukrainischen Hauptstadt Kiew in den Jahren 1999 bis 2003 aufkeimen, die wohl zu einer nicht ausreichenden oder zumindest nur lückenhaften kriminalstatistischen Erfassung des "Menschenhandels" während dieser Jahre geführt hat (vgl. etwa Süddeutsche Zeitung Nr. 49/2005, S. 6). Dies täuscht allerdings m.E. darüber hinweg, dass es sich bei so genannter "illegaler Migration" ohnehin um ein empirisch "unfassbares" Phänomen handelt bzw. suggeriert eben das Gegenteil.

<sup>22</sup> vgl. Walter 1998, S. 275.

Migrationsentscheidung mit einkalkuliert werden muss, während ein Strafverfahren lediglich für diejenigen in Frage kommt, die bereits erfolgreich durch die Kontrollen "durchgeschleust" worden sind.<sup>23</sup> Eine solche erste "Filterfunktion" der unmittelbaren Grenzkontrollen wird zwar auch vom BKA konzediert, dies dann allerdings genau umgekehrt als wiederum nur "eingeschränkte Zuständigkeit" des BGS bewertet: Während es beim BGS lediglich um eine *strategische* Auswertung von Informationen zur Verhinderung der illegalen Einreise gehe, würden beim BKA diese und andere Information gebündelt und *operativ* ausgewertet, wobei es nicht nur um die Koordination von Ermittlungsverfahren gehe, sondern das BKA auch selbst, etwa gegenüber der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität, die zunehmend ins Inland diffundiere, initiativ werden könne. Diese Arbeit finde aber "praktisch außerhalb der Öffentlichkeit" statt, weswegen ein "schiefes Bild" entstanden sei, da die Arbeit des BGS eben sichtbarer und "vor Ort" passiere, letztlich aber auf die gebündelten Informationen des BKA angewiesen sei.<sup>24</sup>

Das BKA klagt, ohne dies als Vorbild zu nennen (und bis dato erfolglos), genau so eine Stelle ein, wie es sie etwa in Österreich in Form der so genannten Zentralstelle zur Bekämpfung der dort so genannten Schlepperkriminalität (ZBS) bereits gibt.<sup>25</sup> Sämtliche zuständigen (Exekutiv-) Behörden sind dort dazu verpflichtet, der ZBS all ihre Fälle bekannt zu geben. Dem BKA schwebt solch eine Instanz insbesondere für eine effektive Bekämpfung von so genannten (Personen-) Schleusungen vor, für die es schon allein deswegen eine Zentralstellung der Zuständigkeit reklamiert, weil sie dem OK-Bereich zugerechnet werden. Laut Leitung der Abteilung Schleusungskriminalität beim BKA soll diese Form der organisierten Kriminalität durch die, perspektivisch auch interstaatliche, Etablierung einer solchen Zentralstelle für das "Gesamphänomen" den "gesamtpolizeilichen" Stellenwert bekommen, den sie "verdienen" und damit der Grenzschutzdirektion, die das Phänomen eben nur ausschnittsweise wahrnehme, "ihren Rang streitig" machen.<sup>26</sup> Im Rahmen der so genannten behördenübergreifenden Zusammenarbeit gibt es aber schon einen Abstimmungsbedarf mit dem Ziel der Konkurrenz*minimierung*, was auch deshalb möglich sei, da "der Kuchen so groß (ist), dass man sich je nach Interesse, Personal und begrenzten Ressourcen seine Bereiche aussuchen kann" und auch muss, denn notwendig sei eine "vernünftige Arbeitsteilung", derzeit gebe es aber lediglich eine Übergangssituation,<sup>27</sup> die sich

---

<sup>23</sup> vgl. EG B 14, S. 4 und 8 sowie zum Stellenwert der Schleusungskriminalität den nachfolgenden Abschnitt.

<sup>24</sup> vgl. EG B 10, S. 9f. und 15.

<sup>25</sup> vgl. dazu ausführlicher die entsprechenden Ausführungen im vorangegangenen (Länder-) Kap. B 1.1b.

<sup>26</sup> vgl. EG B 10, S. 14.

<sup>27</sup> vgl. ebd., S.15.

jedoch auch im weiteren Verlauf nach 2000 nicht entscheidend geändert hat und die, würde man dies bestimmten Effektivitäts- und Effizienzkriterien entsprechend bewerten, mit zu viel Konkurrenz belastet ist.

Dieses Konkurrenzproblem besteht in erster Linie darin, dass der BGS sich als zentrale, sozusagen praktische Bekämpfungsstelle in Bezug auf illegale Einreise betrachtet und einerseits ein entsprechendes Kompetenz-, Verantwortungs- und Zuständigkeitsmonopol für sich beansprucht, andererseits aber bei der Strafverfolgung dem BKA in gewisser Weise das (Kontroll-) Feld überlassen muss. Beide Stellen versuchen ihre Aufgabe als die jeweils wichtigere darzustellen, was als Selbstwahrnehmung und, gegenüber dem Autor oft überstilisierte Selbstpräsentation von Organisationen ja zunächst auch nicht verwundern muss. Dennoch entstand im Rahmen der dort im Frühjahr des Jahres 2000 geführten Expertengespräche der in der vergleichenden Zusammenschau der verschiedenen Gesprächsprotokolle und/oder -transkripte sich verfestigende Eindruck, dass diese positive Selbstinszenierung der verschiedenen, an den Grenzkontrollmaßnahmen beteiligten Behörden in Deutschland eher *gegeneinander* stattfindet. Eine solche Konkurrenz ist aber organisationsstrukturell und dabei auch strukturgeschichtlich leicht begründbar: Die Bundesrepublik verfügt eben mit dem BGS seit 1953 traditionell über eine *zentrale* Grenzschutzbehörde,<sup>28</sup> der zudem seit 1976 auch eine "Zentralstelle Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität" (ZUES) zu- bzw. untergeordnet ist,<sup>29</sup> während die Polizei eher länderbezogen arbeitet und es schon deswegen gewisse Kooperationsbarrieren gibt. Auch nach, durchaus kenntnisreicher, (Fremd-) Einschätzung oder Spiegelung durch die österreichische ZBS<sup>30</sup> haben die LKA's wesentlich mehr Kontakte zum BGS als das BKA, dessen Vertreter jedoch bei internationalen oder europäischen Treffen "eigentlich" immer wortführend für den deutschen Fall seien, während Repräsentanten des BGS dort oft nur "heimlich durch die Hintertür" auftauchten.<sup>31</sup> Dies illustriert nun wiederum das Dilemma, dass die Grenzkontrolle zwar nach wie vor als staatliche Aufgabe betrachtet wird, andererseits aber Grenzüberschreitungen, die kriminell organisiert sind, einer inter-staatlichen

---

<sup>28</sup> Erst 1961 wurde allerdings die damalige "Passkontrolldirektion" als Bundesmittelbehörde mit bundesweiter Zuständigkeit in Koblenz in (Bundes-) Grenzschutzdirektion (BGS-DIR) umbenannt und damit schon eine Erweiterung und Vertiefung des Aufgabenspektrums angedeutet.

<sup>29</sup> die allerdings erst seit 1992 so genannt wird; vorgängige Grundlage dieser Einrichtung war ein Beschluss der damaligen ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, die BGS-DIR damit zu beauftragen, Daten und Erkenntnisse über die "illegale Einreise von Ausländern" (so der ursprüngliche Name) zu erheben, (zentral) zu sammeln und ggf. an andere damit befassende Bundes- und Länderbehörden weiterzuleiten, um dann im Zusammenwirken "geeignete Bekämpfungsstrategien und -maßnahmen ... zu entwickeln und umzusetzen" (BGS-DIR 2000, S. 40).

<sup>30</sup> vgl. auch Kap. E 2.1 weiter unten.

Abstimmung zwischen für die Bekämpfung der OK verantwortlichen Behörden verschiedener Länder bedürfen. Im deutschen Fall stellt sich dann unmittelbar die Frage nach der Zuständigkeit. Die Kompetenzabgrenzungen zwischen BGS und BKA verwischen in dem Moment, wo Grenzüberschreitung als kriminelles Delikt wahrgenommen und durch dessen Bekämpfung generiert wird.

Allein gemessen an den Aufgriffsstatistiken und unter dem Vorbehalt, dass etwa die "Dunkelziffer" auch individueller Grenzübertritte ja nicht so ohne weiteres bestimmbar ist, machen organisierte Schleusungen den Großteil aller so genannten illegalen Grenzübertritte aus. Nach Einschätzung eines Verantwortlichen beim BKA handelt es sich bei der Schleusungskriminalität um eine Form des "modernen Menschenhandels", bei dem die Geschleusten oft Jahre bräuchten, um "den Schleuserlohn abzarbeiten".<sup>32</sup> Die Zunahme der so genannten unerlaubten Einreise an den (damaligen) Schengen-Außengrenzen wird seitens der BGS-DIR durch den "Einfluss der jugoslawischen Staatsgrenzen", vor allem in Zusammenhang mit den dortigen verschiedenen Bürgerkriegen der 1980er und 1990er Jahre wie zuletzt im Kosovo, also mittels einer einfachen Korrelation, zu erklären versucht.<sup>33</sup> Wichtiger erscheint aber, und darauf wird dann aus politischer, behördlicher, aber auch wissenschaftlicher Perspektive entsprechend auch immer wieder gerne hingewiesen,<sup>34</sup> dass es sich um eine äußerst marktförmig und hochgradig organisierte Form der illegalen Migration handelt, die schon allein deswegen nur sehr schwer effektiv zu bekämpfen ist, weil sich spätestens seit Ende der 1980er Jahre eine Grenze eben nicht mehr in der Weise vollständig "absichern" lässt, wie dies vielleicht lange Zeit während des so genannten Kalten Krieges durch die Berliner Mauer oder zuletzt noch zwischen Hong Kong und China durch Großbritannien möglich gewesen ist. Die Tatsache, dass sogar Garantien für Schleusungen ausgesprochen werden können, zeigt, dass ein Grenzübertritt prinzipiell in jedem Fall möglich ist, auch wenn er mehrere Versuche erfordert. Solche so genannten Garantieschleusungen, so möchte man hinzufügen, sind nur deswegen möglich, weil diese auf dem Migrationsmarkt auch nachgefragt werden; zumindest von denjenigen, die es sich leisten können. Seitens des BKA wurde dann auch betont, dass der Anreiz für die Schleuser bzw. die verschiedenen Arten von Helfern vor allem darin besteht, dass mit dem "gesamten Schleusungsbereich"

---

<sup>31</sup> vgl. EG A 11, S. 12.

<sup>32</sup> vgl. EG B 10, S. 9; hier wird der Terminus "Menschenhandel" also explizit und ganz im Gegensatz zur "eigentlich" BKA-affinen engen, strafrechtlichen Definition (vgl. Fn. 20) weit(er) ausgelegt, wohl nicht zuletzt, um (zumindest verbal) in Kompetenz- und Verantwortungsbereichen des BGS zu "wildern".

<sup>33</sup> vgl. EG B 13, S. 7.

<sup>34</sup> vgl. zuletzt z.B. Heckmann/Neske/Rühl 2004.

inzwischen "mehr oder mindestens genau so viel" Geld zu verdienen sei wie im Drogenbereich, die Strafen aber demgegenüber wesentlich niedriger seien; entsprechend geringer sei das "Kalkulierungsrisiko" und umso höher die Wahrscheinlichkeit eines positiv ausfallenden Kosten-Nutzen-Kalküls. Ein Schleuser agiere im Unterschied zu einem Fluchthelfer nicht aus humanitären Gründen, sondern aus "reinem Eigennutz" und "marktförmig" auf einen "finanziellen Gewinn" ausgerichtet.<sup>35</sup> Nach Angaben bzw. Schätzungen des BND, der sich schließlich als *dritte* Bundesbehörde in zusätzlicher Konkurrenz zu BGS und BKA dazu berufen fühlt, sich mit der so genannten "illegalen Migration" zu beschäftigen,<sup>36</sup> beläuft sich der jährliche Umsatz von Schleuserorganisationen, die ihre Klientel auf das ein oder andere staatliche Territorium der EU schmuggeln sowie darüber hinausgehende Dienstleistungen zur Verfügung stellen, gemessen am Jahr 2000, auf etwa 10 Milliarden DM bzw. 5 Milliarden Euro.<sup>37</sup> In einer "vertraulichen", "amtlich geheim gehaltenen Verschlussache" des BND über "illegale Migration nach Europa" vom Januar 2001 wird zudem vermutet, dass es vor allem restriktive Migrationspolitiken sind, die zu einer gestiegenen Inanspruchnahme der Angebote professioneller Schleuserorganisationen durch Migranten und entsprechend zu einer erhöhten Aktivität dieser Organisationen geführt haben.<sup>38</sup>

Die Schwierigkeit bei der Bekämpfung dieser hochgradig organisierten und komplexen Kriminalitätsform besteht darin, dass sich zunehmend auf verschiedene Teilbereiche oder -aspekte der Schleusung spezialisiert wird im Sinne einer "Arbeitsteilung" zwischen verschiedenen Organisationen bezüglich der verwendeten Verkehrsmittel, der zwischenzeitlichen Unterbringung und der Routen- und Teilroutenfestlegung und -bewältigung, was sich nach Angaben des BKA dann eben in so genannten kleineren Logistik-Delikten äußert,<sup>39</sup> ohne dass dabei die Initiatoren oder Hauptorganisatoren der Schleusungskette ausfindig gemacht werden könnten. Einen entsprechend organisierten

---

<sup>35</sup> vgl. EG B 10, S. 10.

<sup>36</sup> Legitimiert wird dies zum einen *formell* damit, dass der (Regierungs-) Auftrag dieses seit April 1956 existierenden Auslandsnachrichtendienst des Bundeskanzleramtes eben darin besteht, Informationen über all das zu sammeln, was eben aus dem "Ausland" heraus die (innere) Sicherheit der Bundesrepublik gefährden könnte; und zum anderen *inhaltlich* damit, dass dies eben durch die "Potenziale der illegalen Migration in Richtung Deutschland und den gesamten Schengen-Raum" der Fall sei. Deshalb gehöre es zum "Auftragsprofil" (auch!; ML) des BND, "die häufigsten Migrationsrouten und den Modus operandi der Schleuserbanden zu erkennen, zu analysieren und zu beschreiben." (Adam 2004, S. 85). Im durchaus arbeitsteiligen Sinne wird es weiterhin als Aufgabe des BND betrachtet, "die Strafverfolgungsbehörden bei ihrer Arbeit durch Hinweise auf Namen und Organisationsstrukturen von Schlepperbanden zu unterstützen" (BND 2005, S. 56).

<sup>37</sup> vgl. auch aktuell(er), in der Summe gleich bleibend, BND 2005, S. 56.

<sup>38</sup> vgl. aktuell ebd. bzw. für den Untersuchungszeitraum BND 2001, S. 96, wo es zudem heißt, dass (auch umgekehrt) "legale Auswanderung in attraktive Zielländer zunehmend erschwert wird".

<sup>39</sup> vgl. EG B 10, S. 12.

Migrationsmarkt kann es nur deswegen in dieser expansiven und auch hochgradig komplexen und differenzierten Form geben, weil eben einerseits legale Migrationskanäle nach Europa, um ein dem Schleusen entsprechendes Bild zu verwenden, zumindest in der jüngsten Vergangenheit zusehends migrations*politisch* verengt wurden<sup>40</sup> und andererseits gerade die darauf reagierende praktische Migrationskontrolle auch immer wieder neue Gelegenheiten schafft, sie zu umgehen. Denn jede Gesetzesänderung auf der politischen *Entscheidungs-* und jede neue Kontrollmaßnahme auf der praktischen *Kontrollebene* bietet auch immer neue Ansatzpunkte, quasi nach der Devise "Not macht erfinderisch" neue Schleusungsvarianten oder auch -routen zu entwickeln. Je restriktiver sowohl Gesetzgebung als auch Kontrollmaßnahmen sind, umso professioneller und effektiver wird die illegale Migration organisiert. Denn gerade Schleuser müssen "naturgemäß" auf solche Barrieren reagieren, weil ihre Umgehung ja ihr Geschäft, ihre Dienstleistung ist, die sie anbieten und die aber natürlich auch immer teurer wird, je schwieriger sich die Durchführung dieser Umgehung gestaltet.

Diese Form der illegalen Migration ist also, wie alle anderen auch, lediglich eine, hier aber: allen Seiten bewusste Re-Aktion auf politische Entscheidungen und, damit (ursächlich) verbunden, entsprechende behördliche Kontrollpraxen. Man könnte von einem "Wettrüsten"<sup>41</sup> oder von einer "Interaktionsspirale"<sup>42</sup> zwischen staatlichen Behörden und ihren somit selbst aufgebauten "Gegenspielern" sprechen, die sich in (endliche?) Höhen schraubt. Diese Formulierung impliziert aber die Frage, ob nicht irgendwann ein quasi natürlicher Sättigungspunkt erreicht ist oder es ihn möglicherweise schon gibt bzw., ob es auch zu Bremsungen dieser dann "wechselseitigen" Strukturbildungsdynamik kommen könnte: Einerseits dadurch bedingt, dass Restriktionen politisch immer schwerer durchzusetzen sind oder bestimmte Kontrollmaßnahmen sich totlaufen und auf der anderen Seite aber auch dadurch, dass illegale Migration immer teurer, schwieriger und auch riskanter wird.<sup>43</sup> Unabhängig davon kann man das gleiche Phänomen aber ebenso als eine Eigendynamik im Sinne eines wechselseitigen Sich-Hochschaukelns zwischen Kontrollmaßnahmen staatlicher Behörden und Kontrollumgehungsmaßnahmen ihrer, somit selbst aufgebauten, Gegenspieler beschreiben, das dann eben auf beiden Seiten zu den beschriebenen, hochgradig komplexen Organisationsbildungen führt. Oder einfacher ausgedrückt: Das, was man bekämpft, hat man

---

<sup>40</sup> vgl. BND 2001, S. 97; Parallel ist allerdings ein gegenläufiger Trend einer zunehmenden (Wieder-) Öffnung für zur Befüllung von Arbeitsmarktlücken explizit *erwünschte* Migranten zu beobachten, sowohl national via Einführung so genannter Green Cards für ausländische Fachkräfte als auch von der europäischen Ebene ausgehend (vgl. etwa KOM 2000 (757)).

<sup>41</sup> wie zuletzt z.B. Heckmann/ Neske/ Rühl 2004, S. 3.

<sup>42</sup> in Anlehnung etwa an Müller-Schneider 2000, S. 302; vgl. auch ders. in: Allmendinger 2001, S. 665 ff.



nicht nur selbst erzeugt, sondern man reproduziert es auch permanent, gerade *indem* man es bekämpft.<sup>44</sup>

Die konkrete Bekämpfung (und Erzeugung) der Schleusungskriminalität durch den BGS wird auf der Grundlage der so genannten (Drei-) Säulentheorie durchgeführt: Die *erste* Säule besteht aus dem Einsatz von Dokumentenberatern unmittelbar in den Heimatländern.<sup>45</sup> Die *zweite* steht für die seit 1997 bestehende repressive Komponente dieser Arbeit. Dabei führt der BGS auf der Grundlage von § 92 AuslG selbst Ermittlungen durch.<sup>46</sup> Dadurch, dass dies an jedem Grenzschutzamt möglich ist, kann eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren vom BGS durchgeführt werden. Schließlich verkörpert die *dritte* Säule die konsequente Rückführung der aufgegriffenen bzw. ermittelten geschleusten Migranten. Alle drei Bereiche, also Präventiv-, Ermittlungs- bzw. Detektions- und Rückführungsmaßnahmen sind in der Selbstbeschreibung der BGS-DIR "eng miteinander verzahnt".<sup>47</sup> Der genaue technische Ablauf der als "ganzheitlich" stilisierten Kontrollen beginnt mit so genannten "lagebildabhängige Kontrollen" nach BGS-G, §22, Abs. 1a. Als unmittelbare Grenzkontrollen sind diese jedoch nicht mit der eher bereits fahndungstechnischen Maßnahme der so genannten Schleierfahndung zu verwechseln, die ja nicht direkt *an* der Grenze, sondern im so genannten grenznahen Bereich durchgeführt wird. Die lagebildabhängigen Kontrollen werden hingegen nicht nur an den Schengen-Außengrenzen, sondern eben je nach Aussagekraft der Lagebilder auch an den Schengen-Innengrenzen durchgeführt. Die Lagebilder selbst werden von den örtlichen Dienststellen erstellt, also durch die jeweiligen Grenzschutzämter, die dann auch die "operativ Tätigen" sind. Die Aufgaben der Grenzschutzdirektion beschränken sich dabei auf die Bereiche "Beratung und Service". Verbindungsbeamte liefern zunächst Informationen darüber, wo genau vermutlich "Ströme" von irregulären Grenzüberschreitern oder Geschleusten an die deutschen Grenzen gelangen werden. Diese werden dann zur "Steuerung der Hinweise" für die operativ tätigen Ämter dezidiert ausgewertet; wobei die Aufgaben der BGS-DIR immer nur "rein strategisch und nicht operativ sind. Die konkrete Umsetzung dieser Lagebildauswertungen in kriminalpolizeiliche Maßnahmen" erfolgt stets direkt vor Ort. Nach damaliger Auskunft der BGS-DIR gelangten die meisten "Illegalen"

---

<sup>43</sup> wie im übrigen auch Müller-Schneider konzidiert, vgl. ders. 2000, S. 305.

<sup>44</sup> Es kann sich somit also genau jener Zirkel oder Kreislauf zwischen Migrationspolitik, illegaler Migration und Migrationskontrolle selbst aufrechterhalten, der oben in Kap. A 1.1 als zu erklärender Sachverhalt in Form des Migrations-Kontroll-Politik- (MKP) –Spannungsfeldes beschrieben und illustriert worden ist (siehe Abb. 1 in Kap. A 1, S. 9.

<sup>45</sup> vgl. EG B 13, S. 3.

<sup>46</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>47</sup> EG B 13, S. 5.

ohne Visa bis zu den deutschen Schengen-Außengrenzen, also entweder bis zur deutsch-tschechischen oder zur deutsch-polnischen Grenze. Von dort wäre es dann nur noch "ein Sprung", zudem kämen aber auch viele "Illegale" aus Italien, also befänden sich bereits im so genannten Schengen-Land. Entsprechend wäre es, entgegen der öffentlichen Einschätzung und aller europapolitischen Absichtserklärungen, "eigentlich" *nicht* so, dass die Intensität der Grenzkontrollen seit In-Kraft-Treten des Schengener Durchführungsabkommens (SDÜ) nun gerade an den Schengen-Außengrenzen zugenommen hat, sondern im Grunde "genau umgekehrt", dass es sogar mehr Kontrollen an einigen Schengen-Binnengrenzen geben würde, wie etwa der zu Österreich, vor allem aufgrund des Transits von Osteuropa, aber eben auch von Italien.<sup>48</sup>

Während die Arbeit des BGS sich im Bereich der mittel- oder unmittelbaren Grenzkontrolle laut heroischer Selbsteinschätzung in erster Linie auf den Aspekt der "Verhinderung einer Gefährdung von Menschen" bezieht und dabei vor allem derjenigen, die sich in die "Schleuserfalle" begeben haben, und dabei auch für sich in Anspruch nimmt, eine präventiv abschreckende Wirkung zu erzeugen,<sup>49</sup> besteht die gesetzliche Grundlage für die Bekämpfung der Schleusungskriminalität durch das BKA darin, dass es sich de jure um diejenige kriminalpolizeiliche Zentralstelle handelt, die für *alle* Angelegenheiten der Strafverfolgung zuständig ist und daher eben *auch* für die Schleusungskriminalität in ihrer Eigenschaft als spezifische Form der OK. Zwar ist die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben in der föderal strukturierten Bundesrepublik Angelegenheit des jeweiligen Bundeslandes, doch wird die Notwendigkeit einer solchen bundesweit und länderübergreifenden Zentralstelle explizit "migrationsnah" damit begründet, dass die (potenzielle) Mobilität von Straftätern über Länder- und auch Staatsgrenzen hinausreicht.<sup>50</sup> Die im so genannten BKA-Gesetz (BKAG) in der Fassung von 1997<sup>51</sup> festgelegten, genauen Aufgaben dieser polizeilichen Zentralstelle, die wesentlich enger mit Behörden und Datenbanken anderer Staaten vernetzt ist als der BGS in seiner (in dieser Hinsicht: begrenzten) Eigenschaft als "Polizei des Bundes", bestehen dann in erster Linie aus der Abwicklung des, eben auch: inter-staatlichen Schriftverkehrs und der so genannten operativen Auswertung von Ermittlungsverfahren. Dabei werden auch diejenigen Verfahren absorbiert, die zwar durch den BGS eingeleitet worden sind, aber aufgrund

---

<sup>48</sup> vgl. ebd., S. 8.

<sup>49</sup> vgl. EG B 13, S. 2.

<sup>50</sup> vgl. im Grundgesetz (GG) Art. 87, Abs. 1.

<sup>51</sup> als so genanntes "Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten", dessen Erstfassung mit der Einrichtung des BKA im Jahr 1951 einher ging.

fehlender kriminaltechnischer Ressourcen nicht an Ort und Stelle fortgeführt und abgeschlossen werden können. Das BKA koordiniert jedoch nicht nur diese verschiedenen, also auch sozusagen fremdeingeleiteten Ermittlungsverfahren, sondern kann laut BKAG auch selbst gegenüber der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität "in bestimmten Fällen" initiativ werden.<sup>52</sup> Dies untermauert den gestiegenen Stellenwert dieser Bundesbehörde in Bezug auf die Bekämpfung illegalisierter Migration, für die der BGS somit und nicht zuletzt aufgrund seiner nationalen Beschränkungen nicht mehr ohne weiteres eine Monopolstellung für sich in Anspruch nehmen kann. Er hat sich zwar im Laufe der vergangenen Jahrzehnte zunehmend zu einer Art "Generalpolizei" entwickelt, deren Aufgaben weit über die des reinen Grenzschutzes hinausgehen, doch sind seine Mittel hinsichtlich kriminalisierter Formen von Migration schon allein deswegen begrenzt, weil es sich eben um eine ausschließlich nationale *Bundespolizei* handelt, die einer demgegenüber grenzüberschreitenden, zunehmend internationalisierten Form der OK schon allein deswegen relativ machtlos gegenübersteht, da ihr Zuständigkeits- und Kompetenzbereich nicht (oder zumindest nicht mehr als 30 km) über die deutschen Grenzen hinaus ausgedehnt werden kann. Entsprechend beansprucht das BKA, die "eigentliche" oder originäre Zentralstelle eben *auch* für die Bekämpfung des Schleusertums als *eine* spezifische, internationale Form der OK zu sein bzw. eine solche in Form der ZEUS in ihrem Organisationsgefüge zu platzieren. Dies wird dann auch statistisch zu begründen versucht, indem darauf hingewiesen wird, dass prozentual mehr Aufgriffe auch weit hinter der unmittelbaren Grenznähe bzw. jenseits des definierten BGS- "Hoheitsgebietes" bis 30 km hinter der Grenze zu verzeichnen sind als direkt an der Grenze.<sup>53</sup> Mit eingerechnet sind dabei jedoch auch eben jene Aufgriffe, die aus anderen kriminalpolizeilichen Ermittlungsgelegenheiten hervorgehen, die sich also beispielsweise aus der Überprüfung eines Kontoauszugs aus einem anderen Grund "zufällig" ergeben, da dort eine Buchung als Schleuserlohn identifiziert werden kann oder ähnliches. Daraus wird dann seitens des BKA geschlossen, dass der BGS zumindest nicht mehr allein als die maßgebliche Instanz zu betrachten ist, die illegale Migrationen effektiv bekämpfen kann.<sup>54</sup> Umgekehrt betont der BGS aber mit einigem Recht die Bedeutung der Grenze und des Grenzschutzes als vorgängige, präventive und damit auch prioritäre Bekämpfungsmaßnahme und nimmt die

---

<sup>52</sup> Dazu zählt eben unter anderem die hier relevante "Verfolgung von organisierten terroristischen Vereinigungen", zu denen eben auch so genannte Schleuserbanden gehören. Die Zuständigkeit des BKA für eine entsprechende Strafverfolgung ist dabei allerdings an die (formale) Bedingung geknüpft, dass eine "Sachaufklärung im Ausland erforderlich" ist, was aber bei der überwiegenden Mehrheit der Fälle sozusagen in der Natur der Sache liegt.

<sup>53</sup> vgl. EG B 10, S. 9

<sup>54</sup> vgl. ebd., S. 11.

beschrieben Fälle, die erst *nach* der eigentlichen Migration ausfindig gemacht werden, bewusst aus *seinen* Statistiken heraus.<sup>55</sup>

Aus der Perspektive des BKA ist die Grenze allein jedoch nicht mehr ohne weiteres gleichzusetzen mit dem weitaus differenzierteren Problem der Schleusungskriminalität, das sich vor allem seit dem Fall des so genannten Eisernen Vorhangs immer mehr auch ins Binnen- bzw. Inland verlagert habe, weshalb der BGS keine "Allzuständigkeit" mehr dafür beanspruchen könne.<sup>56</sup> Aus Gründen der Legitimation je eigener Arbeitsbereiche und der damit verbundenen Verteidigung oder Beanspruchung bestimmter Monopolstellungen werden hier jedoch zwei Dinge konfundiert, die gerade in einem kontrolltechnischen Sinn im Grunde voneinander trennbar sind und somit durchaus arbeitsteilig angehbar wären: Zum einen das "Was" der reinen Grenzüberschreitung in Zuständigkeit des BGS und zum anderen das "Wie", das, sofern es sich um OK handelt, in den Kompetenzbereich der Kriminalbehörden übergeht. Das, was das BKA hier als für die eigenen Kontrollansprüche entscheidende *Problemverlagerung* stilisiert, ist insofern lediglich eine *Problemüberlappung*, die bereits zum damaligen Zeitpunkt nicht so neu sein konnte, auch wenn ihre Zunahme beklagt worden war. Entsprechend wurde von dieser Seite dann auch konzediert, dass die Grenze natürlich immer noch eine "Filterfunktion" habe. Gleichzeitig wurde aber angemerkt, dass die entsprechenden Kontrolleleistungen des BGS hinsichtlich des Erstzugangs zum Territorium als primäres Kontrollobjekt genau dann, wenn sie eben *nicht* erfolgreich sind, im Inland "nur mit erheblich mehr Aufwand und Personal kompensiert werden" könnten. Das "Problem" wurde dabei so gefasst, dass die Schleusungskriminalität von ihrer "Natur" her eine "Kontrollkriminalität" (in Bezug auf die Erstzugangskontrolle) sei und daher wohl kaum auf der Grundlage von Anzeigen aus der Bevölkerung, also intra-territorial, bekämpft werden könnte. Das wurde dann wiederum als Legitimation dafür herangezogen, dass die Polizei "von sich aus" aktiv werden müsste. Das Delikt selber müsste nunmehr als "gesamtpolizeilich" betrachtet werden, was "andere" Strategien als noch vor 1989 erfordere.<sup>57</sup>

Der Verweis darauf, dass der Inlandsanteil der Aufgriffe, zumindest laut PKS, zwar bereits größer ist, der BGS aber immer noch einen "erheblichen" Anteil an den Gesamtzahlen hat,<sup>58</sup> deutet darauf hin, dass das Kontrollfeld Grenze erstens nicht mehr auf einen räumlichen

---

<sup>55</sup> vgl. z.B. BGS-DIR 2000.

<sup>56</sup> vgl. EG B 10, S. 9.

<sup>57</sup> so zumindest die (abschließende) Einschätzung der zuständigen Stelle im BKA zum Zeitpunkt der Erhebung; vgl. EG B 10, S. 12.

<sup>58</sup> vgl. ebd., S. 5.

Grenzbegriff beschränkt werden kann und zweitens, gerade *aufgrund* seiner Ausdehnung und Erweiterung via aktiver und passiver Kriminalisierung der Grenzüberschreitung, zunehmend auch zu einem *Spielfeld* der Interessen verschiedener Behörden wird. Dies spiegelt sich zwar auch in den unterschiedlichen Statistiken wider, doch können diese genauso gut als Indizien für eine gewisse Arbeitsteilung herangezogen werden, die dann eben darin besteht, dass der BGS, gemäß seiner ursprünglichen Bestimmung, für die Kontrolle der Grenze sowie für den 30 km breiten, grenznahen "Streifen" und größtenteils auch für Kontrollen an internationalen Bahnhöfen und Flughäfen zuständig ist, wobei hier der Anteil an dessen Kontrolltätigkeit insgesamt aber nicht besonders hoch ist, während das BKA für die Strafverfolgung derjenigen zuständig ist, deren Grenzüberschreitung der OK zuzurechnen ist. Dabei ist das entscheidende Kriterium für den Eingang in die PKS, die alle Straftaten nach § 92a, 92b AuslG erfasst, eben *nicht*, ob die "illegale" Grenzüberschreitung gelungen oder misslungen ist und somit unabhängig davon, ob der BGS seine Arbeit gut gemacht hat oder nicht und wann, wo und von wem die Delinquenten als solche überführt worden sind. Es fließen hier allerdings auch die bereits erwähnten Zufälle z.B. bei Wohnungsdurchsuchungen oder Kontoüberprüfungen aus ganz anderen Gründen oder Verdachtsmomenten, dann sozusagen als Zufallstreffer mit ein. Die Systematik der PKS beinhaltet allerdings die Einschränkung, dass dort nur die Fallzahlen der Aufgriffe bzw. Treffer von Polizeibehörden im Inland erfasst sind, während die BGS-Statistik lediglich die Aufgriffe direkt an der Grenze enthält. Um dem Anspruch eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes gerecht zu werden, müssten also diese beiden Statistiken im Grunde zusammengeführt werden, was von Vertretern beider Behörden aber auch in Form eines gemeinsamen Berichtes, und wohl auch ganz im Sinne einer Konkurrenzminimierung, perspektivisch angekündigt wurde, ohne dies in der Folgezeit allerdings auch tatsächlich umzusetzen.

Von den vom BGS im Jahr 1999 ca. 40.000 aufgegriffenen Fällen direkt an der Grenze sind etwa 11.000 nachweislich "geschleuste" Personen<sup>59</sup> und daher im Prinzip dem Bereich der OK zuzuordnen. Dennoch tauchen sie aber zumindest bislang *nicht* in der PKS auf. Sie werden sozusagen als Exklusivdaten für den Lagebericht des BGS verwendet, der alle anderen Fälle als "normale", d.h. nicht oder weniger komplex organisierte "illegale" Grenzübertritte von zumeist Einzelpersonen ausweist. In beiden Kategorien fällt eine wachsende Anzahl von Todesopfern auf, die darauf verweist, dass Migranten offenbar bereit sind, immer höhere Risiken aufzunehmen, um ihr, zunächst einmal geografisches Ziel zu

---

<sup>59</sup> vgl. BGS-DIR 2000, S. 4, Abb. 1.

erreichen. Laut BND handelt es sich dabei nicht um ein Spezifikum an den deutschen Grenzen, sondern um einen europa- bzw. EU-weiten Trend.<sup>60</sup> Mit zunehmender Kontrollintensität unterliegen zudem Schleuser einem höheren Aufgriffsrisiko. Sie werden von den Behörden jedoch zum Teil ebenso als Opfer betrachtet, da sie dieses Risiko allein tragen müssen und sozusagen stellvertretend für die eigentlichen "Drahtzieher" des Schleusungsprozesses zur Verantwortung gezogen bzw. bestraft werden. Denn die eigentlich Hauptverantwortlichen, so die gängige Argumentation, treten meist erst gar nicht in Erscheinung und sind nur sehr schwer ausfindig zu machen. Die lokalen Schleuser selbst, so etwa die Einschätzung bzw. Erfahrung des BKA, seien lediglich das "letzte Glied" in einer ganzen logistischen Kette der Schleusungskriminalität, die zumeist "netzwerk- und bandenartig organisiert" sei. Das Hauptaugenmerk liege daher auf der Bekämpfung und möglichen Zerschlagung solcher Schleuserorganisationen als Form einer hochgradig und international organisierten Kriminalität, wobei aber auch der "Erstzugriff", in erster Linie durch den BGS, auf die "kleinen Illegalen", also die Schleuser vor Ort, wichtig sei als Anhaltspunkt und Beginn für mögliche zielführende Weiterermittlungen. Als Faustregel gelte, dass die Schleusungswahrscheinlichkeit, also ein fremdorganisierter anstelle eines eigenverantwortlichen, individuellen Grenzübertritts, umso höher sei, je weiter weg der Herkunftsort ist, denn dann habe man oft keine Freunde oder Verwandten am Zielort, die einem helfen könnten und sei daher eher gezwungen, solche fremdorganisierten Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Dabei sei aber festzuhalten, dass es aus polizeilicher Sicht bei diesen Vorgängen keine Opfer, sondern nur Täter gebe, denn auch die Geschleusten machten sich durch ihr Verhalten strafbar. Sie wüssten in der Regel ganz genau, was sie tun, zumal es sich in den meisten Fällen nicht um "Arme" handele, sondern um Personen aus der "gehobenen Mittelschicht", die einen "veräußerbaren Besitz" haben, da die Schleuser ja schließlich auch bezahlt werden müssten, und die "über das Weltgeschehen informiert" sind.<sup>61</sup>

Derartige pauschale Unterstellungen werden in dem Moment nicht ohne weiteres haltbar, wenn man in Betracht zieht, dass Migranten häufig ganze Angebotspakete von Schleusungsdienstleistern in Anspruch nehmen, die Informationen über einen Zielort auch zum Teil in Form von Mythen enthalten und die in den wenigsten Fällen sofort oder zumindest nicht auf einen Schlag bezahlt werden. Ganz im Gegenteil besteht eine gängige

---

<sup>60</sup> BND 2001, S. 98: Im Schnitt ist die Anzahl von Todesfällen beim Überqueren der "blauen" EU-See Grenzen, etwa der Adria oder der Meerenge von Gibraltar, aber auch bestimmter Grenzflüsse wie der Oder, höher als die beim Überschreiten der "grünen" Landgrenzen. Dieser Trend hielt auch in den Jahren nach dem Erhebungszeitraum unvermindert an.

<sup>61</sup> So die Leitung der "Fachdienststelle Schleusungskriminalität" im BKA, vgl. EG B 10, S. 10.

Praxis der Schleuser gerade darin, ihre Klienten langfristig dadurch an sich zu binden, dass sie diese ihren Schleuserlohn am Zielort sukzessive abbezahlen lassen. Eines der Hauptprobleme bei der Bekämpfung dieser hochkomplexen Form der OK besteht nach damaliger Einschätzung des BKA darin, dass die verantwortlichen Organisationen zumeist "im Ausland agieren" würden und sich auf diese Weise dem Zugriff der deutschen Justiz sozusagen "à la carte" entziehen könnten, da eine Strafverfolgung nach deutschem Recht in Drittstaaten ja nicht möglich wäre.<sup>62</sup> Am Fall der Schleusungskriminalität kann m.E. also illustriert werden, wie dadurch, dass die Durchsetzung von Strafrecht einzelnen Staaten überlassen und damit territorial gebunden bleibt, grenzüberschreitende Straftäter und Straftaten nicht wirklich effektiv verfolgt werden können. Die Grenzen, an die das Recht hier aufgrund des weltweit diffundierten Territorialprinzips stößt, sind dann auch nur schwer durch eine Politik aufzufangen, für die ähnlich segmentierte Bedingungen herrschen. Und auch die EU vermag dieses Strukturhindernis für eine effiziente Bekämpfung der Schleusungskriminalität, die solche politischen und rechtlichen Grenzen nicht nur im physischen Sinn überschreitet und transzendiert, nicht zu beseitigen. Ganz im Gegenteil werden m.E. hier neue, zusätzliche Grenzen einer dann eben lediglich großflächigeren politischen Einheit geschaffen, die bislang jedoch die in ihr enthaltenen staatlichen Einheiten nicht nur aufrechterhält, sondern substantiell von ihnen getragen wird, auch wenn zumindest auf dem Papier in Form des im Frühjahr 1995 in Kraft gesetzten SDÜ die Kontrollen an den EU-Binnengrenzen langfristig eliminiert werden sollen.

Hinsichtlich der Strafverfolgung von "illegalen" Migranten enthält das SDÜ in durchaus kompensatorischer Absicht Möglichkeiten zu so genannten grenzüberschreitenden Observationen (Art. 40) und Nacheilen (Art. 41). Laut damaligem "Schengen Erfahrungsbericht" des Bundesministeriums des Innern (BMI) bestanden aber zum Zeitpunkt der Erhebung bei der Umsetzung dieser Regelungen rechtliche und "technische", aber wohl auch: politische Probleme, etwa in Bezug auf die mangelnde Funkkompatibilität zwischen Nachbarstaaten, nicht ausreichende Regelungen für Observationen oder Nacheilen aus der Luft oder fehlendes Festhalterrecht für nacheilende deutsche Polizeibeamte beispielsweise auf französischem Territorium.<sup>63</sup> Das SDÜ regelt aber vor allem die Form der, zumindest der Absicht nach, gerade wegen der Freizügigkeit im Innern verstärkten Durchführung von systematischen Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen (Kap. 2 SDÜ). Laut BGS erfuhren diese Regelungen aber im Prinzip, zumindest zum damaligen Zeitpunkt und für den

---

<sup>62</sup> vgl. EG B 10, S. 7.

deutschen Fall, "keine direkte Anwendung". Es würde dort "lediglich" inhaltlich differenziert zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern und daraus dann abgeleitet, auf welche Art und Weise die Kontrollen dann durchgeführt werden müssten. Dies beschränkte sich aber wiederum auf die Anweisung, dass dies eben bei Nicht-EU-Bürgern bzw. so genannten Drittstaatlern "schärfer" und unter Berücksichtigung der Visapflicht zu geschehen hat. Darüber hinaus gebe es aber noch eine Reihe von einzelnen EU-Beschlüssen, die zu beachten seien, vor allem in Bezug auf Maßnahmen im so genannten Grenzbereich.<sup>64</sup> Die Möglichkeiten eines verstärkten Informationsaustausches (Art. 46 SDÜ) und der wechselseitigen Entsendung von so genannten Verbindungsbeamten (Art. 47 ebd.) kämen für den BGS erst gar nicht in Betracht, weil es sich um Straftatbestände handele und dies damit dann eher in den Zuständigkeitsbereich der Kriminal- bzw. Strafverfolgungsbehörden falle.<sup>65</sup> Demgegenüber hob aber das BMI sehr wohl die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit durch Verbindungsbeamte auf dieser Rechtsgrundlage hervor: Er hätte sich zu einem "wichtigen Element des BGS zur Durchführung des Grenzschutzes entwickelt" und eröffne die "Möglichkeit, bereits im Grenzbereich aktiv Maßnahmen gegen illegale Einreisen und Schleusungskriminalität zu initiieren".<sup>66</sup> Während der BGS also hier auf seine Kompetenzgrenzen verweist, schreibt ihm das Ministerium, dem gegenüber er weisungsgebunden ist, eben genau jene Kompetenz zu. Dieser Widerspruch mag als Anzeichen dafür gewertet werden, dass zum einen die Arbeitsteilung zwischen BGS und BKA bereits weiter vorangeschritten ist, als dies offiziell verlautbart wird und das zum anderen entsprechende Maßnahmen rein inter-administrativ und eben nicht politisch geregelt bzw. reguliert durchgeführt werden.

Ebenso wie die Kontrollen der Gebiete um die Schengen-Binnengrenzen herum, sind die demgegenüber *direkten* und systematischen Kontrollen an den (damaligen) Schengen-Außengrenzen auch immer abhängig von der jeweiligen Disposition der Nachbarstaaten bzw. politischen Einheiten auf der anderen Seite der Grenze. Im deutschen Fall wurden dabei unterschiedliche Erfahrungen mit den beiden maßgeblichen Grenzbehörden vorgetragen, die gleichzeitig (zum Zeitpunkt der Erhebung noch:) EU-Mitgliedschaftsanwärterstaaten angehörten und daher damals auch in Hinblick auf die vorgereifende Verwirklichung von Schengen-Standards miteinander verglichen und bewertet werden konnten. Dabei wurde seitens des BGS betont, dass die Kontrollintensität an diesen Grenzen umso geringer ist, je

---

<sup>63</sup> vgl. BMI 1999: S. 8f.

<sup>64</sup> vgl. EG B 13, S. 9.

<sup>65</sup> vgl. ebd., S. 10.

<sup>66</sup> vgl. BMI 1999, S. 7.



weiter diese Staaten sich bereits dem Schengen-Standard bezüglich der Kontrolle ihrer eigenen zukünftigen Eu-Außengrenzen angenähert haben: Man könne sich dann eben mehr darauf verlassen, dass bereits vorher ausreichend kontrolliert worden ist.<sup>67</sup> Eine solche Filterfunktion wurde nach Angaben des BMI durch die Kontrollen an den polnischen Ostgrenzen in zunehmendem Maße gewährleistet, während die Kontrollen an der tschechisch-slowakischen Grenze als hierfür ungenügend eingestuft wurden. Als weitere Gründe für die damals höhere Kontrollintensität an der Grenze zu Tschechien im Vergleich zu den Kontrollen an der deutsch-polnischen Grenze wurden etwa die "für unerlaubte Grenzübertritte günstigeren geografischen Verhältnisse" an der deutsch tschechischen Grenze, die Defizite in der tschechischen Visumpolitik sowie die vergleichsweise besser funktionierende Zusammenarbeit mit den polnischen Grenzschützern genannt. Entsprechend reduziere sich Zahl "unerlaubter Einreisen" an der Grenze zu Polen, wohingegen an der zur Tschechischen Republik eine kontinuierliche Steigerung zu beobachten sei, weshalb diese Grenze zum damaligen Zeitpunkt als "Brennpunkt" der Schleusungskriminalität eingestuft wurde.<sup>68</sup> Ein solcher Brennpunkt kann allerdings m.E. im Prinzip durch die Grenzkontrolle selbst erzeugt werden, denn je höher die Kontrolldichte und -intensität, desto größer die Wahrscheinlichkeit von Detektionen, die dann in die Statistik einfließen und Grundlage für Schätzungen werden, und umgekehrt: je niedriger, desto geringer sind vermutlich auch die Aufgriffszahlen. Auf diese Weise sagen Aufgriffsstatistiken vermutlich wohl mehr über die Dichte und Intensität von Kontrollen aus als über die Anzahl tatsächlicher irregulärer Migrationen.

Zusätzlich und in Ergänzung zu den eigenen Kontrollen stellte der BGS dort Personal zur Aufbauhilfe bereit, wo in Bezug auf die Annäherung an Schengen-Standards hinsichtlich der Kontrolle von Außengrenzen "Lücken" erkannt wurden.<sup>69</sup> Dass dies wiederum nicht lückenlos geschehen konnte, wurde mit Personalknappheit begründet, die aber durch die Anfertigung der bereits erwähnten Lagebilder (bis heute) zu kompensieren versucht wird. Auf ihnen basiert auch die Abstimmung von gemeinsamen Maßnahmen und Kontrollen, etwa in internationalen Zügen wie dem so genannten Eurocity (EC), wobei demjenigen von Budapest über Wien nach Deutschland eine besondere strategische Bedeutung zugemessen wurde und wird, da es sich um eine Schlüsselroute illegaler Ost- bzw. Südost-West-Migrationen handelt(e).<sup>70</sup> Nicht nur für diese Art der Zusammenarbeit, im erwähnten Fall zwischen

---

<sup>67</sup> vgl. EG B 13, S. 8.

<sup>68</sup> vgl. BMI 1999, S. 25.

<sup>69</sup> so die BGS-DIR im Jahre 2000; vgl. EG B 13, S. 9.

<sup>70</sup> vgl. auch bereits Kap. B 1.1c.

deutschen, österreichischen und ungarischen Grenzschutzbeamten, wären zumindest annähernd ähnliche oder gleiche Kontroll-Standards hilfreich (gewesen). Diese scheinen aber noch nicht einmal innerhalb des damaligen, geschweige denn derzeitigen Schengen-Gebietes verwirklicht, worauf Migranten und Schleuser durch eine entsprechende Auswahl ihrer Routen und Destinationen reagieren, die sich über das gesamte EU-Gebiet verteilen und somit nicht notwendigerweise auf "Schengen-Land" beschränkt sind. So wurde und wird von Deutschland ausgehend dann oft noch weitergeschleust, entweder in die nordischen Staaten oder gen Westen in die Niederlande oder Belgien und von dort aus dann oft auch noch weiter bis nach Großbritannien.<sup>71</sup> Neben bestimmten, auch innereuropäischen Routen lassen sich aber auch verschiedene Schleusungswellen feststellen. Nach Auskunft des BKA handelt es sich oft zunächst um junge Männer zwischen 20 und 30 Jahren, deren Frauen dann sozusagen "nachgeschleust" werden, was sich schließlich auch auf andere Familienangehörige bzw. den ganzen "Rest" der Familie ausdehnen kann.<sup>72</sup> Neben dem regulären Familiennachzug als einer der wenigen verbliebenen legalen Wanderungskanäle in die Staaten der EU,<sup>73</sup> fand und findet also offenbar auch so etwas wie ein mitunter von Schleusern organisierter und durchgeführter irregulärer Familiennachzug statt. Die persönlichen Gründe für diese Art der Migration seien, so seinerzeit ein Verantwortlicher im BKA, zwar "klar": man erhoffe sich eben aufgrund des "wirtschaftlichen Gefälles" einen "Sprung in der Lebensqualität". Doch widersprächen sie gewissen "gesellschaftlichen Zielen" wie Sicherheit, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit usw., wobei zunehmend ein "Egoismus-Verhalten der Staaten" festzustellen sei, denen es eben nur um ihre eigene Sicherheit und Arbeitslosigkeitsbekämpfung gehe.<sup>74</sup>

Die neuere Entwicklung der EU hin zu einer vor allem auch *politischen* Staatengemeinschaft<sup>75</sup> stellt allerdings die exklusive Anwendung des Konzeptes der inneren Sicherheit<sup>76</sup> von und auf Staaten zunehmend in Frage. Wenn das Paradigma der Freizügigkeit auch auf Personen ausgedehnt und entsprechend Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgebaut werden, stellt sich die Frage der Sicherheit neu unter dem Gesichtspunkt einer möglichen EU-Innenpolitik. Die Kontrolle über die gemeinsamen Außengrenzen eines laut Amsterdamer EU-Vertrages (EUV) von 1999 gemeinschaftlichen "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" wird dann zu einem Instrument der Gewährleistung einer inneren

---

<sup>71</sup> vgl. hierzu auch Kap. D 1.1d.

<sup>72</sup> vgl. EG B 10, S. 6.

<sup>73</sup> vgl., am Beispiel Österreichs, bereits Kap. B 3.2, S. 137f.

<sup>74</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>75</sup> Im Unterschied zur reinen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG); vgl. zu dieser Entwicklung ausführlicher Kap. E 1.

Sicherheit, die sich nicht mehr nur auf *einen* Staat bezieht, sondern auf *alle* Teilnehmer eines solchen politischen Projekts gleichermaßen. In Bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität existieren dann auch gewisse inter-staatliche Bekämpfungsstrategien. Ein Mosaikstein dieser Strategien ist etwa die Entsendung der bereits erwähnten Verbindungsbeamten an Kontrollstellen anderer Staaten entweder auf der europäischen Rechtsgrundlage des SDÜ oder aber auf staatlicher Basis, in Deutschland rechtlich vermittelt über das Beamtenrecht. Auf zumeist bilateralem Wege können dann vor Ort mit den entsprechenden Verbindungsbeamten so genannte Lageaspekte besprochen und eventuelle gemeinsame Maßnahmen vorbereitet werden. Letztlich handelt es sich dann aber zumindest im hier behandelten Fall eher um gemeinsame organisatorische Aktionen, denn deutschen Bundesgrenzschützern ist es nach wie vor untersagt, in einem anderen Staatsgebiet als dem deutschen operativ zu werden im Sinne einer Durchführung von Ermittlungstätigkeiten. Daher liegt der Schwerpunkt dieser Art der Zusammenarbeit auf der Organisation bzw. Schaffung von Rahmenbedingungen, nicht aber auch auf der vollständigen Durchführung dieser gemeinsamen Bekämpfungsstrategien auf nicht-deutschem Territorium. Dennoch ist der BGS laut Selbsteinschätzung als "wichtiger und unverzichtbarer Bestandteil" an solchen zwischenstaatlichen Kooperationen beteiligt.<sup>77</sup> Sie beziehen sich primär auf die Beobachtung verstärkter Aufkommen irregulärer Migrationen auf bestimmten Routen, woraus dann entweder bi- oder zuweilen auch tri- oder multilaterale so genannte Routenprojekte erwachsen. Ihr Ziel ist es, möglichst viele Informationen über Einreisewege zu sammeln und gemeinsam oder wechselseitig auszuwerten, um auf diese Art möglicherweise hilfreiche Synergieeffekte zu erzielen, wie dies nach Auskunft der ZUES beispielsweise 1998 schon einmal gelungen sei, als auffällig viele Kurden über Frankreich, und hierbei insbesondere über die Grenzübergangsstelle Kehl nach Deutschland gekommen waren.<sup>78</sup> Neben rein Schengen- oder EU-internen Projekten, an denen der BGS beteiligt ist, besteht aber auch eine in diesem Zusammenhang erwähnenswerte, recht weit fortgeschrittene Kooperation mit den so genannten Ostseeanrainerstaaten, zu denen die Bundesrepublik quasi die einzige "blaue" Seegrenze unterhält. Grundlage ist die bereits 1989 gestartete, nach dem Ort der Verhandlungen so genannte VISBY-Initiative, die als so genannte "Sicherheitskooperation" eine polizeiliche

---

<sup>76</sup> vgl. dazu insbes. Hitzler/Peters 1998.

<sup>77</sup> vgl. EG B 13, S. 5.

<sup>78</sup> vgl. EG B 14, S. 4.

Zusammenarbeit eben auch in Bezug auf den so genannten "Menschen(Frauen)Handel" mit *allen* Anrainerstaaten im Ostseeraum regelt.<sup>79</sup>

Die Hilfestellungen für die damaligen EU-Beitrittskandidaten durch den BGS beschränkten sich jedoch nicht nur auf die unmittelbaren "grünen" Nachbarstaaten Polen und Tschechien sowie auf die indirekten "blauen" Ostseeneachbarn im Baltikum (Lettland, Estland und Litauen), sondern deckten in einem noch sehr viel größerem Umfang auch andere osteuropäische Staaten ab. Dies geschah vor allem im Rahmen der so genannten Ausbildungshilfe. Diese bestand aus bestimmten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen vor Ort, die unter anderem auch im logistischen Rahmen von bestimmten EU-Hilfsprogrammen gemeinsam mit Experten aus anderen Mitgliedsstaaten initiiert und durchgeführt wurden und neben organisatorischen Hilfestellungen auch Materiallieferungen umfassten. Insbesondere bei den bilateralen, so genannten PHARE-Twinning-Projekten<sup>80</sup> mit den (damaligen EU-Beitritts-) "Kandidatenländern" Mittel- und Osteuropas (MOEL) zeigte sich der BGS stark engagiert, wobei derartige Projekte jeweils zusammen mit Polen, Tschechien, Ungarn, der Slowakei und Rumänien im Vordergrund standen. Sie bezogen sich oftmals nicht ausschließlich auf den direkten Grenzkontrollbereich, sondern schlossen oft auch andere Arten von Behörden oder Sicherheits- und Rechtsinstitutionen wie etwa Polizei mit ein. Ebenso wie bei anderen Projekten etwa im EU-Rahmen und hier zum Beispiel mit Österreich, bei dem die dortige Grenzpolizei eine wichtige Teilkomponente darstellt,<sup>81</sup> war und ist daher eine gut funktionierende Koordination aller Beteiligten unabdingbar. Die gemeinsam mit und in ausgewählten EU-Anwärterstaaten durchgeführten Projekte im Rahmen des PHARE-Programms<sup>82</sup> dienten in erster Linie dazu, den entsprechenden Beitrittskandidaten die Gelegenheit zu geben, die Anwendung unterschiedlicher Kontrollansätze vergleichend

---

<sup>79</sup> vgl. (auch für eine Auswahl der Ergebnisse dieser Zusammenarbeit im Verlauf der 1990er Jahre) den Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein zur "Sicherheitskooperation im Ostseeraum" vom September 2000, S. 3 (Drucksache 15/371).

<sup>80</sup> Dieses so genannte "Heranführungsinstrument" wurde bereits 1989 als damals noch reine "Wirtschaftshilfe" für ausschließlich Ungarn und Polen zur "Unterstützung des Reformprozesses" in diesen Ländern initiiert ("Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy"; siehe EWG-Verordnung Nr. 3906/89), wurde aber seitdem kontinuierlich sowohl inhaltlich als auch geografisch ausgedehnt. Die für den Untersuchungszeitraum relevante Novelle ist die EG-Verordnung Nr. 1266/1999 zur "Koordinierung der Hilfe für die beitriftswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie", vgl. EU-Amtsblatt Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 68-72.

<sup>81</sup> wie in Kap. B 1.1.c bereits ausführlich beschrieben.

<sup>82</sup> Für den Grenzschutz bedeutsam war dabei das "PHARE Eastern Border Management"- (Unter-) Programm, das unter "Federführung" des BKA und "maßgeblicher Mitwirkung" des BGS, aber auch etwa der zentralen Asylbehörde BAFl (vgl. dazu das nachfolgende Kap. C 2), die assoziierten Staaten in die Lage versetzen sollte, qua Schulungsmaßnahmen und den Einsatz von Sach- und Finanzmitteln "ihre Ostgrenzen besser zu sichern" (Jordan 1999, S. 212), zumal in Hinblick darauf, dass es sich um die zukünftigen Eu-Außengrenzen handeln würde.

auszuprobieren und zu optimieren, wobei nach Angaben des BGS der allgemeine, übergeordnete Sinn aller solcher Hilfsmaßnahmen wiederum darin zu sehen ist, den Sicherheitsstandard in diesen Ländern zu heben bzw. ihn im Rahmen der so genannten Heranführungsstrategie sukzessive an den der Mitgliedsstaaten anzupassen.<sup>83</sup>

Ein noch weiter gehendes und dem Phänomen adäquates umfassendes Modell zur Bekämpfung vor allem der so genannten illegalen Migration aus der Perspektive der Bundesrepublik stellt das so genannte Konzept der gestaffelten Sicherheitslinien dar. Hierbei sollen vor allem auch alle anderen Transitstaaten als Bestandteile oder auch die Herkunftsstaaten als Ausgangspunkte der Schleusungsrouten miteinbezogen werden. Auch der bereits erwähnte BND-Bericht empfiehlt explizit einen Auf- und Ausbau der Bekämpfungsstrukturen und -maßnahmen insbesondere in den Transitstaaten für derartige Migrationen.<sup>84</sup> Das "System" gestaffelter Sicherheitslinien ist ein politisches Programm, an dem sich die Bundesrepublik orientiert und das deutsche Behördenvertreter (nach wie vor) auch auf die zwischenstaatliche Schengen-Agenda zu transportieren versuchen. Es soll somit zu einem Modell für den gesamten Schengen-Verbund ausgeweitet werden und wurde beispielsweise bereits von der österreichischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 programmatisch aufgenommen.<sup>85</sup> Langfristig soll es dann auch durch alle Mitgliedsstaaten praktisch angewendet werden. Es dient in erster Linie dazu, so genannten "Menschenhändlern auf der gesamten Strecke vom Ausgangs- bis zum Bestimmungsstaat entgegenzutreten" und dabei "jede ihrer Operationen mit Gegenschritten zu beantworten und sie an Flexibilität zu übertreffen".<sup>86</sup> Es wird also hier zunächst in einseitiger Art und Weise davon ausgegangen, dass Schleuser agieren und Polizei- und Kriminalbehörden darauf entsprechend zu re-agieren haben. Gleichzeitig bezieht sich die Beschreibung der "Täter" als besonders flexibel jedoch zumindest implizit auch auf den Sachverhalt, dass diese durchaus in der Lage sind, auf Kontrollmaßnahmen durch kurzfristige Änderungen der Routen oder der entsprechenden modi operandi selbst zu reagieren. Entgegen einer Strategie ihrer "Bekämpfung durch Nichtbekämpfung", die dem Schleusertum durch breit angelegte Legalisierungs- oder Regularisierungsprogramme in Bezug auf die geschleusten "Opfer" seine Attraktivität zu nehmen trachten und die vor allem in den meisten südeuropäischen Staaten präferiert wird,<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> vgl. EG B 13, S. 7.

<sup>84</sup> vgl. BND 2001, S. 96.

<sup>85</sup> vgl. EG A 10, S. 9.

<sup>86</sup> so z.B. Eisel 1999, S. 155.

<sup>87</sup> wengleich auch etwa Italien (inzwischen) so genannte "detention centres" (vgl. Kap. D 1.1b, S. 243f.) und mit ihnen eine explizite Rückführungspolitik betreibt.

soll dem konsequent und mit ähnlichen Mitteln entgegengetreten werden. Konkret geht es darum, alle auf nationaler und europäischer Ebene verfügbaren technischen und auch politischen Mittel wie etwa die Visumpolitik zu nutzen, um derartige irreguläre Migrationen *abzuwehren*. Es werden hier also ganz im Gegensatz zu den südeuropäischen Varianten und Vorstellungen eindeutig die *repressiven* Elemente der Schleusungsbekämpfung betont.

Die Reihe der insgesamt sechs so genannten "Sicherheitslinien"<sup>88</sup> beginnt bereits in den so genannten "Gefahrenausgangsstaaten", wo Verbindungsbeamte und Dokumentenexperten und –berater in *erster* (Sicherheits-) Linie die Visavergebepaxis überprüfen. Zudem sollen die verschiedenen Transportunternehmen dazu angehalten werden, die Reisepapiere ihrer Passagiere hinsichtlich gültiger Grenzübertrittsdocuments zu kontrollieren. Die *zweite* Sicherheitslinie bilden die Transitstaaten, die dazu verpflichtet werden sollen, ihrerseits wirkungsvolle Bekämpfungs- und Kontrollmaßnahmen durchzuführen. Die Schengen-Außengrenzen bilden zwar die *dritte* Linie, doch müsste im Grunde bereits davor noch einmal differenziert werden zwischen unmittelbaren Beitrittskandidaten, die ja immerhin bereits breite logistische und materielle Unterstützung ihrer eigenen Grenzkontrollen durch die Mitgliedsstaaten erhalten, und mittelbaren Mitgliedschaftsanwärter sowie allen übrigen Transitstaaten. Als *vierte* Sicherheitslinie sind die so genannten rückwärtigen Räume *auch* entlang der Schengen-Binnengrenzen vorgesehen, die sich für den Fall der Bundesrepublik mit dem 30 km Streifen grenznahen Gebiets decken. Wie bei der Schengen-Außenlinie gibt es hier bereits europäische Regelungen bezüglich einer polizeilichen Kooperation zwischen den Behörden der verschiedenen Mitgliedsstaaten. Auf die *fünfte* Linie beziehen sich die so genannten Inlandsmaßnahmen, die aus Ermittlungs- und Fahndungspraktiken bestehen, die sich auf die intra-territorialen Hauptverkehrsadern aus Straßen und Schienen konzentrieren sollen. Dabei sollte aber möglichst auch berücksichtigt werden, dass es sich in deren Verlängerung um kontinentübergreifende Transportachsen handelt, die somit Schengen-, Binnen- oder Außengrenzen überbrücken. Eine solche flächendeckende Kontrollstrategie impliziert eine quantitative und auch qualitative Steigerung binnenpolizeilicher Aufgaben: War die deutsche Verkehrs- oder Autobahnpolizei bislang primär dafür zuständig, Brüche der allgemeinen Straßenverkehrsordnung (StVO) zu ahnden und den ungehinderten Verkehrsfluss zu gewährleisten, so erweitern sich durch diese Operationsvorgaben deren Kompetenzen auf die Detektion "illegaler" Migrationen bzw. die explizite Verfolgung von

---

<sup>88</sup> vgl. (auch für deren folgende Darstellung) EG B 11, S. 3ff.

Migrationsstraftätern. Ihre Befugnisse müssten nach Auffassung des BGS<sup>89</sup> auf die Durchführung auch verdachtsunabhängiger Identitätskontrollen zur möglichen Aufspürung irregulär eingereister und/oder aufhältiger Drittstaatsangehöriger ausgedehnt werden. Die *sechste* und letzte Sicherheitslinie besteht in diesem Modell schließlich aus deren konsequenter und sofortiger Rücküberführung in entweder einen so genannten sicheren Drittstaat im Falle der Nachvollziehbarkeit des Reiseweges oder gegebenenfalls und bei eindeutiger Identitätsfeststellung in deren so genannten sicheren Herkunftsstaat. Es sind aber oft die mangelnden materiellen, technischen, personellen und nicht zuletzt kooperativen Ressourcen, die einer effektiven operativen Umsetzung eines solchen ganzheitlichen Ansatzes im Wege stehen.<sup>90</sup>

## 1.2 Grenzen der Machbarkeit: Interstaatliche Opportunitäten und Barrieren

Eine wichtige internationale Plattform inter-administrativer Kooperation, oder zumindest: Kommunikation stellt für das deutsche BKA nach eigener Einschätzung das "europäische Polizeiamt" EUROPOL dar.<sup>91</sup> Unter den zum Zeitpunkt der Erhebung insgesamt sieben dort tätigen deutschen Liaisons- bzw. Verbindungsbeamten waren drei so genannte "externe", die sich wiederum aus zwei "Abgeordneten" aus Bundesländern und einem Zollmitarbeiter zusammensetzten. Von den nach Den Haag "entsandten", so genannten "European Liaison Officers" (ELO's) stellten die kleinen Mitgliedsstaaten jeweils nur einen Beamten, Österreich jedoch zwei und Großbritannien vier. Von deutscher Seite wurde in diesem Zusammenhang zwar konzidiert, dass die Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten bei der Bekämpfung der "illegalen" Migration bereits "weit vorangeschritten" sei und dies insbesondere eben auch mit Hilfe solcher (supra-staatlichen) Einrichtungen wie EUROPOL. Gleichzeitig wurde aber auch festgestellt, dass die konkreten Maßnahmen immer noch abhängig von der jeweils nationalen Gesetzgebung bzw. dem nationalen Recht sind, so dass man "eigentlich" sagen müsse, dass der (angestrebte) einheitliche europäische Rechtsraum noch nicht verwirklicht ist.<sup>92</sup> Nichtsdestotrotz wurde die Tatsache, dass es bei EUROPOL zwar zunächst einmal "nur" um Datenaustausch und -analyse geht, was dann aber in die einzelnen Mitgliedsstaaten

---

<sup>89</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>90</sup> So zumindest die damalige Einschätzung der BGS-DIR, vgl. EG B 11, S. 5.

<sup>91</sup> vgl. BKA 2000, S. 10; sowie zur Geschichte, Rechtsgrundlage und Aufgabe von EUROPOL bereits die darauf bezogenen Ausführungen in Fn. 259, Kap. B 1.2.

<sup>92</sup> vgl. EG B 11, S. 1 sowie für einen kurzen Abriss zur "Vorgeschichte" der europäischen Entwicklung im Bereich "Justiz und Inneres" Kap. E 1.

"zurückgekoppelt" werde, als zumindest "Anfänge in die richtige Richtung" interpretiert. Da die unterschiedlichen Rechtssysteme aber noch nicht kompatibel wären, könnte die polizeiliche Zusammenarbeit "noch nicht so offen und schnell" funktionieren, da es eben auch noch keine verbindlichen Regelungen dafür geben würde.<sup>93</sup> Zur Schleusungskriminalität gebe es bei EUROPOL hingegen einige (damals) "erste" Analyseprojekte, wobei auch aktuelle BKA-Fälle für deren strategische Auswertung an EUROPOL zugeliefert würden, um daraus dann Lageberichte, Zusammenstellungen relevanter Daten oder allgemeine Trendberichte zu erstellen, die dann den anderen Mitgliedern zur Verfügung gestellt würden. Derartige "gemeinsame" (europäische) Analysetätigkeiten befänden sich aber (zum damaligen Zeitpunkt) "noch im Aufbau" und überdies mangelte es (noch) an (dafür) "qualifizierten" Mitarbeitern.<sup>94</sup>

Die bis zum Zeitpunkt der Erhebung bereits verwirklichte gemeinsame Projektarbeit sah vor, dass die jeweiligen nationalen (Lage-) Berichte EUROPOL zugeliefert werden, wo dann der jährliche Gesamtbericht verfasst wird. Daneben gab und gibt es auch einen Lagebericht für die OK und spezielle Berichte für nahezu auch alle anderen Bereiche, für die EUROPOL zuständig ist. Abgesehen von diesen Veröffentlichungen, so damals die allgemeine und auch spezifische (BKA-) Einschätzung, sei es jedoch "sehr schwer", für eine gemeinsame Strategie einen Konsens zu finden, weil zu viele verschiedene Gremien im EU-Zusammenhang und insbesondere im dortigen Bereich "Justiz und Inneres" eine Rolle spielten, durch dessen Vergemeinschaftung mit dem Amsterdamer (EU-) Vertrag von 1999 ("Maastricht II") aber vorgesehen wäre, "eventuell" in fünf Jahren (von damals an) Beschlüsse auch in diesem sensiblen Bereich bereits mit einfacher bzw. qualifizierter (und nicht mit Zweidrittel-) Mehrheit, also "weniger konsensabhängig", möglich zu machen.<sup>95</sup> Dass hätte z.B. beim damaligen Mitgliederstand der "EU 15" geheißen, dass die Zustimmung von lediglich 8 Staaten ausreicht und es somit keine Blockademöglichkeit mehr für einzelne Staaten gegeben hätte.<sup>96</sup> Dies wäre vor allem von Großbritannien zu verhindern versucht worden, das bis dahin z.B. ja auch "keinerlei" Souveränität zugunsten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) abgegeben hätte. Zudem hätte es bis dato auch keine Vorschläge oder Beschlussvorlagen für eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung von Kriminalität, sehr wohl aber eine Diskussion darüber gegeben, wengleich der EUROPOL-Verwaltungsrat "zu sehr" mit den

---

<sup>93</sup> vgl. EG B 11, S. 2.

<sup>94</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>95</sup> vgl. EG B 11, S. 6 sowie wiederum für die Identifizierung des europäischen Strukturkontextes Kap. E 1.

<sup>96</sup> wengleich man auch damals schon, gerade in Anbetracht des "Fünf-Jahres-Plans", perspektivisch die heutige "EU 25" als diesbezügliche Erschwerung im Blick gehabt haben sollte.



Analyseprojekten befasst gewesen sei, so dass für deren Umsetzung weder genügend Zeit noch die nötigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestanden hätten.<sup>97</sup> Entscheidungen mit politischem, d.h. kollektiv verbindlichem Charakter werden aber ohnehin nur in den EU-Gremien getroffen, die dann und damit umgekehrt auch wieder Einfluss nehmen auf untergeordnete Institutionen wie z.B. die Ratsarbeitsgruppe Polizeiliche Zusammenarbeit (RAG PZ) als Beratungsgremium der Ländervertreter, das dem Rat zuarbeitet, oder eben auch EUROPOL. Deshalb stand und steht eine Veränderung der Beschlusslagen nicht unbedingt in der Macht von Polizeistrategen. Deren Rolle ist dann europäisch eher auf den inter-administrativen Austausch von Informationen beschränkt, für den es mit der Einrichtung eines Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI) jedoch ebenfalls ein Forum in Brüssel gibt. Somit ist zumindest eine infrastrukturelle Voraussetzung dafür geschaffen, alle relevanten Daten systematisch zu sammeln und zur Optimierung der eigenen, aber auch der Zusammen-Arbeit auszuwerten. Der BGS lieferte allerdings nach eigener Auskunft lediglich "vereinzelte" Beiträge diesem Forum zu und stellte kein "eigenes" Personal dafür ab. Die Schwierigkeit bei gemeinsamen Schengen-Berichten bestünde im Allgemeinen darin, dass es sich um einen "sehr mühsamen und zeitaufwendigen Arbeitsprozess" handelt.<sup>98</sup>

Demgegenüber funktioniert(e) die "Drittausländerfahndung" über das SIS<sup>99</sup> auch bereits zum damaligen Zeitpunkt aus deutscher Sicht so (gut), dass die jeweils zuständigen Ausländerbehörden zunächst die Ausschreibung zur Einreiseverweigerung beschließen, dies dann der örtlichen Polizeidienststelle weiterleiten und entweder diese selbst oder das zuständige LKA den Fall schließlich mit dem dafür vorgesehenen Standard-Formular als (europaweite) "Schengen-Ausschreibung" in ähnlicher Weise wie im bereits beschriebenen österreichischen Fall<sup>100</sup> in das SIS einschreibt: Zunächst mit so genanntem "Schengenmerker"<sup>101</sup> in das interne nationale System INPOL, dann in das deutsche N-SIS als nationale Verbindungsstelle bzw. Sub-Datenbank und darüber vermittelt und umgewandelt in das so entsprechende Format dann schließlich in die Zentralstelle C-SIS in Straßburg. Am

---

<sup>97</sup> vgl. EG B 11, S. 6.

<sup>98</sup> So existiere von EUROPOL etwa ein allgemeiner Bericht (siehe EUROPOL 1998), der jedoch nicht jährlich neu aufgelegt werde. Spezielle Berichte zur Schleusungskriminalität würden hingegen nach wie vor lediglich auf nationaler Ebene angefertigt; vgl. EG B 13, S. 8, sowie als "deutsches" Beispiel für letzteres BGS-DIR 2000.

<sup>99</sup> vgl. für eine kurze Beschreibung dieser "europäischen" Datenbank im vorangegangenen (Länder-) Kap. B 1.2, S. 112f. sowie für eine ausführliche, vergleichende Diskussion Kap. E 2.2.

<sup>100</sup> vgl. wiederum Kap. B 1.2, S. 112ff. sowie zum deutschen Prozedere das (einschlägige) Bundeskriminalblatt zur Fahndung im SIS Nr. 53/1995.

Anfang stünde nach Auskunft der deutschen SIRENE<sup>102</sup> dabei "immer" die Frage, welche Daten in das SIS "eingestellt" werden, wobei dann eben nicht immer diejenigen von INPOL übernommen würden, obwohl die Drittausländerfahndung auch in INPOL, wo alle Daten "reingeschaltet" würden, sichtbar sei. Aber das SDÜ als Rechtsgrundlage für die Verwendung des SIS<sup>103</sup> sähe andere "Haltbarkeits"-Fristen vor, nämlich lediglich drei Jahre zuzüglich der Möglichkeit von drei Jahren Verlängerung bzw. weiterer Aufbewahrung. Wenn dann aber plötzlich Datensätze gelöscht würden, komme es analog zu einer Erhöhung der Trefferzahlen und somit zu einer Verfälschung der Statistik.<sup>104</sup>

Was die (Zahlen-) Verhältnisse der Ausschreibungen anginge, könnte aber gesagt werden, dass die Fahndungen zur Einreiseverweigerung nach Art. 96 SDÜ ca. 99 Prozent aller Personenfahndungen im N-SIS ausmachten, was zum Zeitpunkt der Erhebung etwa 378.000 von 385.000 insgesamt waren.<sup>105</sup> Für die Handhabung dieses SDÜ-Artikels, der für die Bekämpfung und gleichzeitige Erzeugung der "illegalen" Migration von entscheidender Bedeutung ist, ist aber dann Näheres in den jeweils nationalen Bestimmungen geregelt. In Deutschland ist dies § 8, Abs. 2 AuslG, nach dem nur ausgeschrieben werden darf, wer bereits aus der Bundesrepublik abgeschoben oder ausgewiesen ist. Eine Abschiebung muss also bereits vollzogen sein, so dass z.B. Asylbewerber während des Verfahrens oder die geduldeten, so genannten De-Facto-Flüchtlinge *nicht* auf diese Weise ausgeschrieben werden dürfen. Ist dann aber z.B. eine Asylbewerbung abgelehnt worden bzw. das Ergebnis negativ und darüber hinaus keine Duldung erfolgt, dann muss wiederum als Bedingung für eine Ausschreibung sowohl die Ausreiseaufforderung als auch gleichzeitig eine so genannte Grenzübertrittsbescheinigung des BGS als Nachweis einer tatsächlich erfolgten Ausreise vorliegen. In der Praxis ist es nach damaliger Einschätzung der deutschen SIRENE aber meistens so, dass eine Abschiebung nach einer Ausreiseaufforderung, der dann eben nicht nachweislich und freiwillig Folge geleistet wurde, zwar angedroht würde, die Papiere dann aber nicht zurück kämen, was dann als Indiz dafür bewertet worden war, dass die

---

<sup>101</sup> "w" bei Fahndungen gemäß Art. 95 SDÜ, "a" bei solchen nach den dortigen Art. 96-99; vgl. ebd., S. 4.

<sup>102</sup> vgl. EG B 12, S. 2f. sowie zur Funktion d(ies)er nationalen SIS-Stellen bereits in Kap. B 1.2, S. 112 und dort insbes. Fn. 272.

<sup>103</sup> vgl. ebd., Fn. 161.

<sup>104</sup> vgl. EG B 12, S. 4.

<sup>105</sup> vgl. ebd., S. 5 sowie für einen schriftlichen Überblick über die "Trefferzahlen" gemäß Art. 95, 96 und 100 SDÜ auch im "vertraulichen" SIS-Jahresbericht des BKA 1999, S. 10ff.

entsprechende Person "wahrscheinlich untergetaucht" wäre und deshalb dann (lediglich) "national" zur Festnahme ausgeschrieben würde.<sup>106</sup>

Das Problem besteht aber dann darin, dass die gleiche Person *international*, also nach Art. 96 SDÜ, gerade nicht ausgeschrieben werden darf, weil eben die Ausreise noch nicht, oder zumindest nicht nachweislich vollzogen worden ist, d.h. diejenigen, bei denen eine Abschiebung zwar angedroht, aber nicht vollzogen werden konnte, müssten eigentlich aus dem SIS gelöscht werden. Da dies aber nach damaliger Auskunft des deutschen N-SIS "praktisch" nicht geschehen würde, käme es häufig zu Klagen des C-SIS gegen die damit zwar national rechtmäßige, aber international eben unrechtmäßige deutsche Ausschreibungspraxis. Dies geschehe dann durch eine unverbindliche Aufforderung an das BMI, dass man auf eine demgegenüber schengenkonformere Ausschreibungspraxis achten sollte. Ist hingegen jemand einmal nachweislich aus der Bundesrepublik ausgewiesen worden, so wäre der Fall einer Wiedereinreisegenehmigung lediglich in wenigen, seltenen Fällen möglich, zumal an der deutschen Schengen-Grenze eine "Kontrolldichte" von etwa 60 Prozent herrsche. Eine "Konsultationsfülle" entstünde bei solchen Fällen, die bereits im Besitz eines Schengen-Visums sind oder eines beantragt haben, aber trotzdem im SIS ausgeschrieben sind. Diese müssten im Prinzip "schengenkonform" zurückgezogen werden, bleiben aber dennoch national, d.h. in INPOL, ausgeschrieben, wobei als Beispiel der "Erntehelfer" in Italien genannt wurde, dessen Asylantrag in Deutschland schon einmal abgelehnt worden ist.<sup>107</sup>

Bis zum In-Kraft-Treten des SDÜ 1995 hat jeder Staat "souverän" seine eigene Visumpolitik verfolgt. Der seitdem aber dringliche diesbezügliche Abstimmungsbedarf wurde bis zum Zeitpunkt der Erhebung als nahezu einzige konkrete Harmonisierungsmaßnahme im Migrationsbereich unmittelbar politisch initiiert und kontrollpraktisch angegangen, unter anderem indem die so genannte "graue" Liste von Staaten, für die keine einheitliche Visumsregelung gilt, abgeschafft worden ist, so dass davon lediglich eine Ausnahme, nämlich Kolumbien als für Spanien und Portugal visumpflichtig, übrig geblieben war. Ansonsten

---

<sup>106</sup> vgl. EG B 12, S. 6; noch vor In-Betrieb-Nahme des SIS wurde von einigen "Experten" befürchtet, dass dies den deutschen Behörden "zwar nicht in der Sach- wohl aber in der Personenfahndung Zusatzarbeit", gleichzeitig aber "nicht sonderlich viele neue Möglichkeiten" bringen würde, da die entsprechenden Ausschreibungen "auch schon im Rahmen von INTERPOL" möglich seien (so z.B. Krüger 1994, S. 776); demgegenüber wird aber mehr als vier Jahre *nach* der Einführung des SIS an anderer Stelle diesbezüglich und angesichts der damit "bisher erzielten Erfolge" von einem "Quantensprung der polizeilichen Fahndung in Europa" gesprochen; vgl. Tuffner 2000, S. 39.

<sup>107</sup> vgl. EG B 12, S. 7.

herrschen seitdem in jedem "vollständigen" Schengen-Staat formal und (rechts-) verbindlich die gleichen Visa-Voraussetzungen.<sup>108</sup> Dabei wird zwischen zwei Kategorien von Staaten unterschieden: So genannte "sicherheitsrelevante" und damit visumpflichtige Staaten, d.h. Drittstaaten, denen gegenüber "Sicherheitsbedenken" bestehen, und alle übrigen Staaten, für die lediglich ein "einfaches Verfahren" vorgesehen ist, d.h., dass bei einem "Treffer" nach Ausschreibungen laut Art. 96 SDÜ in diesen Fällen kein Visum erforderlich ist. Bei den demgegenüber sicherheitsrelevanten Staaten geht ein möglicher Treffer dann aber an alle so genannten "Schengen-Kopfstellen", in Deutschland ist dies das Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln, die dann verpflichtet sind, den Visumsantrag zu bearbeiten und ihn hernach zunächst auf nationaler Ebene allen relevanten Sicherheitsbehörden zukommen zu lassen, um ihn mit allen nationalen Datenbanken abgleichen zu können. Erst wenn dies von allen beteiligten Staaten bewerkstelligt worden ist, wird innerhalb einer Frist von sieben Tagen ein Visum erstellt. Durch den "hohen Migrationsdruck", so die (damalige) Einschätzung des deutschen N-SIS, steige das Volumen der Ausschreibungen stetig und parallel dazu auch die Anzahl der Treffer durch das SIS, mit dessen Effizienz "so keiner gerechnet" habe.<sup>109</sup> Ein technisches Problem seien allerdings die so genannten Alias-Datensätze, d.h. verschiedene Personalien der gleichen Person oder gestohlene, unterschiedliche Decknamen. Dabei bekomme dann das Opfer, also derjenige, dem der Name tatsächlich gehört, unnötigerweise "Probleme", weshalb dieser zunehmende "Missbrauch von Personalien" auch verstärkt "in Brüssel" verhandelt werde.<sup>110</sup>

Was die EU-Zusammenarbeit generell anbeträfe, ginge es, nach damaliger Auskunft der selben Quelle, bei den verschiedenen Ratsarbeitsgruppen aber nicht nur um die SIS-Technik, sondern auch um einen inhaltlichen Informationsaustausch. So würden z.B. Differenzen bei den nationalen Begründungen für Ausschreibungen über die N-SIS bzw. nationalen SIRENE-Büros "hochtransportiert" an den europäischen Ausschuss der ständigen Vertreter (AuStV). Hinsichtlich der vorbereitenden Hilfe für die Beitrittskandidaten im Rahmen der so genannten Heranführungsstrategie hätte es von deutscher Seite etwa ein "erstes" PHARE-Twinning-Projekt mit der Tschechischen Republik gegeben, an dem arbeitsteilig auch die Bundesländer in Form der LKA's und der BGS beteiligt gewesen wären. Die Hilfe hätte darin bestanden, dass es "Langzeitberater" und eine Betreuung vor Ort gab und dort auch "deutsche Fälle"

---

<sup>108</sup> was aber wiederum der Grund dafür ist, dass etwa Großbritannien eben nicht vollständig an "Schengen" teilnimmt; vgl. zur dortigen "anderen" Visumpolitik aber ausführlich Kap. D 1.1a.

<sup>109</sup> vgl. EG B 12, S. 7.

<sup>110</sup> vgl. ebd.

sozusagen als Lehr- und Anschauungsmaterial exemplarisch "bearbeitet" worden sind. Das BKA hätte zudem die Aufgabe des "Fitmachens" in allen Bereichen zusätzlich durch das Abhalten von Seminaren und Fachvorträgen "inhaltlich" unterstützt. Weitere solche Projekte waren zu diesem Zeitpunkt auch für bzw. mit den damaligen EU-Beitrittskandidaten Ungarn und Polen geplant gewesen.<sup>111</sup>

Ähnlich wie bei der im Folgenden (Kap. 2) beschriebenen Asylpolitik, gab es also auch bei den Grenzkontrollen von deutscher Seite eine Wahrnehmung als, zumindest partiell, *gemeinsames* (Schengen-) Problem, da damals wie heute die jeweiligen Eu-Außengrenzen nach Osten und Süd-Osten schließlich auch als allen Mitgliedsstaaten gemeinsame zu betrachten sind. Eine ähnliche über-staatliche, wenn auch zunächst zwischen-staatlich initiierte, dann aber "vergemeinschaftete" Regulierungsvorgabe wie das weiter oben bereits erwähnte und erläuterte Dubliner Übereinkommen (DÜ)<sup>112</sup> für den Asylbereich, gab und gibt es aber in diesem Bereich der Grenzkontrolle (bislang) nicht. Ebenfalls im Rahmen der so genannten Schengen-Ausgleichsmaßnahmen besteht zwar die "lose" Direktive bzw. Absichtserklärung, die Kontrollintensität an den gemeinsamen Außengrenzen zu erhöhen. Diese Aufgabe bleibt aber dann im Grunde den nationalen Behörden überlassen, denen damit lediglich eine größere Verantwortung zugeschoben wird, weil sie eben jetzt nicht nur die bzw. ihre "eigenen" Staatsgrenzen, sondern auch gleichzeitig die, demgegenüber nicht immer als "eigene" wahrgenommenen Gemeinschaftsgrenzen kontrollieren (müssen) und damit den Erstzugang zum gesamten Schengen-Territorium.

Entsprechend gab und gibt es im Kontrollfeld "Grenze" weniger eine aus gewissen Sachzwängen heraus begründete Kooperation wie im nachfolgend, in Hinblick auf den deutschen Fall, untersuchten Asylbereich, sondern vielmehr ganz unterschiedliche, national spezifische "Lösungen" dieser eben aber *auch* europäisch determinierten (Grenz-) Kontrollfrage. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass die Bundesrepublik immer auch schon zumindest eine Mit-Initiatorin des darauf aufbauenden und gleichzeitig dadurch gestützten so genannten europäischen Grenzregimes gewesen ist.<sup>113</sup> Insgesamt wurde in Bezug darauf auch von den Exekutivorganen selbst, etwa nach Einschätzung des BKA, eine "zunehmende Abschottung Westeuropas gegenüber dem Druck der illegalen Migration" diagnostiziert, gleichzeitig aber darauf verwiesen, dass auch die (damals) "neuen", ebenfalls

---

<sup>111</sup> vgl. EG B 12, S. 3.

<sup>112</sup> vgl. Kap. B 2, Fn. 295f.

<sup>113</sup> vgl. zu dieser "Motor"-Funktion auch den kurzen historischen Abriss in Form von Kap. E 1.3.

sowohl national als auch europäisch bestimmten legalen Migrationen politisch gestärkt und auch entsprechend "häufiger" würden.<sup>114</sup> In der Tat waren bereits um die neue Jahrtausendwende zunehmende Bemühungen zu beobachten, entweder europäische oder nationale Lösungen bzw. Anreize für neue Arbeitskräftezuwanderungen in die (Mitgliedsstaaten der) EU zu schaffen.<sup>115</sup>

## 2. Grenzfall Asyl: Inter-administrative Kooperation und nationale Verfahren

Einen Grenzfall zwischen legaler und illegalisierter Migration stellt seit etwa Mitte der 1970er Jahre die Zuwanderung nach Europa über die Asylgesetzgebung dar. Entsprechende Opportunitäten werden zwar auf staatlicher Ebene gesetzt und nach nationalem Recht verhandelt, stützen sich dabei jedoch auf internationale Konventionen, hierbei vor allem auf die so genannte Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951,<sup>116</sup> und orientieren sich an entsprechend damit verbundenen Obligationen.<sup>117</sup> Im Zuge der zunehmenden politischen Einigung Europas *auch* via zumindest versuchter gemeinsamer Asylpolitik<sup>118</sup> scheinen derartige Orientierungen aber sukzessive zu erodieren. An ihre Stelle werden mit gewissen asylpolitischen Sachzwängen begründete europäische Direktiven gesetzt, deren staatliche Implementierungsversuche sich mit internationalen Rechtslagen zusehends reiben (2.1). Gleichzeitig bilden sie aber die auch formalrechtliche Grundlage nicht nur für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Asylbehörden der verschiedenen Mitgliedsstaaten, sondern auch, und damit zusammenhängend, für einen intensivierten Austausch von Informationen und wechselseitigen Hilfestellungen, wobei das frühere deutsche Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl), das inzwischen aufgrund und im Zuge einer Erweiterung seines Aufgabenspektrums in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umbenannt worden ist,<sup>119</sup> offenbar eine federführende Rolle spielt (2.2).

---

<sup>114</sup> vgl. EG B 10, S. 9.

<sup>115</sup> vgl. dazu aber weiter unten in Kap. 3.1.

<sup>116</sup> Nachdem in den Jahren 1949 bis 1951 Flüchtlinge zunächst von der so genannten "International Refugee Organization" (IRO) betreut wurden, regelt die GFK vom 28. Juli 1951 seitdem deren Rechtsstellung, indem sie in das je nationale Recht aller ihr beigetretenen Staaten inkorporiert wurde. In Deutschland wurde die Konvention 1953 in innerstaatliches Recht transformiert.

<sup>117</sup> Art. 32 und 33 GFK definieren dabei die Asylgewährung als völkerrechtliche Befugnis zur Schutzgewährung, woraus allerdings der schutzsuchende Flüchtling keinen verbindlichen (Rechts-) Anspruch auf Asyl ableiten kann, weshalb es je nationaler Verfahrensregeln zur konkreten Ausgestaltung und Umsetzung dieser völkerrechtlichen Direktive bedarf.

<sup>118</sup> vgl. für einen diesbezüglichen Überblick Kap. E 1.3.

<sup>119</sup> Zentraler Bestandteil dieses "job enlargements" ist die Förderung der *Integration* von in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Staatsbürgern, aber auch (formal) deutschen Aus- oder Spätaussiedlern, die kein oder

## 2.1 Nationalbehördliche Durchsetzungsversuche europäischer Imperative

Der mit Grenzkontrollen strukturell und arbeitspraktisch eng zusammenhängende Bereich der Regulierung und Kontrolle der *Asyl*zuwanderung ist ungleich stärker durch eine Kooperation zwischen Asylbehörden der verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten geprägt als der "eigentlich" vorgängige Bereich der Kontrolle des territorialen Erstzuganges, der noch entsprechend mehr durch die je nationalen "Eigenheiten" der Grenzkontrolle gekennzeichnet ist.<sup>120</sup> Dabei ist die vergleichsweise "enge" Zusammenarbeit im Asylbereich "europäisch" bzw. supra-staatlich induziert und bezieht sich insbesondere auf die Ermittlung der jeweiligen Zuständigkeit immer nur *eines* Staates der Europäischen Union für die Bearbeitung eines Asylantrags, nämlich desjenigen, wo ein solcher *zuerst* gestellt worden ist. Diese *gemeinsame* (Ermittlungs-) Aufgabe ergibt sich wiederum aus der entsprechenden, eben "gemeinsamen" Mitgliedsstaatlichkeit bzw. Zugehörigkeit zum europäischen Staatenbund und ist zum einen *strukturell* begründet durch den mit "Schengen" verbundenen sukzessiven Abbau von zumindest systematischen Binnengrenzkontrollen,<sup>121</sup> der die Möglichkeit eines weitestgehend ungehinderten "asylum shopping" eröffnet; und zum anderen aber auch *rechtlich* für mittlerweile alle Mitgliedsstaaten als bislang im EU-Bereich (nach wie vor) einzige dezidierte migrationspolitische Regelung verbindlich fixiert in Form des im ersten Länderkapitel bereits

---

wenig Deutsch sprechen, in "die" deutsche (National-) "Gesellschaft" durch verschiedene, dem "neuen" Bundesamt übertragene Maßnahmen wie etwa die Durchführung von bestimmten Integrationsprojekten, Sprachkursen oder Sozialberatungen. Diese neue Schwerpunktaufgabe des Amtes äußert sich unter anderem in dessen aktuellem Leitbild "Den Menschen im Blick. Schützen. Integrieren" (BAMF 2004) und basiert auf dem so genannten "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern", das der (politischen) Öffentlichkeit in seiner Kurzform als "Zuwanderungsgesetz" (ZuwG) bekannt ist und mit Beginn des Jahres 2003 in Kraft treten sollte, jedoch keine zwei Wochen zuvor, nämlich am 18. Dezember 2002, vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aus formellen Gründen für nichtig erklärt worden ist. Nichtsdestotrotz wurden dem Bundesamt zum avisierten Zeitpunkt, nun aber in Form von Erlässen, eine Vielzahl von "integrationsfördernden" Aufgaben übertragen, zumal einige (andere) im ZuwG enthaltene Bestimmungen bereits zum Juli 2002 in Kraft getreten waren, etwa die Auflösung des Amtes des so genannten Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten (BBA) im Innenministerium (siehe BMI-Pressemittteilung Nr. 302 vom 09. Juli 2002, S. 1). Bis dahin war die Tätigkeit des BAFI gemäß Amtsbezeichnung fünfzig Jahre lang eben auf den Flüchtlingsbereich beschränkt, oder positiv formuliert: konzentriert, seit es 1953 mit der Inkorporation der GFK in innerstaatliches deutsches Recht qua (Asyl-) "Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen" (AsylVO) zunächst als "Bundesdienststelle" mit damals 40 Mitarbeitern in Nürnberg gegründet und schließlich am 28. April 1965 mit In-Kraft-Treten des (ersten) Ausländergesetzes (AuslG) in das bis heute bestehende "Bundesamt" transformiert worden war, das in der Folgezeit stetig expandierte und 1993, nicht zufällig auf dem quantitativen Höhepunkt der Asylzuwanderung in die Bundesrepublik (vgl. Tab. 5 in Kap. E 3, S. 350), einen (bisherigen) Personalhöchststand von 4.100 eigenen sowie weiteren tausend, aus anderen Behörden "abgesandten" Mitarbeitern zu verzeichnen hatte; vgl. EG B 8, S. 9.

<sup>120</sup> wie dies diese Arbeit anhand der drei gewählten Fallbeispiele zu veranschaulichen versucht.

<sup>121</sup> vgl. für einen kurzen historischen Abriss auch Kap. E 1.3.

erwähnten und beschriebenen Dubliner Übereinkommens (DÜ),<sup>122</sup> das seit März 2003 von einer einschlägige, nahezu inhaltsgleichen EG-Rechtsverordnung ("Dublin II") formell abgelöst worden ist.<sup>123</sup> Die Leitung der für die Umsetzung von (damals noch) "Dublin" zuständigen Abteilung des Referats Internationale Aufgaben/ EU-Zusammenarbeit (IA/EU-ZA) beim BAFl in Nürnberg wollte seinerzeit aber betont wissen, dass der dortige Art. 6 "ausschließlich" die Zuständigkeit bezogen auf die Durchführung des Asylverfahrens regelt und sich also nicht auf die vorgeschaltete Einreisekontrolle und "natürlich" auch nicht auf die möglicherweise danach notwendige Abschiebung bezieht.<sup>124</sup> Durch die europäische Regelung werden hier also offenbar nationale, inter-administrative Zuständigkeitsgrenzen noch einmal verstärkt bzw. zusätzlich legitimiert.

Ähnlich wie in dem im nachfolgenden Kapitel (C 3) beschriebenen Fall der so genannten illegalen Ausländerbeschäftigung in Deutschland wird die Verantwortlichkeit für die Durchführung von negativen Sanktionen nämlich eindeutig den Exekutiv- bzw. Polizeibehörden zugewiesen: Dort nach der bloßen *Aufdeckung* von Illegalität im Kontext der Arbeitsplatzkontrolle,<sup>125</sup> hier nach der *Erzeugung* von Illegalität durch ein (Asyl-) Verfahren, sofern dessen Ergebnis, wie in der großen Mehrheit der Fälle, die Ablehnung des Asylantrags als "offensichtlich unbegründet" gemäß § 30 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) ist<sup>126</sup> und keine so genannte Duldung in Form des "kleinen" oder auch territorialen Asyls erfolgt.<sup>127</sup> Bei der

---

<sup>122</sup> vgl. Kap. B 2, Fn. 295 sowie zu dessen "Vorgeschichte" wiederum Kap. E 1.3.

<sup>123</sup> vgl. Verordnung = VO (EG) Nr. 343/2003, Abl. L 050 vom 25. Februar 2003 "zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaat gestellten Asylantrag zuständig ist". Da auch hiernach grundsätzlich derjenige Mitgliedsstaat für die Prüfung eines Asylbegehrens zuständig ist, der im jeweiligen Einzelfall nach bestimmten Kriterien (siehe dazu ausführlich bereits Kap. B 2, Fn. 295) für die Einreise in das (Schengen-) Vertragsgebiet verantwortlich zeichnet, und in den Fällen, wo dieser nicht ermittelbar ist, derjenige, in dem ein erster Asylantrag gestellt worden ist (Art. 13 VO 343/2003), ist diese Verordnung im wesentlichen mit dem von 1990 bis 2003 geltenden DÜ vergleichbar. Einziger merklicher Unterschied ist eine stärkere Berücksichtigung der Familienzugehörigkeit eines Asylbewerbers. So enthält "Dublin II", das nunmehr anstelle des DÜ auf alle Asylanträge angewendet wird, die seit Beginn des Monats September 2003 gestellt worden sind, zusätzliche Zuständigkeitsregelungen zur Vermeidung einer Trennung von Familien (Art. 6-8 und 14 VO 343/2003).

<sup>124</sup> vgl. EG B 6, S. 4.

<sup>125</sup> vgl. Kap. C 3.2.

<sup>126</sup> In den Jahren 1999 und 2000 wurden lediglich 3 Prozent aller Asylbewerber als "politisch verfolgt" und somit *asylberechtigt* gemäß Art. 16a GG anerkannt. Einen Höchstwert erreichte die so genannte Anerkennungsquote im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien 1995 mit 9 Prozent, wohingegen der Anteil der Asylberechtigten im weiteren Verlauf des beginnenden neuen Jahrtausends sich noch einmal nahezu halbierte und 2003 an einem Tiefststand von lediglich 1,6 Prozent angekommen ist (vgl. BAMF 2004a, S. 43).

<sup>127</sup> Eine solche "Gewährung von Abschiebeschutz" aufgrund drohender politischer Verfolgung im Heimatland nach § 51, Abs. 1 AuslG bzw. seit 01.01.2005 ersetzt durch § 60 Aufenthaltsgesetz, deren Quote in Bezug auf das Gesamtvolumen der Entscheidungen erst seit 1994 statistisch erfasst ist (vgl. BMI-Pressemitteilung vom 04. Januar 2001, S.1), erreichte zwar im Jahre 2001 aufgrund des Irak-Krieges einen exzeptionellen Höchststand von 15,9 Prozent, hat sich aber inzwischen, wie die "richtigen" Anerkennungen auch, auf ein ähnlich niedriges Niveau eingependelt und machte 2003, wo die Zahl der Asylbewerber in Deutschland mit nur etwas mehr als 50.000 auf den niedrigsten Stand seit 1984 geriet, nur noch 1,7 Prozent aller Asylentscheidungen aus (vgl. BMI-



Einreise gestaltet sich allerdings sowohl die Zutändigkeitsdelegation in Bezug auf deren Kontrolle als auch deren Rekonstruktion hinsichtlich der jeweiligen modi operandi und Routenverläufe, die zu einem erheblichen Teil auch durch das Bundesamt mit Hilfe so genannter Reisewegsbeauftragten (RWB's) vorzunehmen versucht wird,<sup>128</sup> aufgrund der oben erwähnten "europäischen" Strukturbedingung einer zumindest angestrebten Kontrolllosigkeit an den Binnengrenzen und der daraus wiederum resultierenden, potenziellen Unkontrolliertheit der entsprechenden Grenzüberschreitungen etwas schwieriger: Denn auch wenn seitens des Bundesamtes eine de jure illegale, d.h. über einen so genannten sicheren Drittstaat erfolgte Einreise des Antragstellers "vermutet" wird, dies jedoch nicht nachgewiesen werden kann, muss der Antrag (dennoch) überprüft werden, da das Asyl "zwischen geschaltet" ist zwischen der Einreise, die eben insbesondere dann unkontrollierbar bzw. nicht mehr nachvollziehbar wird, wenn sie über einen anderen Mitgliedsstaat erfolgt ist, und einer möglichen Rückführung, deren Frage sich aber erst nach der Ablehnung stellt und daher laut Leitung des "Dublin"-Referats im Bundesamt eine "ganz andere Geschichte" sei, mit der man "nicht viel zu tun" habe, denn die dem Amt (ur-) eigene, und zumindest damals noch: auch einzige Aufgabe der Überprüfung eines Asylantrags wäre dann ja "bereits erledigt".<sup>129</sup> Kann die Anreise über einen sicheren Drittstaat doch explizit nachgewiesen werden, was aber auch nach damaliger Auffassung des für die Routenermittlung zuständigen RWB-Referats "nur äußerst selten" der Fall wäre,<sup>130</sup> so erfolgt entweder die "freiwillige" Ausreise nach entsprechender Aufforderung oder die Abschiebung durch den BGS, wobei sich bei ersterem einerseits seitens der Kontrolleure die Frage der Überprüfbarkeit stellt und sich andererseits für den betroffenen Delinquenten die Möglichkeit des "Untertauchens" (an-) bietet, womit dann gerade durch den Versuch der Bekämpfung von Illegalität wiederum eine andere Form von Illegalität erzeugt würde.

Die so genannten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sind in Form von Ausweisungen bzw. Ausreiseaufforderungen oder eben mehr oder minder gewaltsamen Abschiebungen durch den auch für die vorherige Bearbeitung des Asylantrages zuständigen Staat national geregelt,<sup>131</sup>

---

Pressemitteilung Nr. 006 vom 16. Januar 2004, S. 1). Ein zweiter Fall des "kleinen" Asyls mit einer nahezu identischen "Schutzquote" (vgl. BAMF 2004a, S. 44) stellt die so genannte Feststellung eines (anderen) Abschiebungshindernisses wie z.B. drohende Folter oder Todesstrafe im Heimatland gemäß § 53 AuslG (Abs. 1 und 2) bzw. § 60 Aufenthaltsgesetz dar.

<sup>128</sup> vgl. dazu aber genauer weiter unten, S. 178ff.

<sup>129</sup> EG B 6, S. 2.

<sup>130</sup> vgl. EG B 7, S. 4.

<sup>131</sup> In der Bundesrepublik können laut BMI die einzelnen Bundesländer "in eigener Verantwortung Abschiebemaßnahmen durchführen", wobei Gewalt nur in dem Maße angewendet werden darf, "als damit keinerlei Lebensgefahr für die Betroffenen verbunden ist" (BMI-Pressemitteilung vom 11. Juni 1999, S.1).

während die Schwierigkeiten bezüglich der mit "Dublin" umso zwingender gewordenen Nachvollziehbarkeit der Einreise via innereuropäischer Koordination etwa mittels SIS zu kompensieren versucht werden. An dieser Stelle kommt dann das Bundesamt doch wieder ins (Ermittlungs-) Spiel, und zwar nicht etwa, weil es sich für Einreisekontrollen zuständig "fühlen" würde, sondern aus dem ureigensten Interesse daran, (mit-) zu bestimmen, ob es denn auch tatsächlich für die Durchführung des ein oder anderen Asylverfahrens zuständig ist. Es geht hier auch darum, die unter anderem auch durch das DÜ entstandene Möglichkeit der Reduzierung der, zumal im europäischen Vergleich, als "Last" empfundenen Anzahl der Verfahren zu nutzen,<sup>132</sup> was angesichts der Halbierung der Bewerberzahlen von 1997 (noch weit über 100.000) bis 2003 (nur noch etwas mehr als 50.000) auch gelungen zu sein scheint.<sup>133</sup> Zu diesem Zweck leistet sich das deutsche Bundesamt seit 1997 als einzige Asylbehörde zumindest der drei hier miteinander verglichenen Staaten die bereits erwähnten, eigens für die Ermittlung der Routen von Asylbewerbern abgestellten Reisewegebeauftragten (RWB`s), deren Aufgabe nach Auskunft ihres Betreuers und Koordinators im Bundesamt darin besteht, Befragungen von Asylbewerbern aus den häufigsten Herkunftsländern durchzuführen, um eben deren Reiseweg besser nachvollziehen zu können.<sup>134</sup> Es handelt sich konkret um insgesamt zehn "freigestellte", ehemalige Einzelentscheider in ausgewählten Außenstellen des Bundesamtes, was nach Ansicht ihres Betreuers den Vorteil habe, dass sie als solche schon von ihrer "eigentlichen" Tätigkeit her Erfahrungen mit "stories" von Asylbewerbern hinsichtlich der genaueren Umstände und des Verlaufs ihrer Reise mit sich brächten und auf solche zurückgreifen könnten.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> vgl. z.B. EG B 6, S. 1; Mit einer Summe von insgesamt fast 960.000 Fällen im Zehnjahreszeitraum von 1994 bis 2003 (also *ohne* das "Rekordjahr" 1992 mit allein der Hälfte dieser Zahl und *nach* dem darauf folgenden, so genannten "Asylkompromiss" von 1993) verzeichnet die BRD die mit Abstand größte Anzahl an "Asylbewerberzugängen" im europäischen Vergleich gefolgt von Großbritannien mit etwas mehr als 650.000 und Frankreich und den Niederlanden mit jeweils ca. 330.000. Hiernach folgt im Rahmen dieses (aufgrund der z.T. starken, krisenbedingten Schwankungen nur bedingt aussagekräftigen) Zehnjahresvergleichs bereits Österreich mit rund 179.000 Zugängen in absoluten Zahlen (vgl. BAMF 2004a, S. 31), das allerdings eindeutig an der Spitze jedes europäischen Vergleichs steht, wenn man die Anzahl der Asylbewerber in Relation zur Gesamtbevölkerung des Landes setzt (für 2003 vgl. z.B. ebd., S. 33)

<sup>133</sup> Zum Teil resultieren die Rückgänge allerdings nicht nur aus den Verfahren, sondern auch dem Flüchtlingsverhalten bzw. -geschehen selbst. So wird beispielsweise der "Hauptgrund" des Rückgangs um 17,4 Prozent im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr darin gesehen, dass die Anzahl der Bewerber aus Jugoslawien sich signifikant verringert hat, was wiederum auch und ganz im Sinne der zusehends angestrebten (prophylaktischen) Fluchtursachenbekämpfung in Krisenregionen auf das dortige "besondere Engagement der Bundesregierung für politische und gesellschaftliche Veränderungen" zurückgeführt wird (vgl. BMI-Pressemitteilung vom 04. Januar 2001).

<sup>134</sup> vgl. EG B 7, S. 3; an anderer, schriftlicher Stelle wird zudem hervorgehoben, dass das Bundesamt (damit) die "einzige Behörde" in der Bundesrepublik sei, die "intensiv Asylbewerber zu ihren Reisemodalitäten befragt" (Dirscherl 2003, S. 57).

<sup>135</sup> vgl. EG B 7, S. 5f.

Verfahren würde, so der zuständige Sachbearbeiter weiter, im einzelnen so, dass diese RWB's bei dem Versuch, die Reiserouten anhand "glaubhafter Aussagen" in der Weise zu rekonstruieren, dass dadurch verallgemeinerbare, "typische" Routen von Bewerbern aus bestimmten Ländern oder Regionen bestimmt werden können, auch darauf achteten, ob es sich dabei um legale oder illegale Wege handelt.<sup>136</sup> Das Bundesamt sei bei solchen Bestimmungen im internationalen Vergleich "am weitesten fortgeschritten", obwohl z.B. im Gegensatz zu der gängigen Praxis in den Niederlanden, zu denen es einen guten und produktiven Kontakt in diesem Bereich der Reiseroutenermittlung gebe, immer nur Bewerber aus "ganz bestimmten Top-" bzw. Hauptherkunftsländern auf diese Weise befragt würden und somit nie ein wirklich umfassendes (Routen-) Bild gezeichnet werden könne.<sup>137</sup> In der Tat bestätigen auch andere, schriftliche Quellen des Amtes, dass immer nur jene Asylbewerber aus den "26 stärksten" Herkunftsländern "punktuell" befragt würden, wobei den RWB's bei solchen Gesprächen die Aufgabe zukomme, "möglichst viele und detaillierte Angaben" zu deren Reisemodalitäten zu erhalten.<sup>138</sup> Entgegen ihrer amtlichen Bezeichnung ist die Ermittlungstätigkeit der RWB's also nicht lediglich auf die *Reisewege* der Asylbewerber beschränkt, sondern bezieht sich ebenso auf deren *Mittel* und sonstige Start- und/oder Begleitumstände.<sup>139</sup> Zielvorgaben der Befragungen seien im einzelnen die Erstellung von (umfassenden) "Bestandsaufnahmen über die Brennpunkte illegaler Zuwanderungs- und Schleuseraktivitäten", das "Erkennen neuralgischer Grenzübergänge" und das "Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen über neue Migrationsrouten, benutzte Transportmittel, Dokumentenfälschungen (Pass- und Visaangelegenheiten), Abläufe bei der Pass- und Visabeschaffung, sowie über Schleusungsfälle und Schleuserorganisationen".<sup>140</sup>

Die Aufgabe des vom Autor befragten RWB-Zuständigen im Bundesamt besteht dann nach dessen eigenen Angaben neben der (ex-ante) Koordination und Einleitung der entsprechenden Befragungen in der (ex-post) "Zusammenstellung" und (komprimierenden) "Ordnung" der daraus gewonnenen Erkenntnisse,<sup>141</sup> die in Form von monatlichen Berichten der einzelnen

---

<sup>136</sup> für einen Überblick über die "Hauptreiserouten" von Asylbewerbern auf der Grundlage der durch die Arbeit der RWB's gewonnenen Erkenntnisse sowie über die so genannten "Drehscheiben" in den Transitländern, welche "nach Angaben der Asylbewerber eine Vielzahl von Möglichkeiten" böten, sich "im Rahmen der illegalen Migration mit Hilfe von Schleusern/Schleuserorganisationen Richtung Bundesrepublik" bringen zu lassen, vgl. Dirscherl 2003, S. 68ff.

<sup>137</sup> vgl. EG B 7, S. 6.

<sup>138</sup> vgl. Dirscherl 2003, S. 63.

<sup>139</sup> Für eine frühe Auswertung solcher Befragungen vgl. z.B. Einzelentscheider(EE)-Brief Nr. 7/1997, S. 7, wo aufgrund ihrer quantitativen "Zunahme" auf der Grundlage von RWB-Berichten den "Reisemodalitäten irakischer Asylbewerber" nahe zu kommen versucht wird.

<sup>140</sup> Dirscherl 2003, S. 63.

<sup>141</sup> vgl. EG B 7, S. 8.

RWB's vorliegen. Sie werden dabei in einer Datenbank in anonymisierter Form erfasst, da es darum geht, *personenunabhängige* Migrationsströme bzw. (Schleusungs-) "Trends" zu erkennen und darzustellen,<sup>142</sup> und an diejenigen anderen (nationalen) Behörden weitergeleitet, die auf dieser Informationsgrundlage gemeinsam mit dem Bundesamt in mehr sporadischen denn regelmäßigen Zeitabständen herkunftsländerbezogene (Lage-) Berichte zu so genannten "Wanderungsbewegungen" verfassen.<sup>143</sup> Dies sind seit der Einrichtung des (Ermittlungs-) Instituts der RWB's 1997 der BGS, das BKA, das Bayerische LKA sowie seit März 2000 auch die damalige Bundesanstalt für Arbeit (BA).<sup>144</sup> Eine solche nationale bzw. *innerstaatliche*, aber dabei *inter-administrative* Kooperation wurde neben der (vermeintlichen) Lückenlosigkeit, die sich aus den verschiedenen Zuständigkeiten und damit Blickwinkeln der unterschiedlichen "Quellen" ergibt, nicht zuletzt auch pragmatisch mit der Vermeidung von "Doppelarbeit" begründet.<sup>145</sup>

Obwohl explizit eingestanden wurde, dass die Befragung von Asylbewerbern durch RWB's lediglich "weiche" Daten, also: "nicht nachprüfbar Angaben" erzeugt, wird im Einsatz derartiger "Spezialisten" im gleichen Atemzug auch deshalb ein entscheidender "Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleuserkriminalität" gesehen, weil man sich offenbar auf deren so genannte "Glaubwürdigkeitseinschätzung" bei der Verrichtung ihrer Tätigkeit verlässt.<sup>146</sup> Unabhängig von den jeweiligen Reiserouten und/oder -modalitäten im Einzelfall wurde als "typische" Verhaltensweise von Asylbewerbern, mit der sich die RWB's dann "typischerweise" konfrontiert sehen, geschildert, dass diese mit gefälschten Papieren einreisen, dann aber bei derartigen Befragungen behaupteten, dass diese ihnen "von den Schleusern abgenommen worden" seien, um damit sowohl ihre "wirkliche" Herkunft als auch ihre tatsächliche Reiseroute zu verschleiern.<sup>147</sup> Selbst beim seit 1999 notwendigen Nachweis auch der Flugrouten<sup>148</sup> gebe es "Möglichkeiten", die Papiere zu fälschen und, wenn jemand tatsächlich z.B. über Weißrussland, zum Zeitpunkt des Interviews *nicht* als sicherer Drittstaat

---

<sup>142</sup> vgl. Dirscherl 2003, S. 64.

<sup>143</sup> Auf der Grundlage eines "Pilotprojekts" von 1995 über "Wanderungsbewegungen aus der Türkei" lagen bis einschließlich 2002 derartige "nur für den Dienstgebrauch" (ebd., S. 62) erstellte (Lage-) Berichte über ebensolche aus Sri Lanka (Januar 1997), dem Iran (November 1997), Armenien, Georgien (beide Juli 1998), Afghanistan (Juni 1999), Vietnam (Februar 2000), Syrien (Februar 2001), China (September 2001) sowie dem Irak (September 2002) vor.

<sup>144</sup> Der spätere Einbezug der zentralen Arbeitsverwaltung erstaunt umso mehr, als diese bereits vier Jahre später von sämtlichen, geschweige denn: migrationsbezogenen (Arbeitsplatz-) Kontrollaufgaben entbunden worden ist; vgl. aber dazu ausführlich das nachfolgend Kap. C 3.2.

<sup>145</sup> vgl. z.B. Dirscherl 2003, S. 58.

<sup>146</sup> vgl. ebd., S. 64f.

<sup>147</sup> vgl. EG B 7, S. 5f.

eingestuft, eingeflogen sei, dann habe derjenige eben "Glück gehabt".<sup>149</sup> Insbesondere oder spätestens, was den "letzten Schritt" in die Bundesrepublik anginge, gebe es bei der Auskunftsbereitschaft "fast immer" eine ausgeprägte Verweigerungshaltung, um eben "der Drittstaatenregelung zu entgehen".<sup>150</sup> Man könnte sogar sagen, dass, wenn sich diese Haltung nicht einstellte, dies wohl auf ein schlechtes "briefing" durch die Schleuser zurückzuführen wäre.<sup>151</sup>

Die Nachvollziehbarkeit des Reiseweges als Bestandteil der dem eigentlichen Asylverfahren vorgängigen Zuständigkeitsüberprüfung im Sinne des DÜ wird somit zwar durch den Versuch, diesen durch Befragungen genauer zu bestimmen, angestrebt. Der entsprechende Nachweis sei aber, so auch (übereinstimmend) die "Dublin"-Referatsleitung,<sup>152</sup> "meistens nicht führbar", weil die "Unterlagen vom Asylbewerber unterdrückt" würden. Durch eine solche, ganz offenkundig gängige "Unterdrückung der Reisedokumente" bestehe dann, so eine andere, schriftliche Darstellung des Bundesamtes, (in den meisten Fällen) "nicht die Möglichkeit, die genaue Reiseroute, die benutzten Transportmittel, sowie die ggf. für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen anderen Schengenstaaten zu ermitteln".<sup>153</sup> Asylbewerber würden "in der Regel" (!) von ihren Schleusern dazu aufgefordert, "keine oder irreführende Angaben zum Reiseverlauf zu machen" und eben "mitgeführte Dokumente zu unterdrücken". Häufig würden die Reisedokumente auch gleich von den Schleusern einbehalten, um sie ggf. "nach entsprechender Verfälschung" erneut für die Einschleusung eines (weiteren) Ausländers (immer wieder-) verwenden zu können.<sup>154</sup> Damit bliebe, so wiederum die Abteilungsleitung zur Umsetzung des DÜ, in den meisten Fällen die illegale Einreise eine nicht nachgewiesene und eben oft auch nicht so ohne weiteres nachweisbare Vermutung, weswegen der Bewerber dann eben "dennoch" ein Anrecht darauf habe, ein

---

<sup>148</sup> vgl. zur entsprechenden, damals neuen Rechtsprechung, nach der auch eine Einreise über die "blauen" Grenzen, also auf dem See- oder Luftwege "in vollem Umfang beweisdürftig" ist und also eine "bloße Glaubhaftmachung" nicht ausreicht, EE-Brief Nr. 4/1999, S. 3f.

<sup>149</sup> In den "gelisteten" umgekehrten Fällen können Personen, die aus so genannten "sicheren Drittstaaten" einreisen, gemäß §§ 26a, 34a AsylVfG direkt an der Grenze ab- bzw. (dorthin) zurückgewiesen und/oder geschoben werden und haben (ergo) keinen Zugang zu regulären (Asyl-) Verfahren zur Bestimmung ihres Status.

<sup>150</sup> vgl. zu deren Umsetzung im Jahr 1999, also unmittelbar vor dem Erhebungszeitraum, EE-Brief Nr. 10/1999, S. 6, wo der quantitative Aspekt der Drittstaatenregelung als (noch) "gering" eingeschätzt wird, zumal die Regelung zu diesem Zeitpunkt lediglich auf die Schweiz, Polen und Tschechien angewandt worden sei (vgl. ebd.).

<sup>151</sup> vgl. EG B 7, S. 7ff.

<sup>152</sup> vgl. EG B 6, S. 5.

<sup>153</sup> Dirscherl 2003, S.63.

<sup>154</sup> vgl. ebd., S. 64f., wo auch darauf hingewiesen wird, dass aus den fehlenden Unterlagen "dann später u.a. Probleme bei der Rückführung der Asylbewerber" resultieren könnten (ebd., S. 65). Es wird also in Form einer

reguläres (Asyl-) Verfahren in Anspruch zu nehmen.<sup>155</sup> Die damit dann recht nahe liegende Vermutung, dass letztendlich doch und entgegen dem Sinn von "Dublin" in den meisten Fällen derjenige Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig bleibt, in dem auch *zuerst* ein Antrag gestellt wurde, wäre zwar "zahlenmäßig nicht so ohne weiteres belegbar",<sup>156</sup> doch sei den meisten zuständigen Beamten wohl schon "nicht immer ganz klar, dass eigentlich ein anderer Staat zuständig" wäre.<sup>157</sup> Die begrenzte Wirksamkeit bzw. Umsetzungseffizienz des DÜ wurde somit zwar konzediert, aber nicht wirklich als auch eine nachweisliche eingestanden, zumal das DÜ ja auch "das einzige bindende Übereinkommen" wäre, nach dem man sich eben zu richten hätte, weil ja schließlich auch bei fehlendem Nachweis des Reiseweges "irgendjemand" zuständig sein müsste und dessen Umsetzung möglicherweise auch effizienter würde, wenn erst einmal bessere technische Voraussetzungen dafür, wie z.B. das zum Zeitpunkt der Erhebung sich noch in der Planungsphase befindliche EURODAC, geschaffen wären.<sup>158</sup>

Als EU-weites automatisches bzw. automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS) sollte EURODAC, das (erst) am 15. Januar 2003 in Betrieb genommen worden ist,<sup>159</sup> langfristig die europäische Zusammenarbeit zunächst im Asylbereich erleichtern, wurde aber bereits in seiner damaligen Planungsphase auf eine deutsche Initiative hin und wohl nicht zuletzt aufgrund der auch aus europäischen Entwicklungen resultierenden strukturellen Zusammenhänge zwischen Asylzuwanderung und Illegalität<sup>160</sup> in seiner potenziellen Reichweite auf die auch allgemeine Bekämpfung illegaler Migration ausgedehnt,<sup>161</sup> so dass

---

sozusagen doppelten Wirkung durch genau jene (Verschleierungs-) Methode, die einen Aufenthalt zunächst ermöglicht, die Beendigung desselben erschwert oder zumindest verzögert.

<sup>155</sup> vgl. EG B 6, S. 9.

<sup>156</sup> vgl. aber für zumindest eine aus der damals geltenden Rechtslage abgeleitete Erhärtung der Vermutung, dass dies in der Mehrzahl der Fälle zutrifft, bereits EE-Brief Nr. 7/1997, S. 3.

<sup>157</sup> vgl. EG B 6, S. 9f.

<sup>158</sup> vgl. ebd., S. 10.

<sup>159</sup> Als so genanntes "Europäisches daktyloskopisches Fingerabdrucksystem zur Identifizierung von Asylbewerbern und bestimmter anderer Gruppen von Ausländern" konnte EURODAC seine praktische Arbeit erst dann aufnehmen, als alle Mitgliedsstaaten die entsprechenden technischen Infrastrukturen zu seiner Umsetzung und Anwendung eingerichtet und damit die Voraussetzung dafür geschaffen haben. Unverzüglich nach Antragstellung werden seitdem in jedem Mitgliedsstaat allen entweder mindestens 14 Jahre alten Asylbewerbern, aber auch anderen illegal an der Grenze oder im grenznahen Raum angetroffenen oder sich illegal in einem Mitgliedsstaat aufhaltigen Ausländern Fingerabdrücke entnommen und in digitalisierter Form an eine Zentraleinheit übermittelt, die diese speichert und mit den in ihr bereits vorhandenen Daten abgleicht, um auf diese Weise festzustellen, ob die entsprechende Person bereits vorher in einem oder mehreren *anderen* Mitgliedsstaaten einen Asylantrag gestellt hat. In solchen "Trefferfällen" werden dann zusätzlich auch diesbezügliche Verfahrensdaten übermittelt.

<sup>160</sup> vgl. dazu auch Kap. E 3.

<sup>161</sup> vgl. die vorherige Fn. 159; Rechtsgrundlage für die Einführung von EURODAC ist die EG-Verordnung 2725/2000 vom 11. Dezember 2000 für den "Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens" (vgl. Abl. EG, L 316/1 vom 15.12.2000, S. 1). In diesem zentralen europäischen, also: supra-staatlichen Datenpool sollen alle Fingerabdruckblätter der Deliktsbereiche "Verstöße

seitdem unabhängig vom Asyl eine Identifizierung *aller* Personen, die auf illegale Weise die EU-Außengrenzen überschreiten, schneller und einfacher möglich wird. Darauf angesprochen, wurde aber seinerzeit seitens des "Dublin"-Referats im Bundesamt betont, dass diesbezüglich aber eben nicht das BAFl, das ja aus den oben genannten Gründen den Aufenthalt in den meisten Fällen zunächst und "zwichengeschaltet" legalisiert, sondern der BGS sowohl inhaltliche als auch logistische Unterstützung leisten würde, um dann "irgendwann" vor allem in *seinem* Zuständigkeitsbereich (der unmittelbaren physischen Grenzkontrolle) die "Schengen-Außenwirkung" eben durch die Ausweitung der Zielgruppen von EURODAC "besser zu kennen".<sup>162</sup> Dieses Instrument wäre also nicht (mehr) ausschließlich zur Prävention bzw. Verhinderung oder Aufdeckung von, seit "Schengen" unerlaubten, Mehrfachanträgen in Bezug auf das Asyl konzipiert, sondern könnte eben "auch außerhalb des Asylbereichs" zur Anwendung kommen, zumal die Ersteinreise ja auch erst einmal "unabhängig vom Motiv", also in *jedem* Fall festgestellt würde und daher auch "andere" (potenzielle) Illegale "geprintet" und somit ohnehin schon mit einbezogen würden. Das nationale AFIS würde auch nach Einführung von EURODAC wohl zunächst noch als sozusagen kleine nationale EURODAC- (Sub-) Datenbank "parallel weiterlaufen", aber dann "irgendwann" möglicherweise darin aufgehen, was aber (zum damaligen Zeitpunkt) noch "Zukunftsmusik" wäre, weswegen man erst einmal mit dem "zurechtkommen" müsste, was man hätte.<sup>163</sup>

Die *Nicht-Zuständigkeit* des (damaligen) BAFl für die Erfassung von "illegaler" Migration im sozusagen engeren *und* weiteren Sinne zugleich<sup>164</sup> wurde aber nicht nur für eben diesen (zuletzt beschriebenen) Bereich *vor* einem möglichen Asylverfahren reklamiert, sondern auch für den *nach* Abschluss eines solchen Verfahrens: Unabhängig vom Ergebnis wäre *dann* das BAFl "aus dem Spiel", bei der so genannten Duldung von abgelehnten Asylbewerbern ebenso wie bei deren möglichem "Untertauchen", wobei die Verbleibsstatistiken dann "generell ein kommunales Problem" wären und nicht das der zentralen Asylbehörde.<sup>165</sup> Und auch die "Überstellungen" würden ja nicht durch das BAFl durchgeführt, sondern durch die, für

---

gegen das Asylgesetz" und eben auch "Illegaler Aufenthalt/Einreise" automatisch elektronisch gesammelt und den entsprechenden Kontrollbehörden der Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden.

<sup>162</sup> vgl. EG B 6, S. 10.

<sup>163</sup> vgl. ebd., S. 11; inzwischen, d.h. seit bzw. mit der In-Betrieb-Nahme von EURODAC im Januar 2003 ist das (Bundes-) amtseigene AFIS zwar nicht abgeschafft, wurde aber in eine so genannte "nationale Eurodac-Stelle" transformiert.

<sup>164</sup> Enger insofern, als es hier, unabhängig von jedweden Rechtsansprüchen, um den reinen physischen Zutritt zum staatlichen Territorium bzw. das Überschreiten von Staatsgrenzen geht; weiter in dem Sinne, dass es sich hierbei gleichzeitig eben nicht um eine Verengung auf solche Personen handelt, die hernach dann auch (tatsächlich) Asyl beantragen.

jegliche Meldepflichten verantwortlichen Ausländerbehörden vor Ort, die somit "im Grunde" auch die Verbleibsstatistiken führen müssten, andererseits aber wiederum dann ja auch nicht selbst die Fahndungen durchführten,<sup>166</sup> oder "zur Not" durch den BGS.<sup>167</sup> Für die Fahndungen wäre dann wiederum das BKA in Wiesbaden zuständig, welches das ehemalige BAfI zumindest in (informations-) technischer Hinsicht unterstützt, indem es eigene Auswertungsergebnisse von selbst entnommenen Fingerabdrücken "asylbegehrender Ausländer" in das interne Asylbewerberregistrierungs- und Aktenverwaltungssystem des Bundesamtes namens Asyl-Online (ASYLON) einspeist und somit jederzeit für dessen Mitarbeiter abrufbar macht.<sup>168</sup> Zudem verfügt das Bundesamt über einen unmittelbaren elektronischen Zugriff auf das so genannte Ausländerzentralregister (AZR) beim Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln, wenn es darum geht, zu eruieren, ob und wenn ja: mit welchem aufenthaltsrechtlichen Status ein Antragsteller bereits durch die ein oder andere Ausländerbehörde (ABH) registriert bzw. erfasst worden ist. Umgekehrt stellt aber auch das Bundesamt dem AZR *seine* (ureigensten) Informationen über Asylantragstellung, - verfahrensabschluss und erlassene oder noch zu erlassende Abschiebungsandrohungen- oder anordnungen<sup>169</sup> zur Verfügung.<sup>170</sup>

Trotz oder gerade wegen einer solchen eher "weichen" Daten-, und eben *nicht*: Prozess- bzw. Tätigkeitsvernetzung wurden im Rahmen der Gespräche im Bundesamt die je unterschiedlichen Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesbehörden, grob unterteilt in *vor* (BGS, BKA und BVA), *während* (ausschließlich BAfI) oder *nach* (BKA und BGS) einem Verfahren, dezidiert auseinander gehalten, was jedoch nicht heißt, dass man nicht darüber informiert wäre oder keine genaue Auskunft darüber geben könnte, wie die anderen, im

---

<sup>165</sup> vgl. EG B 6, S. 6

<sup>166</sup> vgl. ebd., S. 9.

<sup>167</sup> Eben dann, wenn die Rückreise nicht freiwillig erfolgt und ergo durch so genannte "aufenthaltsbeendende Maßnahmen" mit (staatlicher) Gewalt durchgeführt bzw. erzwungen werden muss.

<sup>168</sup> Spätestens acht Jahre nach "unanfechtbarem" Abschluss eines Asylverfahrens werden die entsprechenden, darauf bezogenen Daten wieder gelöscht (vgl. BAfI 1999, S. 46). ASYLON, das auch die Grundlage für die zahl(e)nreichen statistischen (Eigen-) Erhebungen des Bundesamtes bildet(e), wurde im Juni 1990 im Zuge des damaligen sprunghaften Anstiegs der Bewerberzahlen gestartet und inzwischen durch eine neue, seit 1997 entwickelte prozessorientierte Software (IT-2000) ersetzt. Weitere, (im Erhebungszeitraum) diese Kerndatenbank (ASYLON) unterstützende IT-Anwendungen sind neben dem bereits erwähnten AFIS (vgl. Fn. 163) ein EASY genannter Datenschlüssel zur gleichmäßigen "Erstverteilung" von Asylbewerbern auf die einzelnen Bundesländer, ein DIAS (Doppelidentität von Asylbewerbern) genanntes Programm zur Erkennung von Mehrfachidentitäten gerade auch auf der Grundlage der vom BKA zur Verfügung gestellten Daten, ein so genanntes Berichts-, Ergebnis- und Steuerungssystem (BESSY) in Bezug auf die laufenden Verfahren, ein Asylinformationssystem (ASYLIS), das Daten und Fakten über Herkunfts- und Drittstaaten, die aktuelle Rechtsprechung und Fachliteratur enthält sowie ein behördeninternes, aber gleichwohl standort- bzw. außenstellenübergreifendes "InfoNet" (vgl. ebd., S. 40ff.)

<sup>169</sup> vgl. zur Erläuterung dieser unterschiedlichen Qualität von Abschiebenentscheidungen im folgenden Abschnitt.

<sup>170</sup> vgl. BAfI 1999, S. 45.



konträren Lichte der Befragungsbefunde von 2000 in der schriftlichen Selbstdarstellung des Bundesamtes von 1999 euphemistisch als "Partnerbehörden" bezeichneten<sup>171</sup> Bundes- und/oder Länderinstitutionen jeweils verfahren: So wird etwa darauf hingewiesen, dass *nach* dem negativen Bescheid eines Entscheiders und dem darauf folgendem Abschluss des legalen Asylverfahrens, für das und vor allem: *nur* für das dann also allein das BAfI zuständig gewesen ist,<sup>172</sup> die "Abschiebung", für die es dann aber eben nicht mehr zuständig ist, sondern die jeweiligen Ausländerbehörden (ABH's) der Bundesländer, entweder durch eben diese *angeordnet* oder *angedroht* werden könne:<sup>173</sup> Bei einer *Anordnung* werde die "Überstellung" in jedem Fall, und wenn nötig: mit Gewalt (und mit Hilfe der Bundespolizei in Form des BGS), vollzogen, während es aber bei der bloßen *Androhung* noch die Möglichkeit eines, die negative Entscheidung des Bundesamtes anfechtenden, Eilantrages gebe. Von denen, die davon Gebrauch machen würden, wären, zum Zeitpunkt des Interviews, "schätzungsweise", da dies statistisch nicht erfasst werde, 10 bis maximal 20 Prozent erfolgreich und die hätten dann natürlich auch wieder einen "ganz normalen" Anspruch auf ein nationales Asylverfahren.<sup>174</sup> Die Kenntnis über die Verfahren der "abschiebenden" Behörden ist also vermutlich weniger auf ein allgemeines Interesse an deren Arbeit zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, dass über sie jemand, der bereits aus dem eigenen Verfahren entlassen wurde, doch wieder dorthin zurückgelangen bzw. ein weiteres beanspruchen könnte, und damit als durchaus selbstbezogen zu charakterisieren.

Neben der (Allein-) Zuständigkeit für das Asylverfahren selbst obliegt dem Bundesamt aber seit In-Kraft-Treten des DÜ zum September 1997 zusätzlich die dem vorgängige Prüfung, *ob* es überhaupt dafür zuständig ist oder eben gemäß dieses einzig verbindlichen europäischen Asylübereinkommens<sup>175</sup> die Asylbehörde eines anderen Mitgliedsstaates, nämlich dann, wenn *nachweislich* über diesen nach Deutschland eingereist wurde und dann eben um eine Überstellung *an* diesen Staat zunächst einmal: *ersucht* wird. Gerade die Nachweisbarkeit eines solchen Sachverhalts erweist sich jedoch bei der praktischen Anwendung bzw. Umsetzung des DÜ als (Haupt-) Problem. So werde etwa beim umgekehrten Fall einer

---

<sup>171</sup> vgl. ebd.

<sup>172</sup> zum genauen Verfahrensablauf, der in jeder Stufe bereits eine "erfolgreiche" Migrationskontrolle impliziert und daher im Rahmen dieser Untersuchung *nicht* dezidiert dargestellt werden muss, vgl. unter Berücksichtigung der mit dem ZuWG seit Beginn des Jahres 2005 aktuellen Rechtslage BAMF 2004c.

<sup>173</sup> Dabei hat die jeweilige ABH bereits vor der Initiierung bzw. Einleitung und Durchführung entsprechender Maßnahmen in explizit "eigener Zuständigkeit" zu prüfen, ob (außerordentliche bzw. -rechtliche) "Abschiebungshindernisse" wie etwa schwere Krankheit oder Sperrung des Zielflughafens vorliegen (vgl. BAfI 1999, S. 45).

<sup>174</sup> vgl. EG B 6, S. 4.

<sup>175</sup> zu dessen genauerer Erläuterung vgl. Fn. 295 im vorangegangenen (Länder-) Kap. B 2.

Durchquerung der Bundesrepublik nach Auskunft der Leitung des "Dublin"-Referats im damaligen BAFl die deutsche Zustimmungsquote in Bezug auf diesbezügliche Übernahmersuchen *von* anderen Staaten sinnvollerweise deshalb nicht (mehr) statistisch ausgewertet, weil Art. 6 DÜ insofern einen "Unwägbarkeitsfaktor" enthalte, als man nie wissen könne, ob jemand wirklich "geprintet", d.h. in diesem Falle: in Deutschland per Fingerabdruck registriert worden sei und somit letztendlich eigentlich der Staat zuständig bliebe, der eine Aufenthaltserlaubnis erteilt hat.<sup>176</sup> Es wird also konzediert und in gewissem Maße auch beklagt, dass die Zuständigkeit "eigentlich" weniger über das DÜ "geregelt", sondern vielmehr eher zufällig über je nationale Verfahren der Aufenthaltsgewährung *bestimmt* wird. Das Manko an "Dublin" sei dann eben auch, dass Staaten mit einem guten "Registrierungssystem" wie eben Deutschland dann auch am häufigsten zuständig seien, weil andere Staaten, durch die Asylbewerber eingereist sind und die daher "eigentlich", d.h. im Sinne von "Dublin" zuständig sein *müssten*, dies demgegenüber eben "nicht so ohne weiteres nachweisen können oder vielleicht auch gar nicht wollen".<sup>177</sup> Überdies müsse Deutschland auf der anderen Seite viele, die in andere Staaten weitergewandert sind, dann auch deswegen zurücknehmen, weil sie eben bereits, auch als potenzielle Bewerber, die noch gar keinen Antrag gestellt haben, im deutschen "Asylsystem" registriert sind, so dass man sich im Grunde allein durch die bessere technische Infra- bzw. Erfassungsstruktur<sup>178</sup> selbst (mehr) Arbeit verschaffe. Aber man arbeite ja auch "mit daran", dass für "mehr Gerechtigkeit" im Sinne des so genannten "burden sharing" auch die Registrierungssysteme in den anderen Ländern zuverlässiger werden, etwa im Rahmen der Aufbauhilfe für die (damaligen) EU-Beitrittskandidaten, die ja alle gleichzeitig auch sichere Drittstaaten und teilweise Nachbarländer seien.<sup>179</sup> Die EU-Zielsetzung einer höheren "Verteilungsgerechtigkeit" in Bezug auf Asylbewerber und dabei auch in Hinblick auf die (damals noch) zukünftigen Neumitglieder, die ja gerade auch über eine Synchronisierung der technischen Erfassungssysteme via EURODAC erreicht werden soll,<sup>180</sup> kommt also in diesem Fall dem ureigensten nationalen oder besser: nationalbehördlichen Interesse an einer Arbeitsentlastung entgegen. Entsprechend wurde seitens der "Dublin"-Referatsleitung im damaligen BAFl in einer

---

<sup>176</sup> vgl. EG B 6, S. 7

<sup>177</sup> ebd., S. 8

<sup>178</sup> zu der auch andere (Bundes-) Behörden ihren Beitrag leisten; vgl. bereits weiter oben.

<sup>179</sup> vgl. EG B 6, S. 10.

<sup>180</sup> Das zentrale europäische, automatisierte Fingerabdruckidentifizierungssystem EURODAC (vgl. auch Fn. 159), das (erst) im Januar 2003 seinen Betrieb aufgenommen hat, führte nach Ansicht des "neuen" BAMF (2004, S. 34f.) zumindest dazu, dass seitdem "wesentlich schneller und in erheblich größerem Umfang als bisher bekannt wird, wenn ein Asylbewerber in Deutschland bereits zuvor in einem anderen Mitgliedsstaat einen Asylantrag gestellt hat". Auch habe sich dadurch "die Beweislage in den Fällen der illegalen Einreise .... deutlich verbessert" (ebd., S. 35).

abschließenden Einschätzung auch für eine Verbesserung der Effizienz des DÜ etwa durch dessen Konvertierung in eine EG-Verordnung plädiert<sup>181</sup> und dies etwaigen, zum Zeitpunkt des Gesprächs aktuell im Raum stehenden Alternativvorschlägen wie etwa der Kontingentierung nach einem europäischen Verteilungsschlüssel oder "irgendwelchen" Finanzausgleichssystemen, die ja auch schon allein wegen des (für die so genannte "dritte Säule" des Amsterdamer EU-Vertrags von 1999 für fünf Jahre festgelegten) Einstimmigkeitsprinzips überhaupt nicht konsens- bzw. durchsetzungsfähig wären, explizit vorgezogen.<sup>182</sup>

Was die konkreten, zum Zeitpunkt der Erhebung aktuellen Umsetzungsergebnisse des DÜ aus dem Jahr 1999 anbetrifft, so wurde dann auch ein augenscheinliches Missverhältnis zwischen den Zustimmungsqoten bezüglich Überstellungsanträgen *von* Deutschland einerseits und Übernahmeersuchen *an* Deutschland andererseits konstatiert und auch statistisch belegt.<sup>183</sup> Von ersteren ging etwa die Hälfte (etwas über 3.000) nach Italien, wovon aber nur etwa einem Drittel (etwas über 1.000) seitens der italienischen Behörden zugestimmt wurde,<sup>184</sup> während umgekehrt letzteren seitens des Bundesamtes fast durchgehend zugestimmt wurde,<sup>185</sup> was dann aber nach dessen (Selbst-) Einschätzung eben an der "sorgfältigeren" Erfassung liege.<sup>186</sup> Dass davon dann aber wiederum noch nicht einmal die Hälfte der Fälle tatsächlich *nach* Deutschland (rück-) überstellt wurde,<sup>187</sup> sei dann ebenso wenig das "Problem" des BAFI wie die Tatsache, dass auch umgekehrt "nicht alle" Fälle *von* Deutschland überstellt werden konnten, immerhin aber doch knapp drei Viertel.<sup>188</sup> Es wurde also hier noch einmal deutlich gemacht, dass das BAFI für die *Durchführung* der Überstellungen *von* und schon gar nicht *nach* Deutschland nicht zuständig und damit auch für ihr mögliches und/oder tatsächliches Scheitern nicht verantwortlich ist. Dennoch wurde im Jahr 2000 seitens der seit 1997 von Beginn an vergleichsweise etablierten DÜ-Abteilung des BAFI von einer stetigen Erhöhung ihres Arbeitsaufwands, des entsprechenden Personalbedarfs und nicht zuletzt des Abstimmungsaufwands und -bedarfs in Bezug auf die "ausländischen Partnerbehörden"

---

<sup>181</sup> wie dies dann knapp drei Jahre später mit der so genannten, nahezu inhaltsgleichen "Dublin II"- Verordnung von 2003 (vgl. obige Fn. 123) schließlich auch geschehen ist.

<sup>182</sup> vgl. EG B 6, S. 13

<sup>183</sup> vgl. die Übersicht zu den Prüffällen/ Übernahmeersuchen nach dem DÜ vom 01.01. bis 31. 12. 1999 (BAFI 2000b).

<sup>184</sup> Insgesamt betrug die Zustimmungsqote etwa 50 Prozent (2.819 von 5.690; vgl. ebd.).

<sup>185</sup> Konkret wurde 7.652 von 8.213 Übernahmeersuchen von Mitgliedsstaaten zugestimmt; die "großen 4" waren damals die Niederlande mit 2.150, Großbritannien mit 1.606, Belgien mit 1.442 sowie Schweden mit 1.120 Ersuchen (vgl. wiederum ebd.).

<sup>186</sup> vgl. EG B 6, S. 8.

<sup>187</sup> nämlich lediglich 3.403 von 7.652; vgl. BAFI 2000b.

<sup>188</sup> in Zahlen 1.720 von 2.819 "zugestimmten" Fällen; vgl. ebd. sowie EG B 6, S. 9.

berichtet, die sich proportional zum ebenso stetigen Anstieg der Übernahmearbeiten bzw. Überstellungen seit In-Kraft-Treten des DÜ verhalte.<sup>189</sup> Auf der personellen Ebene ist damit auch ein Austausch von deutschen "Dublin"-Mitarbeitern mit solchen aus verschiedenen, ausgewählten Vertragsstaaten verbunden, die dort eben im selben Aufgabengebiet und in vergleichbaren Behörden tätig sind. Zum Erhebungszeitpunkt beschränkte sich ein solcher, gerade auf den nationalen Differenzen basierender Austausch von so genanntem "Liasionspersonal", der nach (damaliger) Eigendarstellung des Bundesamtes dazu dient, wechselseitig die "Organisationsabläufe der nationalen Asylverfahren kennenzulernen, die Möglichkeiten der gegenseitigen Unterstützung zu erörtern, ein besseres gegenseitiges Verständnis zu fördern und die Zusammenarbeit wesentlich zu erleichtern"<sup>190</sup> auf die Niederlande, Belgien und Frankreich.<sup>191</sup>

Nachdem 1999 ein Höchstwert der deutschen Aufnahme- bzw. (Rück-) Überstellungsgesuche *an* andere Mitgliedsstaaten erreicht war, ging deren Zahl zwar im Folgejahr wieder zurück,<sup>192</sup> stieg seitdem aber (bis 2003) wieder kontinuierlich an, während umgekehrt die Gesuche *an* Deutschland *von* anderen Mitgliedsstaaten im gleichen Zeitraum rückläufig sind. Deren Zustimmungsquote zu wiederum von Deutschland *an* sie gerichteten Gesuchen betrug seit In-Kraft-Treten des DÜ 1997 durchschnittlich 70 Prozent, wovon 58 Prozent auch tatsächlich wieder in diese Staaten zurück überstellt wurden.<sup>193</sup> Dieser Sachverhalt wird seitens des BAMF nicht nur als "überragendes Ergebnis", sondern auch als der "entscheidende Messfaktor für die Effektivität des Dublinverfahrens" bewertet.<sup>194</sup> Dies erstaunt, auch und nicht zuletzt im Lichte der im Jahr 2000 erhobenen "Dublin"-Expertenaussagen des

---

<sup>189</sup> Der Großteil der Ersuchen kämen seit 1996 (und eben bis 1999) gleich bleibend aus Belgien, den Niederlanden und Frankreich und umgekehrt ginge auch die meisten Überstellungsanträge nach Frankreich, wobei allerdings Italien als sozusagen einer der "Hauptabnehmer" hinzugekommen sei, da viele Bewerber, vor allem aus dem Irak und der Türkei, "in den letzten Jahren" auch über die Süd-Nord-Route gekommen wären; vgl. EG B 6, S. 2.

<sup>190</sup> BAFI 1999b, S. 1.

<sup>191</sup> wobei in Frankreich einseitig Beamte des BAFI "eingesetzt" waren, umgekehrt jedoch keine *aus* Frankreich *im* deutschen Bundesamt; zum damaligen Zeitpunkt "geplant" war darüber hinaus bereits der (zunächst einmal ebenso einseitige) Einsatz deutscher "Dublin"-Experten in Italien (als damaliges Haupt-Rücküberstellungsziel von Dublin-Fällen) sowie in den beiden hier relevanten Vergleichsfällen Großbritannien und Österreich (vgl. ebd., S. 2). Letzterer hat inzwischen Italien als Fall mit den meisten von Deutschland an ihn gestellten Aufnahme- bzw. (Rück-) Überstellungsgesuchen überholt, was seitens des BAMF (2004, S. 36) in erster Linie auf die "große Anzahl" von so genannten EURODAC-Treffern gemäß EURODAC-VO Art. 2, Abs. 1e beim Abgleich der von Österreich an die(se) Zentraleinheit übermittelten Fingerabdruckdaten von Bewerbern zurückgeführt wird. In der umgekehrten Richtung kamen 2003 die meisten *an* Deutschland gerichteten Aufnahmegesuche, die auf EURODAC-Treffern zurückzuführen sind, aus Großbritannien (vgl. ebd.). Nicht zuletzt dies zeigt, dass die gewählte Fallkonstellation eine in besonderem Maße "europäisch berührte" Ost-(Nord-)West-Migrationsachse darstellt.

<sup>192</sup> vgl. Tab. 6 in Kap. E 3, S. 353.

<sup>193</sup> vgl. BAMF 2004, S. 38f.

<sup>194</sup> vgl. ebd., S. 38.

Bundesamtes, wo (noch), wie oben erwähnt, versucht wird, sich von anderen Behörden und deren spezifischen (Abschiebe- bzw. Überstellungs-) Zuständigkeiten abzugrenzen; geht es doch in diesem, auf dem DÜ basierenden Verfahren zunächst einmal lediglich um die *Bestimmung* des zuständigen Staates (durch das Bundesamt) und *nicht* um die Durchführungspraxis der (im Idealfall) darauf folgenden, tatsächlichen physische Rück-Überstellung (durch die Grenzschutzbehörden). Der prozentuale Anteil der von Deutschland an andere Staaten gerichteten Aufnahmegesuche im Rahmen des DÜ in Relation zur Gesamtzahl aller in Deutschland gestellten Asylanträge hat sich 2003 im Vergleich zu 1999 mit etwa 10 Prozent nahezu verdoppelt, was aber weniger auf einen signifikanten Anstieg ihrer absoluten Summe,<sup>195</sup> sondern vielmehr auf einen signifikanten Rückgang bei den Asyl(erst)anträgen in Form ihrer Beinahe-Halbierung im Verlauf dieser fünf Jahre zurückzuführen ist.<sup>196</sup>

Für die nicht zuletzt zur effizienten Umsetzung des DÜ im Sinne der Bestimmung des zuständigen Staates notwendige Ermittlung der Reiserouten von Asylbewerbern verfügt das deutsche Bundesamt wie bereits erwähnt mit der Institution der RWB's über ein ausgeprägtes Kontrollsystem, mit dem es auf den durch die Schengen-Entwicklung ausgelösten zusätzlichen Kontrollbedarf autonom reagiert hat und diese "neue" Kontrollfrage somit *intern* zu "lösen", bzw. besser: zu bearbeiten versucht. Im Rahmen dieser nationalen und dabei rein intra-administrativen "Lösung" befragen die RWB's in den zehn ausgesuchten Außenstellen des BAFl die Asylbewerber dezidiert in Hinblick auf die näheren (Begleit-) Umstände, den Modus und den genauen zeitlichen und räumlichen Verlauf ihrer Migration in die Bundesrepublik. Dabei stellt sich (bereits) laut Eigenbericht der Zentralstelle in Nürnberg von 2001 zusehends heraus, dass dabei die mehr oder minder bewusste Inanspruchnahme von hochorganisierten Schleuserorganisationen durch die Bewerber immer mehr zum Regelfall wird.<sup>197</sup> Als weiteres Ergebnis wurde dort festgehalten, dass zu diesem Zeitpunkt noch vor der EU-Osterweiterung mehr Einschleusungen über Tschechien als über Polen erfolgten, da die "Topographie des deutsch-tschechischen Grenzgebiets" dafür besser geeignet sei.<sup>198</sup> Die (GUS-) Staaten der ehemaligen Sowjetunion, alle übrigen ost- und südosteuropäischen

---

<sup>195</sup> Ganz im Gegenteil betrug diese 1999 noch 5.690, 2003 aber "nur" noch 4.883, allerdings bei seit 2000 kontinuierlich leicht steigender Tendenz; vgl. BAMF 2004, S. 39.

<sup>196</sup> von noch über 95.000 im Jahr 1999 bis zu nur noch etwas über 50.000 im Jahr 2003; vgl. u.a. ebd.

<sup>197</sup> vgl. BAFl 2001, S. 24 sowie für eine kleine auch theoretisch angeleitete Auseinandersetzung mit dem so genannten Schleusertum auch S. 151ff. weiter oben.

<sup>198</sup> d.h. in erster Linie, dass das Gebiet ist mehr und dichter bewaldet ist, so dass eine Grenzüberschreitung weniger sichtbar und mit weniger Hindernissen, wie diese etwa (grenz-) Flüsse wie die Oder darstellen, durchgeführt werden kann; vgl. BAFl 2001, S. 25.

Staaten sowie die Türkei werden als maßgebliche Transitstaaten genannt, wodurch sich eine GUS-Route für Asylbewerber aus Asien sowie eine Türkei-Balkan-Route, insbesondere über Albanien und dann Italien für solche aus dem Nahen oder Mittleren Osten ergibt.<sup>199</sup> Der Großteil der Asylbewerber reist also über die "grüne" oder "blaue" Grenze bzw. den Land- oder Seeweg ein, was sie durch den die Bundesrepublik umgebenden Gürtel an so genannten sicheren Drittstaaten ("cordon sanitaire") zu Illegalen macht,<sup>200</sup> die aber, solange der Reiseweg eben *nicht* hundertprozentig nachgewiesen werden kann, dennoch Anspruch auf ein Verfahren haben. Schwieriger ist die Vertuschung des Reiseweges für diejenigen, die den Luftweg gewählt haben. Hier greifen meist das Prinzip der sicheren Dritt- oder Herkunftsstaaten unmittelbar, sobald und sofern einer dieser Staaten als Abflugort auf dem Flugticket verzeichnet ist. Ein Asylantrag kann dann mit sofortiger Wirkung im Rahmen des beschleunigten, so genannten Flughafenverfahrens,<sup>201</sup> dass als explizites "Eilverfahren" im Rahmen einer Frist von maximal 19 Tagen abgeschlossen sein muss, in der Regel aber innerhalb von zwei bis drei Tagen "abgewickelt" wird, als "offensichtlich unbegründet" abgelehnt werden. Bis zu (s)einer Rückführung wird der Bewerber dann im Transitbereich des in der überwiegenden Mehrheit der Fälle Frankfurter Flughafens sozusagen direkt "auf" der virtuellen Luftgrenze festgehalten und befindet sich damit rein rechtlich noch nicht auf dem Boden der Bundesrepublik und somit quasi in einem politisch extraterritorialen Raum, "soweit der Ausländer dort untergebracht werden kann".<sup>202</sup> Diese Regelung stellt somit die Behörden vor die paradoxe Situation, ein Verfahren und daraus resultierende Rückführungsmaßnahmen in Bezug auf ausländische Personen zu exekutieren, die im politisch-rechtlichen Sinne noch gar nicht in die Bundesrepublik eingereist sind.

## 2.2 Inter-administrative Zusammenarbeit als Austausch von Informationen

Im Gegensatz zu den anderen beiden Kontrollfeldern Grenze (Kap. 1) und Arbeitsmarkt bzw. -platz (Kap. 3) wurde sich im Asylbereich aus bestimmten Sachzwängen heraus, die ihre

---

<sup>199</sup> Diese (damaligen) Befunde bezüglich der Hauptreiserrouten decken sich weitestgehend mit diesbezüglich neueren Erkenntnissen der RWB's; vgl. Dirscherl 2004, S. 68ff.

<sup>200</sup> da eben für alle nachweislich aus diesen Staaten einreisende Ausländer seit dem so genannten Asylkompromiss von 1993 eine Berufung auf das Grundrecht auf Asyl außer Kraft gesetzt worden ist; vgl. z.B. BAFI 1999, S. 14.

<sup>201</sup> Nach § 18a AsylVfG von 1993; für einen exemplarischen Verfahrensabriss vgl. EE-Brief 2/1997, 4f. sowie für einen Überblick über die Anzahl der exekutierten Fälle von Juli 1993 bis zum ersten Halbjahr 2004 BAMF 2004, S. 51.

<sup>202</sup> BAFI 1999, S. 15.

Ursache in der asylpolitischen Entwicklung der Europäischen Union haben,<sup>203</sup> seitens des Bundesamtes bereits zum Zeitpunkt der Erhebung aktiv um eine Annäherung zu vergleichbaren Behörden in anderen Mitgliedsstaaten bemüht. Dabei sind jedoch z.B. die "Hilfestellungen", die das "große" BAFl in Nürnberg für das "kleine" BAA in Wien geleistet hat, die aber auch von dort explizit nachgefragt wurden,<sup>204</sup> durchaus von dem nationalen, oder besser: nationalbehördlichen Eigeninteresse geleitet, die dortige, zumindest zu diesem Zeitpunkt noch "geringe" Bearbeitungskapazität zu erhöhen, um die Effizienz des österreichischen Registrierungssystems zu steigern bzw. sie der des deutschen anzunähern und damit ganz im (ursprünglichen) Sinne des DÜ für eine "gerechtere" Verteilung der Asylbewerber-"Last" zu sorgen, die für das deutsche Amt letztlich eine *Ent*-Lastung bedeuten werden würde.<sup>205</sup> Die nach damaliger Einschätzung der deutschen "Dublin"-Verantwortlichen "hervorragende" Zusammenarbeit mit Österreich wurde von eben diesen auch und vor allem mit dem (naturgemäßen) Fehlen einer "Sprachbarriere" begründet. Diese (potenzielle) Hürde jedweder Kommunikation, geschweige denn: Kooperation zu überwinden sei im übrigen aufgrund der wechselseitigen (englischen) Fremdsprachenkompetenz mit den Niederländern und mit "den französisch- und englischsprachigen" Ländern<sup>206</sup> auch "kein Problem", hingegen mit "den Italienern schon eher", da diese oft weder Englisch noch Französisch sprächen.<sup>207</sup> Trotz dieser je nach Konstellation unterschiedlichen (Intensitäts-) Gerade der zwischenstaatlichen und dabei: inter-administrativen Kommunikation und Zusammenarbeit scheinen im Asylbereich die so genannten "Schengen-Folgen" nicht zuletzt aufgrund der mit "Dublin" verbundenen Sachzwänge mehr durchzuschlagen als in jedem der beiden anderen hier untersuchten (Migrations-) Kontrollfelder.<sup>208</sup> Dies liegt sowohl in der sich ändernden oder veränderten Struktur des (auch supra-staatlichen) europapolitischen Rahmens<sup>209</sup> als auch in der sich seit den 1970er Jahren wandelnden Bedeutung der Asylzuwanderung begründet, die zunehmend zu einem Ersatzkanal für eine, zumindest im großen Rahmen, nicht mehr

---

<sup>203</sup> für einen kurzen diesbezüglichen historischen Abriss vgl. Kap. E 1.

<sup>204</sup> vgl. EG B 6, S. 4 und dies bestätigend auch EG A 8, S. 2 sowie zum "symbiotischen" (Angebot/Nachfrage-) Verhältnis dieser beiden Behörden bereits Kap. B 2.1, S. 121f.

<sup>205</sup> In den folgenden Jahren wurde dann vor allem umgekehrt die *Be*-Lastung der österreichischen Asylkontrolle zunehmend intensiver (im Jahre 2003 kamen dort bereits 4 Asylbewerber auf 1000 Einwohner, während es in Deutschland "nur" noch 0,6 waren; vgl. BAMF 2004, S. 33), was aber nur zu einem Teil auf eine effizientere Umsetzung des DÜ zurückzuführen ist, sondern auch auf (mutmaßlich) sich wandelnde Zielprioritäten der Migranten selbst und vor allem auf die nationalen Verfahrensunterschiede.

<sup>206</sup> also Frankreich, Luxemburg, Belgien, Großbritannien und Irland.

<sup>207</sup> Was umso mehr verwundert, da es sich hierbei um die beiden maßgeblichen, sozusagen "Hauptverkehrssprachen" der Europäischen Union handelt; vgl. aber EG B 6, S. 6 sowie für die bezüglich der (schwierigen) Zusammenarbeit mit Italien mit der deutschen Einschätzung weitestgehend übereinstimmende österreichische Seite auch EG A 8, S. 5 sowie für quasi einen statistischen "Beleg" dieser (scheinbar) weniger gut und reibungslos funktionierenden "Dublin"-Kooperation "über die Alpen hinweg" Fn. 189 weiter oben.

<sup>208</sup> vgl. für diesen Befund auch die länderübergreifende bzw. -vergleichende Darstellung in Kap. E 3.

mögliche *reguläre* Arbeitszuwanderung geworden ist.<sup>210</sup> Beides zusammengenommen, scheint eine effiziente Kontrolle der Asylzuwanderung in ausschließlich nationaler Eigenverantwortung und -regie weitestgehend zu verunmöglichen.

Neben und parallel zu der über das DÜ eher "aufgezwungenen" und vom Verbindlichkeitsgrad her vergleichsweise "harten" mitgliedsstaatlichen Kooperation im Asylbereich, in Bezug auf welche jedoch nicht unerwähnt bleiben sollte, dass es sich gerade aufgrund der wiederum "freiwilligen" Mitgliedsstaatlichkeit, die ja auch ein aktives oder passives Mittragen aller EU-relevanten Beschlusslagen impliziert, auch immer um eine Selbstbindung der beteiligten Staaten handelt, haben sich in diesem (Migrations-) Kontrollfeld aber auch einige demgegenüber eher "freiwillige" und "weiche" Formen der Zusammenarbeit im Rahmen supra-staatlicher, "europäischer" Institutionen etabliert, in die z.T. auch Nicht-(EU-) Mitglieder explizit einbezogen werden. Es handelt sich dabei mehrheitlich um "reine" Austausch- und Konsultationsforen, von denen das im vorangegangenen Länderkapitel zu Österreich bereits erwähnte, so genannte europäische Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (CIREA) vergleichsweise noch am stärksten in das institutionelle Gefüge der Union in Brüssel eingebunden ist.<sup>211</sup>

Einer der zum Zeitpunkt der Erhebung regelmäßig daran beteiligten bzw. teilnehmenden Vertreter des (damals noch BAFl genannten) deutschen Bundesamtes aus dem unter anderem eben auch hierfür zuständigen Referat "Internationale Aufgaben/EU-Zusammenarbeit" (IA/EU-ZA) hob hervor, dass es sich bei CIREA eben nicht um ein "beschlussfassendes" Gremium oder Organ handelt, sondern dass es lediglich um die wechselseitige Feststellung von Gemeinsamkeiten und Differenzen bezüglich der "Spruch"-, d.h. (Asyl-) Entscheidungspraxis der verschiedenen Länderbehörden gehe, wobei aber "in der Regel" die Gemeinsamkeiten gegenüber den Differenzen überwiegen, insbesondere bei der jeweiligen (nationalbehördlichen) Einschätzung der Situation von (potenziellen) Asylbewerbern in ihren Herkunftsländern.<sup>212</sup> Dies wurde dann im gleichen Atemzug auch als reduzierte, aber sozusagen *Hauptaufgabe* von CIREA charakterisiert: nämlich der "reine" Austausch von Informationen über die Herkunftsländer zur Erstellung einer "möglichst umfangreichen" Daten- und Faktensammlung. Dabei diene gerade die von Land zu Land bzw. von Behörde zu

---

<sup>209</sup> für einen kurzen, diesbezüglichen historischen Abriss vgl. Kap. E 1.3.

<sup>210</sup> vgl. zur Verengung, aber in den letzten Jahren auch wieder partiellen Ausweitung der zumindest temporären arbeitsbezogenen Migrationskanäle zumindest im deutschen Fall Fn. 273 im folgenden Kapitel C 3.1, S. 205.

<sup>211</sup> vgl. dazu aber eben bereits Kap. B 2, Fn. 340.

<sup>212</sup> vgl. EG B 8, S. 2.



Behörde z.T. unterschiedliche Bewertung und Gewichtung der Informationen den einzelnen Asylbehörden als Möglichkeit oder "Anregung" dazu, die eigene (behördeninterne) Position im Lichte der anderen noch einmal zu "überdenken" und daraus dann Schlüsse für die Optimierung der eigenen "Falllösungen" zu ziehen. Orientiert werde sich dabei generell zwar in erster Linie an einem Vergleich zwischen den verschiedenen (nationalbehördlichen) Arbeitspraxen, wobei aber auch immer berücksichtigt werde bzw. werden *müsse*, dass es bei der angestrebten (politischen) Angleichung des materiellen Asylrechts<sup>213</sup> konkret darum ginge, "schon allein wegen der gemeinsamen Visa-Listen", die Staatlichkeit bzw. den "reinen" staatlichen Charakter der (nur dann?) politischen Verfolgung bei der Asylbegründung in den Vordergrund zu rücken.<sup>214</sup> Es wurde also einerseits konzidiert, dass europäische und somit von den Mitgliedsstaaten selbst verursachte Harmonisierungszwänge zwar auch bei CIREA sozusagen als Rahmenbedingung, in welcher konkreten politischen Ausgestaltung auch immer, eine gewisse Rolle spielen, andererseits aber gleichzeitig und wiederholt betont, dass es in eben diesem Rahmen umgekehrt eben *nicht* um die Vorbereitung politischer Entscheidungen ginge, sondern lediglich um die Sammlung und Auswertung von Informationen, die dann aber gleichwohl der demgegenüber mit dieser "vorbereitenden" Aufgabe betrauten, entsprechenden Ratsarbeitsgruppe (RAG Asyl und Migration) zur Verfügung gestellt würden.<sup>215</sup>

Es wird bei CIREA also nach damaliger Darstellung der dafür zuständigen Stelle im deutschen Bundesamt noch nicht einmal *direkt* der politischen Entscheidungsebene des Rates zugearbeitet, sondern bestenfalls indirekt, indem eben die dafür zuständige "Zwischenebene" der Ratsarbeitsgruppen mit Informationen aus sozusagen "erster Hand" versorgt wird. Dies wurde aber dann nicht als eigentlicher Zweck dieser Einrichtung bewertet, sondern allenfalls

---

<sup>213</sup> vgl. für den diesbezüglichen europapolitischen Strukturkontext wiederum Kap. E 1.

<sup>214</sup> vgl. EG B 8, S. 6; diese Aussage deckt sich zwar mit der zum Zeitpunkt der Erhebung (noch) restriktiven *deutschen* Auslegung – bzw. –formung des Asylrechts, nach der Flüchtlinge aus Ländern, in denen ihre politische Verfolgung nicht unmittelbar von staatlichen Stellen bzw. Behörden ausging, kaum eine Chance auf Asylgewährung in Deutschland hatten; sie unterschlägt aber gleichzeitig die Tatsache, dass nicht nur in anderen Staaten wie das Asylrecht weiter bzw. großzügiger ausgelegt wird, indem dort auch nicht-staatliche bzw. so genannte "Clan"-Verfolgung als Asylgrund anerkannt wird (vgl. für das diesbezügliche "Paradebeispiel" Großbritannien Kap. D 2.1), sondern dass mitunter auch im Inland diese (im internationalen Vergleich betrachtet:) "einzigartige", restriktive Rechtspraxis (auch damals schon) umstritten war. So wurde z.B. die rigide (damalige) Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BverwG), dass die politische Verfolgung afghanischer Asylbewerber durch die Taliban kein "ausreichendes Abschiebungshindernis" darstelle, da es sich hierbei *nicht* um eine (zumindest) "staatsähnliche" Organisation handele, die über eine "organisierte, effektive, stabile territoriale Herrschaftsmacht" verfüge, seitens des Bundesverfassungsgerichtes (BverfG) im August 2000 als "überspannt" und "zu eng gefasst" kritisiert bzw. gerügt und daraufhin der Schutz vor politischer Verfolgung entsprechend auf derartige "quasi-staatliche" Formen einer solchen ausgeweitet; vgl. Migration und Bevölkerung (MuB) Nr. 7/2000, S. 7f.

<sup>215</sup> vgl. EG B 8, S. 7 sowie, dies bestätigend, EG B 5, S. 3.

als "Nebentätigkeit": Es ginge sogar im Grunde "einzig und allein" darum, wie man die jeweilige *nationale* Asylpraxis verbessern könnte. Dabei wären die Beziehungen zwischen den Vertretern der entsprechenden Behörden in diesem Rahmen und auf dieser reinen "Arbeitsebene" gerade deshalb so gut, weil diese eben zum einen keine konkrete politische Entscheidungsbefugnis hätten und zum anderen auf dieser Ebene auch gar keine politischen Entscheidungen getroffen werden müssten. Gerade aufgrund dieser Abwesenheit eines permanenten politischen Entscheidungsdrucks wäre die Zusammenarbeit "leichter" und "schneller" und verspreche auch "bessere" Chancen der Konsensfindung. Eine derartige Kooperation fände zwar unter dem gemeinsam "Dach" des Rates statt, wäre aber für die EU "eher atypisch", weil sie sich eben auf den Austausch von Informationen beschränke und somit nicht in erster Linie einem europäischen "politischen" Zweck diene, sondern ausschließlich der Verbesserung der je nationalen behördlichen Praxen.<sup>216</sup> Das selbe gelte im übrigen für das auf gleicher organisatorischer Ebene angesiedelte CIREFI,<sup>217</sup> dem an anderer Stelle des gleichen Gesprächs auch die Zuständigkeit für Fragen der illegalen Migration zugewiesen und damit gleichzeitig CIREA ins einer Eigenschaft als "reines" Asylforum explizit abgesprochen wird. In Bezug auf letzteres habe es überdies "Kontakte" zu den (ausdrücklich:) "*Partnerbehörden*" zwar auch schon vor CIREA oder "Dublin" gegeben, nun könne aber der (supra-staatliche) organisatorische Rahmen der EU dafür und dabei eben für eigene, zum Teil aber auch gemeinsame Zwecke in Anspruch genommen bzw. (aus-) genutzt werden.<sup>218</sup>

Gerade auch deutsche Vertreter bzw. Teilnehmer anderer Konsultationsforen wie etwa die so genannten Intergovernmental Consultations (IGC), die als weit über Europa hinaus gehendes Expertenforum<sup>219</sup> die organisatorische Infrastruktur der Europäischen Union nicht in dieser parasitären Weise nutzen (müssen), unterscheiden ausdrücklich zwischen der, in diesem Fall dann nicht mitglieds-, sondern lediglich zwischenstaatlichen, dabei aber auch inter-administrativen *Arbeitsebene* einerseits und der politischen *Entscheidungsebene* der EU andererseits. Die unter anderem für die deutsche Teilnahme an den IGC verantwortliche

---

<sup>216</sup> vgl. (derart resümierend) EG B 8, S. 9.

<sup>217</sup> vgl. zu diesem auf das Kontrollfeld Grenze bezogenen Pendant zu CIREA bereits Fn. 245 in Kap. B.

<sup>218</sup> vgl. EG B 8, S. 10.

<sup>219</sup> Das "Secretariat of Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia" besteht bereits seit 1985 mit Sitz in Genf und versteht sich als (Experten-) Forum für den Informationsaustausch und die Entwicklung *politischer* (nicht: administrativer!) Strategien eben in den (Praxis-) Bereichen Asyl, Flüchtlinge und Migration. Neben 13 europäischen Staaten (inklusive den beiden Nicht-EU-Mitgliedern Schweiz und Norwegen), den USA, Kanada und Australien sind auch die beiden ebenfalls in Genf ansässigen Institutionen "International Office of Migration" (IOM) und "Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen" (UNHCR) Mitglieder der IGC.

stellvertretende Leitung des Referats Informationsmanagement und Planung beim Bundesamt in Nürnberg betonte dann auch seinerzeit in ähnlicher Weise wie der dortige CIREA-Vertreter, dass diese Arbeitsebene gerade deshalb gerne "gewählt" würde, weil sich dort "bessere Konsensmöglichkeiten" bieten würden und man "nicht so sehr" auf nationale Interessen achten müsste; in diesem Fall aber zudem zwar auch "mit Blick auf die Union", aber eben im Unterschied zu CIREA gänzlich "an ihrer Organisation vorbei" und dadurch noch informeller, aber auch mit einem wesentlich kleineren und weniger konkreten "Arbeitsrahmen".<sup>220</sup> Dabei gelte das gleiche Argument (einer leichteren Konsensfindung) auch in Bezug auf die mittel- und osteuropäischen (MOE-) Staaten, mit denen ebenfalls auf dieser (sozusagen außerunionseuropäischen) Ebene der IGC ein Informationsaustausch stattfinden würde,<sup>221</sup> um sie auf diesem eher informellen Wege "auf einen entsprechenden EU-Standard zu bringen", der aber nach damaliger Einschätzung des Referats zu diesem Zeitpunkt der Vorbereitung auf die Ost-Erweiterung noch nicht einmal innerhalb der Staatengemeinschaft einheitlich gewesen ist.<sup>222</sup> Bei beiden hier angeführten Beispielen einer "weichen" asylbehördlichen, nicht jedoch: *asylpolitischen*, Zusammenarbeit<sup>223</sup> ist ein direkter *inhaltlicher* Bezug zur EU aber offenbar gegeben. Beide Teilnehmer bzw. Vertreter der deutschen Asylbehörde in den jeweiligen Foren stellen aber gleichzeitig auch, und zudem wie gezeigt in sprachlich gleichartiger Weise, die selben arbeitspraktischen Vorteile, vor allem für die "eigene" Behörde, eines demgegenüber nur indirekten bzw. formalen (bei CIREA) oder aber gänzlich fehlenden (bei IGC) *organisatorischen* Bezugs zu deren (naturgemäß) supra-staatlicher politischer Entscheidungsebene heraus.<sup>224</sup>

Der *inhaltliche* Bezug zur Union lässt sich hingegen sogar auch hinsichtlich deren aus damaliger Perspektive zukünftiger, (ost-) "erweiterter" Form feststellen: Denn im Zuge der so genannten Heranführungsstrategie in Bezug auf die damaligen Beitrittskandidaten bzw. Mitgliedschaftsanwärterstaaten waren auch explizite, darauf bezogene EU-Projekte, die im Rahmen des bereits erwähnten PHARE-Programms finanziert und organisiert wurden,<sup>225</sup>

---

<sup>220</sup> vgl. EG B 4, S. 2.

<sup>221</sup> Aber auch etwa die "neutrale" Schweiz sei in ihrer Eigenschaft als "Asylersatzland", d.h. als Staat, in dem in zunehmenden Maße so genannte "Zweitasyelanträge" gestellt werden (können), nachdem die entsprechenden ("one-chance-only"-) "Erstanträge" innerhalb der EU zurückgewiesen worden sind, regelmäßig zumindest an dem Informationsaustausch der IGC in Bezug auf "Drittstaatler" beteiligt; vgl. ebd., S. 3.

<sup>222</sup> vgl. EG B 4., S. 5.

<sup>223</sup> wengleich IGC den Anspruch der Entwicklung *politischer* Strategien erhebt: Dies geschieht jedoch auf einer eher indirekten, inter-administrativen Ebene und tangiert die direkte staatliche oder auch supra-staatliche Ebene politischer Entscheidungen nur in Form von Vorschlägen, die dort Resonanzen erzeugen können, aber nicht müssen.

<sup>224</sup> vgl. weiter oben sowie EG B 4, S. 7 und EG B 8, S. 10.

<sup>225</sup> vgl. bereits weiter oben Fn. 80.

unmittelbar bei der nationalen Asylbehörde in Nürnberg angesiedelt. Dies lag wohl in erster Linie darin begründet, so betonte auch seinerzeit die Leitung des dortigen, dafür zuständigen Referats für die Zusammenarbeit mit den MOE- und GUS-Staaten (ZA-MOE/GUS), dass es dabei nicht um Unterstützungsleistungen in Form von Geld- und Sachleistungen, sondern "lediglich" um den Transfer von praktisch anwendbarem "Know-How" ginge; und, zumindest im Asylbereich, auch um "Aufbauhilfe" in Form eines so genannten "institution-building",<sup>226</sup> die den Kandidaten dazu verhelfen sollte, die Beitrittskriterien bezüglich der Infrastruktur ihrer Migrations- und hier speziell: Asylverwaltung zu erfüllen, wobei aber wiederum konzediert worden ist, dass "so einige" Mitgliedsstaaten eben diese Kriterien (zu diesem Zeitpunkt) selbst noch nicht erfüllt hätten.<sup>227</sup> Davon aber abgesehen, würden diesbezügliche, konkrete Hilfsmaßnahmen in erster Linie in Form der bereits im Zusammenhang mit dem Grenzschutz erwähnten Twinning-Projekte durchgeführt,<sup>228</sup> bei denen die Beitrittskandidaten ein ausdrückliches Mitspracherecht bezüglich der Wahl ihrer Partner bzw. Helfer hätten und von denen die deutschen Behörden insgesamt etwa 30 Prozent durchführten und somit (aus damaliger Sicht) als die bei den MOEL weitaus "beliebtesten" Twinning-Partner innerhalb der EU betrachtet werden könnten.<sup>229</sup> Das mag nicht zuletzt auch daran liegen, dass in der Bundesrepublik bestimmte Arbeits- bzw. (Migrations-) Kontrollbereiche bzw. -aufgaben wie Grenzschutz oder Asyl(verfahren) in bereits lange etablierten zentralen Behörden wie in diesen Fällen dem BGS oder dem (ehemaligen) BAFl gebündelt sind, die ein hohes internationales Ansehen genießen.<sup>230</sup>

So wurde dann auch das Nürnberger Bundesamt beispielsweise von österreichischer Seite als (vorbildliches) "deutsches Spezifikum" bezeichnet, das, trotz der jüngsten "Aufgabenanreicherung"<sup>231</sup> auch als BAMF bis heute, als eine einzige Behörde für nahezu *alle* Asylangelegenheiten zuständig ist, und darüber hinaus auch folgerichtig als Grund dafür angeführt, dass die deutschen Teilnehmer bzw. Ansprechpartner bei den erwähnten EU-Foren

---

<sup>226</sup> Dies hat laut einer schriftlichen Quelle des damaligen BAFl "zum Ziel, die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas durch den längerfristigen Einsatz von Experten (1 bis 3 Jahre) in Hinblick auf die Entwicklung sinnvoller und effizienter Organisationsstrukturen zu unterstützen, die für den gewünschten EU-Beitritt von Relevanz sind" (vgl. Jordan 1999, S. 213), womit wohl in erster Linie der Aufbau und die Etablierung von zentralen Asylämtern in diesen Staaten nach Vorbild des deutschen Bundesamtes gemeint ist.

<sup>227</sup> Ohne diese, auch (oder gerade) auf Nachfragen hin, konkret beim Namen zu nennen; vgl. EG B 9, S. 3.

<sup>228</sup> vgl. weiter oben, S. 164.

<sup>229</sup> vgl. EG B 9, S. 4.

<sup>230</sup> So ist z.B. letzteres laut statistischem Jahrbuch des UNHCR von 2001 im zwanzigjährigen Vergleich die "weltweit erfahrenste Behörde bei der Durchführung von Asylverfahren", da hier nicht nur die meisten Anträge registriert und die meisten Verfahren durchgeführt, sondern auch die meisten Entscheidungen (über entweder Asyl-Anerkennung oder -Ablehnung) getroffen worden seien; vgl. Thalheimer 2004, S. 51.

<sup>231</sup> vgl. Fn. 119.

wie CIREA eben mehrheitlich *von dort* und eben nicht, wie im österreichischen Fall, vom BMI entsandt würden. Entsprechend gebe es auch seitens der österreichischen CIREA-Teilnehmer aus dem Wiener BMI zu der "eigentlichen" deutschen Partnerbehörde in Berlin, die aber eben in diesem Fall nur das semantische Pendant wäre, "keinerlei Kontakte".<sup>232</sup> Vom damals noch im Aufbau begriffenen Wiener Bundesasylamt (BAA),<sup>233</sup> das daher umgekehrt (noch) nicht beanspruchen konnte, ein österreichisches Pendant zum BAFl zu sein, sei hingegen "nur ganz selten jemand" bei CIREA zugegen, die gewonnenen Informationen würden aber über den "Umweg" BMI, dabei jedoch oftmals nur auf der Grundlage von entsprechenden Anfragen, dorthin weitergeleitet.<sup>234</sup> Seitens des BAFl wurde in diesem Fall der Zusammenarbeit aber offenbar die Tatsache genutzt, dass das BAA, trotzdem es sich noch "im Aufbau" befand, aufgrund der nachbarschaftlichen Nähe bereits damals über einen besseren Zugang zu Informationen über die osteuropäischen, zugleich: Anrainer-, EU-Mitgliedschaftsanwärter- und sichere Drittstaaten verfügt hat, die dann auch aufgrund der guten Zusammenarbeit zum Teil vom BAFl mitausgewertet worden wären.<sup>235</sup> Dieses Engagement lag wiederum wohl auch in einer gewissen deutsch-österreichischen Interessenallianz gegenüber den "beitrittswilligen" Nachbarstaaten begründet, die sich etwa darin äußert, dass seinerzeit beide Seiten gleichermaßen von der notwendigen Vermeidung einer, von beiden Staaten (gleichermaßen?) ausgehenden, "Sogwirkung" für zumindest potenzielle Asylbewerber aus dieser (östlichen) Richtung gesprochen haben.<sup>236</sup> Angesichts dieser übereinstimmenden Zielvorgabe mag es allerdings verwundern, dass es nach Angaben des unter anderem für die RWB's zuständigen Referats "Allgemeine Grundsatzangelegenheiten" im BAFl, zumindest bis zum damaligen Zeitpunkt, "keinerlei" direkten Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten bezüglich der Reisewegsermittlung bzw. der darauf bezogenen, unterschiedlichen Ermittlungspraxen gegeben habe.<sup>237</sup> Sehr wohl existierte hingegen aber ein gelegentlicher Einbezug internationaler Gremien in dem Sinne, dass zunächst "national bestimmt" Informationen und Erkenntnisse gesammelt würden, die dann aber beispielsweise im, übereuropäischen, Rahmen von "A 8" als informelles Treffen "hochrangiger" Beamter auch wechselseitig ausgetauscht

---

<sup>232</sup> vgl. EG A 5, S. 6.

<sup>233</sup> siehe Kap. B 2.1, S. 118f.

<sup>234</sup> vgl. wiederum EG A 5, S. 6 sowie zum im Vergleich zu Deutschland "innigeren" Verhältnis zwischen Asylbehörde und Innenministerium in Österreich bereits Kap. B 2.1, S. 121f.

<sup>235</sup> vgl. EG A 8, S. 5.

<sup>236</sup> vgl. ebd., S. 6 sowie EG B 6, S. 9.

<sup>237</sup> vgl. EG B 5, S. 8; nichtsdestotrotz waren die (nationalen) Unterschiede dieser Praxen offenbar dennoch, möglicherweise aus "zweiter Hand" (?), bekannt.

worden wären; dies allerdings lediglich auf der so genannten "Sachbearbeiterebene" und dabei ausschließlich zur "Anregung" für die "eigene" (Routenermittlungs-) Arbeit.<sup>238</sup>

Nach differierender Einschätzung des BGS spielen die Routen der Asylbewerber nur für die "strategische Seite" eine Rolle.<sup>239</sup> Für ihre Ermittlung wären zwar entsprechende, durch internationalen Informationsaustausch gewonnene Kenntnisse, etwa in Form von Trendanalysen, unentbehrlich, aber strafbar im Sinne der nationalen deutschen Gesetzgebung mache man sich eben erst im dem Moment, wo man in unerlaubter Weise die deutsche Grenze zu überschreiten versucht.<sup>240</sup> Hier wird also in zugespitzter Weise der Verantwortungsbereich und die Kernkompetenz des BGS betont; und zwar in expliziter Abgrenzung zu dem bzw. der des BAfI, wo eben die Rekonstruktion der Reiserouten einen zentralen, unerlässlichen Bestandteil für den Asylentscheidungsfindungsprozess darstellt. Die "Grenzen der Kontrolle" spiegeln sich dann aber überlappend sowohl in dem einen als auch in dem anderen (Kontroll-) Bereich etwa in dem Problem wider, dass, je weiter die Aufgriffe des BGS von der Grenze entfernt, also in das Landesinnere hinein getätigt werden, es umso schwieriger ist, eine "illegale" Einreise gegenüber demjenigen Staat glaubhaft bzw. nachweisbar zu machen, in den nach Maßgabe des BAfI rücküberstellt werden soll. Gerade unter den (potenziellen) Asylbewerbern sei es erfahrungsgemäß, so bestätigte auch der BGS, oftmals eine "durchaus gängige" Praxis, jegliche entweder gefälschte Einreisedokumente oder tatsächliche Identitätspapiere unmittelbar nach erfolgreichem Grenzübertritt zu vernichten.<sup>241</sup>

Es stellt sich hier also die Frage der Beweismittel bzw. der Belegbarkeit des illegalen Grenzübertritts, die sich eben umso schwieriger gestaltet, je weiter das Ereignis zeitlich und räumlich zurück liegt. Ein demgegenüber (räumlich) eindeutiger und (zeitlich) unmittelbarer "Beweis" wäre aber beispielsweise dann gegeben, wenn jemand mit "noch nasser Kleidung nachts aus der Oder gefischt" werde.<sup>242</sup> Eine Zusammenarbeit, "um das Gesamtphänomen in den Griff zu bekommen", gäbe es seitens des BGS nach eigener Auskunft sowohl mit den verschiedenen Transitstaaten als auch mit anderen nationalen Behörden: So könnte man selbst etwa durch Befragungen aufgegriffener "Illegaler" nützliche Informationen über deren Herkunft und Transportmittel "beisteuern" und auch durch die Arbeit des BAfI könnte es

---

<sup>238</sup> vgl. EG B 5, S. 9.

<sup>239</sup> vgl. EG B 13, S. 11.

<sup>240</sup> vgl. ebd.

<sup>241</sup> vgl. EG B 13, S. 8 sowie für die gleichlautenden Erfahrungen des BAfI bzw. der RWB's weiter oben, S. 184.

<sup>242</sup> EG B 13, S. 9.

"wertvolle Anhaltspunkte" für mögliche Schleusungen geben.<sup>243</sup> Hierbei sollte vor allem noch einmal auf die (zentrale) Rolle der RWB's verwiesen werden, die aber nur dann sinnvoll erscheint, wenn der Bewerber überhaupt willens und in der Lage ist, möglichst detaillierte Angaben über seinen Reiseweg zu machen. Nach Angaben des BAFl zeigt sich, dass diese Auskünfte meist umso genauer sind, je näher sich die Beschreibung des Reiseweges auf das "Heimatland" bzw. den Ausgangsstaat bezieht und umgekehrt umso "diffuser" und unglaubwürdiger werden, je näher es Richtung Zielland geht.<sup>244</sup> Dies kann dann gleichzeitig als Indikator dafür herangezogen werden, dass in den meisten Fällen Schleuserdienstleistungen, zumeist in geschlossenen Fahrzeugen und also "unsichtbar", in Anspruch genommen worden sind,<sup>245</sup> was die Routenermittlung dann natürlich (ebenso in den meisten Fällen) alles andere als erleichtert.

Bei dieser offenbar trotz unterschiedlicher Kernkompetenzen *gemeinsamen* grenzpolizeilichen und asylbehördlichen Aufgabe muss zudem berücksichtigt werden, dass Schleuser bzw. deren "drahtziehende" Organisationen auch auf solche Kontrollmaßnahmen reagieren, die gemäß des oben beschriebenen Modells der gestaffelten Sicherheitslinien<sup>246</sup> bereits von den Transitstaaten ausgehen. Es handelt sich dabei um Fahrzeug- und/oder Identitätskontrollen, die dort während der Überbrückung der Zwischenzeit bis zur Weiterreise in den Zielstaat durchgeführt werden. Laut Auskunft des BKA wurden zum Zeitpunkt der Erhebung derartige *Inlandskontrollen* in sich verstärkendem Maße vor allem in Polen durchgeführt, was dazu geführt hätte, dass zum Zwecke ihrer Umgehung die Schleusungsrouten entweder nach Tschechien verlagert wurden oder aber Polen als (damals) zukünftiger EU-Mitgliedsstaat kurzerhand durch die Schleuser in ihrer Eigenschaft als (Reise-) Dienstleister zum "nicht unattraktiven" Zielort auserkoren wurde. Entsprechend ließe sich hier der Trend beobachten,

---

<sup>243</sup> vgl. ebd., S. 10.

<sup>244</sup> vgl. EG B 7, S. 4.

<sup>245</sup> Dabei können, je nach finanziellen Möglichkeiten der Migranten, verschiedene Arten der Schleusung sozusagen "à la carte" gewählt werden: Am Beispiel von Schlepperorganisationen in der Südosttürkei unterscheidet z.B. Bell (1999) zwischen a) etwa vier Wochen dauernden "Normalschleusungen" mit falschen Papieren für damals geschätzte 7.000 DM; b) "Rabattschleusungen" für "nur" etwa 5.000 DM unter der Bedingung, dass sich der Flüchtling im Verlauf der Schleusung als Drogenkurier betätigt; desweiteren c) "Sparschleusungen" ohne gefälschte Papiere, die zumeist an der italienischen Küste enden und daher noch einmal um die Hälfte günstiger zu haben sind; und schließlich d) "Luxusschleusungen" per Flugzeug direkt in die EU für den doppelten Preis, der oftmals in der Folgezeit auf die Weise an die Schleuser "abbezahlt" wird, dass die Geschleusten selbst zu illegalen Dienstleistern im Zielland werden, etwa im Drogenhandel, der Prostitution oder eben im Migrationsgeschäft selbst. Für alle Schleusungsarten können zudem kostenpflichtige, so genannte Zusatzpakete "gebucht" werden, deren Leistungen etwa in einer Beschäftigungs- und/oder Unterkunftsmöglichkeit, oder aber auch in einer Erfolgsgarantie bei der Schleusung selbst bestehen, d.h. ein Schleusungsversuch wird so oft wiederholt, bis er "garantiert" erfolgreich ist; vgl. EE-Brief 8/1999, S. 5 sowie für theoretische Einordnung von Schleuserorganisationen, die in vielerlei Hinsicht ein funktionales Äquivalent zu modernen Reisebüros darstellen, S. 151ff. in Kap. C 1.1 weiter oben.

dass Polen zunehmend von einem Transit- zu einem Zielstaat wird, zumal die Einreise dorthin, noch und entgegen der oben erwähnten Einschätzung des BGS, relativ "unproblematisch" sei und gleichzeitig das Risiko der Weiterreise nach Deutschland zu hoch, weswegen dann eben der dauerhafte Verbleib im Transitstaat bevorzugt würde.<sup>247</sup>

Neben der grenzpolizeilichen gab es daher in zunehmendem Maße auch Formen einer kriminalpolizeilichen "Entwicklungshilfe" in den und für die betroffenen Staaten. Sie bestand in erster Linie aus mehr oder minder regelmäßigen Lehrgängen, die dann bei den dortigen Behörden, also direkt vor Ort von Vertretern des BKA abgehalten wurden, wobei aber auch umgekehrt und zumindest sporadisch Hospitanten von dort nach Deutschland entsandt worden sind. Neben einer solchen Ausbildungshilfe gab es für die entsprechende Kontrollen *in* diesen ehemaligen EU-Mitgliedschaftsbewerber-Staaten seitens des BKA aber auch gewisse materielle Ausstattungshilfen, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit unter anderem auch aus bestimmten "EU-Töpfen" bezahlt worden waren.<sup>248</sup> Die infrastrukturellen Möglichkeiten des Staatenverbundes wurden hier also durchaus genutzt, um zwischenstaatliche, dabei aber "rein" inter-administrative (Hilfs-) Maßnahmen durchzuführen, die sich bereits perspektivisch auf jenen "erweiterten" EU-Rahmen bezogen haben, der heute verwirklicht ist. Es handelte sich zudem um eine kontrolltechnisch breit gestreute Palette von Hilfestellungen sowohl asylbezogener als auch grenz- sowie kriminalpolizeilicher Art, was zum einen um ein weiteres auf den engen strukturellen Zusammenhang zwischen Grenz- und Asylkontrolle verweist; zum anderen aber auch darauf, dass dieser Zusammenhang über bestimmte Kontrollmaßnahmen nicht nur im staatlichen, sondern auch im inter-staatlich/administrativen Rahmen immer auch erst *erzeugt* werden muss, um ihn als solchen wiederum kontrollpraktisch bearbeitbar zu machen.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> siehe ebd., S. 165ff.

<sup>247</sup> vgl. EG B 10, S. 8.

<sup>248</sup> vgl. ebd., S. 9.

<sup>249</sup> für eine zunächst theoretisch angeleitete und schließlich empirisch fundierte Darstellung dieses Selbsterzeugungszusammenhangs vgl. die entsprechenden, die drei Fallstudien einbettenden bzw. "rahmenden" Ausführungen sowohl zu Beginn (Kap. A) als auch am Schluss (Kap. E) dieser Arbeit.



### 3. Illegale Ausländerbeschäftigung in Deutschland: Ein Kontrollfeld für sich?

Die Kontrolle der so genannten illegalen Ausländerbeschäftigung fand und findet zum einen im Unterschied zur Asylkontrolle (2.) im rein *nationalen* rechtlich-politischen Rahmen und zum anderem im Gegensatz *auch* zur Grenzkontrolle (1.) nicht durch eine Zentralbehörde (wie das BAFl resp. BAMF oder der BGS) und zudem, territorial korrespondierend mit der nationalen rechtlichen Begrenzung, ausschließlich im Landesinnern statt. Ihre Bedingungen sind also sowohl in politisch-rechtlicher als auch in organisations- oder infrastruktureller Hinsicht wesentlich "begrenzter" als dies für die anderen beiden Kontrollbereiche der Fall ist. Dennoch oder gerade weil sie sich über einen durch bestimmte Parameter abgesteckten Rahmen nicht hinaus bewegt (3.1), sind ihre Aufgaben, Methoden und Ziele vergleichsweise klar definiert (3.2) und entsprechend lässt sich daher auch ihre Beschreibung vergleichsweise gut "eingrenzen".

#### 3.1 Der national begrenzte arbeitsmarktpolitische Rahmen

Die Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik wird (heute wie damals) zwar dezentral durch die jeweiligen *lokalen* Arbeitsämter bzw. inzwischen: Arbeitsagenturen exekutiert,<sup>250</sup> dabei aber *föderal* über die Landesarbeitsämter (LAA's) vermittelt<sup>251</sup> und durch die zentrale Bundesanstalt bzw. heutige: Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg organisiert und überwacht. Ebenso wie das BAFl bzw. BAMF<sup>252</sup> ist sie als relativ unabhängige, aber nichtsdestotrotz: *Bundesbehörde* nicht zuletzt auch *räumlich* aus den politischen Entscheidungszentren in Berlin ausgegliedert und bündelt in sich alle administrativen Zuständigkeiten für den in diesem Fall spezifischen Bereich des Arbeitsmarktes.<sup>253</sup> Was

---

<sup>250</sup> Der Wechsel der Semantik seit Beginn des Jahres 2004 ist auf die im Februar 2002 ins Leben gerufene Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" zurückzuführen, die der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit besser unter dem nach ihrem Vorsitzenden benannten Namen "Hartz"-Kommission bekannt ist. Die offiziell verlautbarte Zielsetzung dieses spezifisch arbeitsmarktbezogenen Reform- bzw. Modernisierungsprojektes im Rahmen der auch andere Politikfelder umfassenden, so genannten "Agenda 2010" (vgl. BMI 2003) war es, "den Arbeitsmarkt in Deutschland effektiver und die Arbeitsverwaltung effizienter zu machen" (BA 2004, S. 2).

<sup>251</sup> Inzwischen existieren als (organisationsstrukturelles) Ergebnis der genannten Reform zehn so genannte Regionaldirektionen, denen bundesweit insgesamt 180 "Agenturen für Arbeit" und ca. 660 Geschäftsstellen untergeordnet sind.

<sup>252</sup> siehe dazu die entsprechenden Ausführungen im vorangegangenen Kap. 2.1.

<sup>253</sup> Dabei ist sie historisch gesehen die (Rechts-) Nachfolgerin der im Jahre 1927 gegründeten "Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung", die 1952 in eine "Bundesanstalt" transformiert und mit Verabschiedung des so genannten Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969 ihren bis einschließlich 2003 gültigen Namen erhielt. Dabei wurde das Aufgabenspektrum dieser (nunmehr) Bundesbehörde neben der

dessen Regulierung und Kontrolle betrifft, so stellten die verschiedenen Gesprächspartner in der BA unisono die *nationalen* Regelungen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und deren Rechtsgültigkeit in den Vordergrund. Dabei war etwa im Referat für Ausländerbeschäftigung zu erfahren, dass die 1994 verabschiedete EU-Richtlinie zu verschiedenen befristeten Beschäftigungsverhältnissen von so genannten Drittstaatsangehörigen<sup>254</sup> "offene Türen eingerannt" habe, da dort nichts drinstehe, was es nicht "alles schon vorher" auf nationaler Ebene gegeben hätte.<sup>255</sup> So sei etwa die Saisonarbeit als Ausnahmeregelung in Bezug auf den ja immer noch gültigen Anwerbestopp von 1973 seit 1990 "national" geregelt und habe somit "wenig" mit der EU zu tun.<sup>256</sup>

Bei den so genannten Werkvertragsarbeitnehmern zum Beispiel handele es sich ausdrücklich *nicht* um ein Arbeitnehmerbeschäftigungsverhältnis, das als solches in den Zuständigkeitsbereich der BA fällt, sondern vielmehr um eine Praxis der Entsendung von Arbeitskräften in die Bundesrepublik gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG),<sup>257</sup> die von zumeist osteuropäischen Unternehmen initiiert wird und auf bilateralen Vereinbarungen zur Fertigstellung eben eines bestimmten, genau definierten Werkes, vornehmlich in der Bauwirtschaft, beruht. Dabei können zwar ausländische Arbeitnehmer zur Erfüllung eines auf diese Weise konkret spezifizierten Werkvertrages in der Bundesrepublik eingesetzt werden, unterliegen aber dabei nicht in Deutschland der Sozialversicherungspflicht, sondern in ihrem jeweiligen Herkunftsstaat. Diese Form der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen sei, so wiederum die Leitung des Referats "Ausländerbeschäftigung" bei der BA, zwar neuartig, aber eben "politisch zwischen Staaten" ausgehandelt und damit außerhalb des Einflussbereiches der BA.<sup>258</sup> Mit dieser Feststellung wird die aus gleicher Quelle oben erwähnte Aussage, dass die vermeintlich neuen Beschäftigungsmöglichkeiten im nationalen Rahmen bereits vor 1994 geregelt waren, zwar relativiert, kann aber durch den Hinweis auf die Nicht-Zuständigkeit sowie auf die fehlende Einflussmöglichkeit der zentralen nationalen Behörde und ein

---

Arbeitslosenversicherung und (klassischen) Arbeitsvermittlung um die Bereiche (moderne) Berufsberatung und Förderung der beruflichen Bildung erweitert. Mit der Ab- und Auflösung des AFG durch die Integration der "Arbeitsförderung" in das Sozialgesetzbuch als dortiges "Drittes Buch" (SGB III) seit Beginn des Jahres 1998 wurden schließlich die arbeitsmarktpolitischen Imperative von "aktiv" auf "aktivierend" umgestellt, indem die Eigenverantwortung von sowohl (potenziellen) Arbeitgebern als auch (akut) Arbeitslosen programmatisch in den Vordergrund gestellt worden ist.

<sup>254</sup> vgl. die Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 zur (EWG-) Verordnung Nr. 1621/68 sowie als Überblick Werner 1996, S. 43 ff..

<sup>255</sup> EG B 2, S. 2.

<sup>256</sup> ebd., S. 3.

<sup>257</sup> Hierbei handelt es sich um ein im März 1996 in Kraft getretenes Gesetz, das insbesondere Arbeitgebern des Baugewerbes unabhängig davon, ob sich ihr Sitz in der Bundesrepublik oder im Ausland befindet, dazu verpflichtet, die tariflichen Mindestlohngrenzen einzuhalten und Beiträge an die "Sozialkasse Bau" abzuführen.

<sup>258</sup> EG B 2, S. 5.

entsprechendes Abwälzen auf "die Politik" oder die Wirtschaft in Form von "den Unternehmen" gleichzeitig auch wieder aufrechterhalten werden, wobei Wirtschaft und Politik oftmals in unzulässiger Weise miteinander konfundiert werden. Denn schließlich werden die so genannten Werkverträge zwar durch staatliche, bilaterale (Regierungs-) Vereinbarungen initiiert, ihre konkrete Aushandlung und Ausgestaltung unterliegt jedoch letztlich allein den darin involvierten Unternehmen. Den Staaten inklusive ihrer Arbeits(vermittlungs)behörden bleibt, zumindest in diesem Fall, dann lediglich eine Supervisionsfunktion.<sup>259</sup> Denn der Abschluss von Werkverträgen *in der*, und eben nicht: *durch* die, Bundesrepublik unter Beteiligung von Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten ist laut AEntG nur in dem Fall zulässig, wenn es sich, im Gegensatz etwa zu so genannten "Briefkastenfirmen", um ein "reales" Unternehmen handelt, das zum einen auch tatsächlich in der konkreten Branche und in dem jeweiligen EU-Staat, also territorial bestimmbar, tätig ist und zum anderen eben auch *dort* seine Arbeitnehmer beschäftigt. Ausgeschlossen sind also jene oftmals von den deutschen "Geschäftspartnern" selbst in einem anderen EU-Staat gegründeten "Scheinfirmen", die dort keinerlei nachweisbarer Geschäftstätigkeit in der entsprechenden Branche nachgehen. Denn ihr Zweck besteht einzig und allein darin, das oftmals niedrigere Lohnniveau dieser Länder durch die Anwerbung ausländischer, dann: "Schein"-Werkvertragsarbeitnehmer auszunutzen, um sich auf diese Weise illegale Wettbewerbsvorteile am deutschen Markt zu verschaffen. Die Aufdeckung und Ahndung solcher arbeits- und/oder wettbewerbsrechtlichen Verstöße liegt dann allerdings *außerhalb* des national bzw. staatlich-territorial begrenzten Bezugs- und Zuständigkeitsrahmens der deutschen Arbeitsbehörde.<sup>260</sup>

Die (nach wie vor gültige) Zuschauerrolle der BA bei derartigen Fällen wird darüber hinaus dann noch von ihren Vertretern selbst unterstrichen, indem (bereits) im Rahmen der im Jahre 2000 dort geführten Gespräche darauf hingewiesen wurde, dass für solche bilateralen Werkvertragsbeschäftigungsverhältnisse zwar auch eine Art Arbeitserlaubnis durch die BA notwendig ist, dies aber nur in Form von so genannten Zusicherungsbescheiden, die "lediglich" als Medium für die Zulassung und für die Überprüfung der bilateral vereinbarten (Arbeitnehmer-) Kontingente dienen.<sup>261</sup> Im übrigen seien aber "ähnliche

---

<sup>259</sup> als sozusagen abgeschwächte, eher passive Form der Kontrolle; vgl. zur generellen Supervisionsfunktion des Staates in der modernen Gesellschaft einschlägig Willke 1997.

<sup>260</sup> In höchster Instanz wäre sie dann demgegenüber entsprechend ein Fall für den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

<sup>261</sup> vgl. EG B 2, S. 3.

Beschäftigungsverhältnisse" *innerhalb* der EU nicht erlaubnispflichtig.<sup>262</sup> Abgesehen von dieser, so die Leitung des BA-Referats Ausländerbeschäftigung wörtlich: "Handlangerarbeit für die Politik" seien aber seit der Richtlinie von 1994 (bis damals) keine neuen, darauf explizit bezogenen oder diese umsetzenden nationalen Regelungen in Bezug auf die Ausländerbeschäftigung eingeführt worden.<sup>263</sup> Es wurde also hier noch einmal betont, dass diese Richtlinie nicht zuletzt deshalb, weil sie zumindest für den Zuständigkeitsbereich der Behörde nichts Neues bzw. keinen neuen Regelungsbedarf enthält, bis dato quasi wirkungslos verpufft ist. Gleichzeitig wurde aber auch hervorgehoben, dass dies "erst einmal nur" für die Bundesrepublik gilt und dass darüber, was "die anderen" machen oder gemacht haben, keine Auskunft gegeben werden könne, weil darüber mangels irgendeiner Form von zwischenbehördlichem Erfahrungs- und Informationsaustausch eben nichts bekannt sei.<sup>264</sup> Im Gegensatz etwa zur oben (in Kap. 2.1) beschriebenen Praxis im Bereich der Asylkontrolle wurde hier durch das Markieren und die Betonung nicht nur des Nicht-Stattfindens, sondern auch der Nicht-Notwendigkeit eines solchen Austauschs die Annahme verstärkt und auf Nachfrage auch bestätigt, dass zumindest die behördliche Arbeitsmarktregulierung, jedoch nicht unbedingt auch die staatliche Arbeitsmarktpolitik nahezu ausschließlich im Rahmen staatlicher Souveränität über einen explizit als "national" betrachteten Arbeitsmarkt praktiziert wird.<sup>265</sup>

Entsprechend wurde schließlich die Existenz des im Sommer 1999 durch den Europäischen Rat in Köln<sup>266</sup> verabschiedeten, so genannten EU-Beschäftigungspaktes, der eine Zusammenfügung oder zumindest bestimmte synergetische Effekte unterschiedlicher nationaler Beschäftigungspolitiken angestrebt hat,<sup>267</sup> explizit der Ebene über-staatlicher Politik, und das heißt gemäß der in dieser Untersuchung verwendeten Kategorisierung auch:

---

<sup>262</sup> ebd., S. 4.

<sup>263</sup> EG B 2, S. 2f.

<sup>264</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>265</sup> vgl. z.B. EG B 2, S. 4, aber auch etwa EG B 3, S. 2.

<sup>266</sup> Im Gegensatz zum Europarat als "feste" politische Institution mit "festem" Standort in Brüssel handelt es sich beim Europäischen Rat um sporadische Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU an jeweils wechselnden Orten in jeweils demjenigen Mitgliedsstaat, der gerade die Ratspräsidentschaft inne hat, vgl. auch Fn. 1 in Kap. E 1, S. 304.

<sup>267</sup> Zwar enthielt auch der Amsterdamer EU-Vertrag bereits erstmals einen so genannten Beschäftigungstitel, der aber noch der allgemeinen Wirtschaftspolitik subsumiert war und entsprechend bis dahin lediglich zu unverbindlichen, jährlichen "Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft" durch die EU-Kommission in Form von ("weichen") *Leitlinien* geführt hat. Der Beschäftigungspakt soll hingegen in Analogie zum so genannten Stabilitätspakt ungleich verbindlichere ("harte") *Richtlinien* zur Beschäftigungspolitik festlegen, wobei bereits der Vorschlag der damaligen österreichischen EU-Präsidentschaft, ihn eben wie den Stabilitätspakt mit bestimmten Sanktionsmechanismen zu versehen, sich nicht durchsetzen konnte. Schon ein Jahr darauf galt der Beschäftigungspakt in der politischen Öffentlichkeit, aber auch unter Wirtschaftsexperten als weitgehend "gescheitert" (vgl. z.B. Schweizerzeit Nr. 3/2000).

nicht einmal derjenigen zwischen-staatlicher Zusammenarbeit, zugeordnet. Hierbei wurde dann in Unkenntnis der tatsächlichen Sachlage vage vermutet, dass "in Brüssel" wohl nicht nur ein Erfahrungsaustausch stattfindet<sup>268</sup>, sondern auch eine "Übertragung" in dem Sinne, dass die Kommission gelegentlich unverbindliche Empfehlungen für eine solche Zusammenfügung ausspreche und dabei dann mitunter auch einzelne nationale Politiken und Praxen bewerte.<sup>269</sup> So wäre dort zuletzt etwa die, im Gegensatz vor allem zu Großbritannien<sup>270</sup>, "mangelnde Deregulierung" des deutschen Arbeitsmarktes gerügt worden.<sup>271</sup> Gerade im Vergleich zu den anderen beiden hier behandelten Fällen nimmt die deutsche Praxis des Zugangs zum Arbeitsmarkt dann aber entgegen der deutlichen Abgrenzungsversuche zur supra-staatlichen Ebene der EU sehr wohl unionseuropäische Vorschläge und Regelungen auf, und seien es nur die bereits angesprochenen bilateralen (Werkvertrags-) Vereinbarungen deutscher Unternehmen mit denen anderer EU-Staaten, die dann zwar, im Unterschied etwa zur "individuellen" Zugangspraxis in Österreich,<sup>272</sup> die jeweilige Nationalität als Zugangskriterium implizieren, aber damit immerhin zumindest überhaupt einen, wenn auch nur zeitlich zumeist auf zwei Jahre befristeten Zugang so genannter Drittstaatsangehöriger zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglichen,<sup>273</sup> der sich allerdings als, zumindest im nationalen Rahmen, nur schwer kontrollierbar erwiesen hat, wie unter anderem im Folgenden (Kap. 3.2) gezeigt werden soll.

---

<sup>268</sup> Dabei wurde entsprechend *nicht gewusst*, welcher Art dieser ist und zwischen wem er eigentlich stattfindet, sehr wohl aber zumindest, dass "kein Vertreter der BA" an ihm teilnimmt; vgl. EG B 2, S. 3.

<sup>269</sup> ebd., S. 4.

<sup>270</sup> vgl. aber zum vergleichsweise deregulierten britischen Arbeitsmarkt und dessen Implikationen für illegale Beschäftigungsverhältnisse Kap. D 3.

<sup>271</sup> EG B 2, S. 4.

<sup>272</sup> vgl. dazu aber obiges Kap. B 3.

<sup>273</sup> Neben dieser Form der legalen Arbeitsmigration in die Bundesrepublik, deren Kontingente sich um die und nach der Jahrtausendwende mit leicht fallender Tendenz auf jährlich etwa 45 bis 50.000 Personen bezifferten, gibt es eine seit 1994 demgegenüber kontinuierlich zunehmende Zahl von so genannten, in mehr als 80 Prozent der Fälle polnischen Saisonarbeitnehmern, die maximal drei Monate im Jahr vornehmlich in der Landwirtschaft (90 Prozent), aber auch etwa in der Gastronomie arbeiten (dürfen). Seit 2000 existiert zudem als dritte Variante der legalen Arbeitsmigration nach Deutschland die so genannte "Green Card"-Regelung für ausländische Fachkräfte aus dem Bereich der Informationstechnologie (IT), die eine Arbeitserlaubnis von bis zu fünf Jahren

### 3.2 Arbeitsplatzkontrolle als behördliche und nationale Aufgabe

Analog zur (Nicht-) Zugangsregelung zum deutschen Arbeitsmarkt auf der Grundlage des seit 1973 gültigen, prinzipiellen Anwerbestopps<sup>274</sup> lässt sich ein spezifisch nationales Profil auch für die verschiedenen Verfahren der deutschen Arbeitsmarkt- bzw. genauer: Arbeitsplatzkontrolle feststellen, die sich auf unterschiedliche (folgerichtige) Versuche des *illegalen* Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt beziehen. Auf der entsprechend rein nationalen Rechtsgrundlage des so genannten Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) von 1979 werden im Groben die drei unterschiedlichen (Delikt-) Bereiche: erstens Leistungsmissbrauch,<sup>275</sup> zweitens illegale Arbeitnehmerüberlassung und schließlich drittens illegale (Ausländer-) Beschäftigung wirkungsvoll zu bekämpfen versucht.<sup>276</sup> Letzteres stellt also lediglich einen Teilbereich einer Gesamtstrategie dar, die sich entsprechend nicht nur auf Migranten beschränkt. Nichtsdestotrotz bezieht sich nur der dritte Pfeiler dieses Gesamtkomplexes an Bekämpfungsmaßnahmen explizit auch und vor allem auf so genannte Drittstaatsangehörige. In solchen Fällen, wo ausländische Staatsbürger länger als drei Monate in der Bundesrepublik bleiben und dort einer Beschäftigung nachgehen wollen, benötigen sie eine Aufenthaltsgenehmigung nach Maßgabe der so genannten Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV) sowie eine (Arbeits-) Genehmigung des jeweils lokal zuständigen Arbeitsamtes. Wird bzw. ist ein "Ausländer" unter Missachtung dieser gesetzlichen Bestimmungen beschäftigt und kann dabei überführt werden, werden (im Normalfall) für beide Seiten: also sowohl für den beschäftigenden (deutschen) Arbeitgeber als auch für den (ausländischen) Arbeitnehmer

---

erhalten. Bis einschließlich 2003 machten von dieser Möglichkeit etwa 15.000 Personen Gebrauch. (vgl. Sachverständigenrat 2004, S. 66).

<sup>274</sup> Ausnahmen dieses Prinzips werden seit 1991 durch die so genannte Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) geregelt, deren Ausnahmekatalog inzwischen etwa 30 (!) Tatbestände umfasst, wovon der Großteil auf die bereits in der vorangegangenen Fn. (273) genannten Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer entfällt. Dabei waren und sind die Abkommen zu Werkvertragsarbeitnehmern nach § 3, Abs. 1 ASAV nach Werner (1996, S. 49) eine "Möglichkeit, den Zuwanderungsdruck zu verringern, die Zuwanderung zu kanalisieren und zugleich über das Tätigwerden von ausländischen Werkvertragsunternehmen einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Transformationsländer zu leisten"; vgl. eine ähnliche Interpretation der Werkvertragsregelung als "Aufbauhilfe" für die mittel- und osteuropäischen (MOE-) Staaten auch bereits Heyden 1993.

<sup>275</sup> Darunter ist der unrechtmäßige Bezug von in erster Linie: Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld oder-hilfe) durch die BA zu verstehen in Fällen, wo diese dem Bezieher nicht, nicht mehr oder zumindest nicht in vollem Umfang zustehen. Ebenso wie die so genannte Schwarzarbeit und (andere) bestimmte Verletzungen von (etwa Einkommens-) Meldepflichten sowie die Nicht-Vorlage des seit 1990 als Instrument zu deren Bekämpfung eingeführten Sozialversicherungsausweises (dazu dezidiert z.B. Wilmerstadt/Schnattschneider 1990), etwa auch bei Inanspruchnahme o.g. (Finanz-) Leistungen, ist diese arbeitsmarktbezogene Deliktform, die entweder als Ordnungswidrigkeit (§ 404, SGEGB III) oder aber ("härter") als Betrug (§ 263 StGB) geahndet werden kann, im hier relevanten Untersuchungszusammenhang zu vernachlässigen, da sie sich auf bereits legalisierte (deutsche) Arbeitnehmer bezieht, die der BA in ihrer Eigenschaft als "Prüfanstalt" eben "nur" bestimmte Angaben und/oder (Sozialversicherungs-) Beiträge vorenthalten, nicht aber ihre Person bzw. (personale) Identität als Ganzes. Insofern ist in solchen Fällen im Gegensatz zur so genannten illegalen Ausländerbeschäftigung eine entsprechend verdächtige Person für die Behörde zumindest sicht- und/oder adressierbar.

(Freiheits-) Strafen und/oder Bußgelder verhängt.<sup>277</sup> Nicht zufällig wurde zum Zeitpunkt der Erhebung gerade in diesem (Delikt-) Bereich seitens der inzwischen aufgelösten "Bekämpfungsstelle" in der BA das größte sozusagen Wachstumspotenzial diagnostiziert und prognostiziert.<sup>278</sup> Als Ursachen für eine stetige Zunahme der so genannten illegalen Ausländerbeschäftigung wurden mündlich, aber unter anderem auch in einem internen Informationspapier der BillBG-Abteilung die "Öffnung" der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen, so genannten MOE- und südosteuropäischen Balkan-Staaten und, damit kombiniert, das in Bezug auf diese Länder "auch weiterhin" bestehende "Lohngefälle" genannt.<sup>279</sup> Damit wurde eine "bewusste" Permeabilität der Schengen-Außengrenzen unterstellt, die Verantwortliche des BGS in dieser Pauschalität sicher nicht bestätigen hätten. Nichtsdestotrotz wird nicht zufällig zum Zeitpunkt der "Zeitenwende" 1990 "erstmal seit 1986" eine auffällige Erhöhung der Zahl aufgegriffener Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung "hinter dem Vorhang" (ML) seitens der Nürnberger Bundesanstalt registriert.<sup>280</sup>

Rechtsverstöße bezüglich des *Zweitzugangs* von Drittstaatsangehörigen zum *Arbeitsmarkt* können unabhängig vom Zeitpunkt und der Art und Weise ihres *Erstzugangs* zum staatlichen *Territorium* sowohl den Arbeitgebern als auch den, dann "illegalen" ausländischen Arbeitnehmern selbst zugerechnet werden. In den meisten Fällen geht illegale Beschäftigung jedoch in wechselseitigem Wissen um den Rechtsverstoß von beiden Seiten gleichermaßen

---

<sup>276</sup> vgl. als Überblick z.B. Breunig/ Weber 1993 oder auch Marschall 1999.

<sup>277</sup> Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind Arbeitnehmer anderer EU-Staaten als sozusagen "Zweitstaatsangehörige" sowie andere ausländische Staatsbürger bzw. dann: "Drittstaatsangehörige", welche über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung verfügen.

<sup>278</sup> vgl. EG B 3, S. 2; als Bestandteil des dritten "Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz III) wurde die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (und des Leistungsmissbrauchs) zu Beginn des Jahres 2004 vollständig der Bundeszollverwaltung (BZV) übertragen, um diese Aufgabe (trotz erfolgreicher Zusammenarbeit) in einer einzigen Institution zu bündeln, wobei diejenigen Mitarbeiter der BA, die bis dahin damit beschäftigt waren, von der BZV übernommen worden sind (vgl. BA-Presse-Info Nr. 016/2004 vom 11.02.2004). Als zentrale Koordinierungsstelle, die die Ermittler aus Arbeits- und Zollämtern somit miteinander vereint, wurde bei der Oberfinanzdirektion in Köln die so genannte "Finanzkontrolle Schwarzarbeit" (FKS) eingerichtet, die nunmehr unter anderem für die Durchführung des AEntG, die Überprüfung der Werkverträge sowie die illegale Arbeitnehmerüberlassung und Ausländerbeschäftigung (allein) zuständig ist, während die jeweiligen HZA's die praktischen Kontrollen vor Ort durchführen. Begründet wurde diese Re-Organisationsmaßnahme (sinngemäß) auch damit, dass sich die BA als "Agentur" durch diese "Entlastung" stärker auf ihre "Kernaufgaben" konzentrieren könne, was impliziert, dass die Bekämpfung der illegalen (Ausländer-) Beschäftigung durch die Vorgänger-"Anstalt" vom Gesetzgeber wohl nur als eine "Randaufgabe" dieser zentralen Arbeitsbehörde betrachtet worden ist. Deren komplette Übertragung auf den Zoll könnte zudem darauf hindeuten, dass der Aspekt der (Arbeits-) *Migration* anstelle der (darauf folgenden) *Arbeitsverhältnisse* bei der Kontrolle in den Vordergrund gerückt werden soll.

<sup>279</sup> vgl. ebd., S. 5 sowie BA 2000, S. 2, aber z.B. auch bereits Bundesarbeitsblatt Nr. 4/1993, S. 13, wo davon die Rede ist, dass "insbesondere seit den Grenzöffnungen in Osteuropa" die "aufgedeckte illegale Beschäftigung von Ausländern" (auch) deswegen zugenommen habe, da die Bundesrepublik "aufgrund des Währungs- und Lohngefälles einen spürbaren Sog auf viele Menschen in den Reformstaaten" ausübe.

aus, also sowohl von den Beschäftigern als auch von den Beschäftigten. Es handelt sich dann entweder um allgemeine *Ordnungswidrigkeiten* in den Fällen, wo keine erforderliche, von dem jeweils zuständigen Arbeitsamt erteilte *Arbeitsgenehmigung* vorliegt,<sup>281</sup> oder aber um spezifische *Straftatbestände*,<sup>282</sup> die sich dann, oft zusätzlich, auf beispielsweise so genannte ausbeuterische *Arbeitsbedingungen* inklusive "Lohndumping" beziehen<sup>283</sup> oder etwa auch in dem Fall vorliegen, wo mehr als fünf ausländische Arbeitskräfte ohne Arbeitsgenehmigung länger als 30 Tage beschäftigt worden sind.<sup>284</sup> Die BA ist (bzw. war) in dem Moment nicht mehr für die Verfolgung solcher (strafrechtlich relevanten) Fälle zuständig, wenn neben und/oder parallel zu den *arbeitserlaubnisrechtlichen* Verstößen explizit *aufenthaltsrechtliche* Vorschriften verletzt werden. Ihr bleibt dann lediglich die moralische Funktion, an die "Verantwortung der Arbeitgeber für die Beachtung des Arbeitserlaubnisrechts" zu appellieren, da "trotz hoher Strafdrohungen" die "Verlockung zur Beschäftigung billiger ausländischer Arbeitskräfte" groß sei.<sup>285</sup> Bis heute wird entsprechend darauf hingewiesen, dass die durch das unternehmerische Motiv, mittels (unerlaubter) niedriger Lohnkosten ("dumping") qua illegaler (Ausländer-) Beschäftigung die Preise der Konkurrenten zu unterbieten, entstehenden "Wettbewerbsverzerrungen" den Weiterbestand bereits existierender Arbeitsplätze gefährden und die Entstehung neuer behindern.<sup>286</sup>

Der zweite hier genannte Komplex arbeitsrechtlicher Vergehen ist für die Fragestellung dieser Arbeit deswegen relevant, weil die so genannte illegale Arbeitnehmerüberlassung sich zwar im engen juristischen Sinne von der bereits im vorangegangenen Kapitel (3.1) beschriebenen Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern abgrenzen lässt, empirisch aber gewisse Überschneidungen festzustellen sind. Das so genannte Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) regelt den "gewerbsmäßigen" Verleih und Entleih von Arbeitskräften direkt durch

---

<sup>280</sup> vgl. arbeit und beruf Nr. 5/1990, S. 130.

<sup>281</sup> nach § 404, Abs. 2 SGEGB III.

<sup>282</sup> im Sinne von §§ 406 und/oder 407 SGEGB III.

<sup>283</sup> d.h. es besteht ein auffälliges Missverhältnis bzw. eine "Schiefelage" zwischen den Arbeits- und/oder Entlohnungsbedingungen der ausländischen Arbeiter einerseits und denjenigen Arbeitnehmern mit deutscher Staatsangehörigkeit, die eine gleiche oder zumindest ähnliche bzw. vergleichbare Tätigkeit ausüben, andererseits.

<sup>284</sup> In solchen Fällen fällt dann für den beschäftigenden Arbeitgeber eine Geld- oder Freiheitsstrafe an. Zudem muss er die zum Teil "erheblichen" Rückführungskosten für die bei ihm illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer übernehmen; vgl. Bundesarbeitsblatt Nr. 4/1993, S. 13, Weber 2000, S. 2 sowie als Überblick zur (rechtlichen) Unterscheidung der illegalen Beschäftigung als entweder (vergleichsweise "weiche") Ordnungswidrigkeit oder ("harter") Straftatbestand bereits Beie 1982.

<sup>285</sup> vgl. (als frühe diesbezügliche Selbsteinschätzung) bereits Franke/Wanka 1990, S. 130; damals seien in Fällen illegaler Ausländerbeschäftigung "wiederholt" Stundenlöhne von "lediglich 3 bis 5 DM" festgestellt worden; zudem wird darauf hingewiesen, dass die beschäftigten Ausländer "naturgemäß" ohne jeden Rechtsschutz da stünden, da sie "im Falle der Offenbarung mit sofortiger Ausweisung oder gar Strafverfolgung nach dem Ausländergesetz rechnen müssen" ( ebd.).



Unternehmen, d.h. ohne eine in welcher Form auch immer "zwischengeschaltete" Arbeitsvermittlung. Ohne eine ausdrückliche Erlaubnis durch die BA gemäß § 1 Abs. 1 AÜG ist diese Form des so genannten "drittbezogenen Personaleinsatzes" grundsätzlich ordnungswidrig und stellt darüber hinaus dann, wenn es sich zudem bzw. zusätzlich um ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis handelt, einen Straftatbestand dar.<sup>287</sup> Um aus diesem Grunde die Erlaubnispflicht zu umgehen, werden derartige Arbeitnehmerüberlassungen dann häufig mit Hilfe der demgegenüber generell zulässigen Werkvertragsregelung zu verschleiern bzw. zu vertuschen versucht. Dabei sieht sich die BA als Instanz, die nicht nur für die Erlaubniserteilung, sondern eben dann auch für die Überprüfung solcher "drittbezogenen" Arbeitsverhältnisse zuständig ist, mit dem (Kontroll-) Problem konfrontiert, herauszufinden, ob es sich tatsächlich um einen Werkvertrag gemäß § 631 BGB handelt bzw. handeln könnte oder eben "nur" um eine demgegenüber erlaubnispflichtige, aber als (somit: Schein-) Werkvertrag getarnte Arbeitnehmerüberlassung. Um dies zu beurteilen, sind aufwändige (Prüf-) Verfahren notwendig,<sup>288</sup> die sich laut BA auf die "tatsächliche Ausgestaltung" des Arbeitsverhältnisses und nicht auf die dem zugrunde liegenden "schriftlichen Vereinbarungen" beziehen (sollten), da in diesem, letzten Punkt sowohl Verleiher als auch Entleiher "mitunter eine erstaunliche Findigkeit" beweisen würden.<sup>289</sup> Auf dem Papier ist somit der Unterschied zwischen (erlaubnispflichtiger) Arbeitnehmerüberlassung und (generell zulässigem) Werkvertrag zwar eindeutig (rechtlich) fixiert; in der (Kontroll-) Praxis erweisen sich jedoch die Übergänge als "fließend".

Die konkreten (Bekämpfungs-) Maßnahmen, durch die diese oder jene Fälle der illegalen Beschäftigung von "Ausländern" aufzudecken versucht werden,<sup>290</sup> können entweder rein datentechnischer Natur sein oder aber aus vergleichsweise "handfesten" Kontrollen vor Ort bestehen. Ersteres bezieht sich vor allem auf den "Kontospiegel" genannten informationstechnologischen Abgleich von Arbeitsgenehmigungs- und Beschäftigungsdaten,

---

<sup>286</sup> vgl. z.B. BA-Presse-Info Nr. 14/2003 vom 03.03.2003, S. 3.

<sup>287</sup> siehe § 15 AÜG.

<sup>288</sup> So wurden etwa 1994 laut Werner (1996: 49) "rund 5700 Verfahren wegen des begründeten Verdachts auf Arbeitnehmerüberlassung eingeleitet, wovon rund ein Drittel mit der Durchführung von Werkverträgen zusammenhing".

<sup>289</sup> vgl. BA 2000, S. 3.

<sup>290</sup> Wobei neben und parallel zu dem erwähnten BillBG eben auch aufgrund des im vorherigen Abschnitt beschriebenen Sachverhalts das AÜG als gesetzliche Grundlage dieser Tätigkeit zu betrachten ist. Dies kommt auch im etwa alle vier bis fünf Jahre erscheinenden "Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG- sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung –BillBG –" zum Ausdruck, dessen für den Untersuchungszeitraum relevante neunte Version im Oktober 2000 publiziert worden ist (vgl. Bundestags-Drucksache Nr. 14/4220 vom 10.10.2000).

wobei unter anderem auch mit Krankenkassen, Versicherungen und Finanzbehörden zwecks Dateneinsicht eng kooperiert wird. Sollte auf diese Weise festgestellt werden, dass für einen ausländischen Beschäftigten keine gültige Arbeitsgenehmigung vorliegt, wird gegebenenfalls ein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet. Für die Aufdeckung auch von Straftatbeständen werden aber darüber hinaus auch die so genannten Außenprüfungen oder "Razzien" direkt bei Arbeitgebern vor Ort durchgeführt. Es wird dabei geprüft, ob die dort beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer gemäß einer gültigen Arbeitsgenehmigung bzw. Arbeitserlaubnis nach § 19 Abs. 1 AFG beschäftigt werden oder nicht. Dies schließt auch eine Überprüfung der Mindestlöhne und Sozialkassenbeiträge gemäß AEntG<sup>291</sup> sowie der bereits erwähnten bilateral ausgehandelten Werkverträge und deren "Echtheit" mit ein,<sup>292</sup> für die eigens in zum Zeitpunkt der Untersuchung insgesamt 13 urbanen Ballungszentren<sup>293</sup> so genannte Prüfgruppen für den Außendienst ausschließlich auf Baustellen, auf denen überwiegend Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten beschäftigt sind, eingerichtet wurden. Diese so genannten Sonderprüfungen des "AD Bau" beschränken sich jedoch nicht auf Werkvertragsarbeitnehmer, sondern beziehen ausdrücklich "weitere auf der Baustelle angetroffene Arbeitnehmer und Arbeitgeber" mit ein.<sup>294</sup> Die Mitarbeiter der Arbeitsmarktinspektionen (AMI's) der jeweiligen Arbeitsämter (AA's) vor Ort und der Hauptzollämter (HZA's), die von Juli 1992 bis einschließlich 2003 die "Außenprüfungen" gemeinsam und/oder in engen Absprachen vorgenommen haben,<sup>295</sup> sind bzw. waren (in dieser Personal-Konstellation) dabei explizit berechtigt, sämtliche Verträge, Lohnauszüge und Identitätsdokumente einzusehen und konnten bzw. können daher gegen den Arbeitgeber oder so genannte "Dritte" auch bereits dann ein Ordnungswidrigkeitsverfahren einleiten lassen, wenn dies verweigert werden sollte. Obwohl in den meisten Fällen so genannte interne Erkenntnisse oder Hinweise von Außenstehenden den Anlass bieten, solche zu duldenen Kontrollen vorzunehmen, können diese (nach wie vor) auch ohne jeglichen konkreten Anfangsverdacht durchgeführt werden. Zudem werden sie zur Verhinderung einer Verschleierung von Rechtsverstößen ohne jegliche Vorankündigung und also mit einem möglicherweise zielführendem "Überraschungseffekt" unternommen, der (erwünschte) Nebeneffekte oder "Zufallstreffer" etwa dann, wenn sich Werkverträge als illegale

---

<sup>291</sup> vgl. Fn. 257 sowie als Überblick der diesbezüglichen konkreten Kontrollaufgaben der BA Weber 1997.

<sup>292</sup> vgl. zu deren Eigenschaft als "Verschleierungsinstrument" für "eigentlich" erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassungen den vorangegangenen Abschnitt.

<sup>293</sup> nämlich Berlin, Bielefeld, Hamburg, Hannover, Heidelberg, Köln, Essen, Frankfurt, Stuttgart, Nürnberg, München, Leipzig sowie Dresden (vgl. BA 2000, S. 9).

<sup>294</sup> vgl. BA 1999, S. 49.

Arbeitnehmerüberlassung enttarnen (lassen), nicht ausschließt. Für die Weiterbearbeitung bloßer Ordnungswidrigkeiten sind bzw. waren (von 1982 bis 2003)<sup>296</sup> dann so genannte BillBG-Stellen in zum Zeitpunkt der Untersuchung insgesamt 44 ausgewählten "Stützpunkt"-Arbeitsämtern zuständig, denen wiederum mehrere Arbeitsamt-Bezirke unterstellt waren; bei Straftatbeständen wurde und wird hingegen (nunmehr ausschließlich durch die HZA's) deren weitere Verfolgung an die jeweils zuständige Staatsanwaltschaft delegiert. Bezüglich der Sanktionierung illegaler Ausländerbeschäftigung sollte zudem noch als formalrechtliche Differenz zu bestimmten anderen nationalen Gesetzeslagen<sup>297</sup> die spezifisch deutsche Möglichkeit zumindest erwähnt werden, nicht nur bestimmte Einzelpersonen, sondern gleich ganze Unternehmen kollektiv zu sanktionieren.<sup>298</sup>

Nicht nur im Bereich der deutschen Arbeitsmarktregulierung und möglicherweise, zumal im Vergleich zu Großbritannien,<sup>299</sup> Überregulierung, sondern auch in dem der behördlichen Praxis der Arbeitsmarktkontrolle gibt es, zumindest nach der damaligen Erfahrung und Einschätzung der Nürnberger Referatsleitung zur Umsetzung des BillBG,<sup>300</sup> weder eine "nennenswerte" Zusammenarbeit mit entsprechenden Kontrollinstanzen in anderen Staaten noch irgendeine, für die alltägliche Arbeit des Referats praktische Relevanz von überstaatlichen Entscheidungen aus Brüssel. Diese lägen aber für diesen speziellen Bereich auch gar nicht erst vor und seien für den Bereich der (De-) Regulierung lediglich beschränkt auf den bereits weiter oben erwähnten, so genannten Beschäftigungspakt.<sup>301</sup> Das somit rein nationalstaatlich geprägte und verantwortete Verfahren der Arbeitsmarktkontrolle beschränkte sich daher für die BA in Zusammenarbeit mit der HZV auf die Koordination und/oder Durchführung der konkreten Kontrollen oder "Razzien" vor Ort durch die je lokalen AA's und HZA's und auf die Verhängung materieller Sanktionen wie z.B. Bußgelder.<sup>302</sup> Alles weitere, was bei der Erfüllung eines Straftatbestandes zu tun ist, wie etwa (physische)

---

<sup>295</sup> vgl. zur rechtlichen Grundlage dieser inzwischen beendeten inter-administrativen Kooperation (siehe obige Fn. 278), die noch im März 2003 von der BA als "erfolgreiche", engagierte und koordinierte Zusammenarbeit vor Ort gelobt wurde (siehe BA-Presse-Info Nr. 14 vom 04.03.2003), Eustrup 1995, S. 69.

<sup>296</sup> vgl. zur Organisationsreform ab 2004 wiederum die obige Fn. 278 sowie für die Organisationsstruktur der Bekämpfung illegaler Beschäftigung bis 2003 z.B. Weber 1993.

<sup>297</sup> einschließlich der hier behandelten Vergleichsfälle.

<sup>298</sup> vgl. EG B 3, S. 7.

<sup>299</sup> vgl. hierzu aber dezidiert Kap. D 3.

<sup>300</sup> vgl. EG B 3, S.4.

<sup>301</sup> vgl. ebd., S. 5 sowie obige Fn. 267.

<sup>302</sup> bezüglich der illegalen Ausländerbeschäftigung (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) stieg die Anzahl der Geldbußen im Verlauf der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kontinuierlich und summierte sich im Jahr 1999 bundesweit auf 64,7 Mio. DM bei 42.881 Fällen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutete dies eine Steigerung von etwa 30 Prozent (Geldsumme) bzw. 14 Prozent (Fallzahl); bei der illegalen Arbeitnehmerüberlassung (Verleiher

Rückführungen der entsprechenden Personen, fällt dann nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich der Arbeits- bzw. Zollverwaltung, sondern wird bei entsprechendem Verdacht unmittelbar an die Polizei- und Kriminalbehörden weitergeleitet.<sup>303</sup> Zur Illustration sei ein exemplarischer Fall geschildert, der sich während des Untersuchungs- und Datenerhebungszeitraumes auf einer Baustelle in Vechta zugetragen hat: Bei deren stichprobenartiger Überprüfung durch Ermittler der AMI des örtlichen Arbeitsamtes im November 2000 wurde ein polnischer Staatsbürger angetroffen, der für seinen Bauherren Fliesen verlegt hat, aber lediglich als Tourist in die Bundesrepublik eingereist war und somit über keine gültige Arbeitsgenehmigung verfügte. Mit dieser Sachverhaltsermittlung war die Aufgabe der Inspekture bereits erledigt. Der Betroffene selbst wurde daraufhin auf Veranlassung der Ausländerbehörde des Landkreises aus Deutschland ausgewiesen, während gegen den Bauherrn ein Strafverfahren vor dem Amtsgericht Vechta eröffnet wurde, welches schließlich in einem Berufungsverfahren vor dem Landgericht Oldenburg mündete, das ihn zu einer Freiheitsstrafe von vier Monaten auf Bewährung sowie zu einer Zahlung von 750 DM an eine gemeinnützige Einrichtung verurteilte.<sup>304</sup>

Die BA war also gemeinsam mit der (inzwischen alleinverantwortlichen) BZV in erster Linie zuständig für die *Aufdeckung* solcher Fälle, und wenn überhaupt erst in zweiter Linie oder indirekt für deren negative materielle Sanktionierung. Als nationale Behörde war es dabei gemeinsam mit dem Zoll ausdrücklich dazu befugt, so genannte verdachtsunabhängige Kontrollen "von großen Baustellen bis hin zu Imbissbuden mit nur zwei Personen"<sup>305</sup> durchzuführen, wobei zur Vermeidung von Doppelprüfungen idealiter eine arbeitsteilige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den AMI's der AA's und den HZA's vorgenommen werden sollte, realiter aber in den meisten Fällen gemeinsame Prüfungen durchgeführt und als "erfolgreiche" Zusammenarbeit "verkauft" wurden.<sup>306</sup> Haupttätigkeitsfelder der Arbeitsplatzkontrolle waren und sind also das Baugewerbe und die Gastronomie. Dabei lag und liegt der Schwerpunkt der Prüfungs- und Ermittlungstätigkeit nicht nur um die Jahrtausendwende, sondern auch nach wie vor zwar auf dem Baubereich, da der Umfang der dortigen illegalen Ausländerbeschäftigung als "nicht rückläufig" eingestuft wird.<sup>307</sup> Doch

---

und Entleiher) waren es 1999 43,6 Mio. DM bzw. 4.227 Fälle, was demgegenüber einen Rückgang von 32 bzw. 38 Prozent verglichen mit 1998 bedeutete; vgl. BA 2000b, S. 1f.

<sup>303</sup> vgl. EG B 3, S. 5.

<sup>304</sup> vgl. BA-Presse-Info Nr. 021/2003 vom 10.04.2003.

<sup>305</sup> EG B 3, S. 6.

<sup>306</sup> vgl. z.B. BA-Presse-Info Nr. 14 vom 04.03.2003.

<sup>307</sup> Dabei setzt sich nach Erfahrung und Einschätzung der BA der "Trend fort, dass Verstöße vorwiegend auf kleineren privaten Bauvorhaben (Ausbau und Sanierung von Altbauten, Einfamilienhäuser, Ladenausbauten)

haben sich die entsprechenden Kapazitäten nicht zuletzt aufgrund eines seit dem Jahr 2000 leichten, aber stetigen Rückgangs des (vor allem: Groß- und Neu-) Bauvolumens<sup>308</sup> zunehmend auch auf andere Wirtschaftsbereiche verlagert. Neben dem Hotel- und Gaststättengewerbe (inklusive Imbissstände) handelt es sich dabei etwa um die (Gebäude-) Reinigungsbranche, das Speditions- und Taxigewerbe (also im weitesten Sinne Transportunternehmen), Kfz-Werkstätten, den ambulanten Zeitungshandel, das Schaustellergewerbe, den Einzelhandel (dabei insbesondere Lebensmittelgeschäfte, Bäckereien, Wochenmärkte, Blumen- sowie Textilläden), die Lebensmittelproduktion (hierbei vor allem Zulieferbetriebe für die Gastronomie) und die Landwirtschaft, primär in Bezug auf (illegale) Erntehelfer außerhalb des Rahmens der geregelten Saisonarbeit.<sup>309</sup>

Zum Untersuchungszeitpunkt wurde seitens der (damals noch zuständigen) BA beklagt, dass es ihr für die effektive Bearbeitung all dieser Fälle an der dafür notwendigen polizeilichen Verfügungsgewalt fehle, und zwar, so die damalige Einschätzung, im Gegensatz zur Zollverwaltung, die "teils ergänzend, teils konkurrierend" ihre Kontrollen durchführe und entsprechend "hinter Straftatbeständen her" sei, weshalb auch die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen mit der Justiz entsprechend enger sei.<sup>310</sup> Eine statistische Zusammenführung ihrer Ergebnisse mit denen der BA gebe es zwar nicht, es könne aber "schon mal vorkommen", dass der BA-Präsident, etwa bei öffentlichen Ergebnispräsentationen, auch die Zollstatistiken erwähne.<sup>311</sup> Die so geschilderte Konkurrenzsituation in Bezug auf Statistiken erinnert an das weiter oben geschilderte Verhältnis zwischen BKA und BGS in Bezug auf Aufgriffszahlen bei oder nach illegalen Grenzübertritten.<sup>312</sup> Bei Straftatbeständen, so die damalige Referatsleitung BillBG der BA weiter, die bei Drittstaatsangehörigen "in jedem Fall" gegeben seien und die deren Abschiebung dann wahrscheinlich machten, sei "nur die Weiterleitung an die Polizei möglich", wohingegen bei bloßen Ordnungswidrigkeiten, die davon eben ausdrücklich zu unterscheiden seien, das BA zuständig bliebe. Aber auch z.B. beim so genannten Leistungsmissbrauch<sup>313</sup> in Bezug auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfe würden die entsprechenden Fälle sofort an die Staatsanwaltschaft weitergegeben, da es sich eben auch um

---

anzutreffen sind. Auf Großbaustellen erfolgen deutlich weniger Feststellungen, gleichwohl werden diese jedoch aus Präventionsgründen stets in die Planungen einbezogen" (BA-Presse-Info Nr. 14/2003 vom 03.03.2003, S. 2.)

<sup>308</sup> Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer und vor allem Berlin, wo der zu Beginn der 1990er Jahre einsetzende Bauboom allmählich abzuebben scheint.

<sup>309</sup> siehe dazu Fn. 273.

<sup>310</sup> vgl. EG B 3, S. 6.

<sup>311</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>312</sup> vgl. entsprechend Kap. C 1.1.

einen Straftatbestand, nämlich Betrug, handele. Solche Fälle machten im übrigen einen Großteil der Arbeit des BillBG-Referats aus.<sup>314</sup> Inzwischen fungieren die, mittlerweile für die Umsetzung des BillBG allein zuständigen, Zollbeamten quasi (auch) als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft, so dass sich ihr Arbeitsschwerpunkt von der anfänglich (noch) überwiegenden "reinen" Arbeitsplatz-Überprüfungstätigkeit in Richtung zunehmende (auch) Ermittlungstätigkeit verschoben hat. Eine Inspektion beginnt zwar nach wie vor mit der Befragung der Arbeitnehmer und der Überprüfung der Arbeitgeberunterlagen in den Betrieben vor Ort, doch nahmen bereits 2002 nach Einschätzung der BA (!) die nachfolgenden "komplexen" Ermittlungen, die eine "präzise Kleinarbeit" erforderten und insbesondere dann mit "kriminaltaktischen Maßnahmen" durchgeführt werden müssten, wenn es sich um "Firmengeflechte mit mafiösen Strukturen" handelt, etwa 90 Prozent der Tätigkeitszeit eines auf diesem (Kontroll-) Gebiet arbeitenden Zollbeamten in Anspruch.<sup>315</sup>

Was die damalige diesbezügliche Arbeit der BA betrifft, so bestätigte auch eine externe, eher wissenschaftliche Quelle, dass sich das frühere BillBG-Referat bzw. die "Bekämpfungsstelle" zumindest quantitativ weniger mit illegaler Ausländerbeschäftigung, sondern in erster Linie mit "Einheimischen" beschäftigt hat, die arbeitslos gemeldet waren, aber trotzdem einer so genannten Schwarzarbeit nachgegangen sind. Ersteres würde zudem vor allem Unionsbürger bzw. die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung innerhalb der EU betreffen. In diesen Fällen hätte es dann auch seitens der BA schon einmal "Gespräche mit Partnerverwaltungen" vor allem dann gegeben, wenn solche vergleichsweise harmlosen Ordnungswidrigkeiten fälschlicherweise als Straftatbestände ausgelegt worden wären.<sup>316</sup> Die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU<sup>317</sup> spielt(e) hier also eher implizit eine Rolle für damit notwendig gewordene und im Gegensatz zu den oben erwähnten einleitenden Bemerkungen, wo dies noch unter "nicht nennenswert" fällt, nun doch konzedierte Kontakte zu, sogar: *Partner*behörden in anderen Staaten. Dies wurde aber gleichzeitig wieder abgeschwächt, indem vermutet worden war, dass, vor allem in Bezug auf "Abschiebungen", eine Zusammenarbeit und ein "stärkerer" Informationsaustausch wohl eher zwischen den Grenzbehörden stattfindet.<sup>318</sup> Die Abwesenheit oder zumindest mangelnde Intensität von

---

<sup>313</sup> vgl. Fn. 275.

<sup>314</sup> etwa 60 Prozent; vgl. entsprechend die Fallzahlen bis einschließlich 1999 in BA 2000b, S. 1.

<sup>315</sup> vgl. BA-Presse-Info Nr. 14/2003 vom 03.03. 2003, S. 3.

<sup>316</sup> vgl. EG B 1, S. 2.

<sup>317</sup> vgl. zu deren historischer Entwicklung bis hin zur heutigen, so genannten Dienstleistungsfreiheit den entsprechenden Kurz-Überblick in Kap. E 1.2.

<sup>318</sup> EG B 1, S. 4; zur Bestätigung oder auch Widerlegung dieser Vermutung vgl. die Darstellungen und Analysen der Gespräche mit den für die Grenzkontrollen zuständigen Personen weiter oben in Kap. C 1.

grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Kontrollfeld Arbeitsmarkt wurde also auch hier, ähnlich wie in den oben dargestellten Fällen der arbeitserlaubnispflichtigen bzw. "legalen" Seite der Ausländerbeschäftigung,<sup>319</sup> mit administrativen Zuständigkeitsgrenzen begründet. Dort allerdings eher in Abgrenzung zur "Politik", hier aber auf gleicher Ebene zur "Polizei" als andersartiger behördlicher Praxis, deren Andersartigkeit aber gleichwohl politisch "verfügt" wurde.

Für die Forschungsarbeit des der BA zwar organisatorisch angegliederten, aber gleichwohl zumindest formal unabhängigen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bedeutete dies, dass es sich, nach damaliger Auskunft einer ihrer Forschungssachbearbeiter beim LAA Bayern in Bamberg,<sup>320</sup> mit Forschungen über jegliche Form illegaler Beschäftigung generell zurückgehalten hat, weil dies bei der BA "nicht gerne gesehen" wurde, begründet mit dem "regelmäßigen" Hinweis darauf, dass es sich um Fälle von Kriminalität handeln würde und diese eben außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches angesiedelt wären. Aus diesem Grund würde es mit Rücksicht auf die BA auch keinerlei Forschungsprojekte in diesem Bereich geben, obwohl bei Kontrollen, die von Mitarbeitern des IAB begleitet worden seien, insbesondere auf Baustellen häufig festgestellt worden wäre, dass dort mitunter "bis zu 50 Prozent" der dort Angetroffenen illegal arbeiteten und seitens der auf diese Weise ohne Genehmigung Beschäftigten häufig angemerkt wurde, dass es in Deutschland leichter sei, illegal als legal zu arbeiten. Das IAB wäre aber dann durch die sich nicht dafür zuständig erklärende BA gehalten, sich bei solchen Fällen "rauszuhalten".<sup>321</sup> Es könnte sich hier also um einen Fall gehandelt haben, bei dem administrative Zuständigkeitsgrenzen auf wissenschaftliche Bearbeitungszuständigkeiten zu übertragen versucht wurden, was durch die mittlerweile komplette Herausnahme der Behörde aus diesem Arbeits- bzw. Kontrollbereich inzwischen auch politisch-rechtlich zementiert worden wäre.<sup>322</sup> Andererseits kann diese Zuständigkeitsverschiebung aber auch genau umgekehrt als Indiz dafür gewertet werden, dass die administrative bundesdeutsche Perzeption der "illegale" Ausländerbeschäftigung in dem Sinne "aufgeweicht" worden ist, dass sie zumindest durch die zentrale Arbeitsbehörde gar nicht mehr als tatsächliches Illegalitätsproblem registriert wird.

---

<sup>319</sup> vgl. obige Fn. 273.

<sup>320</sup> vgl. EG B 1., S. 5.

<sup>321</sup> vgl. ebd., S. 6.

<sup>322</sup> vgl. (einmal mehr) Fn. 278 weiter oben.

Was schließlich die zwischen- oder mitgliedstaatliche, aber auch zum Teil die damalige inter-administrative Zusammenarbeit mit den Zollbehörden angeht, so kann auf Grundlage des (Schrift-) Materials bzw. der Äußerungen der verschiedenen Gesprächspartner getrost von einer Nicht-, bzw. im Fall der Zusammenarbeit mit dem Zoll: Schein-Kooperation auf allen Ebenen gesprochen werden, die aber in nichts anderem als in der Struktur des Kontrollfelds Arbeitsmarkt begründet liegt: Ganz offensichtlich lässt sich hier, zumindest in Bezug auf Drittstaatsangehörige und ablesbar an den entsprechenden Kontrollpraxen, der Anspruch auf eine in erster Linie und möglichst ausschließlich national organisierte Kontrollsouveränität relativ leicht politisch durch- und praktisch umsetzen. Die jüngste organisationsstrukturelle Verschiebung der diesbezüglichen Verantwortung im Rahmen der Arbeitsmarktreform 2004 gänzlich weg von der zentralen Arbeitsverwaltung (BA) hin zur Zollfahndung (BZV) könnte m.E. zudem darauf hindeuten, dass die (Sekundär-) Kontrolle des Zweitzugangs ausländischer Staatsbürger zum deutschen Arbeitsmarkt möglicherweise wieder enger mit der (Primär-) Kontrolle ihres Erstzugangs zum staatlichen Territorium der Bundesrepublik gekoppelt werden soll. Überdies hat es wohl nahe gelegen, den Verantwortungs-, Aufgaben- und Kompetenzbereich des Zolls aus zwei Gründen diesbezüglich zu erweitern: Zum einen besteht sein Personal aus Experten für den (Grenz-) Deliktbereich "Schmuggel", der sich eben nicht nur auf Waren, sondern, und in zunehmendem Maße, auch auf Personen bezieht. Zum anderen verfügt er in seiner Eigenschaft als Organ der Unternehmenskontrolle über wesentlich mehr Erfahrung in der Grauzone der so genannten "informal economies" als die BA und kann somit neben Finanzen und Waren auch die dort beschäftigten Arbeitskräfte sozusagen gleich "in einem Abwasch" mitkontrollieren, während die BA eben gerade *nicht* als Kontrollorgan und somit als Instrument zur (negativen) *Arbeitsverhinderung* konzipiert ist, sondern genau umgekehrt als zentrale (Bundes-) Dienstleistungsstelle in Hinblick auf (positive) *Arbeitsvermittlung*.



## D. Migrationskontrolle durch, an und in Grenzen: Der Fall Großbritannien

1.	Vom Nutzen der Geografie: Die britische Festung in der "Festung" Europa .....	219
1.1	Kontrolle des Landganges: Zivil, aber effektiv? .....	220
1.1a	Vor-Zugangskontrollen durch Visapolitik: Präventiv oder flankierend? .....	226
1.1b	Bei-Zugangskontrollen an Lufthäfen: Das Beispiel London-Gatwick .....	235
1.1c	Bei-Zugangskontrollen an Seehäfen: Das Beispiel Dover .....	245
1.1d	Nach-Zugangskategorisierung illegaler Migranten .....	259
1.2	Europapolitische Ausnahme oder europäisches Grenzmodell? .....	272
2.	Asyl auf der Insel: Eine andere Option? .....	282
2.1	Britische Asylpolitik zwischen nationalem Eigensinn .....	283
	und europäischem Engagement	
2.2	Asylverwaltung zwischen Kontrollpolitik und ziviler Hilfe .....	287
3.	Migranten auf dem britischen Arbeitsmarkt .....	293
3.1	Grenzenlosigkeiten hinter der Grenze? .....	294
3.2	Unkontrollierte Freizügigkeit: Für alle und überall? .....	299

## Migrationskontrolle durch, an und in Grenzen: Der Fall Großbritannien

Die Form der Migrationskontrolle in Großbritannien ist deutlich geprägt durch eine Fokussierung auf die Kontrolle der physischen Grenzen des staatlichen Territoriums. Da es sich fast ausschließlich um Seegrenzen handelt, die eine "natürliche" Migrationsbarriere bilden, wird dieser Schwerpunkt der britischen Migrationskontrolle pragmatisch begründet in dem Sinne, dass mit einem vergleichsweise geringen Kontrollaufwand *an* diesen Grenzen die Notwendigkeit entfällt, *hinter* diesen Grenzen bzw. im Landesinnern entsprechende Kontrollen einzuführen. Sowohl die Primärkontrolle über die blauen See- und Luftgrenzen als auch die fehlenden oder zumindest wenig stark ausgeprägten Sekundärkontrollen jenseits der Flug- und Seehäfen werden nicht nur traditional legitimiert, sondern können zusätzlich, auch gegenüber den anderen EU-Mitgliedsstaaten, aktuell und pragmatisch begründet werden, seit Großbritannien in zunehmendem Maße zu einem europäischen Hauptziel auch irregulärer Migrationen geworden ist. Damit war und ist aber zugleich der "zivile" Charakter des britischen Immigration Service (IS) einer so bis dato nicht bekannten kontrollpraktischen Herausforderung ausgesetzt, welche die Einwanderungsbehörde nicht nur zu einer verstärkten Arbeitsteilung mit anderen Behörden zwingt, sondern auch zu einer Neudefinition und/oder Erweiterung ihrer eigenen Aufgaben. Ergänzt werden die direkten Kontrollen an den bestimmten Einreisepunkten in Großbritannien durch verschiedene Formen der indirekten Vorkontrolle bereits an verschiedenen Ausreisepunkten außerhalb des Landes. Die *geografische Einbettung* der britischen Inseln in die Europäische Union (EU), die sie weit von deren Außengrenzen entfernt hält, geht dabei *nicht* mit einer auch *politischen Einbindung* des britischen Staates in europäische Angelegenheiten hinsichtlich der Migrationskontrolle einher (1.). Dies gilt auch und insbesondere für politische Entscheidungen in Bezug auf die Kontrolle der Asylzuwanderung und den Umgang mit Asylbewerbern. In beiden Hinsichten unterscheidet sich die britische Praxis deutlich von den andernorts gängigen europäischen Standards (2.). Ebenso "eigenwillig" verfährt Großbritannien auch mit der regelmäßigen, gezielten Kontrolle des Arbeitsmarktes in Hinblick auf illegal beschäftigte Migranten, indem auf diese weitest gehend verzichtet wird (3.). Sowohl dieser Effekt nach innen als auch die gewährte Distanz zu anderen Formen der Migrationskontrolle nach außen werden nicht zuletzt mit der exzeptionellen Insellage Großbritanniens legitimiert. Mit der detaillierten Beschreibung dieses europäischen Sonderfalls der Migrationskontrolle soll dessen Begründungszusammenhang nachvollzogen und entschlüsselt werden.

## 1. Vom Nutzen der Geografie: Die britische Festung in der "Festung" Europa

Noch weit mehr als dies auch für die beiden kontinentaleuropäischen Vergleichsfälle zutreffend ist, orientiert sich die britische Grenzkontrolle an der *Form* ihrer physischen Grenzen, zumal sie sich von derjenigen Deutschlands und Österreichs signifikant unterscheidet. Da es sich nämlich, mit einer für diese Arbeit weniger relevanten Ausnahme,<sup>1</sup> nicht um politisch "gezogene", sondern um "natürliche" Migrationsbarrieren in Form von "blauen" bzw. "nassen" Seegrenzen handelt, entfällt in diesem (Sonder-) Fall jegliche Notwendigkeit einer ausgedehnten Kontrolle bzw. Überwachung demgegenüber "grüner" Landgrenzen und ganzer, mit ihnen "fest" verbundenen Grenzräume bzw. Landstriche, wie dies in Hinblick auf die beiden anderen Fälle illustriert worden ist.<sup>2</sup> Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass hier "weniger" kontrolliert würde; vielmehr findet die britische Grenzkontrolle sozusagen "naturgemäß" eben *nicht* so sehr in der Breite des (geografischen) Raumes statt, sondern konzentriert sich in Kompensation dessen dann umso intensiver auf diejenigen (neuralgischen) Punkte, wo ein "Entern" der britischen Insel durch Migranten am ehesten zu erwarten ist, also auf die See- und Lufthäfen des Landes. Die dortigen sogenannten "At-Entry-" bzw. Bei-Zugangskontrollen, die durch bestimmte "Pre-Entry-" bzw. Vor-Zugangskontrollen präventiv flankiert werden, werden im Folgenden anhand von zwei markanten Fallbeispielen ausführlich beschrieben (1.1). Nicht zuletzt aufgrund dieses geografischen (Kontroll-) Vorteils sieht sich die britische Migrationskontrolle dann auch weniger, als dies für diejenigen in den beiden Vergleichstaaten auf dem Kontinent der Fall ist,<sup>3</sup> einem supra-staatlichen, europäischem Kooperations-Druck ausgesetzt und hat entsprechende Immunitäten und/oder Resistenzen dagegen entwickelt, die dann auch auf der Ebene der inter-administrativen Zusammenarbeit mit (Grenzkontroll-) Behörden anderer Staaten entsprechend evident werden (1.2).

---

<sup>1</sup> nämlich die "grüne" Landgrenze auf der ("grünen") irischen Insel zwischen dem seit 1927 dem "Vereinigten Königreich" zugehörigen und seit 1969 durch britische Soldaten besetzten Teilstaat Nordirland und der seit 1922 (davon) unabhängigen Republik Irland, die aber insofern sozusagen einen "Sonderfall im Sonderfall" darstellt, da die dortige Grenzkontrolle und die mit ihr verbundenen Irregularisierungen von zumeist irischen und/oder britischen Grenzüberschreitern (mehr) auf ein (internes) zwischen-staatliches (Kontroll-) "Problem" und eben nicht (oder zumindest weniger) auf ein "europäisches" verweisen und deshalb im Rahmen dieser Untersuchung vernachlässigt, wenn auch nicht ganz verschwiegen werden konnten und mussten. Dies ist auch der Grund dafür, dass für die Landesbezeichnung hier eben nicht "Vereinigtes Königreich" bzw. "United Kingdom" (UK), das Nordirland geografisch und politisch mit einschließen würde, sondern explizit der (ältere) Terminus Großbritannien gewählt wurde, der lediglich den politischen Zusammenschluss von England, Schottland und Wales bezeichnet, die geografisch und dabei zusammengekommen die britische Hauptinsel bilden.

<sup>2</sup> vgl. in den beiden vorangegangenen Fallstudien zu Österreich (B) und Deutschland (C) jeweils die entsprechenden Kap. 1.1.

<sup>3</sup> vgl. ebd. dann jeweils Kap. 1.2.

## 1.1 Kontrolle des Landganges: Zivil, aber effektiv?

Zuständig für die konkreten Grenz(punkt)kontrollen in Großbritannien ist der dem dortigen Innenministerium in London ("Home Office" bzw. HO) unterstellte und wiederum in dessen Einwanderungsabteilung IND ("Immigration and Nationality Directorate") in Croydon<sup>4</sup> angesiedelte so genannte "Immigration Service" (IS).<sup>5</sup> Was dessen Organisationsstruktur betrifft, so war er von 1983 bis 1991, und somit die gesamte Zeit *vor* der historischen "Zeitenwende", eine zentralistisch organisierte Institution, deren Abteilungen sich aber nichtsdestotrotz bereits auf die in Großbritannien "ports of entry" (POE' s) genannten Kontrollpunkte bzw. "Eingangstore" über das gesamte Land hinweg verteilt hatten. Nach Auskunft der stellvertretenden Leitung der IS-Durchführungsabteilung ("Operations") besteht die Primärfunktion dieser seitdem "autonomeren",<sup>6</sup> direkt vor Ort ansässigen (Kontroll-) Einheiten des IS in der unmittelbaren (Zugangs-) Kontrolle von dort "ankommenden Passagieren", die auf diese Weise das britische (Insel-) Territorium betreten bzw. eben an einem der POE' s buchstäblich "an Land" gehen.<sup>7</sup> Dabei wären "illegale" Zugänge oder "andere" so genannte "Immigrationsvergehen" als (noch eher unbestimmte) "Phänomene" zwar bereits seit etwa Mitte der 1970er Jahre beobachtet, aber bis 1991 als für die Arbeit des IS "nicht sonderlich relevant" eingeschätzt worden, da sie bis dahin auch in quantitativer Hinsicht "eher von sekundärer Bedeutung" gewesen wären.<sup>8</sup> Mit dem sich seit 1989 abzeichnenden Wandel der Migrationsstrukturen hin zu einer zunehmenden Irregularisierung wurde dann aber als (politische) *Re*-Aktion darauf zu Beginn der 1990er Jahre die Organisationsstruktur des IS schließlich zweigeteilt in eine Abteilung, die nach wie vor "lediglich" Passagierkontrollen durchführt und für die Zurückweisung derjenigen Migranten verantwortlich ist, die für den Territorialzugang, wie man in Großbritannien zu sagen pflegt, "nicht qualifiziert" sind ("IS Ports") und, als "neues" zweites Standbein, in eine (davon) gesonderte Abteilung für die Durchführung konkreter Rückführungsmaßnahmen in Bezug auf genau diese Personen ("IS Enforcement").<sup>9</sup> Im Oktober 2000 kam es dann trotz der allgemeinen Einschätzung, dass diese Aufteilung bis dahin gut funktioniert hatte, zu einer

---

<sup>4</sup> einem sub-urbanen "Vorort" an der südlichen Peripherie der Hauptstadt.

<sup>5</sup> Bereits die mit dem Namen markierte Betonung des Dienstleistungscharakters deutet an, dass es sich hier nicht um eine bewaffnete, polizeiliche oder militärische, sondern um eine zivile (Kontroll-) Institution handelt, die zumindest auf dem Papier eben unter anderem auch die Migrations*kontrolle* als "Service" für Migranten begreift.

<sup>6</sup> vgl. die folgenden Ausführungen im gleichen Abschnitt weiter unten.

<sup>7</sup> vgl. z.B. dennoch bereits Gordon/ Klug 1985 (!) sowie EG C 11, S. 2.

<sup>8</sup> vgl. ebd., S. 3.

<sup>9</sup> vgl. zu diesem spezifischen Begriff bereits Fn. 292 in Kap. B 1.2 weiter oben.

weiteren organisatorischen Umstrukturierung, so dass der IS seitdem zusätzlich nach geografischen Gesichtspunkten in unterschiedliche und eben relativ "autonome" Regionalabteilungen unterteilt ist, die aber nichtsdestotrotz dem zentralen "IS Ports Directorate" (ISPD) in Croydon gegenüber meldepflichtig geblieben sind.<sup>10</sup>

Der *inhaltlichen* Differenzierung der Organisationsstruktur in eine "herkömmliche" kontrolltechnische (IS Ports) und eine "neue" operative Säule für die "Durchsetzung" von negativen Sanktionen in Form Rückführungs- bzw. Rückführungsvorbereitungsmaßnahmen (IS Enforcement) in den beginnenden 1990er Jahren ist also eine (weitergehende) *räumliche* Differenzierung kurz nach der Jahrtausendwende gefolgt, die im Gegensatz zu ersterem weniger nach funktionalen, sondern vielmehr nach rein geografischen Kriterien erfolgt ist, indem die lokalen "Immigration Services" genau dort personell und technisch verstärkt und dabei autonomisiert worden sind, wo das Passagieraufkommen am höchsten war und ist. Eher zufällig fallen deshalb die beiden nicht nur in dieser Hinsicht größten internationalen Luft- bzw. Flughäfen des Landes, London-Heathrow (LHR) am westlichen Stadtrand und London-Gatwick (LGW) südlich der Hauptstadt,<sup>11</sup> der Bahnhof London-Waterloo als "Endstation des "grauen" Unterwasser-Zugangs via Eurotunnel sowie Dover als größter See- bzw. Fährhafen des Landes in den geografischen Einzugs- und Verantwortungsbereich des IS Süd-Ost, dem somit in Bezug auf die Migrationskontrolle eine Schlüsselrolle zufällt, da er damit für die Hauptbrennpunkte vor allem auch irregulärer Migrationen zuständig ist. Neben diesem so genannten "South-East-District" (SED)<sup>12</sup> bestehen weitere fünf, jedoch vergleichsweise weniger bedeutende IS-Regionaleinheiten, die für die jeweils lokal durchzuführenden Kontrolloperationen verantwortlich zeichnen.<sup>13</sup> Auf dieser regionalen (Durchführungs-) Ebene besteht jedoch nach (damaliger) Einschätzung der Leitung "IS Operations" die oben erwähnte administrative Trennung zwischen IS Ports und IS Enforcement lediglich "auf dem Papier" (der demgegenüber eben zentralen Verwaltungs-Ebene). Denn "im Prinzip" würden die Mitarbeiter beider, zum Zeitpunkt der Erhebung noch "neuen" Bereiche vor Ort genau so weiter zusammenarbeiten wie vorher, als es noch nicht diese, somit lediglich "formale"

---

<sup>10</sup> vgl. EG C 11, S. 3f.

<sup>11</sup> zu deren insgesamt fünf internationalen "airports" auch noch der kleine Stadtflughafen London-City (LCY) sowie Luton (LTN) im Norden und, weiter entfernt in nordöstlicher Richtung, Stansted (STN) gezählt werden. Für eine detaillierte Beschreibung der Zugangskontrollen am Flughafen Gatwick vgl. (Unter-) Kap. 1.1b weiter unten.

<sup>12</sup> vgl. als Übersicht der dortigen Tätigkeiten des IS in Bezug auf Dover und den Kanaltunnel HO/IS 2000 sowie für ersteres ausführlicher (Unter-) Kap. 1.1c weiter unten.

<sup>13</sup> nämlich, in der Reihenfolge ihrer (quantitativen) Bedeutung für die Zugangskontrolle, "South-West", "Midlands & East Anglia", "North-East", "Yorkshire & Humberside", sowie "North-West, Scotland & Northern Ireland".

Trennung zwischen (*durchführenden* im Sinne von "operations") Kontroll- und (*durchsetzenden* im Sinne von "enforcement") Rückführungsaufgaben gegeben hatte.<sup>14</sup> Faktisch ist diese Aufspaltung der verschiedenen bzw. *verschiedenenartigen* Aufgaben dadurch erschwert, dass beide Arten von Maßnahmen sich auf die selben Migrationsvorgänge am gleichen Ort beziehen, jedenfalls dann, wenn es sich um direkt am jeweiligen POE ausgesprochene Einreiseverweigerungen und darauf unmittelbar folgende Rückführungen handelt. Sie macht auf der anderen Seite m.E. aber dann Sinn, wenn es sich um die Rückführung von Personen handelt, die sich entweder bereits unbefugt auf britischem Territorium aufhalten und/oder denen die Aufenthaltsberechtigung, etwa durch einen negativen Asylbescheid, bereits entzogen worden ist. In diesen Fällen ist dann ausschließlich der IS Enforcement zuständig, während sich der IS Ports ganz auf seine "Kernaufgabe" der Kontrolle des Erstzugangs von Neuankömmlingen konzentrieren kann.<sup>15</sup>

In Bezug auf letzteres wurde es seitens des IS Operations explizit als kontrolltechnischer Vorteil gegenüber "einigen", nicht näher bestimmten anderen Staaten betrachtet, dass man mit Ausnahme der bereits erwähnten irisch-nordirischen Grenze<sup>16</sup> "keine langen" Landgrenzen zu kontrollieren hat.<sup>17</sup> Der Ausnahmefall wurde an selber Stelle dann auch entsprechend als "Problem" wahrgenommen, das man durch eine verstärkte operative Zusammenarbeit mit den Grenzkontrollbehörden der irischen Republik "in den Griff zu bekommen" trachtet(e).<sup>18</sup> Basis dieser Zusammenarbeit war und ist die so genannte "Common Travel Area" (CTA), der neben der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich, also Großbritannien *und* Nordirland, etwa auch die beiden größeren Kanalinseln Guernsey und Jersey und die Isle of Man in der irischen See angehören. Innerhalb dieses Gebietes finden zwar keine systematischen Passkontrollen statt, wohl aber sind Polizeiorgane dazu berechtigt, so genannte Sicherheitskontrollen durchzuführen, dies aber dann explizit *nicht* zur Immigrationskontrolle, die eben zumindest in der Hauptverantwortung dem IS vorbehalten bleibt, sondern für eigene, ausschließlich polizeiliche (Fahndungs-) Zwecke. Das Prinzip des "freien" Grenzübertritts ohne das Mitführen eines Ausweisdokumentes innerhalb der CTA wird im Falle der irisch-nordirischen Grenze dann also dadurch unterbrochen, dass es sich hierbei um eine politisch

---

<sup>14</sup> vgl. EG C 11, S. 4.

<sup>15</sup> auch wenn es sich dabei freilich nicht in allen Fällen um *den (aller-)ersten (!) Zugang* bzw. *Zugangsversuch* einer Person handeln mag.

<sup>16</sup> vgl. obige Fn. 1.

<sup>17</sup> "und auch keine kurzen", möchte man hier der Vollständigkeit halber ebenso hinzufügen wie die Anmerkung, dass mit Ausnahme eben Irlands, Islands und mit einer "kurzen" Einschränkung auch Dänemarks sowie der seit Mai 2004 "neuen" kleinen EU-Mitglieds(insel)staaten Malta und Zypern *alle (!) anderen* europäischen Staaten nicht über dieses geografische (Kontroll-) Privileg verfügen.

hochsensible und kontrolltechnisch hochgerüstete Grenzmarkierung handelt, deren Überschreiter dann eben dennoch, in diesem Fall vordergründig vor allem zur "inneren" Terrorismusbekämpfung, zumindest polizeilich kontrolliert werden. Aus diesem Grund ist eine Beschreibung der CTA als "Klein-Schengen" zwar auf den ersten Blick abwegig, gewinnt aber dann an Stichhaltigkeit, wenn man sich gewisse, wenn auch nur temporäre und lokal begrenzte Aussetzungen des Schengener Vertragwerkes aus bestimmten exzeptionellen Gründen auch innerhalb dieses größeren Verbundes vor Augen hält.<sup>19</sup> Während aber eine solche pointierte Charakterisierung als "Klein-Schengen" etwa mit Bezug auf die so genannte Nordische Pass-Union<sup>20</sup> oder den Benelux-Verbund<sup>21</sup> weitestgehend akzeptiert wird, wobei letzterer darüber hinausgehend mitunter sogar auch als Keimzelle des späteren "Groß-Schengen" bezeichnet wird,<sup>22</sup> scheuten Verantwortliche des britischen IS im Rahmen der damaligen Erhebung explizit davor zurück, auch die CTA damit zu vergleichen. Diese Vorsicht wurde unter anderem damit begründet, dass in der, britischen *und* europäischen, Öffentlichkeit die Meinung vorherrschen würde, dass Großbritannien das Schengen-Prinzip und die ihm zugrunde liegenden Vorstellungen offener interner bzw. Binnen-Grenzen ablehnt oder diesem "Projekt" zumindest skeptisch gegenübersteht. Gleichzeitig wurde aber konzediert, dass Schengen "im Prinzip" (!) eine "gute Idee" sei, vorausgesetzt, es würde denn funktionieren.<sup>23</sup>

Ein solcher "typisch britischer" Schengen-Skeptizismus findet seinen politischen Ausdruck dann nicht nur *extern*, indem nicht oder zumindest nicht essentiell oder vollständig, sondern eben nur partiell und hochgradig selektiv am entsprechenden Verbund teilgenommen wird,<sup>24</sup> sondern, möchte man bei dem Vergleich bleiben, auch *intern* in Bezug auf die CTA: So

---

<sup>18</sup> vgl. EG C 11, S. 5.

<sup>19</sup> etwa die kurzzeitige Wiedereinführung der (systematischen) Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich während der dortigen Fußballweltmeisterschaft 1998 sowie derjenigen zwischen Deutschland und Österreich während des G 8-Gipfels in Salzburg 2001.

<sup>20</sup> Hierbei handelt es sich um eine seit 1954 geltende Übereinkunft zwischen Island, Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen über die Abschaffung von Grenzkontrollen zwischen eben diesen fünf "nordischen" Staaten. Mit dem Schengen-Beitritt der EU-Mitglieder Dänemark, Schweden und Finnland wurde ein Abkommen über eine Teilnahme von Norwegen und Island an "Schengen" trotz ihrer Nicht-EU-Mitgliedschaft schon allein deswegen notwendig, da andernfalls die dortigen Grenzkontrollen zu den anderen Staaten dieser Pass-Union hätten re-aktiviert werden müssen und diese damit hinfällig geworden wäre; vgl. auch die Fn. 89 und 144 in Kap. E.

<sup>21</sup> Mit dem 1960 in Kraft getretenen so genannten Benelux-Vertrag vereinbarten am 3. Februar 1958 Belgien, die Niederlande und Luxemburg die Errichtung einer gemeinsamen Wirtschaftsunion, die für die Dauer von fünfzig Jahren einen ungehinderten bzw. "freien" wechselseitigen Austausch von Gütern, Arbeitskräften, Dienstleistungen und Kapital zwischen diesen drei Staaten gewährleisten sollte; vgl. Fn. 39 und 75 in Kap. E 1.

<sup>22</sup> vgl. ebd.

<sup>23</sup> vgl. (etwa) EG C 11, S. 10, ohne dass hier näher bzw. genauer darauf eingegangen wäre, was genau denn *nicht* funktioniert.

<sup>24</sup> vgl. zu diesem so genannten "opting-out" aber die Ausführungen in Kap. 1.2 weiter unten.

wurden und werden nach Auskunft des IS Operations zur Minimierung "innerer" Sicherheitsrisiken sehr wohl, wenn auch nur "situativ" Grenzkontrollen an der irisch-nordirischen Staatsgrenze durchgeführt, allerdings in "enger" Kooperation zwischen den dortigen britischen und irischen Kontrollbehörden. Diese Zusammenarbeit geht aber offenbar sogar so weit, dass sowohl der britische als auch der irische IS dort Zugangskontrollen im Auftrag (!) der jeweiligen "Partnerbehörde" durchführ(t)en, was von britischer Seite so interpretiert wurde, dass man sich "im Grunde" und "zur Arbeitserleichterung" wechselseitig die eigentlich "eigenen" Kontrollaufgaben abnehmen würde.<sup>25</sup> Als Grund für eine derartig enge Kooperation, die als handfester Kontroll- und eben nicht nur Informationsaustausch weit über eine lediglich wechselseitige Beobachtung oder gar "Kontrolle der Kontrolle" (des jeweiligen Gegenüber) hinausgeht, wurde dann paradoxerweise die Tatsache angeführt, dass es ja "eigentlich" zwischen diesen beiden Staaten eben *keine* Grenzkontrollen geben würde. Das "Problem" bestünde aber nun darin, dass die CTA für den freien Personenverkehr britischer und irischer Staats- oder Wohnbürger konzipiert sei und eben *nicht* für den nicht-britischer oder nicht-irischer Personen, die etwa, wie sich ein leitender "Immigration Officer" (IO) seinerzeit ausdrückte, aus Afrika, Asien, Europa (!) oder Amerika in London-Heathrow ankommen, um dann "zielstrebig" weiter nach Irland zu migrieren.<sup>26</sup> In Bezug auf derartige Fälle fühlt sich dann der britische IS offenbar zumindest *mit* verantwortlich dafür, die irischen Zugangskontrollen dann eben doch zu gewährleisten. Dieses, nach Eigeneinschätzung des IS "gut funktionierende"<sup>27</sup> Beispiel der CTA-internen, inter-administrativen Kooperation zeigt, dass offenbar auch in *diesem*, ob man nun will oder nicht: "Klein-Schengen" mehr oder minder massiv(e) Ausgleichsmaßnahmen für nötig gehalten werden, um Weiter- bzw. Transitwanderungen von so genannten Drittstaatsangehörigen, die auch in diesem "kleinen" Fall einen großen Personenkreis umfassen (können), unter (zwischenstaatlicher) Kontrolle zu halten.

Das Bedürfnis, die Grenzen des staatlichen Territoriums zu kontrollieren, gilt also, nicht nur aufgrund des zuletzt geschilderten Sonderfalls, offenbar auch, oder sogar umso mehr für Großbritannien, das es in Bezug auf seine, mit Ausnahme eben von Nordirland und zudem Gibraltar,<sup>28</sup> ausschließlich "nassen" bzw. "nicht-grünen" Außengrenzen (schon immer) als

---

<sup>25</sup> vgl. EG C 11, S. 6.

<sup>26</sup> vgl. EG C 3, S. 5.

<sup>27</sup> EG C 11, S. 7.

<sup>28</sup> das als britische Enklave an der Südgrenze der EU doppelt "begrenzt" ist: Zum einen durch die Landgrenze zum "Schengen"-Staat Spanien, zum anderen durch die Seegrenze zu Marokko bzw. die nach ihr benannte blaue oder nasse "Strasse" bzw. "Meerenge", die den europäischen und den afrikanischen Kontinent in wechselseitiger



kontrolltechnischen Vorteil betrachtet (hat), aufgrund dieses Sachverhalts bzw. auf diese Weise "praktisch", und das heißt immer auch: vermeintlich "jeden" Neuankömmling bei dessen Ankunft auch "sehen" zu können.<sup>29</sup> Dieser geografische Vorteil der Insellage würde zudem nicht erst von dem seit 1983 bestehenden, "modernen" IS (aus-) genutzt werden, sondern, so der Vertreter der dortigen "operativen" Abteilung, bereits "seit Jahrhunderten".<sup>30</sup> Sozusagen traditionell wird also, zumindest theoretisch, sichergestellt, dass jeder ankommende Passagier an einem bestimmten der "verwendbaren" und dabei "frei wählbaren" POE's von einem so genannten "Immigration Officer" (IO)<sup>31</sup> "gesehen" und sein Zugang zum Territorium "genehmigt" wird.<sup>32</sup> Letzteres geschieht zum einen durch die Überprüfung der Identität via Pass- bzw. Ausweiskontrolle, zum anderen aber auch, insbesondere in "zweifelhaften" Fällen von (CTA)-"Drittstaatlern", durch bestimmte Fragen zur Aufenthaltsabsicht und -dauer, die darauf abzielen, herauszufinden, ob sich eine Person gemäß der vom Parlament erstmals 1973 verabschiedeten Einwanderungsregeln<sup>33</sup> für einen Zugang zum britischen Territorium "qualifiziert". Ist dies der Fall, so wird der entsprechenden Person der Zugang erlaubt, wobei aber, neben einem Zutrittsstempel, die Bedingungen und möglichen zeitlichen Restriktionen für den Aufenthalt im Pass vermerkt werden. Qualifiziert sich eine Person hingegen *nicht* für den Zugang bzw. wird ihr dieser verwehrt, so müsste sie, zumindest theoretisch, wieder dauerhaft "weggeschickt" werden, wobei gegen eine diesbezügliche Entscheidung eines IO bis zur Implementation einer ersten expliziten britischen Einwanderungsgesetzgebung im Jahre 1971 kein Widerspruch eingelegt werden konnte. Seitdem und vor allem mit In-Kraft-Treten des neuen "Immigration Appeals Act" von 1996 wurden und werden aber Migranten, denen die Einreise bzw. der Zugang zum britischen Territorium verweigert worden ist, bestimmte Rechte eingeräumt, gegen eine solche Entscheidung zu klagen.<sup>34</sup> Die volle Wahrnehmung solcher Berufungsrechte ist dann aber lediglich von *außerhalb* des Territoriums möglich, also *nach* einer Ausweisung bzw. im Anschluss *an* eine vollzogene Rückführung. Laut (damaliger) Auskunft des IS würde es zwar "bestimmte" Ausnahmen geben, aber die meisten der betroffenen Fälle müssten

---

Sichtweite voneinander trennt. Entsprechend hoch ist hier der britische Kontrollaufwand nach beiden Seiten hin; vgl. zu diesem weiteren Spezialfall aber auch S. 345 in Kap. E 2 weiter unten.

<sup>29</sup> vgl. z.B. EG C 2, S. 2; sofern er, so möchte man einschränkend hinzufügen, an einer der dafür vorgesehenen POE's ankommt.

<sup>30</sup> vgl. EG C 11, S. 4.

<sup>31</sup> der als "ziviler" Mitarbeiter des IS über eine entsprechende Entscheidungs(voll)macht verfügt; vgl. zu dessen genauen Aufgaben aber S. 263f. weiter unten.

<sup>32</sup> vgl. (bezüglich der hier wiedergegebenen Wortwahl) EG C 11, S. 6.

<sup>33</sup> also, nicht zufällig, zeitgleich mit dem EU-Beitritt Großbritanniens mit Beginn des selben Jahres im Rahmen der so genannten "ersten" (EU-) Norderweiterung; vgl. Brunn 2002, S. 183ff.

paradoxerweise gerade dann zunächst zurückgeführt werden, wenn sie von ihrem prinzipiellen Recht, gegen eben diese Rückführungsentscheidung anzugehen, in vollem Umfang Gebrauch zu machen wünsch(t)en.<sup>35</sup>

### 1.1a: Vor-Zugangskontrollen durch Visapolitik: Präventiv oder flankierend?

Eines der entscheidenden Mittel, die Durchschlagskraft ("enforcement") dieses quasi traditionellen Prinzips der Revision *nach* Rückführung gerade in Hinblick auf eine kontinuierliche Zunahme von insbesondere mit dem Asyl verknüpften Ausnahmefällen sozusagen *präventiv* zu gewährleisten, indem man die Fallzahl ex-ante minimiert, ist die, nicht minder traditionelle, britische Visapolitik: Denn wenn bereits *im Vorfeld* von Zugangsversuchen zum britischen Territorium quasi extra-territorial selektiert wird, kann die Anzahl zweifelhafter Fälle, deren sozusagen "zu späte" Kontrolle erst *bei* Zugang und deren dann oftmals "problematische" Rückführung<sup>36</sup> reduziert werden. Das Instrument der Visavergabe bzw. eben auch und vor allem: –verweigerung durch so genannte "Entry Clearance Officers" (ECO's) in bestimmten "Außenstellen" des IS<sup>37</sup> dient also in seiner Eigenschaft als *indirekte* Kontrollmaßnahme noch *vor* einem Zugang, neben seiner, wie es offiziell heißt, "unterstützenden" Funktion,<sup>38</sup> auch der Entlastung und Entproblemtisierung der *direkten* Zugangskontrollen an den (zugänglichen) Grenzen bzw. POE's. Noch bis zum Inkrafttreten des zum Zeitpunkt der Erhebung "neuen" und aktuellen Einwanderungsgesetzes

---

<sup>34</sup> Nichtsdestotrotz wurde aber erst mit dem "Immigration Appeals Act" von 1996, als zum Zeitpunkt der Erhebung "zweitjüngster" Nachfolger des ersten "Immigration Acts" (IA) von 1971 (vgl. nachfolgende Fn. 35), die(se) Möglichkeit der Re-Vision verausdrückt bzw. in verbindlicher Form rechtlich fixiert.

<sup>35</sup> vgl. EG C 11, S. 7; Die Ausnahmefälle umfassen auch und vor allem Asylbewerber. Von diesem "Phänomen" wäre Großbritannien aber bis in die Mitte der 1980er Jahre hinein "nicht betroffen" gewesen (vgl. ebd.). In der Tat geriet erst seit 1986/87 das Asylthema aufgrund erstmals ansteigender Bewerberzahlen und damit verbundener Missbrauchsverdächtigungen in den Blickpunkt der britischen Politik und ihrer Öffentlichkeit, obwohl der Vorläufer des IAA von 1996, der eben die Möglichkeit der Revision für Migranten, denen die Einreise verweigert worden ist, rechtlich fixiert hat, bereits zu Beginn des Jahres 1973 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz war aber eben noch nicht im Kontext der (politischen wie öffentlichen) Wahrnehmung der Asylzuwanderung als Massenphänomen und "Problem" entstanden und konnte daher, davon weitest gehend unbehelligt, das Prinzip der Inanspruchnahme von Widerspruchsrechten lediglich *von außen*, und eben nicht, wie seit 1996, einer internen Gesetzeslogik folgend, für die Mehrzahl der (damals noch vergleichsweise wenigen) Fälle *festschreiben*; zur britischen Asylkontrolle vgl. aber genauer nachfolgendes Kap. D 2.

<sup>36</sup> vgl. z.B. EG C 11, S. 6, ohne dass an dieser Stelle bereits erläutert worden wäre, worin genau diese "Problematik" besteht; vgl. dazu jedoch S. 291f. weiter unten.

<sup>37</sup> die als solche ein inter-kontinentales Netzwerk der britischen Prä-Zugangskontrollen bilden. Im zum Untersuchungszeitpunkt "aktuellen" Jahr 1999 waren die drei am stärksten frequentierten Außenposten Bombay mit über 72.000 Visums-Anträgen sowie Neu-Dehli und Istanbul mit jeweils über 66.000, gefolgt von Moskau, Lagos, Islamabad, Taipei, Peking, Kuwait und New York; vgl. Visa News, Summer 2000, S. 1 und für einen statistischen Überblick über sämtliche "Entry Clearance"-Aktivitäten in diesem Jahr FCO 2000b sowie zum Vergleich für das Vorjahr 1998 FCO 1999.

<sup>38</sup> vgl. z.B. FCO 2000a und 2001.

von 1999<sup>39</sup> waren die eben dort postierten IO's die einzigen Kontrolleure, die dazu befugt (gewesen) sind, einreisewilligen Personen den "Eintritt" in das Vereinigte Königreich entweder, in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, zu *gewähren* oder eben in denjenigen, gleichwohl zunehmenden, Fällen zu *verwehren*, wo die Einreisequalifikationen nicht (vollständig) erfüllt sind oder aber, wo auf betrügerische bzw. "täuschende" ("deceptive") oder "heimliche" ("clandestine") Weise versucht wird, ins Land bzw. auf die Insel zu gelangen. Fand die Einreisekontrolle also bis dato noch nahezu exklusiv direkt *an* den Grenzen bzw. sozusagen auf der "Schwelle" zum Grenzübertritt statt, so wurde sie mit der neuen Gesetzgebung auf das Vorfeld der "eentlichen" Grenzkontrolle *ausgedehnt*, was jedoch *nicht* bedeutet, dass damit auch ihr Schwerpunkt *verlagert* worden ist. Dieser lag und liegt nach wie vor auf den Bei-Zugangskontrollen, wie sie in den weiter unten folgenden (Sub-) Kapiteln anhand der Beispiele Gatwick für einen stark frequentierten Luft-POE (1.1b) und Dover für einen bedeutenden See-POE (1.1c) detailliert beschrieben werden.

Nichtsdestotrotz wirkt das seit der Jahrtausendwende durch den IAA von 1999 neu strukturierte und im Zuge dessen gestärkte System der Visumsvergabe auf die konkrete Arbeit der IO's an den Grenz(kontroll)punkten bzw. POE's vor Ort offenbar entlastend oder zumindest (diese) unterstützend und damit vereinfachend. Dafür exemplarisch steht die (damalige) Einschätzung eines leitenden IO's am südensüdlischen Flughafen Gatwick, nach der seitdem die "eentlichen" Einreisekontrollen bereits *vor* der (physischen) Ankunft einer Person an einem bestimmten britischen POE stattfinden würden.<sup>40</sup> Denn die "eentliche" *Einreiseerlaubnis*, die bis dahin erst dann erteilt worden war, wenn die entsprechende Person sich bereits am Einreisepunkt und somit auf britischem "Boden" befand, wird nunmehr schon am Ausgangspunkt bzw. im "Heimatland" bei deren Abreise durch einen vor Ort ansässigen britischen Visumsbeamten vergeben. Dies hat den durchaus beabsichtigten Effekt, dass sich sowohl die Aufgabenbereiche als auch die Organisationsstrukturen des jeweils lokalen IS an den verschiedenen (See- und Luft-) Häfen des Vereinigten Königreiches verändern.<sup>41</sup> Während vor der Gesetzesänderung ein IO einen "Neuankömmling" zum Ort, zum Zweck und zur beabsichtigten Dauer seines Aufenthalts in Großbritannien noch hat befragen müssen, um ihm dann auf dieser (Informations-) Grundlage eine *Einreiseerlaubnis* zu erteilen oder eben zu

---

<sup>39</sup> das als so genannter "Immigration and Asylum Act" (IAA) im Jahr 2000 verbindlich geworden war; vgl. auch S. 264f. weiter unten.

<sup>40</sup> vgl. EG C 10, S. 7.

<sup>41</sup> Der IS Gatwick bezeichnet diese Veränderung sogar als "gewaltig" (vgl. ebd., S. 8), was aber auch daran liegen mag, dass die Kontrolle an einem Flughafen (vgl. 1.1b) aufgrund des hier bezüglich der Herkunftsorte differenzierteren Klientels in wesentlich stärkerem Maße von der Visumsvergabe betroffen bzw. abhängig ist als dies an einem Seehafen (vgl. 1.1c) der Fall ist.

verweigern, übernimmt diese Aufgabe nun der entsprechende ECO an der Ausreisestelle vor Ort und damit bereits im Vorfeld der Einreise. Die Aufgabe des IO's bei der Einreise beschränkt sich dann darauf, sich davon zu überzeugen, dass die ankommende Person mit derjenigen auf dem bereits vorher für sie ausgestellten Visum identisch ist. Die "eigentliche" Prüfung, ob jemand den Einreiseanforderungen genügt oder nicht, wird am POE nicht noch einmal wiederholt, da das Visum die bereits überprüfte Einreiserlaubnis darstellt und damit eine nochmalige Kontrolle überflüssig macht. Insofern, als damit auf eine Überprüfung der Prüfung und somit auf eine Duplizierung der Kontrolle zugunsten eines reinen, "schnellen" Datenabgleichs verzichtet wird, muss sich der IO auf die Arbeit der ECO's verlassen können. Die Tatsache, dass letztere ihm durch das neue, "ortsnähere" Visumsvergabesystem zumindest eine seiner bisherigen (Kern-) Aufgaben abnehmen, bedeutet aber nicht, dass sein Aufgabenbereich dadurch geschmälert wird. Vielmehr steckt laut Einschätzung des IS Gatwick die "Idee" dahinter, dass durch die damit verbundene Beschleunigung der Abfertigung ankommender Passagiere (räumliche, zeitliche und personelle) Kapazitäten für andere Aufgaben frei werden, die an Bedeutung gewinnen, aber durch die (raum-, zeit- und personalaufwändige) Erteilung von (legalen) Einreiserlaubnissen bislang vernachlässigt wurden. Als Bestandteile einer solchen neuen "Funktion" für IO's wird dann etwa deren Beteiligung an der "Verhaftung" von so genannten Immigrationsstraftätern ("Immigration offenders"), also solchen Personen, die sich demgegenüber illegal in Großbritannien aufhalten, oder aber deren Beschäftigung mit "Asylangelegenheiten" genannt,<sup>42</sup> so dass man neben einer mit dem zum damaligen Zeitpunkt "neuen" 1999er Gesetz verknüpften Aufgabenentlastung und/oder -erleichterung wohl auch von einem Aufgabenwechsel bzw. einer Aufgabenverschiebung sprechen muss, mit der sich die IO's gleichermaßen konfrontiert wie durch sie herausgefordert sehen.

Während die britischen Visumsbeamten bzw. ECO's für das dortige Außenministerium bzw. "Foreign & Commonwealth Office" (FCO) arbeiten, unterstehen die IO's dem Ministerium des Innern bzw. dem in entsprechender Diktion so genannten "Home Office" (HO).<sup>43</sup> Da aber die genannte Umstrukturierung der Visumpolitik im Sinne einer Vorverlagerung der

---

<sup>42</sup> vgl. EG C 10, S. 8.

<sup>43</sup> Im Unterschied zum deutschen und auch österreichischen Fall, wo semantisch vergleichsweise neutral, und auf den *Staat* bezogen, zwischen "inneren" und "äußeren" politischen Angelegenheiten unterschieden wird und die entsprechenden Ministerien auch so benannt werden, ist der semantische Bezugspunkt für die gleichen politischen Institutionen hier eher die (britische) Nation und/oder das *Land* in seiner Eigenschaft als "Heimat", wodurch in diesem Fall die (in der Migrationsforschung hinlänglich bekannte) Unterscheidung zwischen dem "Eigenem" und dem "Fremden" in den Vordergrund gestellt wird. Der Einfachheit halber wird aber hier entgegen dieser distinkten Betonung auch im britischen Fall von Innen- bzw. Außenministerium gesprochen.

Kontrolle in die "Heimatstaaten" visumpflichtiger Migranten<sup>44</sup> eine intensivere Kooperation und ein hohes Maß an wechselseitigem Vertrauen zwischen diesen beiden unterschiedlichen Formen der (Vor- und Bei-) Zugangskontrolle bzw. der entsprechend jeweils darauf spezialisierten Kontrollbeamten erfordert, wurde nach Inkrafttreten der entsprechenden Gesetzesänderung im Juni des Jahres 2000 sozusagen als deren organisationsstrukturelle Komponente eine explizit beide Ministerien übergreifende Visumsabteilung installiert.<sup>45</sup> Diese so genannte "Joint Entry Clearance Unit" (JECU) bestand und besteht jeweils zur Hälfte aus Mitarbeitern des HO und Angehörigen des FCO. Und auch das Personal der, dieser neu geschaffenen (Organisations-) "Einheit" seitdem unterstellten, Außenstellen in bestimmten Herkunftsstaaten setzt sich, zumindest im Idealfall, zu jeweils fünfzig Prozent aus (Visums-) Beamten des Außen- sowie Innenministeriums zusammen. Vor dieser, zumindest im quantitativen Sinne wörtlich zu nehmenden, Arbeitsteilung auf der Grundlage einer gemeinsamen Zentrale in London, oblagen jegliche Visumsangelegenheiten überwiegend dem FCO, wenn auch mit gelegentlicher materieller und sachlicher, nicht aber personeller Unterstützung des HO. Entsprechend ist es seitdem neu, dass das Innenministerium nun auch Personal für ein vormals nahezu exklusiv dem Außenministerium zugeordnetes Politikfeld abstellen muss. Dabei sind es laut Auskunft der IS Ausbildungsleitung am Flughafen Gatwick keine "einfachen" IO's, sondern ausschließlich so genannte "höherrangige" Beamte, die bei JECU eingesetzt und auch das dortige Personal ausbilden würden. Die Zusammenarbeit in diesem Rahmen wäre "sehr eng" und müsse umfassend bzw. "total" sein, da gerade der IS in seiner neuen Situation dem "verbesserten" Visumssystem voll und ganz in dem Sinne vertrauen müsste, dass die Vergabe eines Visums auf einer "richtigen" Einschätzung des mit dieser Aufgabe betrauten ECO's basiert und somit berechtigt ist.<sup>46</sup> Einerseits wurde also seitens des IS die neu aufgestellte Visums(vergabe)politik mit ihrer offiziellen Doppel-Zielsetzung, legale Einwanderung wie bis dato zu ermöglichen, aber dabei nun auch explizit und gleichzeitig "illegale" Einwanderung zu verhindern,<sup>47</sup> im Sinne einer willkommenen Unterstützung und Entlastung der eigenen Arbeit, aber auch der Möglichkeit, sich dann auf andere und neue Aufgaben zu konzentrieren, begrüßt; zum anderen blieb man aber auch

---

<sup>44</sup> Zum Zeitpunkt der diesen Ausführungen zugrunde liegenden Erhebung in Großbritannien waren es 111 "Nationalitäten", die ein Visum benötigten, um in das Land bzw. auf die Insel einreisen zu dürfen; vgl. HO/IND 2000c sowie zur "nationalen" semantischen Eigenart die vorhergehende Fn. 43.

<sup>45</sup> vgl. FCO 2000c, wo dies als "prime example of inter-departmental cooperation" sowie als "classic example of joined-up government" eingeführt wird.

<sup>46</sup> vgl. EG C 10, S. 9.

<sup>47</sup> im Wortlaut: "The JECU will give equal prominence to its twin central objectives: to use entry clearance to welcome legitimate travellers to the UK and to prevent the entry of those who do not qualify under the Immigration Rules. The unit will explore ways of integrating pre-entry controls with other parts of the immigration control"; Visa News, Summer 2000, S. 2 sowie (identisch) FCO 2001.

skeptisch, ob die Aufgabe nun in "Übersee" (overseas)<sup>48</sup> tatsächlich besser oder zumindest genauso gut gelöst wird wie vorher "zu Hause" (home) und versucht(e) deshalb absichernd, auch diese eigentlich abgegebene (Kontroll-) Aufgabe wiederum selbst, wenn auch indirekt ihrerseits zu "kontrollieren" oder zumindest zu beeinflussen, indem man sich etwa an der Ausbildung des dort dann eingesetzten Personals beteiligt.

Neben den *organisatorischen* Re-Strukturierungsmaßnahmen der Visumsvergabe, die sich vor allem in Form der Installation der JECU zuspitzen und zusammenfassen (lassen), besteht der *inhaltliche* Kernpunkt des veränderten Vergabesystems in der expliziten Extension und Transformation des Visums in eine gleichzeitige Einreiseerlaubnis. Benutzte man bis dato ein Visum lediglich einmalig und musste es bei einer erneuten Einreise nach Großbritannien entsprechend immer wieder neu beantragen und somit auch die damit verbundenen Gebühren mehrfach entrichten, so entfällt dies seit der Einführung des so genannten "one-stop-shop"-Systems, auf dessen Grundlage ein Visum zwar im Einzelfall nach Ermessen des ECO, aber nach Einschätzung der damals "frisch gebackenen" JECU-Leitung "für gewöhnlich" für ganze sechs Monate ausgestellt wird<sup>49</sup> und somit quasi zur Einreiseerlaubnis wird, da es innerhalb dieses Zeitraumes ohne eine nochmalige Überprüfung eben so oft benutzt werden kann, wie es dem Besitzer beliebt. Unter diesen sozusagen "mehrfachen" oder multiplen Visa, die ausschließlich während der so genannten "Voreintrittsphase" außerhalb Großbritanniens zu "erwerben" sind, wird dann noch einmal unterschieden zwischen so genannten "straight forward"- Visa für ausschließlich touristische Zwecke, Geschäftsvisa für Geschäftsleute bzw. -reisen, Studentenvisa für Ausbildungszwecke und medizinischen Visa für Personen, die in Großbritannien behandelt werden (müssen).<sup>50</sup> Als Beleg dafür, dass dieses "verbesserte" System der Voreinreisekontrolle funktioniert und sich bereits kurz nach seiner Einführung als, passend zur Insellage, sozusagen "wasserdicht" erwiesen hat, wurde die Tatsache angeführt, dass bis dahin mit lediglich 0,04 Prozent eine "unglaublich geringe Anzahl" von Personen mit gültigem Visum die Einreise dann (doch) noch an einem der direkten POE's durch die demgegenüber *Bei*-Einreisekontrolle verweigert bekommen hätte.<sup>51</sup> Insofern, als Missbrauchsfälle in diesem Kontext also äußerst selten festzustellen sind, beschreibt sich die JECU selbst, in Übereinstimmung mit ihrer oben erwähnten Aufgabenstellung bzw. (Doppel-)

---

<sup>48</sup> im Unterschied zum schwächeren, zumeist auf den europäischen Kontinent bezogenen "abroad".

<sup>49</sup> vgl. EG C 8, S. 3.

<sup>50</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>51</sup> vgl. EG C 8, S. 4 sowie für die Bei-Zugangskontrollen im Detail wiederum die beiden nachfolgenden (Unter-) Kap. 1.b und 1.c.

Zielsetzung,<sup>52</sup> auch als effektives "Werkzeug" (tool) zur Reduzierung der Quote "illegal" Einreisender ("illegal entrants").<sup>53</sup> Würde dieses Instrument dann aber doch einmal "versagen", indem etwa jemand, der lediglich ein Besucher- bzw. Touristenvisum erteilt bekommen hat, dauerhaft im Land verbleibt, so wäre es "sehr schwer" herauszufinden, wo sich diejenigen, die dann bewusst "untertauchen" ("absconders"), aufhalten, so dass als Schlussfolgerung seitens der JECU zumindest in diesem "negativen" (Kontroll-) Bereich in seiner Eigenschaft als Rück- oder Schattenseite der (an sich) "positiven" Visums(vergabe)politik für eine "noch intensivere" Zusammenarbeit mit dem IS plädiert worden ist. Nichtsdestotrotz wurde aber gleichzeitig herausgehoben, dass die Hauptaufgabe der JECU demgegenüber "vordergründig" eben darin besteht, Personen, die aus den verschiedensten, "guten" Gründen einreisen wollen, in "positiver" Weise eine möglichst schnelle und reibungslose Möglichkeit dafür zu verschaffen.<sup>54</sup>

Unter den ECO's, die zur Visumsvergabe an die "Außenposten" (posts) der britischen Migrationskontrolle jenseits des "heimischen" Bodens versetzt wurden und somit dort den entscheidenden Beitrag zur Vor(zugangs)kontrolle leisten, gibt es, wiederum laut Auskunft und Darstellung der Direktion der dafür zuständigen JECU, drei Kategorien: Einmal diejenigen, die aus dem "benachbarten" FCO in London rekrutiert worden sind, wobei es sich in den meisten Fällen um Beamte handelt, die bezüglich "eigentlicher Immigrationsarbeit" noch recht "unerfahren" wären und deshalb einer entsprechenden Aus- oder zumindest Fort- bzw. Weiterbildung bedürften, um danach dann das Amt eines zweiten oder dritten Sekretärs zu bekleiden. Zum zweiten Personen, die zwar dem IS London unterstellt sind, aber direkt von dessen Außenstellen an den beiden internationalen Londoner Großflughäfen Heathrow oder Gatwick kommen sowie "manchmal" auch vom südenglischen Seehafen Dover,<sup>55</sup> womit sie "natürlich", im Unterschied zu den Londoner Beamten in ihrer Eigenschaft als *Kontrollpraktiker*, über "alle nötige Erfahrung" verfügten,<sup>56</sup> die offenbar für unabdingbar gehalten wird, um den Posten eines ECO in sinnvoller und effektiver Weise auszukleiden. Schließlich wurden als eine dritte Kategorie Personen genannt, die in den meisten Fällen, aber nicht "notwendigerweise" als britische Staatsbürger in denjenigen Ländern, wo sich die Vorposten der Kontrolle befinden, ohnehin "sesshaft" sind bzw. dort "permanent" leben und

---

<sup>52</sup> vgl. obige Fn. 47.

<sup>53</sup> vgl. EG C 8, S. 8.

<sup>54</sup> vgl. ebd., S. 9.

<sup>55</sup> für eine detaillierte Beschreibung der dortigen Kontrollarbeit an den POE's "vor Ort" vgl. am Beispiel der beiden Fälle Gatwick und Dover (einmal mehr) die nachfolgenden (Unter-) Kap. 1.b und 1.c.

<sup>56</sup> vgl. EG C 8, S. 3.

arbeiten. Dabei bezöge sich die Bezeichnung "Übersee" ebenso wenig "notwendigerweise" auf Staaten, die sich etwa jenseits des Atlantiks oder außerhalb des europäischen Kontinents befinden.<sup>57</sup> So wurde etwa von einem Fall aus Paris, also (zumindest) jenseits des Kanals, berichtet, wo die drei dort, wie auch woanders auf zumeist freiwilliger, ziviler Basis, "stationierten" ECO's sich aus eben genau jenen drei Kategorien zusammensetzten. Entsprechend arbeitete dort, wo eben nicht nur bestimmte Transitreisende, sondern etwa auch Algerier oder andere Nordafrikaner, die von Frankreich nach Großbritannien einreisen wollen, visumpflichtig sind,<sup>58</sup> neben einem dort ansässigen und entsprechend ortskundigen Briten und einem Mitarbeiter des FCO auch ein, von der JECU-Leitung in bewusster Abgrenzung so bezeichneter, "Immigrationsmann", der "sehr lange" am West-Londoner Flughafen Heathrow gearbeitet hätte und somit über eine entsprechende praktische Erfahrung verfügen würde. Dies trüge zu der in jeder (Übersee-) "Niederlassung" bestehenden und als "gut" und "sinnvoll" bewerteten personellen "Mischung" bei, die sich eben dadurch auszeichnen würde, dass einerseits diejenigen ECO's, die oftmals gerade angelernt und entsprechend (praktisch) "unerfahren", aber, weil eben freiwillig, "voller Enthusiasmus" neu hinzustoßen, dort "frischen Wind" bzw. neue Ideen hineinbringen, während zum anderen die "alteingesessenen" und/oder lokalen Angestellten die (dies ausgleichende) "Kontinuität" der Arbeit erhalten würden.<sup>59</sup> Dabei würde zumindest in größeren Niederlassungen als der genannten, wo dann auch "einige Einheimische" arbeiten und sich der "Rest" aus jeweils zur Hälfte vom FO und vom HO rekrutierten Personal zusammensetzt, zusätzlich versucht, auch Stellen für deren Familienangehörige zu schaffen, nicht zuletzt, um den Anreiz zu erhöhen, den oft mit Sprachbarrieren und neuen, auch privaten und persönlichen An- und Herausforderungen verbundenen Orts- und Arbeits(platz)wechsel auch tatsächlich anzugehen und als "Chance" für die eigene Persönlichkeitsentwicklung zu begreifen.<sup>60</sup> Anstelle eines reines Abstellens im Sinne einer "von oben" (top-down) angeordneten und damit zumindest formal *unfreiwilligen* Versetzung nach "Übersee", wie es eben in *nicht-zivilen* (Arbeits-) Kontexten üblich wäre,<sup>61</sup> wurde und wird in diesem Fall also versucht, die Rekrutierung von ECO's mit einer "Überzeugungsarbeit" zu gewährleisten, die dazu führt, dass sich Kandidaten

---

<sup>57</sup> vgl. hingegen obige Fn. 48.

<sup>58</sup> ebenso wie beispielsweise türkische Staatsbürger, die in Deutschland leben, dies wären.

<sup>59</sup> vgl. EG C 8, S. 5f.

<sup>60</sup> vgl. ebd., S. 6, wo als, gerade im Vergleich zu Paris, "sehr großer" Außenposten exemplarisch derjenige in Islamabad (Pakistan) genannt wurde.

<sup>61</sup> etwa bei Polizei und Militär, also je nach Fall auch explizit mit Immigrationsangelegenheiten verknüpft, in Deutschland z.B. aber auch explizit durch den so genannten Bundesgrenzschutz (BGS); vgl. dazu Kap. C 1.1.



quasi aus sich selbst heraus bzw. von sich aus (bottom-up) für die Arbeit interessieren, begeistern (lassen) und bewerben (können).<sup>62</sup>

Eine wieder bzw. noch andere Form der Vor- (Zugangs-) Kontrolle stellen die so genannten "Airline Liaison Officers" (ALO's) dar, die aber ebenso wenig in den Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der JECU fallen wie etwa die wechselseitigen Kontrollen, die zum Zeitpunkt der Erhebung beim (Kanal-) Tunnelzug Eurostar, der einzigen Quasi-Landverbindung Großbritanniens zum europäischen Kontinent,<sup>63</sup> eingeführt werden sollten und auf bilateralem Wege zwischen den französischen und britischen Innenministerien bzw. deren jeweiligen Botschaften auf wechselseitig "fremden" Boden ausgehandelt wurden.<sup>64</sup> Genau wie eben diese dienen aber auch die ALO's der Verhinderung illegaler Einwanderung, während die JECU, zumindest auf formaler, technischer, seit 2000 aber eben nicht mehr auch auf politisch-programmatischer Ebene demgegenüber (eher) für legitimierte Einreisen zuständig ist, wie dies auch immer wieder von den dort verantwortlichen, leitenden Beamten mit einigem Nachdruck und in expliziter Abgrenzung zur "negativen", illegalen Kehr- oder Rückseite der "positiven", bejahenden Einwanderungspolitik betont wurde,<sup>65</sup> als deren Hauptinstrument somit eben die Visapolitik propagiert wird. Im Unterschied zur interministeriellen JECU, die also, zumindest in erster Linie und/oder vordergründig, mit der Aufgabe der Kanalisierung und "positiven" Kontrolle qualifizierter bzw. legaler Einwanderung qua Visumsvergabe betraut ist, fungiert die demgegenüber (organisationsstrukturell) *ausschließlich* dem HO zu- bzw. untergeordnete, so genannte "Air Liaison Unit" (ALU) als eine Stelle, die eben explizit zur Prophylaxe "illegaler" Einwanderung beitragen soll. Als solche entsendet sie (ihre) ALO's weltweit in diejenigen Staaten, aus denen entweder nachweislich oder mutmaßlich viele oder die meisten irregulären Einwanderungsversuche vorgenommen werden.<sup>66</sup> Dabei ist inzwischen ein nach Einschätzung der JECU "recht großes" und "in den letzten Jahren rasch gewachsenes" Netzwerk an derartigen Spezialisten entstanden, die bei den britischen Botschaften in den "vielen" entsprechenden Ländern akkreditiert sind und deren Aufgabe vornehmlich darin besteht, an

---

<sup>62</sup> vgl. auch die weiter unten folgende Beschreibung der nach ähnlichen Kriterien erfolgenden Rekrutierung und Ausbildung von IO's im folgenden Kap. 1.1b, S. 245 inkl. Fn. 114.

<sup>63</sup> der als solcher nach Auskunft der dafür zuständigen IND-Sprecherin auch unter das Eigenhaftungsgesetz von Transporteuren fällt, vgl. EG C 4, S. 2 sowie zum so genannten "Carriers Liability Act" (CLA) HAC 2001, Annex 37.

<sup>64</sup> vgl. dazu wiederum die weiter unten noch folgende Fn. 159.

<sup>65</sup> vgl. etwa EG C 8, S. 9.

<sup>66</sup> wobei in diesem Feld Statistiken immer nur unter dem Vorbehalt betrachtet werden können, dass lediglich aufgedeckte Fälle gezählt und somit dort mit einfließen können, wohingegen die Anzahl der vermuteten Fälle

dortigen internationalen Flughäfen, zumeist "unter der Diktion der lokalen Behörden", diejenigen Fluglinien hinsichtlich gefälschter Reisedokumente zu beraten, die regelmäßig Passagierflüge nach Großbritannien anbieten und vornehmen.<sup>67</sup> Eine solche *indirekte* Vor-Kontrolle in Form einer Beratung der Transporteure "vor Ort" bzw. sozusagen *direkt* an der Quelle potenzieller illegaler Einwanderung erlaubt umgekehrt täglich aktuelle Einblicke in neueste bzw. neu entstehende oder entstandene Trends, was die Fälschung von Identitäts- und Einreisedokumenten inklusive Visa betrifft. Auf dieser Basis werden diesbezügliche Fälschungsmuster und –profile erstellt und laufend aktualisiert, die dann über das HO an die an den "heimischen" POE's ansässigen lokalen "Immigration Services" zu deren Aufgabenerleichterung,<sup>68</sup> aber auch etwa an JECU zur Einsicht weitergeleitet werden. Die Hauptaufgabe der ALO's besteht jedoch darin, eben deren Arbeit "zu Hause" zu minimieren, indem man bereits im Vorfeld, also konkret: bevor jemand ein Flugzeug mit dem Ziel Großbritannien überhaupt erst besteigt, den in Frage kommenden Fluglinien dabei behilflich ist, mögliche Fälschungen aufzuspüren. Zum Zeitpunkt der Erhebung arbeiteten nach (damaligen) Angaben des IS Gatwick insgesamt (nur) "etwa zwanzig" ALO's weltweit "in enger Verbindung" mit den Fluglinien, um diesen sozusagen "pre-entry" und auf der Grundlage ihrer Erfahrungen und Erkenntnisse hinsichtlich gefälschter Ausweis- und/oder Einreisedokumente eine damit dann mehr oder weniger verbindliche Auskunft darüber erteilen zu können, ob einem Fluggast die Einreise nach Großbritannien gestattet oder verwehrt werden würde. Dabei ginge die Initiative zumeist insofern von den Fluglinien selbst aus, als deren Personal dann, wenn es die Echtheit der vorgezeigten Papiere anzweifelt oder sich zumindest diesbezüglich unsicher ist, einen ALO zur Hilfe ruft und den fraglichen Fall an diesen heranträgt, da ihm in seiner Eigenschaft als Experte (eher) zugetraut werde, zu beurteilen, ob es sich im konkreten Fall um eine Fälschung handelt oder eben nicht.<sup>69</sup> Die Fluglinien profitieren somit sozusagen "auf Abruf" von einem im Prinzip ihnen "geschenkten" Expertenwissen, das sie auch deswegen begrüßen bzw. gern entgegen und in Anspruch nehmen, da der Sachverstand der ALO's auch verbindliche Informationen darüber mit einschließt, wer für die Einreise nach Großbritannien (aus welchen Gründen) eigentlich überhaupt ein Visum benötigt und wer nicht. Auf der einen Seite handelt es sich also um einen "Service" für die Fluglinien, der ihnen dabei hilft, "unzureichend ausgewiesene"

---

bzw. die so genannte "Dunkelziffer" immer nur einer groben Schätzung unterliegt und auf diese Weise alle diesbezüglichen Aussagen einer jeglichen validen und "harten" Datenbasis entbehren.

<sup>67</sup> vgl. EG C 8, S. 7.

<sup>68</sup> vgl. zur dortigen Aufspürung "betrügerischer" Einreiseversuche via gefälschter Dokumente in detaillierter Form auch die nachfolgenden Kap. 1.b und 1.c.

<sup>69</sup> vgl. EG C 10, S. 8.

Passagiere herauszufiltern und damit deren Transport zu verhindern, aber auch eine in diesem Fall auf der Grundlage des so genannten "Carriers Liability Act" (CLA) fällige Zahlung einer Geldstrafe von zum Untersuchungszeitpunkt 2000 britischen Pfund pro Passagier zu vermeiden.<sup>70</sup> Auf der anderen, britischen Seite entlastet genau dieser Effekt einer *indirekten*, wohl eher: *Emigrationskontrolle* in (versteckter) Form einer quasi staatlich angeleiteten Firmenberatung aber dann auch die demgegenüber *direkte* *Immigrationskontrolle* an den heimischen, in diesem Fall: "Air"-POE's, so dass diese Art der Vor-Zugangs- oder Einreisekontrolle sowohl den betroffenen Fluglinien und, (nicht nur) sofern es sich um Staatslinien handelt, deren "Heimat"-Ländern als auch der britischen Grenzkontrolle an Flughäfen von, wenn auch jeweils unterschiedlichem, Nutzen ist.

### 1.1b: Bei-Zugangskontrollen an Lufthäfen: Das Beispiel London-Gatwick

Einreisekontrollen an großen internationalen Flughäfen sind in der Regel schon allein deshalb in organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht differenzierter als diejenigen an Seehäfen, weil die verschiedenen Ausgangs- bzw. Startdestinationen der ankommenden Flüge wesentlich breiter gefächert sind als dies bei ankommenden Schiffen in einem Seehafen der Fall ist, bei denen es sich zu einem Großteil um Bestandteile des regelmäßigen Fähr- und Pendelverkehrs "vom anderen Ufer" handelt. Während sich daher die Herkunft der Schiffe oder die Schifffahrtslinie in einem Seehafen weniger auf die Wahl und Gestaltung des entsprechenden Kontrollpunktes am jeweiligen POE auswirkt,<sup>71</sup> existieren beispielsweise am internationalen Flughafen Gatwick südlich von London spezielle Abfertigungsbereiche für Flüge aus bestimmten (Welt-) Regionen und/oder von bestimmten Fluglinien.<sup>72</sup> Unabhängig von diesen organisationsstrukturellen Fein- bzw. Sekundär-Differenzierungen dient aber auch hier an *allen* Terminals im *gesamten* Ankunftsbereich die inhaltliche Grob- bzw. Primär-Differenzierung zwischen "ausgewiesenen" EU-Passagieren und eben Nicht-EU-Passagieren als Haupt- bzw. Leitunterscheidung der (Einreise-) Kontrolle. Dabei werden Passagiere, die einen (Reise-) Pass oder einen Personalausweis aus einem beliebigen Mitgliedsstaat der EU an speziell für sie eingerichteten Schaltern vorzeigen, gegenüber allen anderen Passagieren

---

<sup>70</sup> vgl. ebd. sowie genaueres zum CLA, der vor allem in Bezug auf Lastkraftwagen angewendet wird, in HAC 2001, Annex 37.

<sup>71</sup> vgl. für das diesbezügliche Fallbeispiel Dover aber das hieran anschließende (Sub-) Kap. 1.1c.

<sup>72</sup> So "landen" etwa am Nord-Terminal mit 16-18 Schaltern ausschließlich Interkontinental- bzw. Transatlantikflüge der British Airways, weshalb dort eben dann nicht zufällig *nicht* die Abteilung für Fälschungsdelikte angesiedelt ist; vgl. EG C 10, S. 4.

positiv diskriminiert, indem sie, laut Selbstdarstellung der Leitung des IS Gatwick, die Kontrollen vergleichsweise "schnell und frei" passieren (können).<sup>73</sup> Obwohl diese somit privilegierten Passagiere weder eine explizite Erlaubnis dafür brauchen, britischen Boden zu betreten, noch sich dafür in irgendeiner Weise rechtfertigen oder die Motive ihrer Einreise offen legen müssen, werden sie aber dennoch dazu verpflichtet, in *jedem* Fall ihre Ausweispapiere vorzuzeigen und damit ihre Identität nachzuweisen. Dies ist dann etwas, was ihnen am POE zum ersten und letzten Mal passieren wird, da derartige Ausweis- bzw. Identitätskontrollen *im* Land selbst nicht mehr vorgenommen werden bzw. untersagt sind.<sup>74</sup> Die demgegenüber *vorgängige* Passkontrolle am Flughafen-Terminal könnte somit gleichermaßen präventiv wie kompensatorisch wirken, ist aber dafür zu "oberflächlich", wie auch der IS Gatwick ausdrücklich konzediert: Sie würde nämlich dem entsprechenden IO lediglich dazu dienen, im jeweiligen Einzelfall festzustellen, ob es sich bei einer ankommenden Person tatsächlich um einen EU-Bürger handelt oder ob diese lediglich vorgibt, ein solcher zu sein. Dabei würde in der Regel und "im Grunde" aber "nur" in eben "oberflächlicher" Weise, d.h. ohne irgendwelche technischen Hilfsmittel und somit im Prinzip mit "Augenmaß", überprüft, ob eine Person rein optisch derjenigen entspricht, die in ihrem Ausweisdokument eben: zu *sehen* ist.<sup>75</sup> Da der IS Gatwick bemüht ist, die Personenschlangen an den so genannten EU-Schaltern sozusagen "non-stop" abzufertigen, gibt es also weder zeitliche noch räumliche Kapazitäten für eine demgegenüber tiefer gehende, individuelle Kontrolle von einzelnen Personen, solange sich ein konkreter Verdacht beispielsweise hinsichtlich eines gefälschten Passes nicht geradezu (optisch) aufdrängt.<sup>76</sup>

Während EU-Pass- oder Personalausweisbesitzer also in der Regel sehr schnell die Anlaufkontrollen passieren bzw. dort rasch und unkompliziert "durchkommen", indem sie das entsprechende, sie eben als EU-Bürger ausweisende Papier lediglich, sozusagen "ohne Worte" vorzeigen und auf diese Weise eben ohne längere Wartezeit sozusagen durch die Kontrollen "geschleust" werden,<sup>77</sup> unterliegen Bürger aus Nicht-EU-Staaten gemäß der oben genannten Leit- oder Primärdifferenz<sup>78</sup> einer etwas anders gearteten Kontrolle, sowohl

---

<sup>73</sup> vgl. ebd., S. 3.

<sup>74</sup> vgl. zu dieser (relativen) "Unkontrolliertheit" *hinter* der Grenze aber Kap. 3.2 weiter unten.

<sup>75</sup> vgl. EG C 10, S. 4.

<sup>76</sup> vgl. zur Detektion von gefälschten Papieren auch im nachfolgenden Kap 1.1c sowie auch in diesem Kap. ausführlicher weiter unten.

<sup>77</sup> wie dies im übrigen, mit Ausnahme Frankreichs (vgl. dazu aber auch noch die Fn. 158 und 332), auch in allen anderen (Ärmel-) Kanal-Anrainerstaaten der Fall ist, sprich in Belgien und in den Niederlanden.

<sup>78</sup> eben zwischen EU-Bürgern und allen anderen, wobei innerhalb der ersten Kategorie auch noch einmal eine Sub-Unterscheidung zwischen, wiederum gesondert kontrollierten *britischen* Staatsbürgern und solchen aus anderen EU-Staaten getroffen wird. Diese Sekundär-Differenz ist deswegen notwendig, da Großbritannien für

hinsichtlich ihres Ortes (an einem anderen Terminal) als auch ihres Ablaufs (länger und differenzierter) und des dafür notwendigen, personellen und technischen, Aufwandes (höher): Zunächst findet mit solchen "Angehörigen aller anderen Nationalitäten", wie es der dazu befragte IO seinerzeit etwas "unsauber" formuliert hat,<sup>79</sup> ein "kurzes, individuelles Gespräch" statt.<sup>80</sup> Zu diesem Zweck hat sich der Passagier einem eigens für ihn abgestellten IO zu "präsentieren", dessen Aufgabe wiederum darin besteht, mit dem Neuankömmling zu "reden", oder wohl eher: ihn zu befragen, und ihn eben *auf diese Weise* intensiver, und nicht lediglich qua reiner, non-verbaler Pass-Sichtung und nahezu gleichzeitiger Gesichts-Abgleichung, zu kontrollieren. Dabei bezieht sich die erste Frage "in der Regel" auf die beabsichtigte Aufenthaltsdauer des Neu-Ankömmlings und bleibt dabei aber laut Erfahrung und Einschätzung des IS Gatwick "in den meisten Fällen" auch schon die letzte. Die Antwort auf diese quasi standardisierte Einstiegsfrage zeichnet dann nämlich bereits die Dauer und Intensität des restlichen Gesprächs vor, denn würden hier etwa lediglich "zwei Tage" angegeben, dann ginge der entsprechende IO "normalerweise" davon aus, dass es sich entweder um einen Geschäftsreisenden, einen Wochenendbesucher oder aber um einen so genannten "Transitgast" handelt, der auf dem Weg zu einem ganz anderen Zielort lediglich kurz Station in Großbritannien macht, um dann eben weiter zu reisen. Aber auch eine solche Einschätzung müsste, ähnlich wie am "EU-Schalter", sehr schnell vorgenommen werden, da natürlich auch hier bei der hohen Anzahl an abzufertigenden Passagieren "jede Sekunde" über das weitere Fortkommen bzw. "Abarbeiten" der gesamten Schlange entscheiden würde.<sup>81</sup> Ein Indiz dafür, ob jemand in dieser Hinsicht eine "wahre" Auskunft gibt oder nicht, kann auch die so genannte "landing card" sein, die alle Nicht-EU-Bürger vor der Landung ausfüllen und am Schalter dann zusammen mit ihrem Identitätsdokument vorzeigen müssen. Sie enthält grundsätzliche personenbezogene Daten wie Name, Geburtstag und Beruf, aber auch beispielsweise die (angesteuerte) Aufenthaltsadresse der entsprechenden Person in Großbritannien.<sup>82</sup> Wenn dort dann etwa ein Hotel angegeben ist, so spräche dies eben dafür, dass es sich um einen Tourist oder um einen Geschäftsreisenden handelt. Eine Privatadresse

---

seine Staatsbürger als "liberale" Besonderheit im Vergleich zu allen anderen EU-Staaten keine explizite Ausweispflicht vorsieht; vgl. dazu aber wiederum Kap. 3.1.

<sup>79</sup> denn die (empfundene) Zugehörigkeit zu einer (fiktiven) "Nation" auf semantischer Ebene muss m.E. unterschieden werden von der (formalen) Zugehörigkeit zu einem (faktischen) Staat auf struktureller Ebene (vgl. auch Bommers/Liedtke/Schumacher 2001), zumal es hinreichend migrationsinduzierte bzw. -bedingte Fälle gibt, bei denen beides mit Bezug auf ein und die selbe Person nicht unbedingt deckungsgleich sein muss.

<sup>80</sup> vgl. EG C 10, S. 4.

<sup>81</sup> vgl. ebd., S. 5f.

<sup>82</sup> vgl. folgende Abb. 3.

könnte hingegen ein "kleiner Hinweis" darauf sein, dass in diesem Fall ein Verwandtschaftsbesuch "oder ähnliches" vorliegt.<sup>83</sup>

LANDING CARD  
Immigration Act 1971

Please complete clearly in **BLOCK CAPITALS** For favor completar claramente en MAYUSCULAS  
Veuillez remplir solement LETTRES MAJUSCULES Bitte deutlich in DRUCKSCHRIFT ausfüllen

Family name  
Nom de famille  
Apellidos

Forenames  
Prénoms  
Nombre(s) de Pila  
Vornamen

Sex  
Sexe  
Geschlecht (M/F)

Date of birth  
Date de naissance  
Fecha de nacimiento  
Geburtsdatum

Place of birth  
Lieu de naissance  
Lugar de nacimiento  
Geburtsort

Nationality  
Nationalité  
Nacionalidad

Occupation  
Profession

Address in United Kingdom  
Adresse au Royaume Uni  
Dirección en el Reino Unido  
Adresse im Vereinigten Königreich

Signature  
Firma  
Unterschrift

For Official use/Reservé usage officiel/Para uso oficial/Nur für den Dienstgebrauch

CAT [ ] -16 [ ] CODE [ ] NAT [ ] POL [ ]

Home Office Form IS 28 - Subject to Official Request to Supply to Other Countries - 10/11

IS28FGS

Abb. 3: Einreiseformulare der britischen Migrationskontrolle

Solche Personen, die sich dann "vermutlich" auch nur über eine kurze Zeitspanne im Land aufhalten *wollen*,<sup>84</sup> sind für den IS nach eigenen Angaben dann "nicht sonderlich interessant" und würden entsprechend auch nicht mit weiteren Fragen konfrontiert werden.<sup>85</sup> Würde aber demgegenüber als Antwort auf diese erste, aber eben schon für die Fortsetzung des "Gesprächs" bzw. der Befragung entscheidende bzw. "sehr viel sagende" Frage ein längerer Zeitraum, etwa drei oder mehr Jahre, angegeben, dann würde die erste Vermutung des IO in die Richtung gehen, dass der- oder diejenige entweder über einen bestimmten bzw. den angegebenen Zeitraum in Großbritannien studieren oder arbeiten oder aber im Grunde länger bis "für immer" im Land bleiben möchte.<sup>86</sup> Erst wenn ein solcher Verdacht aufkommt, wird

<sup>83</sup> vgl. EG C 10, S. 6.

<sup>84</sup> ob sie dies dann auch tun *werden*, steht freilich, zumindest bildlich gesprochen, "auf einem anderen Papier" bzw. eben auf keinem und kann dann hernach aufgrund des Mangels an Nach-Zugangskontrollen auch kaum nachvollzogen bzw. (eben ex-post) -kontrolliert werden; vgl. dazu aber (einmal mehr) Kap. 3.1.

<sup>85</sup> vgl. EG C 10, S. 7.

<sup>86</sup> vgl. ebd.

genauer und intensiver nach dem "wo", "wie" und "warum" des Aufenthalts gefragt und *erst dann* werden auch die Ausweispapiere bzw. Identitätsdokumente einer gründlicheren, computerisierten Überprüfung unterzogen. Dies geschieht mittels eines damals "Suspect-" und mittlerweile "Warning-Index" (WI) genannten Datenverarbeitungsprogrammes, das in der Lage ist, über bestimmte, laufend aktualisierte Parameter gängige Fälschungsmerkmale in bzw. auf Ausweisdokumenten aufzuspüren.<sup>87</sup> Zumindest in Gatwick erhielten und erhalten die IO's hinsichtlich des effektiven Gebrauchs eines solchen computerisierten "Warnsystems" ein spezifisch darauf zugeschnittenes Training. Da, zumindest zum damaligen Zeitpunkt der Erhebung, längst (noch) nicht alle Pässe maschinenlesbar waren, konnte bzw. kann der Index auch dann mit einem Ausweisdokument abgeglichen werden, wenn der entsprechende Name der (vermeintlich) dazugehörigen Person in das Programm eingespeist wird, wobei oftmals bereits die ersten Buchstaben ausreichen, um ein Ergebnis zu erzielen bzw. zunächst einmal den Pass und seine Merkmale rekonstruieren zu können. Zusätzlich zu diesem technischen Hauptinstrument zur Detektion bzw. Aufspürung von Dokumentenfälschungen verfügen (nur) diejenigen, nach Einschätzung ihres "Trainers", "besonders aufmerksamen" Beamten an denjenigen Schaltern, die für die Abfertigung von Trans- bzw. Interkontinentalflügen, also *nicht* für Inlands oder Intra-EU-Flüge, eingerichtet sind,<sup>88</sup> über spezielle Ultraviolett (UV)-Lampen, die mögliche (dann aber wohl: besonders schlechte) Fälschungen bereits im Vorfeld erkennen können. Aber auch hier gilt, ähnlich wie bei den dann eben nicht entsprechend ausgestatteten bzw. technisch "aufgerüsteten" EU-Schaltern auch, dass die IO's nicht nur auf den Pass, sondern auch auf die dazugehörige Person achten. Und erfahrungsgemäß wäre es dann zumeist "eher" der Passagier selbst, der einen Verdacht erregt, und weniger sein Ausweis. Auf diese Weise würden gefälschte Identitätsdokumente in den meisten Fällen nicht "an sich" aufgespürt, sondern vermittelt über die Verhaltensweise derjenigen Personen, die sie bei sich tragen und entsprechend angespannt, nervös oder "überaufmerksam" wirken in Hinblick darauf, ob der Kontrollbeamte die Fälschung nun erkennen wird oder nicht.<sup>89</sup> Da er dies aber vornehmlich eben "eher" anhand des "verdächtigen" Verhaltens ihres Besitzers tut, wären die IO's angehalten, sich eben nicht nur den Ausweis, sondern auch und gerade den Passagier trotz der, zumindest im Falle der EU-Schalter, "schnell vorankommenden" Schlangen "genauestens anzugucken".<sup>90</sup> Entsprechend verdächtige Personen werden dann so lange festgehalten, bis ihre Dokumente in einer eigens dafür eingerichteten

---

<sup>87</sup> vgl. hierzu auch die weiter unten in Kap. 1.1c folgenden Ausführungen zum ähnlich funktionierenden, so genannten "Forgery Finder" im Seehafen Dover.

<sup>88</sup> vgl. EG C 10, S. 3 sowie zu dieser räumlich-inhaltlichen Differenzierung auch obige Fn. 78.

<sup>89</sup> vgl. EG C 10, S. 3.

<sup>90</sup> vgl. ebd., S. 4.

Fälschungsabteilung mit derjenigen spezifischen technischen Ausrüstung, die eben unmittelbar an d(ies)en Schaltern nicht zur Verfügung steht, auf ihre Echtheit hin überprüft worden sind. Vor allem auf diese Weise würden, so die Leitung des IS Gatwick zum Zeitpunkt der Untersuchung, "jeden Tag" gefälschte Ausweisdokumente entdeckt: zwar "nicht besonders viele", aber eben täglich und somit in einer gewissen Regelmäßigkeit.<sup>91</sup> Was die Art der gefälschten Dokumente betrifft, so wurde konzediert, dass es sich größtenteils um EU-Dokumente handelt, wobei Personalausweise leichter zu fälschen wären als etwa Reisepässe, weshalb dies auch häufiger vorkommen würde.<sup>92</sup> Es würde zwar beides als Einreisedokument akzeptiert werden, doch wären Personalausweise wesentlich "simpler" hergestellt, bestünden vom Material her "oftmals" nur aus einer einzigen Lage und wären schon allein aus diesem Grund wesentlich "einfacher" zu fälschen als die wesentlich aufwändiger produzierten und mit vergleichsweise mehr Sicherheitsmerkmalen versehenen (Reise-) Pässe. Aber auch bei den Personalausweisen würde es wiederum "große" Unterschiede in Abhängigkeit davon geben, aus welchem Land diese stammten bzw. genauer: auf welche Vorlagen sich die entsprechenden Fälschungen beziehen. So wäre es ein "offenes Geheimnis", dass beispielsweise italienische oder griechische Ausweise wesentlich leichter zu fälschen sind als etwa deutsche.<sup>93</sup>

Im Vergleich zu Seehäfen wie im nachfolgend beschriebenen Fall Dover kann sich ein Lufthafen wie Gatwick in noch stärkerem Maße ausschließlich auf die Aufdeckung "illegal" Einreisender via gefälschter Dokumente konzentrieren und spezialisieren, da hier jegliche andere Formen der irregulären Einreise wie etwa die klandestine bzw. "heimliche" Einreise durch das "Verstecken" einer Person auf einem Schiff oder in einem (Individual-) Fahrzeug<sup>94</sup> weitestgehend entfallen. Doch trotz eines permanenten Personen-"Screenings", das bereits beim so genannten Einchecken am Abflughafen mit der Notwendigkeit, ein personenbezogenes Flugticket und ein entsprechend dazu passendes Ausweisdokument vorzuzeigen, beginnt, wusste der IS Gatwick seinerzeit von einigen wenigen (Ausnahme-)

---

<sup>91</sup> vgl. EG C 10, S. 5f.; auch auf konkrete Nachfrage hin waren hier (damals) keine genaueren Zahlen zu erfahren, da es (angeblich) keine "handfesten" statistischen Daten zu diesen Fällen geben würde. Dies verwundert auch deshalb, weil im gleichen Atemzug darauf hingewiesen worden ist, dass derartige Fälschungsdelikte an "großen Transitplätzen", wie es auch der Flughafen Gatwick nun einmal wäre, "auf der Tagesordnung" stünden; vgl. ebd., S. 6.

<sup>92</sup> vgl. EG C 10, S. 7 sowie, in diesem Punkt übereinstimmend, auch die Aussagen der "Fälschungsabteilung" (Forgery Section) des IS Dover nachfolgend in Kap. 1.1c bzw. EG C 3, S. 2.

<sup>93</sup> vgl. EG C 10, S. 7f. sowie, auch in diesem Punkt wiederum korrespondierend, EG C 3, S. 3, ebenso erwähnt in Kap. 1.1c.

<sup>94</sup> oder auch, insbesondere im Fall des Kanaltunnels, in, auf oder unter einem Zug; vgl. dazu aber wiederum Kap. 1.1c sowie zu den verschiedenen Kategorien "illegaler" Migranten und/oder Migration in Großbritannien Kap. 1.1d und die dortige Tab. 4, S. 263.



Fällen zu berichten, wo es "blinden" Passagieren tatsächlich gelungen war, sich etwa im Radkasten eines Flugzeuges zu verstecken und somit auch ohne den obligatorischen Einstiegs-"Check" sozusagen "an Bord" zu gelangen.<sup>95</sup> In der Regel kommen solche "heimlichen" Einreiseversuche aber in diesem (Luftgrenzen-) Kontext nicht vor, da die strukturellen Rahmenbedingungen bei Flugreisen bzw. *in* Flugzeugen und *an* Flughäfen ein wesentlich höheres Maß an (Personen-) Überwachung und entsprechender "Sicherheit" erlauben als dies eben beispielsweise an Seehäfen der Fall wäre.<sup>96</sup> Durch die vergleichsweise lückenlose Erfassung der Daten von Flugpassagieren kann hier zudem gezielter nach bestimmten Personen gefahndet werden. Das macht sich etwa die Polizei am Flughafen Gatwick zunutze, indem sie bei der Ankunft bestimmter Flüge Personen, die gesucht werden und von denen bekannt ist, dass sie sich eben dort an Bord befinden, direkt vor Ort auf ihre (bewaffnete) Weise empfangen kann. Nach (damaliger) Ansicht und Erfahrung des IS besteht jedoch die Hauptaufgabe der direkt am Flughafen ansässigen Polizeistation darin, sich als, im Gegensatz zum IS, uniformierte und bewaffnete Instanz um "ganz normale" Dinge wie Diebstahl, Verkehrsvergehen, Gewährleistung der öffentlichen Ordnung etc. zu kümmern. Nur "sehr wenige", nämlich ziemlich genau: "weniger als sechs" Polizisten wären speziell darauf abgestellt, stattdessen auf (ankommende) Passagiere zu achten und entsprechend dieser geringen personellen Ausmaße würde es dafür dann auch keine spezielle (polizeiliche) Abteilung geben. Umgekehrt würde man aber seitens des IS die (Flughafen-) Polizei "sofort" verständigen, wenn es denn einmal einen der aber eher "sehr seltenen" und unwahrscheinlichen Hinweise auf einen so genannten "Schleuserfall" geben würde.<sup>97</sup> In allen anderen Fällen schien man aber die jeweiligen Zuständigkeits-, Verantwortungs- und Kompetenzabgrenzungen zwischen "zivilem" IS und demgegenüber bewaffneter und uniformierter Polizei, zumindest von ersterer Seite, noch wesentlich klarer betonen und aufrecht erhalten zu wollen, als dies etwa am Seehafen Dover der Fall gewesen ist.<sup>98</sup>

Abgesehen davon, dass die Wahrscheinlichkeit, mit organisierter (Menschen-) "Schleuserei" konfrontiert zu werden, in einem Seehafen wie Dover wesentlich höher ist als an einem mit erheblich mehr Sicherheits-"Schleusen" versehenem Flughafen wie Gatwick, gab und gibt es keine zumindest grundlegend unterschiedlichen Anforderungen an das See- und Flughafenpersonal des IS. Auf der Grundlage der gleichen Ausbildung, die eben keinen

---

<sup>95</sup> vgl. EG C 10, S. 8; Es handelte sich bei diesem speziellen Fall dem damaligen Vernehmen nach um zwei Männer, die "um Weihnachten 2000 herum" dort entdeckt worden waren.

<sup>96</sup> vgl. wiederum das Beispiel Dover nachfolgend in Kap. 1.1c.

<sup>97</sup> vgl. EG C 10, S. 9.

<sup>98</sup> vgl. zum dortigen (Arbeits-) Verhältnis zwischen IS und Polizei folgendes Kap. 1.1c.

Unterschied zwischen den verschiedenen Arten von POE's macht, wären, so zum damaligen Zeitpunkt der Leiter der zentralen "Trainings- und Entwicklungseinheit" des IS Gatwick, die IO's "beiderorts einsetzbar", da deren "eigentliche" Arbeit trotz der *strukturellen* Unterschiede zwischen See- und Lufthäfen "überall die gleiche" wäre.<sup>99</sup> Man müsste sich eben nur mit den jeweils spezifischen *lokalen* Besonderheiten vertraut machen. Diese könnten dann nicht nur zwischen einem Luft- und einem Seehafen unterschiedlich sein, sondern auch abhängig davon, um welchen (See- oder Luft-) Hafen es sich genau handelt. So existierten beispielsweise gravierende Unterschiede zwischen den beiden (nicht nur) hinsichtlich des Passagieraufkommens größten Flughäfen Großbritanniens<sup>100</sup> in Bezug auf ihre Gebäudekonzeption ("Layout"), was sich dann eben auch auf die Kontrollerfordernisse auswirken würde: Im Unterschied zu Gatwick könnte ein Passagier nämlich am (älteren) Flughafen Heathrow im äußersten Londoner Westen "ohne weiteres" nach seiner Ankunft das Terminal wechseln, d.h. jemand kommt beispielsweise an Terminal 1 an, geht dann aber noch *vor* der Einreisekontrolle zu Terminal 3, ohne dass dabei ein IO, zumindest nicht "auf den ersten Blick", nachvollziehen könnte, woher die entsprechende Person ursprünglich gekommen war.<sup>101</sup> Diese Information ist aber zumindest dann unabdingbar, wenn dieser Person die Einreise noch unmittelbar am Schalter verweigert wird bzw. sie sofort zurückgewiesen werden soll. Denn in diesem Fall muss Kenntnis darüber herrschen, von wo genau diese Person gekommen ist, um sie eben genau dorthin wieder zurück zu bringen. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass nach (damaliger) Einschätzung des IS Gatwick "häufig" jegliche Einreisedokumente bereits vor der Abfertigung vernichtet würden, um dadurch den "Abschiebevorgang" noch zusätzlich zu verlangsamen.<sup>102</sup> Dabei ist ein zusätzlicher Nebeneffekt auch der, dass nicht einmal die entsprechende Fluggesellschaft, die den Betroffenen transportiert hat, gemäß des CLA belangt werden kann,<sup>103</sup> da eben dann nicht mehr festgestellt bzw. rekonstruiert werden kann, um welche genau es sich gehandelt hat. Um derartige Situationen zu vermeiden bzw. bereits im Vorfeld zu verhindern, passiert es laut Auskunft des IS Gatwick dann (in Heathrow) häufig, dass die IO's direkt zu den

---

<sup>99</sup> vgl. EG C 10, S. 10.

<sup>100</sup> Es handelt sich hierbei um die beiden bereits erwähnten (siehe S. 225) internationalen Londoner Großflughäfen Heathrow und eben Gatwick, die hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur beide als Töchter der so genannten British Airport Authority (BAA) fungieren, sozusagen dem Pendant der die Seehäfen "überdachenden" British Port Authority (BPA), gleichzeitig aber jeweils von relativ unabhängigen örtlichen Flughafenbehörden betrieben werden, die als Flughafenbesitzer und -verwalter dem jeweiligen IS zwar den Platz und die Räumlichkeiten zur Verfügung stellen, die für die Ausführung seiner (Kontroll-) Aufgaben benötigt werden, ihn aber weder mit Personal noch mit Ausrüstung bzw. Arbeitsmaterial "versorgen"; vgl. EG C 10, S. 10.

<sup>101</sup> vgl. ebd.

<sup>102</sup> vgl. EG C 10, S. 11.

Flugsteigen bzw. "Gates" gehen, um sich zu vergewissern, dass alle dort ankommenden Passagiere ihre Papiere bei sich tragen und auch behalten.<sup>104</sup> Obwohl der (Lage-) Bericht des britischen Innenministeriums zur Migrationskontrolle aus dem Jahr 2000 in seinem Befund herausgestellt hat, dass insbesondere der Gebäudeaufbau des Flughafens Heathrow effizienten und effektiven Einreisekontrollen nicht gerade entgegenkommt,<sup>105</sup> existiert eine ähnliche, gewissermaßen prophylaktische Kontrollpraxis auch im diesbezüglich besser räumlich "geschnittenen" Flughafen Gatwick. Denn auch dort passiert es, wiederum laut (damaliger) Auskunft des örtlichen IS, "zuweilen", dass Personen etwa am Süd-Terminal ankommen, dann auf dessen "Flugseite" in einen Bus zum Nord-Terminal steigen, um dann vorzugeben, eben auch dort angekommen zu sein. Daher würden (auch) hier in "vielen", aber bei weitem nicht allen Fällen IO's sogar direkt zu den Flugzeugen geschickt, um zu sehen, wohin die Neuankömmlinge gehen bzw. ob sie auch in den richtigen, für sie vorgesehenen Bus steigen.<sup>106</sup> Diese Art von, in Gatwick "Surveillance" genannter, Beobachtung setzt, ebenso wie die aufgrund der Unterschiede im Flughafen-"Layout" anders spezifische Praxis in Heathrow, die Annahme voraus, dass ankommende, potenziell illegale Migranten ganz genau und bewusst wissen, was sie zu tun haben, um ihre Abschiebung zu erschweren oder zumindest zu verzögern.

Neben dem IS und der direkt am Flughafen ansässigen Polizei gab und gibt es in Gatwick auch noch einige andere Organisationen, die für die Schließung etwaiger, und also nicht nur auf "illegale" Migration bezogene, Sicherheitslücken verantwortlich zeichnen. Es handelt sich hierbei um private Sicherheitsagenturen, die zum Teil auch Aufgaben, die "eigentlich" im Kompetenz- und Verantwortungsbereich des IS angesiedelt sind, übernehmen oder zumindest dabei behilflich sind. So betrieb zum Zeitpunkt der Erhebung beispielsweise die US-amerikanische Firma "Wagonhut" landesweit "einige", wenn auch nicht alle so genannte "detention centres" (Haftzentren)<sup>107</sup> und übernahm damit die so genannte "Sicherheitsverwahrung" eines eigentlich dem IS unterstellten Klientels. So eben auch am Flughafen Gatwick, wo es nach damaliger Auskunft des dortigen IS neben "Wagonhut"-Personal auch noch "andere" Unternehmen gab, deren Mitarbeiter dazu abgestellt wurden,

---

<sup>103</sup> vgl. zur Haftbarmachung von Transportunternehmen auf der Grundlage des CLA auch die nachfolgenden Ausführungen in Kap. 1.1c.

<sup>104</sup> vgl. ebd.

<sup>105</sup> vgl. HAC 2001, Abs. 38.

<sup>106</sup> vgl. EG C 10, S. 11f.

<sup>107</sup> vgl. in diesem Zusammenhang aber zur *Nach-Zugangs-Kategorisierung*, –verwaltung und/oder -inhaftierung irregulärer Grenzgänger *in* Großbritannien bzw. *auf* britischem Boden Kap. 1.1d.

abgeschobene Migranten bei ihrer "Rückführung" im Flugzeug zu "begleiten".<sup>108</sup> Der IS war und ist also, nicht zuletzt aufgrund seines "zivilen", will heißen: nicht uniformierten und unbewaffneten Charakters, zwar für die Detektion "illegaler" Migranten allein zuständig, nicht aber für die darauf folgende Ausführung von entsprechenden Festhalte- bzw. Verhaftungs- und/oder Rückführungsmaßnahmen. Im Gegensatz etwa zum deutschen, aber auch österreichischen (Vergleichs-) Fall, wo letztlich jeweils Bundesbehörden für die Durchsetzung ("enforcement") derartiger Sanktionsmaßnahmen verantwortlich zeichnen,<sup>109</sup> werden also in Großbritannien diese Bereiche zum Teil sogar an private Unternehmen abgegeben bzw. aus dem Rahmen staatlicher Kontrolle ausgegliedert, obwohl sie zumindest formal dadurch dem britischen Innenministerium unterstellt sind, dass sie von diesem vertraglich dazu verpflichtet werden, die entsprechenden Maßnahmen auszuführen. Quasi im Gegenzug zu dieser (Teil-) Privatisierung der Migrationskontrolle im Sinne eines klassischen "out-sourcing" wird das Personal dieser Firmen aber wiederum vom entsprechenden IS vor Ort für diese spezifischen Aufgaben ausgebildet.<sup>110</sup>

Die Ausbildung der demgegenüber "richtigen" bzw. staatlich "geprüften" IO's im so genannten "Atlantic House" am Flughafen Gatwick dauerte zum Zeitpunkt der Erhebung fünf Wochen und machte aufgrund der oben bereits erwähnten Ähnlichkeiten bezüglich der Aufgabenbereiche keine Unterschiede zwischen verschiedenartigen POE's bzw. Einsatzorten. Somit wurden und werden die Absolventen "überall" und nicht notwendigerweise nur in Gatwick, sondern eben auch in Heathrow oder in den südenglischen Seehäfen Dover oder Plymouth eingesetzt. Selbst diejenigen, die nach ihrer Ausbildung einmal auf der, offenbar als "höherwertig" eingestuften, (und hier) so genannten "Durchsetzungs-" bzw. "Enforcement"-Seite arbeiten möchten,<sup>111</sup> haben dort den selben Einführungskurs zu absolvieren wie allen anderen Teilnehmer auch, bevor sie sich dann (in London) weiterqualifizieren. Geleitet wurde und wird die oben bereits erwähnte Ausbildungsstelle in Gatwick von einem so genannten "Inspektor" des IS, zwei "Chief"-IO's und zum damaligen Zeitpunkt insgesamt sechzehn IO's, denen die "eigentliche", in (damals) drei parallel laufenden Kursen mit insgesamt etwa fünfzig Anwärtern stattfindende (Kurz-) Ausbildung in Form von (frontalem) Klassenzimmer-Unterricht oblag und obliegt. Wiederum im markanten Unterschied zu den

---

<sup>108</sup> vgl. EG C 10, S. 9, ohne dass diese Firmen dort namentlich genannt worden wären.

<sup>109</sup> und deren, auch Teil-, Privatisierung (noch) undenkbar wäre; vgl. aber die entsprechenden (Fall-) Kap. B 1.1 und C 1.1.

<sup>110</sup> zumindest war/ist dies offenbar in Gatwick der Fall; vgl. EG C 10, S. 10, aber auch wiederum ohne, dass diese (Fremd-) "Ausbildung" dort näher beschrieben worden wäre.

<sup>111</sup> vgl. dazu wiederum Kap. 1.1d weiter unten.

beiden anderen Vergleichsfällen betont(e) der IS dabei seinen "zivilen" und damit explizit nicht-militärischen Charakter. So wurde seitens der Ausbildungsleitung mit einigem Nachdruck darauf hingewiesen, dass es sich im Gegensatz etwa zur Polizei, zur Feuerwehr oder zum "Gefängnispersonal" eben nicht um eine uniformierte, "gedrillte Einheit" handelt.<sup>112</sup> Allerdings stünde die Ausbildung zum IO, dann wiederum in gewisser Ähnlichkeit zu den genannten "Gegen"-Beispielen,<sup>113</sup> nahezu jedem Interessenten offen, wobei der dazu befragte, leitende "Inspektor" allerdings schon betont wissen wollte, dass es zum einen bestimmte "Mindestanforderungen" zu erfüllen gibt, um überhaupt an dem Einführungskurs teilnehmen zu dürfen,<sup>114</sup> und dass es sich zum anderen bei den meisten "Neueinsteigern" (nicht zufällig) um Akademiker handelt, *obwohl* ein Studienabschluss nicht ausdrücklich erforderlich ist. Daraus wurde dann geschlossen, dass die Tätigkeit eines IO für "studierte", und das heißt wohl wiederum in Abgrenzung zu den o.g. "Gegen"-Beispielen: gebildete Personen "besonders attraktiv" zu sein scheint. Bei deren Rekrutierung würden zwar keine Absolventen bestimmter Fakultäten bevorzugt, doch läge ein (zahlenmäßiger) Schwerpunkt auf "Sprachstudien", Soziologie und allgemein nicht-technischen Fächern. Der "ideale" bzw. "bestgeeignete" Kandidat für den Posten eines IO wäre "ungefähr" 23 Jahre alt, hätte ein abgeschlossenes Studium, aber daneben "auch noch etwas anderes" gemacht, etwa "gearbeitet" und/oder "viel gereist", was dann schließlich, wie in Bewerbungskontexten üblich, als "etwas Lebenserfahrung" zusammengefasst worden ist.<sup>115</sup>

### 1.1c: Bei-Zugangskontrollen an Seehäfen: Das Beispiel Dover

Der IS Dover unterscheidet in Hinblick auf diejenigen (Ziel-) Personen, die in den Fokus der, oder besser: *seiner* (spezifischen) Migrations- bzw. Einreisekontrolle(n) geraten,<sup>116</sup> zunächst zwischen zwei basalen Kategorien: Zum einen in Bezug auf die *direkte* "on-entry"- oder Bei-Zugangs-Kontrolle so genannte (zunächst einmal: normale) "Passagiere" (passengers) als

---

<sup>112</sup> vgl. EG C 10, S. 2.

<sup>113</sup> etwa dem deutschen BGS; vgl. dazu aber wiederum Kap. C 1.1.

<sup>114</sup> konkret müssten insgesamt fünf A- oder O-Levels bestanden sein, davon mindestens zwei A-Levels; vgl. EG C 10, S. 3 sowie zu den (Ausbildungs-) Anforderungen und Bedingungen zum Zeitpunkt der Erhebung *insgesamt* HO/IND 2000a inklusive Bewerbungsformblatt, detaillierter Arbeits(platz)beschreibung, Anforderungsprofil und Informationen über die geforderten Qualifikationen.

<sup>115</sup> vgl. EG C 10, S. 1f.

<sup>116</sup> die sich wiederum zwar signifikant hinsichtlich des (Kontroll-) *Ablaufs*, nicht aber in Bezug auf den primären (Kontroll-) *Zweck*, nämlich die "Qualifikation" für die Einreise von Personen nach Großbritannien zu überprüfen und entweder mit einer *Einreisebewilligung* positiv oder aber eben mit einer *Einreiseverweigerung* negativ zu sanktionieren, von solchen an Lufthäfen wie den im voranstehenden Kap. (1.1b) beschriebenen Fall Gatwick unterscheiden.

Personen, die tatsächlich und eben "in Person" an den Kontrollpunkten ankommen und dort auf irgendeine Art und Weise vorstellig werden, also unanhängig davon, ob sie nun ausreichende und/oder gültige Einreisedokumente bei sich tragen oder nicht; und zum anderen so genannte illegale Grenzüberschreiter (illegal entrants), die demgegenüber *nicht* sichtbar an den Kontrollen vorbei einreisen (wollen) oder zumindest versuchen, diese bewusst zu umgehen.<sup>117</sup> Der (allgemeingültige) Sachverhalt, dass letztere auf diese Weise explizit gegen die nicht nur, aber eben auch britischen Einwanderungsgesetze verstoßen, macht sie zu "illegalen" Neuankömmlingen, die oftmals aber auch bereits bei der Bei-Zugangskontrolle "entdeckt" werden<sup>118</sup> und somit nicht ausschließlich zu Zielpersonen einer wesentlich sporadischeren und lückenhafteren *Nach*-Zugangskontrolle werden, sofern diese überhaupt stattfindet.<sup>119</sup> Denn laut (damaliger) Auskunft und Erfahrung des IS Dover passiert es "recht häufig", dass Personen beispielsweise "versteckt" auf der Ladefläche eines Lastkraftwagens noch auf dem "Kontinent" auf eine der zahlreichen (Kanal-) Fähren gelangt sind, dann aber auf der anderen Seite des Kanals "bemerkt" werden, noch *bevor* sie die dortigen britischen Kontrollpunkte erreicht und/oder passiert haben.<sup>120</sup> Dies könnte einerseits, in aber, wie seinerzeit konzediert worden war, "eher unwahrscheinlichen" Fällen, dadurch passieren, dass sie "zufällig" (by accident) von einem eigentlich gerade mit Routinekontrollen beschäftigten IO bemerkt werden, indem sie etwa ihr Versteck "heimlich" (clandestine) wechseln wollen, dabei aber eben zufällig gesehen werden; oder aber, was entsprechend weitaus häufiger vorkommen würde, sie machen andererseits und demgegenüber "von sich aus" auf sich aufmerksam, indem sie etwa von der Ladefläche winken oder in auffälliger Weise bzw. "sichtbar" ihr Versteck verlassen, so dass sie sich entweder noch auf dem Schiff oder (spätestens) auf der "Rampe" bzw. Anlegestelle bewusst zeigen.<sup>121</sup> In solchen Fällen, bei denen Personen sich also noch im Vorfeld der Kontrollpunkte selbst bemerkbar machen, eben *bevor* ein IO bzw. der IS erst zufällig auf sie aufmerksam wird, *müssen* diese Personen zunächst einmal als Passagiere im o.g. Sinne behandelt werden. Erst wenn sie dann *an* den Kontrollpunkten entweder keine oder nachweislich ungültige und/oder gefälschte Einreiseinklusive Identitätsdokumente vorweisen und sich somit in betrügerischer Weise und/oder Absicht (deceptive) *nicht* für die Einreise nach Großbritannien "qualifizieren" oder aber erst *nach* erfolgreichem Passieren der Kontrollpunkte im "Inland" etwa bei einer

---

<sup>117</sup> vgl. EG C 2, S. 1f.

<sup>118</sup> dies kann entweder zufällig bzw. als Nebeneffekt solcher Kontrollen oder aber als Folge einer bewussten und/oder gezielten "Suche" nach solchen Personen geschehen; vgl. zum entsprechenden Kontrollablauf aber die folgenden Ausführungen weiter unten.

<sup>119</sup> vgl. dazu aber (noch) weiter unten folgendes Kap. D 3.1.

<sup>120</sup> vgl. EG C 2, S. 3.

<sup>121</sup> vgl. ebd., S. 4.

Verkehrskontrolle, in einigen wenigen Fällen aber auch bei einer gezielten Personenfahndung, von der Polizei, aber auch mitunter von gezielt eingesetzten "Suchteams" des IS,<sup>122</sup> "entdeckt" bzw. aufgespürt und aufgegriffen werden,<sup>123</sup> gelten sie als illegal Einreisende (illegal entrants) und werden als solche nach den entsprechenden, gültigen (Einwanderungs-) Gesetzen<sup>124</sup> und dementsprechend von den dafür dann wiederum verantwortlichen (Sicherheits- und Justiz-) Behörden "behandelt" im Sinne von: negativ sanktioniert. Wird auf diese verschiedenen, (am Kontrollpunkt) direkten und (im Inland) "nachholenden" Weisen aus einem (gewöhnlichen) "Passagier" also ein irregulärer und somit auch illegaler Grenzüberschreiter bzw. Einreisender, so fällt dieser von genau diesem Zeitpunkt an aus dem zumindest *direkten* Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich des IS Dover heraus. Denn unabhängig davon, welchen Beitrag dieser vorher qua seiner originären Aufgabe der Personen- bzw. Einreisekontrolle zur "Entdeckung" bzw. Festschreibung dieses Status geleistet hat, muss der Delinquent dann an die post-detektiv "sachbearbeitenden" Behörden (weiter-) delegiert werden.

Speziell am hinsichtlich der illegalen Einreise bzw. zumindest irregulären Einreiseversuche besonders prekären, weil vergleichsweise stark frequentierten Standort Dover<sup>125</sup> existiert zur Unterstützung des dortigen lokalen, in unmittelbarer Nähe der (Haupt-) Ankunftskontrolle an den "Eastern Docks" angesiedelten IS das so genannte "South East Port Surveillance Team" (SEPST), das sich in erster Linie mit der dezidierten Aufspürung "heimlich" auf Frachtfahrzeugen einreisender Personen befasst.<sup>126</sup> Von dort werden seitens des IS in Dover-Ost, der sich demgegenüber schwerpunktmäßig um, zumindest zunächst einmal, *legale* "Passagiere" kümmert, bei Bedarf, also wenn jemand, mehr oder weniger zufällig, der heimlichen bzw. "klandestinen" oder betrügerischen bzw. "dezeptiven" Einreise überführt

---

<sup>122</sup> vgl. dazu wiederum Kap. D 3.1.

<sup>123</sup> In diesem, südostenglischen Fall wäre einer der wahrscheinlichsten Aufgriffsorte die stark frequentierte Autostraße M 20, die direkt vom Seehafen Dover ins Landesinnere Richtung London führt. Entsprechend wäre hierfür die Polizei des Verwaltungsbezirks Kent zuständig, die zwar nach (damaligen) eigenem Bekunden ihrer Leitung hierbei "gerne" den IS "unterstützt", die Detektion irregulärer Grenzgänger *hinter* der Grenze, nachdem dies *an* der Grenze "versäumt" worden ist, aber nicht als ihre (polizeiliche) "Kernaufgabe" betrachtet; vgl. EG C 1, S. 2ff.

<sup>124</sup> Zum Zeitpunkt der Erhebung waren diese im so genannten "Immigration and Asylum Act" (IAA) von 1999 zusammengefasst, der am 03. April 2000, also gut ein Jahr zuvor, in Kraft getreten war; vgl. Fn. 39.

<sup>125</sup> der als "busiest ferry port in the world" (HO/IS 2000, S. 1) von allen englischen Seehäfen quantitativ mit Abstand am stärksten von einem regelmäßigen Fracht- und (Personen-) Fährverkehr von und zum europäischen Kontinent betroffen war und ist und nicht zuletzt aus diesem Grund als Fallbeispiel für diese Arbeit ausgewählt worden ist.

<sup>126</sup> vgl. HO/IS 2000, S. 1. Als entsprechende "Spezialeinheit" ist das SEPST zwar ansässig bzw. angesiedelt am dortigen "Hover Port", also dort, wo die Luftkissenboote aus Richtung Calais in Frankreich auf der britischen (Haupt-) Insel ankommen, ist aber, von dort aus operierend, für die entsprechend "erweiterte" Frachtkontrolle an *allen* Einreisepunkten des *gesamten* Hafengebietes zuständig; vgl. ebd., S. 3.

worden ist oder werden soll,<sup>127</sup> jedoch auch entsprechende Informationen über bereits bekannte und/oder verdächtige Personen angefordert bzw. eingeholt, ebenso wie solche über beispielsweise (Transport-) Unternehmen, von denen auch bereits bekannt ist, dass sie bei der Einschleusung illegaler Migranten entweder bewusst behilflich sind (so genannte "facilitators") oder dies zumindest dulden bzw. keine ausreichenden Gegen- bzw. (Selbst-) Kontrollmaßnahmen durchführen, wozu sie gemäß CLA (aber) verpflichtet sind.<sup>128</sup> Ein Verdacht ergibt sich laut Angaben des IS "oftmals" allein schon durch das äußere Erscheinungsbild eines Fahrzeuges: Ist beispielsweise ein Kofferraum eines PKW's augenscheinlich nicht vollständig verschlossen oder die Ladefläche eines LKW's offenkundig nicht ausreichend gesichert,<sup>129</sup> dann wird dieses Fahrzeug entsprechend überprüft, weil sich dort eben jemand (selbst) versteckt haben könnte oder aber (durch den Helfer bzw. "facilitator") versteckt worden ist.<sup>130</sup> Zu diesem Zweck existieren im gesamten "South East District" (SED),<sup>131</sup> aber eben auch direkt am Seehafen Dover so genannte Aufklärungsteams. Die Informationen, die im Rahmen eines spezifischen Daten-Pools<sup>132</sup> über ein landesweit vernetztes Computersystem vom SEPST zur Verfügung gestellt und eben *auch* vom IS bzw. dessen Kontrolleuren vor Ort in Dover eingesehen und für ihre Zwecke genutzt werden können, dienen dabei sowohl einer eventuell schnelleren Identifizierung einer bereits "gestellten" Person als auch der Fahndung nach einer bestimmten, eben noch nicht "entdeckten" Person. Auch bestimmte Transporteure, die in den Verdacht der (regelmäßigen und systematischen) Beihilfe zur illegalen Einreise geraten sind, werden dort gespeichert. Erscheint deren Name bei einer solchen Recherche auf dem Bildschirm, dann werden auch sie von den Kontrolleuren inspiziert, die speziell in Dover im Rahmen einer so genannten "Facilitation Support Unit" (FSU) zusammenarbeiten. Dies gestaltet sich dann, wiederum nach Angaben des dortigen IS, in der Form, dass "stichprobenartig" auf den Ladeflächen der

---

<sup>127</sup> Die Unterscheidung zwischen "heimlich" (clandestine) einerseits und "betrügerisch" (deceptive) andererseits entspricht zum einen den im vorangegangenen Absatz weiter oben beschriebenen beiden Varianten der irregulären Grenzüberschreitung und zum anderen den entsprechend darauf basierenden, nachfolgend in Kap. 1.1d beschriebenen ersten beiden (Grund-) Kategorien illegaler Migranten in Großbritannien als eben zwei unterschiedliche Varianten von "illegal entrants"; vgl. als Zusammenfassung insbes. auch Tab. 4, S. 267.

<sup>128</sup> vgl. zur (Selbst-) Haftung von Transportunternehmern auf der Basis des "Carriers Liability Act" HAC 2001, Annex 37 sowie auch nachfolgend bzw. weiter unten in diesem Kapitel.

<sup>129</sup> etwa weil eine Plombierung wieder aufgebrochen werden musste, um nach der "offiziellen" Beladung an einem Lager auf dem Weg zur Grenze auch noch eine mitzuschleusende Person auf der Ladefläche unterzubringen.

<sup>130</sup> vgl. EG C 2, S. 4.

<sup>131</sup> vgl. S. 221 weiter oben in Kap. 1.1b.

<sup>132</sup> in dem sämtliche Informationen über (gefundene wie gesuchte) illegale Migranten und deren (tatsächlichen wie mutmaßlichen) Helfer und Helfershelfer zentral gesammelt werden und die sich die verschiedenen, "zuliefernden" Kontrolleinheiten auf diese Weise wechselseitig einander zur Verfügung stellen können.



den entsprechenden Unternehmen zugeordneten Fahrzeuge nachgesehen wird, ob sich dort eventuell jemand versteckt hält oder versteckt gehalten wird.<sup>133</sup>

Letztere, auch weiter oben bereits erwähnte Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil oft nur sehr schwer zu ermitteln ist, ob etwa ein Kraftfahrer entweder *ohne* sein Wissen oder aber *wissentlich* jemanden über bzw. an die Grenze geschleust oder zumindest versucht hat, dies zu tun. Ist letzteres der Fall und ist er also aktiv und bewusst an der Schleusung beteiligt anstatt in demgegenüber passiver Weise lediglich ohne sein (Mit-) Wissen dafür benutzt worden zu sein, so macht er sich zumindest dann, wenn die Schleusung gelungen ist bzw. erfolgreich war, strafbar bzw. der (Mit-) Täterschaft schuldig und hatte zum Stand der Untersuchung mit einer Haftstrafe von bis zu zehn Jahren zu rechnen.<sup>134</sup> Bevor es aber so weit kommt, gilt es, stichhaltige und ausreichende Beweise für eine solche *aktive* Schleusung zu finden. Dies kann laut IS Dover dann, wenn der Fahrer die Tat leugnet, auch sozusagen auf dem Weg der Umkehrung der Beweislast erfolgen, indem nämlich der "geschleuste" Migrant seinerseits etwa aussagt, dass es ihm unmöglich gewesen wäre, ohne die Hilfe des Fahrers auf die Ladefläche zu gelangen, da diese "eigentlich" gut verschlossen gewesen sei. In diesem Fall müsste nämlich umgekehrt wiederum der Fahrer einen Beweis dafür erbringen, dass dies eben nicht der Fall gewesen ist, womit er aber gleichzeitig zugeben würde, das er gegen die Sicherheitsvorschriften verstoßen hat.<sup>135</sup> Neben eines solchen Geständnisses seitens des Grenzüberschreiters selbst, das den Fahrer (mit-) belastet, gibt es noch zahlreiche andere Wege, einen Fahrer seiner Wissenslichkeit und somit (Mit-) Täterschaft zu überführen. Nach Erfahrung des IS Dover führt etwa auch die Arbeit der Kontrollteams in Form von gezielten Fahndungen nach bereits auffällig gewordenen (kollektiven wie individuellen) Transporteuren "oftmals" zum (Such-) Erfolg. Dabei würde dann allerdings die letztendliche Entscheidung darüber, ob infolge eines solchen Aufgriffs ein (Straf-) Verfahren gegen den/die betreffenden illegale Grenzüberschreiter und/oder deren/dessen Transporteur eingeleitet wird oder nicht, entweder die örtliche, in diesem Fall: Hafenzollpolizei oder die FSU treffen, wobei zusätzlich auch die königliche Staatsanwaltschaft bereits in diesem frühen Stadium (mutmaßlich) daran interessiert sein "dürfte", welches Delikt bzw. welche Delinquenten letzten Endes über die reine Aufdeckung hinaus verfolgt werden (sollen) und was bzw. wer nicht.<sup>136</sup> Die Verantwortung und (Entscheidungs-) Kompetenz hinsichtlich eines weiteren Vorgehens *nach*

---

<sup>133</sup> vgl. EG C 2, S. 4f.

<sup>134</sup> Diese (Freiheits-) *Höchststrafe* war zumindest (noch) zum Zeitpunkt der Erhebung im Februar/März des Jahres 2001 gültig.

<sup>135</sup> vgl. EG C 2, S. 5.

<sup>136</sup> vgl. ebd., S. 6.

einem Aufgriff werden also (auch hier) explizit an andere Organisationen delegiert, so dass der Aufgaben-, Verantwortungs- und Kompetenzbereich des IS bezüglich der "illegalen" Einwanderung allein auf deren zufällige oder gezielte Aufdeckung beschränkt bleibt.

Diese entweder durch den IS Dover selbst durchgeführte oder zumindest von ihm im Rahmen der FSU koordinierte Basisarbeit oder -aufgabe der *direkten*, physischen Migrationskontrolle an den Grenzen bzw. POE's<sup>137</sup> bleibt jedoch von Änderungen der Gesetzgebung und, damit verknüpft, des Strafmaßes in Hinblick auf die Einschleusung illegaler Migranten nicht unberührt. So wirkte etwa zum Zeitpunkt der Erhebung die Ausweitung der Eigentümerverantwortung durch den novellierten CLA von 1999<sup>138</sup> konkret auf Art und Ausmaß dieser Kontrolle(n) zurück, indem sie den (durchaus beabsichtigten) Effekt zeitigte, dass sich, so zumindest die damaligen Erfahrungen des IS Dover, die Kraftfahrer seitdem "deutlich mehr Mühe" geben, ihren (allerdings auch vorher schon bestehenden) Verpflichtungen hinsichtlich der ausreichenden Sicherung ihres Laderaumes nachzukommen, obwohl oder gerade weil anfangs die Einführung derartiger zivilrechtlicher Schritte dazu geführt hat, dass die Anzahl der aufgedeckten und vor allem: entsprechend bestraften Delikte wieder zugenommen hat.<sup>139</sup> Diese also (bis heute) von den Transporteuren offenbar aufgrund der Drohung negativer Sanktionen, die über reine Geld- und Ordnungsstrafen hinaus gehen,<sup>140</sup> sehr ernst genommene Eigen(tümer)verantwortung hat dann wiederum einen doppelten Effekt auf *beiden* Seiten der Migrationskontrolle: Zum einen bedeutet es für die "klandestinen" Migranten, oder wie der IS Dover es ausdrückt: "heimlichen Eindringlinge"<sup>141</sup> selbst, dass es seit ihrer Einführung für sie deutlich schwerer geworden ist, auf einen Laderaum zu gelangen, entweder weil er zu gut gesichert ist und/oder weil der Fahrer nun weniger gewillt ist, das damit erhöhte Risiko einer wissentlichen Schleusung einzugehen. Zum anderen bedeutet es für den IS bzw. die "offizielle", *nicht* private Kontrollseite eine (bereits damals) spürbare Entlastung ihrer Arbeit, da qua CLA offenbar von Beginn an mit einigem Erfolg versucht worden ist, die Fahrzeugkontrollen auf die Transportunternehmen und ihre Fahrer selbst zu verlagern und dabei deren Eigenverantwortung und Unrechtsbewusstsein zu maximieren. Um dann ihrerseits jegliche mit der neuen Rechtslage verknüpften Risiken wiederum zu minimieren, hatte der IS quasi als entsprechende, durchaus eigennützige Hilfestellung einen

---

<sup>137</sup> im Gegensatz zu einer eher *indirekten*, weil prophylaktischen Migrationskontrolle, wie sie etwa die Visapolitik darstellt; vgl. dazu aber bereits Kap. 1.1a weiter oben.

<sup>138</sup> vgl. HAC 2001, Annex 37 sowie zur dortigen Beurteilung der FSU ebd., Annex 22.

<sup>139</sup> vgl. EG C 2, S. 2.

<sup>140</sup> vgl. obige Fn. 134.

<sup>141</sup> vgl. etwa EG C 2, S. 3.

offiziellen Leitfaden mit darauf bezogenen Handlungsanleitungen herausgegeben, der bei den Fahrervereinigungen hinterlegt worden ist, so dass er seitdem für alle Betroffenen zugänglich ist. Hält sich ein Fahrer nachweislich an die dort empfohlenen (Sicherheits-) Vorkehrungen, so trifft ihn selbst dann, wenn sich ein Migrant (wie auch immer) bei ihm bzw. auf der Ladefläche seines LKW's versteckt gehalten hat, keine Schuld und er kann nicht einmal zu einer Geld- bzw. Ordnungsstrafe herangezogen, geschweige denn für ein so genanntes "Immigratonsvergehen" gar mit einer Haftstrafe belangt werden. Anders verhält es sich, wenn umgekehrt die (im wahrsten Sinne des Wortes) vorgeschriebenen Maßnahmen eben nicht oder in zumindest nicht ausreichendem Maße getroffen wurden oder aber dies nicht belegt werden kann bzw. die Beweiskraft hierfür nicht ausreicht. In diesem Fall ist die illegal transportierte Person nicht mehr allein schuldig und für den Fahrer wird zumindest eine entsprechende materielle Strafe gemäß CLA fällig.<sup>142</sup> Diese Aussicht soll die Transporteure davon überzeugen, dass es sich bei der Einschleusung illegaler Migranten, oder aber auch der (Inlands-) Beförderung "unzureichend Ausgewiesener",<sup>143</sup> keinesfalls "nur" um Kavaliersdelikte handelt und sie sich nicht nur bei Wissentlich-, sondern auch bei Fahrlässigkeit (mit-) schuldig machen, um sie auf diese Weise dazu zu zwingen, auf somit quasi-freiwilliger Basis entsprechende, sozusagen "private" Vorfeldkontrollen zu betreiben, die für den "staatlichen" IS wiederum eine Ent-Lastung seiner (Im-)Feldkontrollen bedeutet.

Eine der angesehensten und bedeutendsten britischen (Lastkraft-) Fahrervereinigungen, sowohl, was ihre Mitgliederstärke als auch die Reichweite ihres politischen Einflusses betrifft, ist die so genannte "Road Haulage Association" (RHA) mit Sitz im südenglischen Weybridge.<sup>144</sup> Deren Direktor schätzte zum Zeitpunkt der Erhebung die damalige neue Gesetzeslage so ein, dass die mit ihr verknüpften, seit April 2000 gültigen Verfahrensregeln des bereits erwähnten IAA von 1999<sup>145</sup> teilweise nicht durchführ- und/oder zumutbar sind und eine (finanzielle) "Abstrafung" von Transporteuren und ihren Fahrern, deren Interessen hier aber freilich auch im Stile eines "Lobbyings" offensiv vertreten wurden, einer effektiven

---

<sup>142</sup> Diese belief sich zum Zeitpunkt der Erhebung und laut damaliger Auskunft des IS Dover etwa dann, wenn man "einen Russen ohne Visum vor sich hat", auf 2000 britische Pfund Geldstrafe (vgl. EG C 2, S. 4), unabhängig von den unternehmensinternen Sanktionen bis hin zu einer Suspendierung, die ein solcher Fall unter Umständen nach sich zieht, die aber dann natürlich durch die Justizbehörden exekutiert werden und entsprechend *außerhalb* des Ermessens und der Befugnisse des IS liegen.

<sup>143</sup> d.h. Personen, die sich noch im Land befinden, obwohl sie dies "eigentlich" nicht mehr dürften; vgl. EG C 2, S. 3.

<sup>144</sup> die zusammengenommen mit der so genannten "Freight Transport Association" (FTA) die Interessen der überwiegenden Mehrheit aller britischen LKW-Fahrer vertritt.

<sup>145</sup> vgl. Art. 33ff. IAA 1999: "Civil Penalty: Code of Practice for Vehicles", kritisch zusammengefasst und erläutert in HAC 2001, Annex 14 (inhaltlich) und 38 (statistisch).

Bekämpfung illegaler Migration "eher schadet als nützt".<sup>146</sup> Was die Methoden der (Selbst-) Kontrolle von LKW's durch ihre Fahrer betreffen würde, so wäre es beispielsweise kaum möglich, einen Fahrzeughalter nach jedem Halt und bei jeder Witterung das Dach seines Vehikels "überprüfen" zu lassen, zumal dies auch im Widerspruch zu "bestimmten" Sicherheitsvorkehrungen stünde, die seinem "persönlichen Schutz" dienen.<sup>147</sup> Aus diesen und anderen Gründen hätte es zwar dann auch noch einige diesbezügliche Änderungen bei den Verfahrensdirektiven gegeben, doch wären dies längst nicht so viele gewesen, wie es die RHA (damals) für notwendig befunden hätte.<sup>148</sup> Insofern fühlte man sich also auf dieser (Fahrer-) Seite bei der Entwicklung dieser, den ein Jahr später in Kraft getretenen "neuen" CLA letztlich dann flankierenden Regeln, die bereits 1998 mit Blick auf den "neuen" IAA entwickelt worden waren, nicht zuletzt auch vom daran grundlegend beteiligten IS übergangen und beklagte dabei einen nicht ausreichenden Einfluss auf die entsprechende Gesetzgebung. Überhört worden wäre man überdies auch bei der Einbringung alternativer Lösungsvorschläge in der Entwicklungsphase,<sup>149</sup> die dann aber später in ähnlicher Form doch durch den IS umgesetzt worden wären wie etwa Kontrollen oder zumindest *Kontrollhilfen* an besonders neuralgischen (Vor-) Einwanderungspunkten außerhalb Großbritanniens, für die der französische Seehafen Calais als Pendant zu Dover auf der anderen Seite des Kanals, nicht nur in diesem Fall, als "gutes Beispiel" angeführt wurde.<sup>150</sup> Diese gemeinsam mit der französischen Regierung auf somit bilateralem Wege beschlossenen, auch wechselseitigen Kontrollen, die hier nahezu als "Ideenklau" bewertet wurden,<sup>151</sup> waren jedoch damals, dann wieder ganz entgegen der "ursprünglichen" Vorschläge der RHA, nicht *anstelle* der Eigenkontrollen und später hinzu kommenden "Fahrerstrafen" begonnen worden, sondern *zusätzlich* und davon weitestgehend unabhängig.<sup>152</sup>

---

<sup>146</sup> vgl. EG C 9, S. 2.

<sup>147</sup> vgl. ebd., S. 3, ohne dass diese hier näher definiert und/oder erläutert worden wären.

<sup>148</sup> vgl. ebd.

<sup>149</sup> konkret waren dies in einem so genannten Zehn-Punkte-Plan zusammengefasste Vorschläge zur Einführung von effektiven, weil nicht zuletzt technisch verbesserten *Routinekontrollen* in Bezug auf die *Fahrzeuge* anstelle von punktuellen materiellen Bestrafungen ihrer *Fahrer*, die dadurch als "Sündenböcke" und "falsche" Täter kriminalisiert würden; stattdessen müsste die "große Mehrheit der unschuldigen Fahrer" besser vor der "illegalen" Einwanderung, die sie eher umgekehrt zu deren "ersten potenziellen Opfern" machen würde, "geschützt" werden; vgl. RHA- Pressemeldungen vom 28. Oktober, 16. und 29. Dezember 1998 sowie vom 08. März 2000 als Dokument des letztendlichen Scheiterns dieser versuchten Kooperation bzw. des erfolglosen Versuchs einer Interessenvertretung, sich im Vorfeld einer sie betreffenden Gesetzesänderung nicht nur Verhör zu verschaffen (was ihr zweifelsohne gelungen ist), sondern auch in ihrem (Eigen-) Sinne daran korrigierend mitzuwirken.

<sup>150</sup> vgl. EG C 9, S. 4.

<sup>151</sup> vgl. ebd., S. 4f.

<sup>152</sup> vgl. ebd. sowie zu den wechselseitigen britisch-französischen Kontrollen auch noch Fn. 159.

Desweiteren wollte der "Kopf" (head) der LKW-Fahrer-Lobby entgegen der im vorangegangenen Abschnitt erwähnten Angaben des IS explizit betont wissen, dass es niemand geringerer als die RHA selbst gewesen ist, die "ihren Leuten" (eigene) Richtlinien und so genannte "Checklisten" an die Hand gegeben hätte, um ihre Fahrzeuge effizient zu überprüfen und somit vor "trittbrettfahrenden" illegalen Migranten, und wohl aber auch: sich selbst vor den ihnen dann drohenden Geldstrafen (ML), zu schützen.<sup>153</sup> Die auf diesen ersten, noch als "sinnvoll" und "handhabbar" eingestuften (Eigen-) Entwürfen dann letztlich basierenden und seit April 2000 eben verbindlich gültigen (Fremd-) "Vordrucke" des IS wurden hingegen als "total bürokratisch" gebrandmarkt, da sie beispielsweise nicht nur von den Fahrern, sondern zusätzlich auch von den Beladern der LKW's unterzeichnet werden müssten. Dies würde dann aber paradoxerweise oftmals dazu führen, dass dann, wenn sich letztere weigerten, die Liste "abzusegnen", erstere gegen die Strafe abgesichert wären, da ja jemand anderes seinen allein eigenverantwortlichen (Kontroll-) Verpflichtungen nicht nachgekommen ist und man selbst somit "frei von eigenem Verschulden" wäre; und zwar auch dann, wenn im Nachhinein noch "Illegale" an Bord eines Fahrzeuges gefunden würden.<sup>154</sup> Solange alle geforderten "Checks" mitsamt der so genannten CO2-Tests<sup>155</sup> seitens des Fahrers durchgeführt und als solche auch dokumentiert worden sind, würde auch in solchen Fällen, um die es ja eigentlich ginge, "absurderweise" eben *keine* Strafe erhoben. Umgekehrt würde die Strafe von (zum Zeitpunkt der Untersuchung noch) 2000 britischen Pfund pro "illegalem" Migranten aber dann *sofort* fällig werden, wenn etwaige Erklärungen des Fahrers in Bezug auf dessen Aufenthalt im, an oder auf dem Fahrzeug durch den IS nicht akzeptiert würden, vor allem, wenn und weil eben die entsprechenden Kontrollen nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. In den meisten solcher Fälle würde es allerdings genügen, wenn die verantwortliche Transportfirma bzw. Spedition zunächst einmal eine finanzielle Sicherheit für ihren Fahrer auslegt, wohingegen in einigen anderen Fällen aber auch etwa die Hälfte der je nach Anzahl der "menschlichen Funde" anfallenden Summe bereits unmittelbar vor Ort gezahlt werden müsste.<sup>156</sup> Wird dieser oder jener Forderung, etwa aus Gründen mangelnder Liquidität, nicht Folge geleistet, so wird das Fahrzeug und/oder dessen Ladung bzw. Fracht "bis auf weiteres" beschlagnahmt. Der Eigentümer und/oder dessen Fahrer erhält dann ab diesem Zeitpunkt eine Frist von 30 Tagen, um gegen die

---

<sup>153</sup> vgl. EG C 9, S. 6.

<sup>154</sup> vgl. ebd., S. 7f.

<sup>155</sup> wie sie bereits in Bezug auf die österreichischen Fahrzeugkontrollen weiter oben in Kap. B 1.1a beschrieben worden sind; vgl. ebd., insbes. Fn. 55.

<sup>156</sup> vgl. EG C 9, S. 3: Befanden sich zum Beispiel sechs illegale Migranten "an Bord", so summierte sich, zumindest zum damaligen Zeitpunkt, entsprechend die Höhe der (Geld-) Strafe auf insgesamt 12.000 Pfund.

Konfiszierung schriftlich Einspruch bei der Verwaltungsabteilung des IS einzulegen. Wird diesem stattgegeben, und dies ist bzw. war laut (damaliger) Auskunft/Einschätzung der RHA "recht oft" der Fall,<sup>157</sup> so wird das Fahrzeug und/oder die Fracht zurückgegeben und/oder eine als (nicht ausreichende) Sicherheit bereits überwiesene Summe zurückerstattet. Die als "aufgedrückt" empfundenen und den Kontrolldruck auf die Fährbetriebe und Spediteure und deren Mitarbeiter bzw. Fahrzeugführer verlagernden bzw. "ablenkenden" Geldstrafen sind zudem unter Umständen auch kontraproduktiv in Hinblick auf die Bekämpfung illegaler Migration, zu der sie eigentlich einen Beitrag leisten sollten. Denn genau an der Stelle, wo nach Erfahrung der RHA vor deren Einführung ein LKW-Fahrer einen sozusagen "blinden" und somit "illegalen" Passagier "sofort" entweder der Polizei, dem Zoll oder dem IS gemeldet hätte, würde ihn nach In-Kraft-Treten der "civil penalty"-Gesetzgebung die drohende negative finanzielle Sanktion eher davor zurückschrecken lassen, genau dies zu tun. Statt sich seine Ehrlichkeit mit einer Geldstrafe "belohnen" zu lassen, wäre es (verständlicherweise) seit dieser paradoxen Aussicht "üblich", die "entdeckte" menschliche Fracht bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit in ihre "Freiheit" zu entlassen, statt sie (wie zuvor) einer der (drei) zuständigen Behörden zu melden. Insofern würde die (damals noch) neue Gesetzgebung im Grunde mehr Probleme schaffen als dieselben zu lösen und die Regierung hätte somit quasi selbstverschuldet seit deren Implementierung noch weniger als vorher eine "Vorstellung" darüber, wie viele "illegale" Migranten sich denn tatsächlich in Großbritannien aufhalten.<sup>158</sup>

Die Ausweitung der Eigen(tümer)verantwortung bzw. -haftung gemäß CLA galt zum Zeitpunkt der Erhebung in erster Linie für (Last-) Kraftfahrzeuge und eventuell dahinter stehende (Straßen-) Transportunternehmen, aber auch etwa für Fährunternehmen bzw. Betreiberfirmen von Seefähren, sofern diese auch LKW's transportieren. Sie galt (noch) nicht für Züge wie den so genannten Eurostar, der über den Kanaltunnel die einzige Quasi-Landverbindung und somit "graue" Grenze zwischen den britischen Inseln und dem europäischen Festland herstellt,<sup>159</sup> und auch nicht für Busse, obwohl eine diesbezügliche

---

<sup>157</sup> vgl. EG C 9, S. 4.

<sup>158</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>159</sup> In Hinblick auf Eurostar sah der IS Dover das "Hauptproblem" seinerzeit darin, dass die Befugnisse des Betreibers durch das französische Recht insofern eingeschränkt wurden, als die französischen Beamten hier keinerlei Identitätsüberprüfungen vornehmen durften (vgl. EG C 2, S. 3f.). Allerdings befasste sich das französische Parlament just zum Zeitpunkt der Erhebung damit, eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen, die es erlauben würde, zumindest (im Innern der) Züge bereits auf französischem Staats- bzw. Hoheitsgebiet zu kontrollieren, was bis dahin eben auch nicht möglich bzw. erlaubt gewesen ist. Zudem sprach sich der IS Dover dafür aus, sozusagen flächendeckend (auch) an dieser "grauen" Grenze wechselseitige (Personen-) Kontrollen zu etablieren, d.h. eine französische am britischen "Ausgang" des Tunnels in Folkestone und/oder Endpunkt des Zuges in London-Waterloo und umgekehrt eine britische etwa am Nordbahnhof (Gare du Nord) in Paris (vgl. EG C 2, S. 4). Zum damaligen Zeitpunkt existierten derartige Kontrollen lediglich in

Extension damals bereits "angedacht" war, aber eben noch nicht angewendet wurde. Der bis dahin einzige Fährbetreiber, der laut damaliger Auskunft des IS Dover "von sich aus", wenn auch nicht im *direkten* Sinne freiwillig, systematische LKW-Kontrollen bereits "on-board" auf seinen Schiffen und noch vor deren Ankunft im POE Dover betrieben hatte, war die Firma "P&O Stena". Zusätzlich waren von diesem Unternehmen einige Fahrzeuge sogar bereits "pre-board" durchsucht worden, also *bevor* sie am Ablegehafen an Bord gegangen waren, was die Anzahl der über diesen Weg kommenden "Eindringlinge" drastisch reduziert hätte. Demgegenüber wäre jedoch die Anzahl der "geschnappten" illegalen Einwanderer in denjenigen Häfen, die *Fracht* aus Frankreich geliefert bekommen, "nicht großartig", aber wohl doch leicht oder zumindest "wahrnehmbar" gestiegen, seit P&O begonnen hat, diese Kontrollen durchzuführen,<sup>160</sup> was m.E. auf eine damals beginnende, daraus resultierende Verlagerung des (Kontroll-) Problems von Passagier- hin zu Frachthäfen hindeuten könnte. Abgesehen von dieser Ausnahme in Form einer sozusagen von *einem* Unternehmen im Alleingang initiierten und durchgeführten privaten Vor-Zugangskontrolle, die seinerzeit im übrigen auch von der RHA goutiert worden war,<sup>161</sup> nahmen und nehmen nahezu *alle* Fährbetreiber als durch den CLA vorgesehene Mindestanforderung Passkontrollen vor, wobei auch dies, zumindest nach damaliger Einschätzung des IS Dover, "einige" besser oder effektiver tun als eben andere.<sup>162</sup> Bleiben diese ganz aus und stellt sich dann bei der Einreisekontrolle in Dover zum Beispiel heraus, dass jemand aus einem visumpflichtigen Staat ohne das entsprechende Papier einreisen will, so wird auch in diesem Fall, ähnlich wie in dem des LKW-Fahrers entsprechend der Beschreibung weiter oben, das betroffene Fährunternehmen auf der Grundlage der "civil penalty"-Gesetzgebung (damals wie heute) mit der vollen Härte des darin enthaltenen Strafmaßes sanktioniert.

Was die konkrete Zusammenarbeit der drei an der Migrationskontrolle beteiligten Behörden am Seehafen Dover betrifft, so wurde diese vom örtlichen IS vor allem auch deswegen als "insgesamt gut" oder "im allgemeinen gut funktionierend" beschrieben, weil "leichte Spannungen", zu denen es immer dann kommen würde, wenn sich die einzelnen Teams

---

Coquelles am französischen "Ausgang" und in Cheriton bei Folkestone. Dort hatten Briten und Franzosen spiegelbildlich auf dem jeweiligen Boden des anderen Kontrollstationen zur Überwachung des Tunnelverkehrs mit Shuttle-Zügen als so genannte "juxtaposed controls" bereits eingerichtet. Dies macht angesichts der Tatsache, dass sich der Großteil des "Problemverkehrs", wie es der IS Dover "fairerweise" damals ausgedrückt hat (vgl. ebd.), weg vom Kontinent und hin zur Insel bewegt, für die britische Seite weitaus mehr "Sinn" als für die französische, die von einem solchen Austausch in Hinblick auf eine mögliche Entlastung der eigenen Kontrollen (damals wie heute) entsprechend weniger profitiert.

<sup>160</sup> vgl. EG C 2, S. 3 sowie ebd., S. 6, wo dies, noch einmal zusammenfassend, als ein "etwas widersprüchlicher Effekt" interpretiert worden ist.

<sup>161</sup> vgl. die entsprechende RHA-Pressemitteilung vom 04. Dezember 2000.

"manchmal", aber eben nur "selten" einmal "in die Quere" kämen, durch die guten und dabei zum Teil auch persönlichen Kontakte untereinander schnell auch wieder ausgeräumt bzw. "geklärt" werden könnten.<sup>163</sup> Dabei wurde aber gleichzeitig konzediert, dass allgemein dann, wenn sich die beteiligten Personen vor Ort eben nicht so gut untereinander kennen würden wie in diesem speziellen Fall, sich "oftmals" eben nicht verhindern ließe, dass (Kontroll-) Arbeiten zweifach oder gar dreifach ausgeführt werden, da eben dann die Kommunikation und Koordination der Aufgaben eben nicht so "relativ" gut funktionieren würde wie in Dover. Dort war und ist die Arbeitsteilung zwischen IS, Zoll und Polizei dergestalt organisiert, dass die Pass- bzw. Identitätskontrollen allein dem IS vorbehalten bleiben und es in diesem Bereich der Personenkontrolle dann auch entsprechend wenig Reibungspunkte und Spannungs- bzw. Konfliktpotenziale gibt. Bei den Frachtkontrollen würde es hingegen laut (damaliger) Erfahrung/Einschätzung des IS schon vergleichsweise "eher" hin und wieder "eng", weil es dort nur insgesamt drei Kontrollstationen für ankommende Fahrzeuge geben würde, die paritätisch für jeweils eine der drei verschiedenen Kontrollinstanzen reserviert wären. Dabei würde aber die Polizei ihr diesbezügliches (Platz-) "Recht" nur selten nutzen und "ihren" entsprechenden Kontrollbereich dann "lieber" dem Zoll überlassen, um sich selbst ganz auf die Aufgabe der Terrorismusbekämpfung konzentrieren zu können, die somit offenbar bereits *vor* den Ereignissen des 11. September 2001 als ein entscheidendes, wenn nicht gar als Hauptaufgabengebiet der an einem POE ansässigen Polizei definiert worden ist.<sup>164</sup> Da die (Kontroll-) Problemstellungen je nach Art und Lage eines solchen POE mehr oder minder stark variieren und damit auch die darauf zugeschnittenen Anforderungen, die an eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Instanzen gestellt werden, differieren (können), verfügen nicht alle POE's über eine derart besondere, (weil) behördenübergreifende Einrichtung zur speziellen Inspektion und Durchsuchung von Fahrzeugen, wie sie die bereits weiter oben erwähnte FSU in Dover darstellt. Sie scheint aber ein besonders gutes Beispiel für eine gelungene inter-administrative Kooperation zu sein, da hier Mitarbeiter des (zivilen) IS und der (bewaffneten) Polizei nicht nur relativ "erfolgreich" zusammen arbeiten,<sup>165</sup> sondern auch *gemeinsam* sowohl für die Verwaltung als auch für die spezifische Verwendung

---

<sup>162</sup> vgl. EG C 2, S. 4, ohne, dass dort/dabei aber konkrete Firmennamen genannt worden wären.

<sup>163</sup> vgl. EG C 2, S. 5.

<sup>164</sup> vgl. ebd., S. 6. Die scheinbar zunehmende Verschmelzung, Überlappung und politisch angeleitete Synchronisierung von Migrationskontrolle und Terrorismusbekämpfung *nach* diesen Ereignissen konnte und sollte in dieser Arbeit nicht mehr dezidiert berücksichtigt werden; zum Zeitrahmen der ihr zugrunde liegenden Untersuchung vgl. aber auch in ihrer Einleitung, S. 5 f.

<sup>165</sup> Nach damaliger Auskunft des daran beteiligten IS konnten seit Bestehen der FSU und bis zum Zeitpunkt der Erhebung rund hundert Verfahren gegen "illegale" Migrationshelfer jährlich über sie vermittelt eingeleitet werden, wobei die gegen die "facilitators" verhängten Haftstrafen von drei Monaten bis hin zu zwei Jahren reichen würden, was in der Summe als "ausgezeichnete Arbeit" bewertet wurde; vgl. EG C 2, S. 9.



und Ausgestaltung dieser Organisationseinheit verantwortlich zeichnen.<sup>166</sup> Das ändert aber nichts daran, dass es sich dennoch um Mitarbeiter strukturell wie inhaltlich ganz unterschiedlicher Behörden handelt, die sich (damals wie heute) auch informationstechnisch entsprechend aus jeweils verschiedenen, dabei aber je "eigenen" Datenbanken bedienen. Dabei wäre nach Angaben des IS sowohl die jeweilige Art, *wie* Informationen gesammelt werden, als auch der jeweilige Zweck, *wofür* sie dann verwendet werden, zu unterschiedlich, um eine einzige, große zentrale Datenbank einzurichten, die allen verschiedenen Ansprüchen gerecht werden könnte. Daraus wurde dann geschlossen, dass es leichter wäre, die "Datenstrukturen" so (unterschiedlich, aber spezifisch) zu belassen, wie sie sind, und stattdessen die eben auch und vor allem durch Einrichtungen wie die FSU möglich gewordenen Ausweitungen und Intensivierungen des Informationsaustausches für gemeinsame, aber auch jeweilige (Fahndungs-, Aufdeckungs- und Aufklärungs-) Zwecke "auszunutzen".<sup>167</sup>

In ähnlicher Weise wurde seitens des IS Dover auch der zum Zeitpunkt der Erhebung "aktuelle" und dabei auch politisch-offizielle Gedanke eingeschätzt, dass statt der bisherigen, etablierten Form der Arbeitsteilung eine einzige, einheitliche Kontrollinstanz die Effektivität und Effizienz der Grenzkontrollen an den POE's möglicherweise (noch einmal) erhöhen bzw. maximieren könnte.<sup>168</sup> Denn auch diesbezüglich wurde hier eine (noch) engere Zusammenarbeit zwischen den drei beteiligten Behörden als bisher gegenüber der Einrichtung einer neuen, einzigen Behörde bevorzugt und dies damit begründet, dass es (hypothetisch) für letztere sehr schwer wäre, den unterschiedlichen Rollen, die Polizei, Zoll und IS bei der Migrationskontrolle auf ihre je eigene Weise spielen bzw. ausgestalten und der entsprechenden Vielfalt der damit verbundenen (Kontroll-) Aufgaben gerecht zu werden, wobei es sogar für schlicht "unmöglich" gehalten wurde, dass eine einzige Kontrollinstanz dies alles gleichermaßen "abdecken" könnte.<sup>169</sup> Dies deckt sich zudem weitestgehend mit der damaligen Einschätzung des IS Gatwick, der auch eine demgegenüber "vernünftige" Arbeitsteilung zwischen den an der Einreisekontrolle beteiligten Behörden präferiert hatte.<sup>170</sup> Wichtig wäre seiner Ansicht nach hierbei vor allem eine effektive Zusammenarbeit im, einmal mehr in expliziter Abgrenzung zur "höheren" politischen Ebene, operativen Bereich,

---

<sup>166</sup> im Unterschied etwa auch zur im vorangegangenen Kap. 1.1b beschriebenen Situation am Flughafen Gatwick, wo die Aufgaben (-bereiche) von IS einerseits und Polizei andererseits klar voneinander abgegrenzt sind.

<sup>167</sup> vgl. EG C 2, S. 9.

<sup>168</sup> vgl. z.B. HAC 2001, Abs. 88-95.

<sup>169</sup> vgl. EG C 2, S. 10.

<sup>170</sup> vgl. EG C 10, S. 9.

wobei das Zusammenwirken der verschiedenen Organisationen als bis dato schon "relativ gut" beurteilt worden ist.<sup>171</sup> Allerdings würden sich dabei sowohl die Polizei als auch die Zollbehörde "sehr stark" auf den IS verlassen, der bei diesen beiden anderen Kontrollorganen offenbar in dem Ruf stünde, "besonders gründlich" zu sein. Da beispielsweise die Polizei genauestens wissen würde, was der IS tut, und sich deshalb auf dessen (Kontroll-) Arbeit verlässt, wären die Polizei-, aber auch Zollkontrollen an den POE's "wesentlich selektiver" als die demgegenüber allgemeineren Einreisekontrollen durch den IS. Letztere würden als eine "Art Filter" fungieren, auf den dann die "spezielleren" Kontrollen durch die anderen beiden Behörden aufbauen könnten, da der IS zunächst einmal jeden Passagier angucken, dabei verdächtige Personen herauspicken und somit für weiter gehende Inspektionen sozusagen "vorfiltern" würde.<sup>172</sup> Gegen eine zusammengefasste Grenzkontrolleinheit ohne gut voneinander abgegrenzte und klar umrissene Einsatzgebiete der einzelnen Bestandteile würde zudem auch sprechen, dass sich sowohl Zoll als auch Polizei nicht hinreichend darüber bewusst wären, wie "komplex" Immigrationskontrollen, inklusive "Asylangelegenheiten",<sup>173</sup> im Laufe der Zeit geworden wären.<sup>174</sup> Insofern sah und sieht sich, zumindest in diesem Fall, der IS aufgrund seines allgemeineren Kontrollansatzes selbst noch am ehesten in der Lage, das "gesamte Spektrum" zu bearbeiten, was dem andernorts als "gut funktionierend" gelobten Ansatz der zwischenbehördlichen Arbeitsteilung ein wenig widersprechen mag.<sup>175</sup> Dennoch hatte sich, laut Auskunft des sich dem rein *operativen* Bereich verpflichtet fühlenden IS Gatwick, im demgegenüber *politischen* Bereich auch der damalige britische Innenminister als dessen "oberster Dienstherr" seinerzeit ausdrücklich gegen den aus seinem eigenen Ministerium stammenden Vorschlag gewandt, dass die bislang drei an der Grenzkontrolle partizipierenden Behörden sich hin zu einer einzigen Grenzschutzbehörde (nach deutschem Vorbild)<sup>176</sup> "entwickeln" bzw. dazu zusammenwachsen sollen. Vielmehr sollten auch nach dessen "offizieller" damaliger Ansicht die einzelnen Behörden ihre jeweils speziellen Aufgabengebiete behalten und ihre darauf zugeschnittenen Kompetenzen und Fähigkeiten erweitern und vertiefen.<sup>177</sup> Dies ist m.E. aber nur dann möglich, so lange und so weit die bereits etablierte Arbeitsteilung gut und reibungslos funktioniert und dies auch von allen Beteiligten an allen Standorten auch so eingeschätzt wird, was jedoch zumindest auf der

---

<sup>171</sup> vgl. ebd., S. 8.

<sup>172</sup> vgl. EG C 10, S. 6f.

<sup>173</sup> vgl. dazu aber etwas genauer das noch folgende Kap. D 2.

<sup>174</sup> vgl. EG C 10, S. 7.

<sup>175</sup> vgl. ebd. sowie, in leichter Abweichung, EG C 2, S. 3.

<sup>176</sup> vgl. die Ausführungen zum deutschen BGS in Kap. C 1.1 und hierbei insbes. zu dessen (Organisations- und Entwicklungs-) Geschichte Fn. 3.

<sup>177</sup> vgl. EG C 10, S. 9.

Grundlage der im Rahmen dieser Arbeit geführten Expertengespräche nur mehr oder weniger der Fall zu sein scheint.

#### 1.1d: Nach-Zugangskategorisierung illegaler Migranten

Im allgemeinen lassen sich in Bezug auf diejenigen Personen, welche die britische Ankunfts- bzw. (Bei-) Zugangskontrolle erfolgreich umgehen oder "austricksen", drei Hauptkategorien so genannter "Immigrationsstraftäter" (immigration offenders) oder "illegaler" Migranten voneinander unterscheiden:<sup>178</sup> Zum einen die so genannten "illegalen Zugänge" (illegal entrants), die sich wiederum in die beiden Unterkategorien "heimlich" (clandestine) und "betrügerisch" (deceptive) aufspalten, dann zweitens diejenigen, die nach Ablauf ihrer Aufenthaltsfrist dennoch im Land verbleiben (overstayers) und schließlich drittens Migranten, die, unabhängig vom Modus ihrer Einreise, unerlaubt oder illegal in Großbritannien arbeiten, d.h. ohne eine entsprechende (Arbeits-) Genehmigung in einem somit "verdeckten" Beschäftigungsverhältnis stehen (workers-in-breach). Da eine solche politisch-rechtliche Differenzierung zwischen verschiedenen Status der Illegalität im Zusammenhang mit Migration erst mit der Zunahme irregulärer Einwanderungen auf die Insel seit der "Zeitenwende" Ende der 1980er Jahre einzusetzen begann,<sup>179</sup> ist davon auszugehen, dass diejenigen Entscheidungsträger, die für das (ursprüngliche) Einwanderungsgesetz (IA) von 1971 verantwortlich zeichnen,<sup>180</sup> noch weit davon entfernt gewesen sind und auch keinen Anlass dazu gehabt bzw. gesehen haben, eine solche Sub-Kategorisierung, die freilich auch die Möglichkeiten einer politisch-rechtlich "bewussten" Illegalisierung von Migration oder Migranten potenziert, vorzunehmen. Zu dieser Zeit war das noch nicht weit verbreitete oder zumindest noch nicht als politisches "Problem" wahrgenommene Phänomen der illegalen Migration wohl beschränkt auf das, was inzwischen als "heimliche" oder: klandestine Migration nur noch als *eine* mögliche Form des irregulären Zugangs zum Territorium betrachtet wird. Der klandestine Migrant erreicht das Territorium eines Staates in der Regel "versteckt" entweder im Kofferraum eines Kraftfahrzeuges oder im Laderaum oder Container eines Lastkraftwagens. Neben dem vorübergehenden Unterschlupf in diesen Vehikeln, die im britischen Fall zur Überschreitung der Seegrenze dann wiederum auf Schiffe oder aber in den

---

<sup>178</sup> vgl. auch Tab. 4 weiter unten.

<sup>179</sup> und somit "hinter dem (Eisernen) Vorhang" in seiner historisch-zeitlichen Dimension; vgl. dazu aber (einmal mehr) in der Einleitung, S. 5 f.

<sup>180</sup> vgl. Fn. 35 weiter oben.

Eurostar-Zug verladen werden müssen, können die "blauen" und dabei eben, wie im Falle des Kanaltunnels, nicht immer zwingend "nassen" Grenzen des Landes aber auch auf andere, jedoch weitaus seltenere, weil aufwändigere und/oder teurere Arten auf unbeobachtete und ungesehene Weise überschritten bzw. überwunden werden: Nämlich entweder mit Hilfe eines kleineren, privaten Flugzeuges, das die Luftraumüberwachung zu unterlaufen bzw. in einem solchen Fall wohl eher: zu überfliegen und dann auf einem kleineren, nicht regelmäßig bewachten oder zumindest nicht systematisch kontrolliertem *Flugplatz*, und eben nicht: *Flughafen* im Sinne eines "offiziellen" POE, zu landen in der Lage ist oder aber mittels kleinerer Boote über den britischen (Ärmel-) Kanal zu einem der nicht oder zumindest nicht "rund um die Uhr" bewachten Strände der englischen Süd- und/oder Südostküste. Da dieses Gewässer aber für derartige Unterfangen oftmals zu stürmisch und unwägbar ist, stellt dieser Weg die wohl die riskanteste Alternative eines klandestinen Zugangs zum britischen Territorium dar. Als solcher zielt dieser im Gegensatz zum betrügerischen oder: dezeptivem via gefälschter Papiere und/oder Angaben<sup>181</sup> darauf ab, die Grenzkontrollen komplett zu vermeiden bzw. sie eben *nicht sichtbar* bzw. auf bewusst invisibilisierte Weise zu umgehen.

Diese Differenzierung in zwei unterschiedliche Varianten des "illegalen Zugangs" zum britischen Territorium wurde dann, nach Angaben des ISED, etwa seit Mitte der 1970er Jahre durch "die Gerichte" als eben *auch* eine rechtliche konzeptualisiert und erarbeitet,<sup>182</sup> die seither wohl ganz im Sinne der Einheit d(ies)er Differenz deutlich machen soll, dass auch die, sich damals allmählich häufenden, Fälle des Betrugs von Grenz- und/oder Zollbeamten unter die Kategorie des "illegalen Zugangs" fallen und somit ebenso wie die "heimlichen" Grenzüberschreitungen explizit als Immigrationsdelikte aufzufassen sind. Diese zweite Form des irregulären Landganges als sozusagen "falscher" oder gefälschter statt (lediglich) "nicht gesehener" Zugang beschränkt sich, wiederum nach Auskunft der "operativen" Abteilung des ISED, allerdings nicht auf den Sachverhalt der Vorlage falscher oder gefälschter Einreisedokumente und/oder der Vortäuschung falscher Tatsachen in Bezug etwa auf Aufenthaltsdauer und/oder –zweck gegenüber einem IO bei der unmittelbaren Grenzkontrolle an einem POE, sondern wird erst dann rechtlich relevant, wenn diese Täuschung bzw. der Täuschungs*versuch* materieller Natur ist, d.h. es muss nachgewiesen bzw. nachweisbar gemacht werden, dass der verdächtigen Person der (Territorial-) Zugang *sofort* verwehrt worden wäre, wenn sie es *nicht* mit der Anwendung betrügerischer Mittel versucht hätte. Wenn aber jemand angeben würde, etwa für eine bestimmte, befristete Zeitdauer ein

---

<sup>181</sup> der im folgenden Abschnitt genauer erläutert werden wird.

Familienmitglied besuchen zu wollen und sonst aber niemanden in Großbritannien zu kennen, sich dann später jedoch (zufällig) herausstellen würde, dass beispielsweise an einem anderen Ort im Land noch ein anderes Familienmitglied der selben Person lebt, dann wäre der- oder diejenige *kein* illegaler Zugang, *obwohl* er oder sie ja nicht die Wahrheit gesagt hätte.<sup>183</sup> Denn da in einem solchen Fall davon ausgegangen würde, dass die wahre (und einzige) Absicht dieser Person darin besteht, eben das eine, angegebene Familienmitglied zu besuchen, wäre die Existenz des anderen rechtlich irrelevant und würde somit nicht als vorsätzliche oder materielle Täuschung gelten, sondern entweder als (unbeabsichtigtes) Versäumnis, dieses anzugeben oder, höchstensfalls, als (absichtliche) Unterschlagung dieser bestimmten Information, die aber selbst dann als für den "eentlichen" Aufenthaltszweck irrelevant eingestuft würde. Andererseits bestünde aber natürlich auch die umgekehrte Möglichkeit, dass die Existenz des anderen Familienmitglieds aus einem bestimmten aufenthalts- und/oder arbeitsrechtlich relevanten Grund nicht mitgeteilt worden ist, etwa wenn durch diese Person eine Arbeitsmöglichkeit in Aussicht gestellt würde, ohne dass dafür eine entsprechende Erlaubnis vorhanden wäre. In diesem Fall, bei dem der Besuch des anderen Familienmitglieds nur ein Vorwand wäre, um ins Land zu gelangen und das eigentliche Motiv vorenthalten wird, wäre die Einreise dann verweigert worden, wenn dies nachweislich offen gelegt und nachvollzogen werden könnte. Denn die Täuschung bezöge sich hier nicht lediglich auf die Existenz dieses Familienmitglieds, sondern auf ein mit ihr verknüpftes Einreisemotiv, das ohne eine Arbeitserlaubnis nicht geltend gemacht werden könnte, und wäre deshalb "materiell". Das kontrolltechnische Problem besteht nach (damaliger) Einschätzung des "IS Operations" aber darin, dass darüber, um welche Art von Täuschung es sich handelt, oftmals erst "im Nachhinein" entschieden werden kann, also dann, wenn sich die entsprechende Person bereits im Land aufhält. Nur in den seltensten Fällen könnte ein betrügerischer Zugang dieser "mündlichen" Art, anders als bei so genannten "Inadequately Documented Passengers" (IDP's) mit gefälschten (Einreise-) Dokumenten,<sup>184</sup> bereits unmittelbar *an* der Grenze festgestellt werden.<sup>185</sup> Da sich aber wiederum die Kontrollen *hinter* der britischen Grenze wiederum in (quantitativen) Grenzen halten,<sup>186</sup> muss davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl solcher Fälle nicht aufgedeckt wird.

---

<sup>182</sup> vgl. EG C 11, S. 7, ohne dass dies dort zeitlich und/oder inhaltlich weiter spezifiziert worden wäre.

<sup>183</sup> vgl. EG C 11, S. 4.

<sup>184</sup> vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 1.1b weiter oben.

<sup>185</sup> vgl. EG C 11, S. 6.

<sup>186</sup> vgl. dazu aber das noch folgende Kap. 3.1.

Das gleiche gilt für die zweite Hauptkategorie von Migrationsvergehen, die aber im Gegensatz zu den in den beschriebenen zwei Varianten auftretenden illegalen Zugängen erst eben dort, also im Inland entsteht. Es handelt sich dabei um Personen, die etwa, um bei dem Beispiel zu bleiben, zwar tatsächlich lediglich ein Familienmitglied besuchen, dann aber über den angegebenen Zeitraum hinaus im Land verbleiben und somit die Frist für ihren Aufenthalt überschreiten. Da aber laut ISED in diesen Fällen zunächst davon ausgegangen wird, dass der längere Aufenthalt nicht von Beginn an vorgesehen oder geplant war und es sich somit nicht um eine bewusste Täuschung im Sinne der Erschleichung eines länger als erlaubten Aufenthalts handelt, gelten (auch) diese Migranten erst einmal nicht als illegale Zugänge, sondern lediglich als (versehentliche) Fristüberschreiter (*overstayers*).<sup>187</sup> Neben der zugangsrechtlichen und dieser formal *aufenthaltsrechtlichen* Illegalität gibt es schließlich als dritte (Basis-) Kategorie die *arbeitsrechtliche* Illegalität. In den meisten Fällen ist eine kurzfristige Einreise- und Aufenthaltserlaubnis, etwa als Tourist, verknüpft mit einem ausdrücklichem Verbot, während dieser Zeit im Land eine Beschäftigung irgendeiner Art aufzunehmen. Viele aber, vor allem der Personen, die Verwandtschaftsbesuche unternehmen, so die Einschätzung und Erfahrung der Leitung des "IS Operations", suchen oder finden während ihres Aufenthalts eine "oftmals einfache" Arbeit, etwa in Fabriken, auf Bauernhöfen, Baustellen oder in Restaurants, womit mit Produktion, Land- und Bauwirtschaft und Gastronomie die häufigsten Bereiche, in denen illegale Ausländerbeschäftigung (nicht nur) in Großbritannien anzutreffen ist, (auch hier) genannt worden sind.<sup>188</sup> Die dort beschäftigten, so genannten "workers-in-breach", also solche Arbeiter, die mit ihrer Beschäftigung gegen das Arbeitsverbot bei nur temporären Aufenthalten und damit gegen die (nationalen) Einwanderungsregeln verstoßen bzw. eben diese "brechen", gelten neben den beiden Formen "illegaler Zugänge" (*illegal entries* bzw. *entrants*)<sup>189</sup> und den Fristüberschreitern (*overstayers*) als dritte Hauptkategorie illegaler Migranten in Großbritannien.<sup>190</sup> Eine weitere, vierte Kategorie, die aber für die *direkte*, an dem konkreten Wanderungsvorgang orientierte Migrationskontrolle eher unerheblich ist,<sup>191</sup> ist die der so genannten kriminellen Ausländer (*criminal foreigners*). Die Einheit dieser kontrollpraktischen de jure Differenzierung spiegelt

---

<sup>187</sup> vgl. EG C 11, S. 7.

<sup>188</sup> vgl. ebd., S. 8 sowie zur Kontrolle bzw. Nicht-Kontrolle der Ausländerbeschäftigung in Großbritannien das weiter unten folgende Kap. 3.2.

<sup>189</sup> Diese beiden alternativen Formulierungen wurden und werden in den Redeweisen der britischen Behörden häufig synonym verwendet, wenngleich die Anzahl der Zugänge (*entries*) die der Zugänger (*entrants*) in der Regel übersteigt, da viele Migranten sich von gescheiterten Erst-, Zweit- oder gar Dritt- oder noch mehr Versuchen des "Landganges" nicht davon abhalten lassen, es (immer wieder) erneut zu probieren. Durch die Gleichsetzung von Personen und Zugangversuchen sind dann entsprechende statistische Tricks möglich, die es erlauben, die Zahlen je nach politischem Bedarf nach oben oder nach unten zu „korrigieren“.

<sup>190</sup> vgl. wiederum folgende Tab. 4.

sich de facto in bestimmten überlappenden Formen doppelter oder multipler Illegalität wider, da etwa diejenigen, die ohne Erlaubnis arbeiten, in vielen Fällen auch ihre Aufenthaltsfristen überschreiten oder aber gar nicht erst "regulär" bzw. rechtmäßig "an" bzw. ins Land gelangt sind.

<i>bei</i> Zugang (at-entry)	<i>Nach</i> Zugang (after-entry)	Maßnahmen (enforcement)
"illegale Zugänge" (illegal entrants):		Aufdeckung
1. "heimlich" (clandestine)		Festnahme Rückführung
2. "betrügerisch" (deceptive)		Rückführung (physisch)
	3. "Fristüberschreiter" (overstayers)	Regularisierung
	4. "illegal Beschäftigte" (workers-in-breach)	Rückführung (administrativ)
	5. "kriminelle Ausländer" (criminal foreigners)	Festnahme Deportation

Tab. 4 : Kategorien illegaler Migranten in Großbritannien

Die drei auf dem britischen Territorium entweder (at-entry) ankommenden oder (after-entry) ansässigen Haupttypen so genannter "immigration offenders", nämlich "illegal entrants" (in ihren beiden Ausprägungen 1 und 2), "overstayers" (3) und "workers-in-breach" (4) plus diejenigen, denen der Zugang bereits an der Grenze verweigert wird ("passengers refused to enter"), können, zumindest formal, von einem IO entweder *aus* diesem Territorium entfernt (*removed*) oder aber *an* dessen Grenzen zurückgewiesen (*refused*) werden. Dabei hat ein solcher *ziviler* Beamter<sup>192</sup> eine *direkte*, explizite bzw. rechtlich verankerte Verfügungsgewalt über die Ausführung eines solchen Schrittes, d.h. die Delinquenten müssen, zumindest bei eindeutigen Fällen, nicht vorgängig vor Gericht gestellt werden, sondern können unmittelbar durch den IO nach dessen *eigenen* Direktiven zurück- bzw. außer Landes ge- bzw. verwiesen werden, wobei für die tatsächliche (physische) Exekution bzw. Durchführung solcher

<sup>191</sup> und daher in diesem (Untersuchungs-) Rahmen nicht weiter berücksichtigt wird.

<sup>192</sup> vgl. genauer zu dessen Ausbildung, Qualifikation und Aufgabenstellung(en) bereits weiter oben in Kap. 1.1b, S. 244f.

Maßnahmen (enforcement) die *bewaffnete* Polizei zur Hilfe gezogen werden kann und/oder muss, insbesondere dann, wenn sie erzwungen werden müssen. Die freie Verfügungs- und Entscheidungs-, jedoch eben nur in einem sehr eingeschränkten Sinne: Durchführungsgewalt der IO's galt bis zum Inkrafttreten des neuen Einwanderungsgesetzes (IAA) von 1999<sup>193</sup> im April des Jahres 2000 lediglich in Bezug auf die beiden Kategorien rein migratorisch "illegaler" Personen, also zum einen in Hinblick auf die bereits entweder klandestin (1) oder dezeptiv (2) ins Land gelangten "illegal entrants" und zum anderen auf die bereits unmittelbar an der Grenze zurückgewiesenen "passengers refused to enter". Die beiden anderen Kategorien in Gestalt der Fristüberschreiter (3) und illegal Beschäftigten (4) mussten bis zu diesem Zeitpunkt zunächst vor Gericht gestellt und rechtskräftig verurteilt werden. Insofern stellt(e) der IAA von 1999 für die IO's sowohl eine Erweiterung ihrer Entscheidungs- und somit Machtbefugnisse als auch eine damit einher gehende "Vereinfachung" ihrer Arbeit dar, auch wenn die (Durchführungs-) Mittel auch mit dieser Gesetzesnovelle und nicht zuletzt aufgrund der historisch gewachsenen *zivilen* Basis dieser Beamten *nicht* auf etwa deren Bewaffnung ausgedehnt worden waren.<sup>194</sup> Neben der seit seiner Inkraftsetzung möglichen "Gleichbehandlung" aller vier Haupttypen illegaler Migranten durch die IO's gingen also mit dem neuen (Einwanderungs-) Gesetz zumindest für di(es)en (Kontroll-) Praxisbereich "Grenze" keine gravierenden (organisations-) *strukturellen* Veränderungen einher.

Ebenfalls auf Grundlage des IAA von 1999 darf im Prinzip jede Person, die rechtmäßig aus Großbritannien ausgewiesen werden kann/muss, bis zum Zeitpunkt der Vollstreckung ihrer Ausweisung bzw. tatsächlichen, physischen Rückführung (dort) zwangsweise festgehalten werden (detention). Aber auch hier handelt es sich, ähnlich wie bei der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Ausweitung der Verfügungsrechte für IO's, zunächst einmal nur um einen rein administrativen Akt, der eben diese von der bis dahin gültigen Notwendigkeit entbindet, die betreffende Person *vorgängig* vor Gericht zu stellen. Also ist es seitdem, zumindest theoretisch, möglich, diejenigen, deren illegaler Status aufgedeckt worden ist, *unmittelbar* zu verhaften, festzuhalten und/oder auszuweisen.<sup>195</sup> De jure könnten somit zwar alle Typen illegaler Migranten "festgehalten" werden, faktisch stand dieser Möglichkeit

---

<sup>193</sup> vgl. zu dessen kritischer Bestandsaufnahme auch HAC 2001, Annex 12.

<sup>194</sup> Ein leitender Beamter des IS wandte hierzu allerdings seinerzeit ein, dass dies aus eigener Erfahrung als IO, die in diesem Fall bis ins Jahr 1973 zurückreicht, "niemals" bzw. zu keiner Zeit ein Problem gewesen sei, da die Kooperation mit der örtlichen Polizei "schon immer exzellent funktioniert" hätte; vgl. EG C 11, S. 8.

<sup>195</sup> In diesem Zusammenhang wies ein dazu befragter IO darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit eines solchen Falles rapide sinken würde, sobald es sich bei der entsprechenden Person um einen EU-Bürger handelt (vgl. EG C 3, S. 2), womit noch einmal die (kontroll-) "praktische" positive Diskriminierung dieser sozusagen, offenbar



jedoch, zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung, eine nur begrenzte Zahl von Plätzen in den so genannten "detention centres" zur Verfügung, so dass der Prozentsatz der letztendlich tatsächlich darin festgehalten Personen gegenüber dem rechtlich möglichen relativ gering blieb.<sup>196</sup> Nichtsdestotrotz ist die Ausweisung einer Person rechtlich und (organisations-)strukturell mit deren vorhergehender Festnahme und "Aufbewahrung" bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise verknüpft; und das bedeutet im Umkehrschluss auch: nur, wer ausgewiesen werden darf/muss, kann festgehalten werden. Diese Faustregel wurde vom IS als praktikable Handlungsrichtlinie bewertet, wenngleich die räumlichen Kapazitäten eben nicht dafür ausreichen, mit jedem einzelnen Fall derartig zu verfahren.<sup>197</sup> Eine Ausnahme unter den beschriebenen Kategorien illegaler Migranten stellen hierbei die so genannten "criminal foreigners" dar, die entweder illegal oder aber eben auch legal, etwa als Tourist, ins Land gelangt sind und sich *erst dann*, und nicht bereits mit der Grenzüberschreitung, strafbar gemacht haben. Deshalb ist für die Verhaftung letzterer dann ausschließlich die Polizei zuständig und für deren Verurteilung und Bestrafung in Form eines "normalen" Gefängnisaufenthalts die ordentlichen "königlichen" Gerichte. In diesen Fällen kommt es nach Schilderungen des ISED dann häufig zu einem (Ziel-) Konflikt zwischen dem IS und dem so genannten "Prison Service" (PS), da diese Personengruppe einerseits zur sofortigen Ausweisung freigegeben ist, andererseits aber auch zunächst die ihr auferlegte Haftstrafe abzusitzen hat.<sup>198</sup> Ein solches Kompetenz- und Zuständigkeitsgerangel wird dann insbesondere in den Fällen noch zusätzlich potenziert, wo es sich etwa gleichzeitig um Überschreiter der Aufenthaltsfrist handelt. Dann nämlich beansprucht in der Regel der IS, für diesen (ungleich "migrationsnäheren") Fall zuständig zu sein, was dazu führen kann, dass eine Person nach Ablauf ihrer regulären Haftstrafe, die paradoxerweise auch der unfreiwillige Grund für eine solches "overstaying" sein kann, noch zusätzlich und darüber hinaus vom IS festgehalten wird. Die Leitung von dessen "operativer" (enforcement-) Abteilung sprach in Bezug auf solche Fälle von einer so genannten doppelten bzw. "dualen" Festnahme dieses, gleichsam multiplen, Typus illegaler Migranten.<sup>199</sup> Auf diese Weise wird der Aufenthaltsstatus krimineller oder kriminell *gewordener* Ausländer durch gesetzliche Regelungen, die auf doppelte administrative Zuständigkeiten hinauslaufen, unter Umständen noch zusätzlich illegalisiert.

---

auch für die *nicht* von "Schengen" betroffenen britischen Grenzkontrollbehörden (EU-) *internen* Gruppe von Migranten verdeutlicht worden ist.

<sup>196</sup> vgl. dazu aber detaillierter die diesbezüglichen Ausführungen im folgenden sowie übernächsten Abschnitt.

<sup>197</sup> vgl. EG C 2, S. 8.

<sup>198</sup> vgl. EG C 11, S. 10.

<sup>199</sup> vgl. EG C 11, S. 11.

Der IS überprüft regelmäßig den so genannten "Immigrationsstatus" von in "normalen" Gefängnissen ansässigen kriminellen Ausländern. Sollte sich dabei herausstellen, dass sie ohnehin auf illegale Weise ins Land gekommen sind, beansprucht er ebenso Zuständigkeit für die "Aufbewahrung" solcher Personen wie die Polizei. Sind sie Fristüberschreiter oder während ihres Gefängnisaufenthaltes zu solchen geworden, weil in diesem Zeitraum ihre Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist, so ist der IS auf gleiche Weise wie die Polizei dazu berechtigt, solche Fälle bis zu Ihrer dann rechtskräftig gewordenen Ausweisung festzuhalten. Dies erübrigt sich dann, wenn es sich etwa um Drogenschmuggler handelt, denen ohnehin schon die Einreise am entsprechenden POE verweigert worden ist und die somit bis zu ihrer Ausreise vom IS unmittelbar dort "betreut" werden. In allen anderen Fällen pocht der IS gegenüber den so genannten "prison governors" darauf, eine auch migratorisch illegale bzw. auch in dieser Hinsicht, etwa eben durch Fristüberschreitung in Bezug auf den Aufenthalt, erst illegal *gewordene* Person erst dann wieder frei zu lassen, wenn auch der dann eben gleichsam zuständige IO, wie es das ISED zum Erhebungszeitpunkt ausgedrückt hat, "zufrieden" ist,<sup>200</sup> und dies bedeutet im Klartext: wenn der Fall nach Ablauf der "regulären" Haftstrafe zur Vorbereitung seiner *Ausweisung* zunächst einmal an den IS *überwiesen* worden ist. So kommt es also zu solchen Fällen dualer Inhaftierung bzw. Gefangenschaft, bei denen *nach* Absitzen der Haftstrafe als "criminal foreigner" die entsprechende Person auch noch einmal als "immigration offender" nicht nur ins Blick-, sondern eben auch ins Spannungsfeld der (unterschiedlichen) Behörden gerät. Ein leitender IO berichtete seinerzeit, dass nach seiner langjährigen Erfahrung aus regelmäßigen Gefängnisbesuchen "nahezu alle" von ihm dort besuchten Fälle sich faktisch in dualer Gefangenschaft befunden hätten und schloss daraus, dass es somit zu den Aufgaben des IS gehören würde, diesen Personen die auch einwanderungsrechtlichen Implikationen dieses Sonderstatus (dann wohl eher im qualitativen denn im quantitativen Sinne) zu erläutern.<sup>201</sup> Das rein logistische (quantitative) Problem des IS bestünde dann aber darin, dass seine eigenen Kapazitäten für die Aufbewahrung solcher auch ihm unterliegenden Fälle extremen (räumlichen) Beschränkungen unterliegen. So standen ihm noch bis zum Jahr 2000 weniger als 900 Betten für "schätzungsweise" mehr als 100.000 Fälle insgesamt, also einschließlich *aller* genannten Gruppen illegaler Migranten, zur Verfügung, so dass lediglich etwa ein Prozent (!) aller in die Zuständigkeit des IS fallenden

---

<sup>200</sup> vgl. ebd., S. 12.

<sup>201</sup> vgl. EG C 11, S. 10f.

Fälle von diesem auch tatsächlich festgehalten und somit physisch überwacht bzw. kontrolliert werden konnten.<sup>202</sup>

Im Fall von Asylbewerbern<sup>203</sup> kam, zumindest zu diesem Zeitpunkt, neben den mangelnden räumlichen Kapazitäten, diese bis zum Abschluss ihres Verfahrens festzuhalten, auch noch die fehlende rechtliche Grundlage hierfür hinzu. Es stand und steht somit zwar nicht in der Macht des IS, Asylbewerber in ihrer Eigenschaft als solche zu inhaftieren, wohl aber dann, wenn es sich gleichzeitig und/oder zusätzlich um "illegal entrants", "overstayers", workers-in-breach" oder "passengers refused to entry" handelt. Da solche Überlappungen aber die Regel sind, werden eben auch viele Personen in den "detention centres" festgehalten, die auf einen Bescheid über ihren Asylantrag warten, nur eben (formal) nicht deshalb, sondern aus einem oder mehreren der genannten anderen Gründe. Als Grund dafür, dass trotz der mangelnden Kapazitäten *überhaupt* wenigstens der verschwindend geringe Anteil von einem Prozent aller "immigration offenders" festgehalten wird, äußerte die Direktion des ISED seinerzeit die Befürchtung bzw., auf Grundlage aller anderen, eben nicht festgehaltenen Fälle, wohl die Gewissheit, dass diese andernfalls nicht mit der für sie zuständigen Behörde in Kontakt bleiben würden, relativierte dies aber gleichzeitig mit der Angabe, dass zumindest nicht alle, sondern "lediglich" etwa 70 Prozent aller Ausweisungen direkt aus den entsprechenden (Aufbewahrungs-) Einrichtungen heraus stattfinden würden.<sup>204</sup> Diese Zahl spräche dann aber dennoch, ihrer massiven öffentlichen Kritik und Umstrittenheit zum Trotz, zumindest für deren Effektivität, würde aber angesichts der zuvor genannten Gesamtzahlen auch belegen, dass die übrigen 30 Prozent nur einen verschwindend geringen Anteil aller im Land befindlichen "immigration offenders" betreffen könnten und damit nur die allerwenigsten tatsächlich effektiv ausgewiesen würden.<sup>205</sup> Andererseits dient(e) genau dieser Sachverhalt dem IS als Argument dafür, dass für eine tatsächliche Ausweisung eben auch ein vorgängiges physisches Festhalten der Personen notwendig, wenn nicht sogar unabdingbar ist. Nach damaligen Angaben des IS waren von jenen 99 Prozent, die aufgrund mangelnder personaler und räumlicher Ressourcen eben *nicht* festgehalten werden konnten, mehr als zwei Drittel "definitiv" untergetaucht bzw. "verschwunden",<sup>206</sup> d.h. der IS verfügte über keinerlei

---

<sup>202</sup> vgl. ebd., S. 11.

<sup>203</sup> der im noch folgenden Kap. D 2 ausführlicher geschildert werden wird.

<sup>204</sup> vgl. EG C 11, S. 12f.

<sup>205</sup> vgl. ebd., S. 13.

<sup>206</sup> vgl. ebd., wo dies als so genannte "snapshot information" präsentiert worden ist, d.h. als ein zu einem bestimmten *Zeitpunkt* für ein spezielles Problem querschnittartig erhobenes, hochgerechnetes Datum; vgl. für demgegenüber "offiziellere" und längsschnittartig akkumulierte Daten bzw. Zahlen zur (Im)migrationskontrolle für den entsprechenden *Zeitraum* HO/RDS 2000 sowie für das erste Halbjahr 2000 Jackson/ Mc Gregor 2000.

Kontakte mehr zu Ihnen auch über keinerlei Hinweise darüber, wo diese sich eventuell aufhalten könnten. Es wurde aber explizit vermutet, dass der vergleichsweise deregulierte britische Arbeitsmarkt<sup>207</sup> diesen Personen ausreichend Möglichkeiten bietet, ohne das Hinterlassen personenbezogener Datenspuren "unterzutauchen", dabei eine Beschäftigung zu haben und somit zu "überleben", ohne staatliche Hilfe in Anspruch nehmen zu müssen.<sup>208</sup> Ist dies der Fall, so entbindet es dann auch die (im Arbeitsmarkt) "untergetauchten" Migranten von der Notwendigkeit, noch weiterhin zu den Einwanderungsbehörden Kontakt zu halten und macht umgekehrt deren Klientel für sie selbst weitest gehend unsichtbar.

Somit bestand und besteht auch weiterhin eben die einzige Möglichkeit zur dauerhaften Visibilisierung und Kontrolle von Migrationsdelinquenten in deren räumlich-physischer Festhaltung. Die weiter oben bereits erwähnten, bis zum Jahr 2000 etwa 900 existierenden Plätze für eine solche Möglichkeit teilten sich zum Zeitpunkt der Erhebung etwa gleichmäßig zur Hälfte in solche, die vom IS und solche, die vom PS betrieben und verwaltet wurden, d.h. der IS selbst verfügte lediglich über ca. 450 "Betten" in fünf bis sechs von ihm, zumindest formal, selbst verwalteten "detention centres".<sup>209</sup> Faktisch war und ist es jedoch so, dass diese Häuser auf der Grundlage von Verträgen mit dem HO von privaten Gesellschaften betrieben werden, die somit quasi als Sub-Sicherheitsunternehmer fungieren. Ein solches "outsourcing" der stationären Migrationskontrolle auch in diesem Bereich der "Detention" wurde vom IS zunächst verschwiegen und erst auf konkrete Nachfrage hin eher widerwillig erläutert.<sup>210</sup> Es ist nicht zuletzt deshalb ein weiterer Beleg für die (bereits) zum damaligen Zeitpunkt weit voran geschrittene Privatisierung der britischen Migrationskontrolle, die ihre Ursache in mangelnden staatlichen Ressourcen haben mag und den staatlichen Kontrollbehörden zumindest das nur ungern eingestandene Gefühl eines Autoritäts- oder auch Selbstbestimmungsverlustes vermittelt. Dies wurde möglicherweise in diesem Fall noch dadurch verstärkt, dass zusätzlich zu diesen sozusagen "aus der Hand gegebenen" Häusern noch Plätze in staatlichen Gefängnissen angemietet werden mussten, die somit ebenso

---

<sup>207</sup> Vgl. dazu das noch folgende Kap. 3.1.

<sup>208</sup> Auch seitens des IS wurde also generell der britische Arbeitsmarkt als zentraler "pull-Faktor" für eine Einwanderung nach Großbritannien *überhaupt* herausgestellt, der es dann eben auch erlaubt, für die Einwanderungsbehörden unsichtbar zu werden bzw. zu bleiben. Dafür wurde jedoch auch ausdrücklich Verständnis gezeigt, da man ja niemanden ernsthaft "in die Armut zurückschicken" wollte; vgl. EG C 11, S. 11.

<sup>209</sup> Das größte hiervon befand und befindet sich in Oxfordshire mit (damals) etwa 180 Plätzen, gefolgt vom so genannten "Tinsley House" in der Nähe des Flughafens Gatwick mit der Möglichkeit, bis zu 150 zumeist direkt am entsprechenden Air-POE aufgegriffene "immigration offenders" festzuhalten. Eine ähnliche, wenn auch etwas kleinere Einrichtung mit 110 bis 115 Plätzen befand und befindet sich auch am (älteren) West-Londoner Flughafen Heathrow; für das genaue Prozedere der unmittelbaren Grenzkontrolle in Gatwick vgl. aber die entsprechenden "Erste-Hand"-Informationen im vorangegangenen Kap. 1.1b.

<sup>210</sup> vgl. etwa EG C 2, S. 8.

"fremdverwaltet" wurden.<sup>211</sup> Was die Länge des Aufenthalts von "illegalen" Migranten in diesen oder jenen Einrichtungen angeht, so war und ist dieser keinerlei zeitlicher Beschränkung unterworfen. Theoretisch kann also jemand so lange festgehalten werden, bis über dessen Ausreise endgültig entschieden bzw. diese tatsächlich möglich gemacht worden ist. Der IS hielt es jedoch, zumindest zum damaligen Zeitpunkt, für sinnvoll, Personen nicht länger als ein oder zwei Tage dort festzuhalten. Nach Angaben eines leitenden Beamten würde dies auch in der "großen Mehrheit der Fälle" gelingen. Gleichzeitig würde aber auch versucht, diese Kurzaufenthalte bzw. "die ersten beiden Tage" aus den offiziellen Statistiken herauszuhalten bzw. statistisch zu "ignorieren", um statistische Angaben über Durchschnittsaufenthalte nicht derart nach unten hin zu verfälschen, dass sie jegliche Aussagekraft darüber, wie lange eine Festnahme andauern kann, verlieren. Würde man also die Mehrheit der sozusagen "schnell erledigten" Fälle im statistischen Sinne exkludieren, so ergäbe sich, bezogen auf den "Rest" der "wirklichen" oder "schwierigen" Fälle, eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 50 bis 60 Tagen, dabei im Höchstfall von bis zu mehr als einem Jahr.<sup>212</sup>

Der Grund für eine solch mehr oder weniger lange Zeit der Festnahme liegt dabei weniger in der Rechtslage selbst begründet: Denn nur wer bereits rechtmäßig als illegal eingestuft worden ist, kann auch in Gewahrsam genommen werden, weshalb auch Fälle, in denen zum ein oder anderen Zeitpunkt Asyl beantragt worden ist, quer zu dieser Problematik stehen: Vielmehr ist er in der Anfechtung eben dieser Rechtslage seitens der Migranten selbst zu suchen. Die Tatsache, dass sie nicht unbedingt dorthin zurück wollen, woher sie aus welchen Gründen auch immer gekommen oder gar geflohen sind, lässt sie das britische Recht, sie unmittelbar eben dorthin zurückschicken zu dürfen, anzweifeln oder sie zumindest mit allen ihnen wiederum verfügbaren rechtlichen Mitteln dagegen angehen. So wird dann etwa, wie es ein altgedienter IO zum Zeitpunkt der Erhebung formuliert hat: "heutzutage" versucht, den Aufenthalt beispielsweise mittels der Möglichkeit eines Asylantrages "in die Länge zu ziehen" oder ihn gar zu verfestigen.<sup>213</sup> Umgekehrt gab und gibt es aber auch die von der IS-Leitung (damals) so genannten "weisen" illegalen Migranten, die sich sofort und ohne Widerstand zurückführen lassen, nur um unmittelbar danach noch einmal und dann eben:

---

<sup>211</sup> Etwa 200 von den insgesamt etwa 450 Betten dieser "gemieteten" Art befanden sich zum Zeitpunkt der Erhebung in einem Gefängnis in Rochester im südostenglischen Verwaltungsbezirk Kent, weitere 150 im Seehafen Portsmouth an der Südküste und der Rest "über das gesamte Land verstreut"; vgl. EG C 11, S. 10.

<sup>212</sup> vgl. ebd., S. 12.

<sup>213</sup> was "vor dreißig Jahren" noch nicht so gewesen wäre: Damals hätte ein Migrant noch ein bis zwei Tage "mit ihm" verbracht, nachdem ihm mitgeteilt worden war, dass er illegal sei, was dieser "ohne Widerworte" sofort eingesehen und daraufhin dann eben auch "freiwillig" die Rückreise angetreten hätte; vgl. EG C 10, S. 9.

erfolgreicher im Sinne von: unsichtbarer ins Land zu gelangen und dort (dauerhaft) zu bleiben. Dass dies zumindest von vielen *versucht* wird, würde die Tatsache belegen, dass immer wieder auch bereits zurückgeschickte, (alt-) bekannte Personen erneut aufgegriffen oder gefunden werden, die nach dem Motto agieren würden: "Je eher ich wieder weg bin, desto schneller kann ich auch wiederkommen".<sup>214</sup> Eine vom IS mit 85 Prozent bezifferte "überwältigende" Mehrheit aller illegalen Grenzüberschreiter würde allerdings den Weg wählen, zunächst im Land zu bleiben, obwohl sie sofort zurückgeschickt werden könnten. Da in Großbritannien aber in jedem (Einzel-) Fall gegen jedwede rechtliche Entscheidung im Sinne des so genannten "case law" Widerspruch erhoben werden kann, würden die meisten Migranten eben von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Zwar würde jeder Richter den Widerspruch sofort zurückweisen, wenn er könnte, doch erlaubte die Dauer des Verfahrens inklusive möglicher Verzögerungen oftmals weit mehr zeitlichen Spielraum als nur eine (kurze) "Atempause".<sup>215</sup>

Einen Ausnahmefall von Personen, die festgehalten werden, obwohl ihr illegaler Status nicht von vorneherein rechtlich festgelegt werden konnte, stellen nach Angaben des "Asylum and Appeals Policy"-Direktorats (AAPD) Asylbewerber dar, die zum wiederholten Male einen Antrag stellen, obwohl sie bereits vorher schon einmal nach Durchlauf *aller* juristischen Instanzen<sup>216</sup> zurückgeschickt worden sind. Wird ein solcher Fall wiederholt im wahrsten Sinne des Wortes "aufgegriffen", so kann dieser von Anfang an festgehalten werden, ohne das Verfahren erneut aufzugreifen.<sup>217</sup> Ein weiterer "schwieriger", diesmal vom ISED geschilderter Fall stellt ein Staatsbürger eines Landes dar, das diesen, aus welchen Gründen auch immer, offenbar nicht zurück haben möchte. Zum Zeitpunkt der Befragung gab es (mutmaßlich) etwa "sieben bis acht" Staaten auf dem Globus, welche die Personaldaten ihrer Staatsbürger nicht dokumentieren würden.<sup>218</sup> Dies allein wurde dann schon als Hinweis darauf gedeutet, dass eine Rücknahme dieser Staatsbürger wohl nicht erwünscht ist. Denn das "normale" Prozedere einer Ausweisung gestaltet sich so, dass zunächst Aus- bzw. (Wieder-) Einreisedokumente des entsprechenden Herkunftslandes angefordert werden, das dann seinerseits zwar den Vorgang durch bürokratische Hürden gezielt verlangsamen bzw. verzögern, nicht aber gänzlich abbrechen könnte, da es sich eben um nachweislich registrierte Bürger eben dieses

---

<sup>214</sup> vgl. EG C 11, S. 7.

<sup>215</sup> vgl. ebd., S. 8.

<sup>216</sup> vgl. zu den verschiedenen Wider- und Einspruchsrechten von Asylbewerbern das noch folgende Kap. 2.1.

<sup>217</sup> vgl. EG C 12, S. 4ff.

<sup>218</sup> vgl. EG C 11, S. 14; Der über derartige Fälle Auskunft erteilende leitende Beamte des IND war allerdings aus Vertraulichkeitsgründen nicht gewillt, die Namen der in Betracht kommenden Staaten preiszugeben.

Landes handelt. Um bestimmte wechselseitige Erwartungssicherheiten in Bezug auf solche Ausweisungsvorgänge zu schaffen und diese damit für beide beteiligten Seiten transparent zu machen oder zu halten, wurde und wird versucht, mit zumindest denjenigen Herkunftsländern, aus denen erfahrungsgemäß die meisten irregulären Migranten stammen, so genannte Rücknahmeübereinkommen ("readmission agreements") abzuschließen. Dies ist aber dann im Fall von Staaten, bei denen aus o.g. Gründen die Vermutung nahe liegt, dass sie auf eine Rückkehr ihrer "eigenen" Staatsbürger keinen Wert legen, kaum möglich. Hinzu kommt, dass dann, wenn von britischer Seite gegenüber diesen Staaten vorgeschlagen wird, eine mögliche Rückübernahme vertraglich zu regeln und damit zu vereinfachen, oder aber: sie erst (in ihrem eigenen Interesse) zu ermöglichen, dies entweder "ohne jegliche Diskussion" von Beginn an verneint bzw. abgeblockt würde,<sup>219</sup> oder aber die Ablehnung eines solchen Vorschlages, zumindest informell, damit begründet wird, dass eine solche Rücknahme "eigener" Staatsbürger in dem Sinne "kontraproduktiv" wäre, dass dann lediglich dafür bezahlt würde, ein weiteres "hungriges Maul" *nicht* ernähren zu können, wogegen man umgekehrt mit genau diesem, für den Rücktransport dieser *einen*, sich zudem "unsolidarisch" verhaltenden Person aufgewendeten Geld vielleicht bis zu *zehn* im Land verbliebenen Leuten in dieser Hinsicht zumindest eine Weile hätte helfen können.<sup>220</sup> Nach Ansicht und Erfahrung des IS verursachen die, wenn überhaupt, dann eben so argumentierenden "sieben bis acht" Staaten in allen "entwickelten" westlichen Ziel- bzw. "Einwanderungs"-Staaten die "gleichen Probleme". Entsprechend wurde auf den diesbezüglichen Erfahrungsaustausch und "engen Kontakt" mit den Einwanderungsbehörden der anderen EU-Staaten sowie Kanadas, Australiens, Neuseelands und der Vereinigten Staaten hingewiesen.<sup>221</sup>

Zumindest im britischen Fall wurden aber dennoch, zumindest zum Erhebungszeitpunkt, dokumentenlose Personen aus diesen Staaten in verschiedenen "detention centres" festgehalten, was seinerzeit zu einer Debatte über den Sinn und die Effizienz einer solchen Maßnahme geführt hat, da es ja abzusehen war, dass diese Personen im Grunde niemals ausgewiesen werden könnten und somit auf sehr lange Sicht diejenigen Plätze blockieren würden, die "eigentlich" zur zeitlich limitierten Aufbewahrung demgegenüber zumindest formal ausreisefähiger illegaler Migranten vorgesehen waren. Seitens des IS wurde dies damit

---

<sup>219</sup> So resümiert der stellvertretende Leiter des ISED exemplarisch eine im Jahr 1999 getätigte Reise in einen dieser Staaten und ein dort geführtes, entsprechendes Gespräch mit dem zuständigen Minister als "Verschwendung eines Flugtickets"; vgl. EG C 11, S. 15.

<sup>220</sup> So exemplarisch ein in Großbritannien ansässiger Repräsentant eines dieser Länder, nach Erinnerungen bzw. Gedächtnisprotokoll des in der vorherigen Fn. bereits erwähnten Gesprächspartners; vgl. ebd.

<sup>221</sup> vgl. EG C 11, S. 16.

gerechtfertigt, auf diese Weise den diplomatischen Druck auf die nicht rücknahmewilligen Herkunftsstaaten aufrechterhalten zu können. Zugleich wurde damit die Hoffnung verknüpft, dass für diese Personen vielleicht letztlich doch noch Aus- bzw. (Wieder-) Einreisedokumente zur Verfügung gestellt werden, weshalb die Botschafter der entsprechenden Staaten in regelmäßigen Abständen über den Status "ihrer" Bürger (zwangs-) informiert und damit "in die Pflicht" genommen würden. Dies zumindest zu versuchen, wäre eben nicht möglich, wenn man die fraglichen Fälle einfach verschwinden bzw. untertauchen ließe, worauf die Herkunftsstaaten auch möglicherweise spekulieren würden. Doch selbst in den Fällen, wo der IS eben durch Festhalten der entsprechenden Personen diesen Staaten sozusagen einen Strich durch ihre Rechnung machen würde, reagierten diese etwa mit falschen Versprechungen, was die nachträgliche Bereitstellung von ex-post angefertigten Reisedokumenten angeht,<sup>222</sup> oder sonstigen Hinhalte- und/oder Zermürbungsstrategien, so dass das ganze letztlich auf ein wechselseitiges diplomatisches Geplänkel hinauslaufen würde, das auf den Rücken der Migranten ausgetragen wird und dabei dem britischen Staat ausschließlich dazu dient, nicht das Gesicht zu verlieren, indem man versucht, den Eindruck einer relativ lückenlosen Migrationskontrolle auch dort zu erwecken, wo es sich offenkundig um nicht lösbare Fälle handelt.<sup>223</sup>

## 1.2 Europapolitische Ausnahme oder europäisches Grenzmodell?

Die Kombination aus möglichst, in diesem Falle wörtlich zu nehmenden: "wasserdichten" und schlagkräftigen Bei-Zugangskontrollen *an* den Grenzen bzw. Grenzkontrollpunkten<sup>224</sup> und "unterstützenden" Vor-Zugangskontrollen *jenseits* dieser Grenzen qua nationaler Visapolitik<sup>225</sup> macht, so postuliert auch der Großteil der zum Zeitpunkt der Erhebung aktuellen (hoch-) offiziellen Verlautbarungen,<sup>226</sup> ausgeprägte Kontrollen *hinter* den "blauen" (See-) Grenzen Großbritanniens *im Prinzip* entbehrlich. Voraussetzung dafür ist aber zum einen, dass dieses spezifisch britische (Migrations-) Kontrollsystem auch im auf "innere" Personenfreizügigkeit bedachten EU-Kontext weiterhin beibehalten bzw. sozusagen

---

<sup>222</sup> So wurde von einem Fall des Jahres 1996 berichtet, wo versprochen worden war, auf der Grundlage einer vom HO eingereichten Liste mit etwa hundert in Frage kommenden Personen für eben diese Ausweisdokumente zur Ausreise "nachzureichen", was aber immer wieder hinausgezögert wurde und sich letztlich als diplomatischer "Bluff" herausstellte; vgl. EG C 11, S. 15.

<sup>223</sup> vgl. ebd., S. 15f.

<sup>224</sup> so wie sie anhand von zwei Fallbeispielen eines Luft- und eines See-POE's in Kap. 1.1.b und c ausführlich beschrieben worden sind.

<sup>225</sup> so wie sie in Kap. 1.1.a dargestellt worden ist.



Schengen-resistent bleiben kann und zum anderen, dass es auch genau so funktioniert, wie es konzipiert ist. In diesem (Ideal-) Fall würden, so die pointierte Zuspitzung der Leitung des IS Operations, alle "good guys" in das Land hineingelassen und sich für die Dauer ihres Aufenthalts entsprechend "gut benehmen", während allen "bad guys" entweder vorgängig das Visum bzw. die *Zugangsberechtigung* oder aber der Zugang selbst verweigert würde und sie daher entweder gar nicht erst einreisen oder eben umgehend zurückgeschickt würden.<sup>227</sup> Der (Real-) Fall bzw. die Tatsache, dass aber dann doch gewisse interne, auf Migranten fixierte Kontrollen auch noch *nach* deren Zugang auf das Territorium existieren, wenn auch lediglich sporadisch, also keineswegs systematisch und in vergleichsweise sehr geringem Umfang,<sup>228</sup> verweist hingegen darauf, dass dieses auf direkte (Bei-) und indirekte (Vor-) Zugangskontrollen konzentrierte britische Modell eben doch nicht immer so gut funktioniert, wie es eben idealtypisch funktionieren sollte. Als einer der Gründe dafür wurde zunächst der zunehmende Verkehrs- und damit verbundene Migrations-"Druck" genannt, der eine lückenlose Zugangskontrolle verunmöglicht. So wurde etwa darauf hingewiesen, dass sich mit London-Heathrow, -Gatwick und Manchester drei der weltweit am stärksten frequentierten Flughäfen auf britischem Boden befinden.<sup>229</sup> Gemessen an der Größe und Einwohnerzahl des Landes würde dies ein dis- bzw. überproportionales Passagieraufkommen allein im Luftverkehr bedeuten, welches aber nicht zuletzt der Tatsache geschuldet sei, dass insbesondere London sich zunehmend zum primären europäischen Drehkreuz für Transatlantik-, aber auch Asienflüge entwickelt hätte. Dies führte dann eben beispielsweise dazu, dass einem (Flughafen-) IO "im Schnitt" lediglich etwa 100 Sekunden zur Verfügung stünden, um sich, dann eben nicht "näher", mit einem Passagier zu beschäftigen.<sup>230</sup>

Obwohl die Berechnung eines solchen Mittelwertes wenig über die unterschiedliche kontrolltechnische Behandlung etwa von so genannten Drittstaatsangehörigen im Vergleich

---

<sup>226</sup> vgl. z.B. HO/ IND 2000b für erstere oder FCO 2000a für letztere.

<sup>227</sup> vgl. EG C 11, S. 2.

<sup>228</sup> sowohl im Vergleich zu den "eigenen" Grenzkontrollen als auch zu den Inlandskontrollen der beiden anderen, kontinentaleuropäischen (Vergleichs-) Fälle, wie sie entsprechend in Kap. B 1.1 und C 1.1 beschrieben worden sind. Nicht zuletzt aufgrund ihres extremen Ausnahmeharakters ist etwa die zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuelle, so genannte "Operation Gangmaster" in Bezug auf die Kontrolle irregulärer Ausländerbeschäftigung in Großbritannien sehr prominent geworden; vgl. dazu aber weiter unten in Kap. 3.2, S. 295.

<sup>229</sup> Heathrow als größter dieser drei wäre beispielsweise mit bis zum Zeitpunkt der Erhebung im Schnitt mehr als 19 Millionen Passagieren pro Jahr be- bzw. überlastet; Gatwick, ursprünglich als Entlastung dafür konzipiert, wäre, zumindest gemessen am jährlichen Passagieraufkommen, bereits selbst zum (damals) drittgrößten Flughafen der Welt geworden und Manchester rangierte diesbezüglich immerhin noch unter den ersten zwanzig; vgl. EG C 11, S. 4.

<sup>230</sup> vgl. ebd. sowie, diese (Fremd-) Einschätzung "first-hand" bestätigend, die in Kap. 1.1b wiedergegebenen, diesbezüglichen Ausführungen des leitenden IO in Gatwick.

zu EU-Bürgern aussagt,<sup>231</sup> wurde dieser Umstand als Grund dafür herangezogen, dass "gelegentlich" für den Zugang "eigentlich" unbefugte Personen in der Lage sind, die (Identitäts-) Kontrollen zu passieren. Ungeachtet der Tatsache, dass gefälschte EU-Pässe, die jemanden als Unionsbürger "ausweisen", den Großteil derjenigen Dokumente ausmachen, mit denen ein "betrügerischer" oder dezeptiver Zugang zum britischen Territorium zu erreichen versucht wird, würden bei diesen Kontrollvorgängen, trotz der weitestgehenden britischen Schengen-Abstinenz, kaum noch Unterschiede gemacht zwischen der Behandlung von britischen Staatsbürgern und sonstigen EU-Bürgern. Zwar könnte letzteren unter bestimmten, hier nicht näher definierten Umständen die Einreise verweigert werden, und auch bereits auf britischem Territorium aufhältige Unionsbürger könnten unter wieder anderen Umständen ausgewiesen werden, doch hätten diese eine solch "immens" große Anzahl von Rechten, dass sie im Grunde wie britische Staatsbürger behandelt werden müssten, was dann auch, so wurde nahezu bedauert, "mehr oder weniger" der Fall wäre.<sup>232</sup> Aus Sicht der "operativen" Seite würde es etwa "regelmäßig" Streitigkeiten oder zumindest Meinungsverschiedenheiten mit Rechtsexperten der "politischen" Abteilung des IS (ISPD) geben, die eben "genauestens" darauf achten würden, dass es hier zu keinen Verstößen gegen eben auch für Großbritannien verbindliche europäische Rechtslagen kommen würde.<sup>233</sup> Offenbar existiert hier also ein Spannungsfeld bzw. ein Politik-Kontroll-Dilemma, dass sich darin äußert, dass der erfolgreiche britische Widerstand gegenüber den Schengen-Direktiven eben nicht impliziert, dass damit gleichzeitig auch die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen europäischen Bürgerrechte außer Kraft gesetzt werden: Denn auch im Mitgliedsstaat Großbritannien genießen Bürger anderer EU-Staaten uneingeschränkten diplomatischen Schutz als eine der, im Gegensatz zur oben dargestellten, m.E. Fehl-Einschätzung des britischen "IS Operations", sehr *wenigen* Essenzen der so genannten europäischen Unionsbürgerschaft.<sup>234</sup>

Auch dies mag ein Grund dafür sein, dass es sich nach Angaben eines Fälschungsexperten in Dover bei weit mehr als der Hälfte aller gefälschten Dokumente um falsche EU-Ausweispapiere handelt,<sup>235</sup> wofür seitens der Kontrolleure Verständnis geäußert wurde: Der einfachste Weg, unrechtmäßig in ein Land zu gelangen, wäre zwar, mit einem Pass eben dieses Staates vorzutäuschen, ein Bürger desselben zu sein, aber wenn Sprache und "Äußeres"

---

<sup>231</sup> da diese eben räumlich *getrennt* und mit unterschiedlicher Intensität kontrolliert werden; vgl. wiederum Kap. 1.1b und dort insbes. Fn. 78.

<sup>232</sup> vgl. EG C 11, S. 3.

<sup>233</sup> vgl. ebd. sowie, dies für die andere, "politische" Seite bestätigend, EG C 13, S. 5.

<sup>234</sup> vgl. dazu aber genauer das noch folgende Kap. E 1.1.

<sup>235</sup> vgl. EG C 3, S. 1.

daran Zweifel aufkommen ließen, wäre es eben sicherer, aus der Vielfalt der verschiedenen "EU-Staatsbürgerschaften" (!) etwas "Passendes" herauszusuchen.<sup>236</sup> Gelingt es nicht, einen solchen EU-Ausweis zu fälschen bzw. einen bereits gefälschten käuflich zu erwerben, erscheint das Fälschen bzw. die Fälschung eines entsprechenden Visums als die zwar billigere, aber oft nur zweitbeste Alternative. Denn im Gegensatz zu EU-Pässen werden Visa in Ausweisdokumenten so genannter "dritter" Staaten in der Regel recht sorgfältig in Hinblick auf ihre Echtheit überprüft. Allerdings kann eine zwar günstig erworbene,<sup>237</sup> aber "schlecht gemachte" Fälschung eines EU-Passes natürlich weit weniger zielführend sein als ein demgegenüber (ausreichend) gut gefälschtes, aber wohl wesentlich teureres Visum. Die Fälschungsabteilungen an den POE's waren und sind daher stets bestrebt, den verschiedenen, aktuellen Fälschungstechniken auf die Spur zu kommen und somit "laufend" auf dem neuesten Stand zu bleiben. Unter allen "entdeckten" Fälschungen, von denen mehr als die Hälfte, wie (eingangs) bereits erwähnt, entweder "falsche" britische oder andere EU-Reisedokumente sind, würden sich laut der entsprechenden Abteilung am Seehafen Dover "kaum" deutsche und französische Pässe finden, da sie im Vergleich etwa zu griechischen oder italienischen Ausweispapieren nur "sehr schwer" zu fälschen wären bzw. als relativ fälschungssicher gelten würden.<sup>238</sup>

Bei der Überprüfung von Personen mit mutmaßlich gefälschten Pässen ist es oft die mangelnde Sprachkompetenz der britischen Beamten, die eine relative Kontrollbarriere darstellt. Denn oftmals gilt es als Hinweis auf ein gefälschtes Dokument, wenn die (dem eben dann *nicht*) entsprechende Person nicht die Sprache desjenigen Landes spricht, das im Pass angegeben ist. Da aber die wenigstens IO's beispielsweise Griechisch sprechen, stellt es sich in den meisten Fällen als sehr schwer dar, einer Fälschung darüber auf die Spur zu kommen.<sup>239</sup> Überdies, so die damalige Einschätzung eines leitenden Beamten in Dover, würde meistens "sehr professionell" gefälscht, so dass die meisten falschen Pässe, mit nur einigen wenigen Ausnahmen, "äußerst gut gemacht" und somit nur mit einem größeren zeitlichen Aufwand als solche zu entlarven wären, der aber eben bei der Vielzahl der "durchzuschleusenden" Passagiere oftmals einfach nicht gegeben sei. In vielen Fällen wäre es aber ohnehin eher die Person selbst, die einen Verdacht erregt, indem sie sich beispielsweise

---

<sup>236</sup> vgl. etwa EG C 2, S. 7.

<sup>237</sup> Laut "Fälschungsabteilung" in Dover begannen die Preise für solche Papiere zum damaligen Zeitpunkt bereits bei "etwa 50" britischen Pfund; vgl. EG C 3, S. 2.

<sup>238</sup> vgl. ebd.

<sup>239</sup> Die Leitung des IS Dover berichtete etwa von einem Bulgaren mit griechischem Pass, in dessen Fall sich eine erste Einschätzung auf dieser sprachlichen Grundlage als schwierig erwies, wo aber dann schlicht die Fälschung des Passes "nicht gut genug" war, um diese nicht schnell als solche zu identifizieren; vgl. EG C 2, S. 6.

besonders nervös zeigt, eine entsprechend auffällige Körpersprache an den Tag legt oder sich "am Ende der Schlange herumdruckt".<sup>240</sup> Doch auch in solchen Fällen besteht das Zeitproblem in der Form, dass die Großzahl der Passagiere natürlich erwartet, möglichst schnell die Kontrollen zu passieren und daher nicht jedem kleinsten Verdacht entsprechend nachgegangen werden kann. Dies gilt insbesondere in den Abfertigungsbereichen für EU-Bürger, wo aber gleichzeitig auch die größte Anzahl an gefälschten (EU-) Dokumenten auftaucht oder zumindest vermutet wird. Das damit schon bereits vorgezeichnete Dilemma besteht aber dann darin, dass ausgerechnet in diesem sehr passagier- und gleichzeitig fälschungsintensiven und daher diffizilsten Bereich der Bei-Zugangs- bzw. "on-entry"-Kontrolle den zuständigen Beamten die vergleichsweise geringste Zeit für ihre Aufgabe zur Verfügung steht. So wurde etwa am See-POE Dover geschätzt, dass sich der entsprechende IO im Schnitt etwa lediglich zwei Sekunden Zeit pro ankommendem Passagier nehmen können.<sup>241</sup> In diesem kurzen Zeitfenster bzw. -intervall muss er dann eine Entscheidung darüber treffen, ob er entweder eine ihm subjektiv verdächtig erscheinende Person anspricht und/oder einen im unecht vorkommenden Pass im Computer überprüft.<sup>242</sup> Da dies aber die gesamte Passagierschlange immens bremsen würde, gerät er in den Zielkonflikt, einerseits für eine schnelle und effiziente Abfertigung aller ankommenden Passagiere zu sorgen, andererseits aber auch so viel sich der illegalen Einreise verdächtig Machende wie möglich aus dem Passagierstrom herauszufiltern.

Die "exzeptionelle" Insellage wurde im Rahmen der dieser Arbeit zugrunde liegenden Erhebung von nahezu allen Vertretern der verschiedenen, in irgendeiner Form an der britischen Migrationskontrolle beteiligten Institutionen als Legitimationsgrundlage dafür angeführt, dass Großbritannien sich (nicht nur, aber auch) in dieser Hinsicht weniger an den (gemeinsamen bzw. gemeinsam entwickelten) Standards der anderen EU-Mitglieder bzw.

---

<sup>240</sup> vgl. ebd., S. 7f.

<sup>241</sup> vgl. EG C 2, S. 8.

<sup>242</sup> Dabei gibt es zumindest in dieser *technischen* Hinsicht der Kontrolle keine signifikanten Unterschiede zwischen Seehäfen, Lufthäfen und dem Kanaltunnel als sozusagen einzige "Bodengrenze". Bei allen drei Varianten der "on-" oder "at-entry"- bzw. "eingedeutscht": Bei-Zugangskontrolle werden längst nicht alle Passagiere im Computer "durchgecheckt" bzw. ihre Ausweisdaten mit den Datenbanken des IS abgeglichen. Dabei werden Angehörige der EU bzw. Staatsbürger aus allen anderen EU-Staaten grundsätzlich bevorzugt, und das heißt in diesem Kontext: schnell behandelt in dem Sinne, dass nur ein sehr geringer Anteil von ihnen, und dann zumeist: stichprobenartig länger überprüft wird, es sei denn, es wird jemand entdeckt, der sich nach Auffassung des zuständigen IO "irgendwie auffällig" verhält (vgl. EG C 2, S. 7). Dennoch existieren ausreichend *strukturelle* Unterschiede zwischen Flug- und Seehäfen, etwa die Art und Weise, wie und wo Passagiere durchgelassen werden oder die Organisation und der Zuschnitt der Abfertigung (bzw. das räumliche "layout" des ein oder anderen Hafens), die es, ganz abgesehen von der unterschiedlichen *Form* der Einreise, auf der diese basieren, erlaubt haben, den bezüglich der illegalen Einreise jeweils bedeutsamsten See- und Lufthafen in Großbritannien im Rahmen dieser Untersuchung je gesondert voneinander zu betrachten, vgl. die entsprechenden Ergebnisse in den vorangegangenen Kap. 1.1b (Flughafen Gatwick) und 1.1c (Seehafen Dover).

der/ihrer Gemeinschaft orientiert, sondern vielmehr an den eigenen, auf diese geografische Besonderheit zugeschnittenen nationalen Richtlinien.<sup>243</sup> Die britische "Migrationsituation" und der darauf bezogene bzw. daraus resultierende Kontrollbedarf wurde entsprechend und im allgemeinen als "nicht mit anderen EU-Staaten vergleichbar" eingeschätzt,<sup>244</sup> wobei in diesem Zusammenhang auch immer wieder gerne darauf hingewiesen wurde, dass es in Großbritannien "nicht einmal" Personalausweise gibt,<sup>245</sup> so wie dies in allen anderen EU-Staaten mit *Landgrenzen* zu anderen Mitgliedsstaaten oder gar zu Nicht-EU-Staaten, was eben noch einmal ganz andere Anforderungen an die, vor allem: Grenz-Kontrolle stellt,<sup>246</sup> der Fall ist. Der neben der geografischen Lage auch unter anderem eben damit begründete Verzicht auf zumindest systematische, so genannte "post"- oder "after-entry"- bzw. Nach-Zugangskontrollen<sup>247</sup> legitimiert dann eben nicht nur ausgleichend "starke" Bei-Zugangskontrollen, die allerdings weit mehr als lediglich einen kompensatorischen Charakter haben,<sup>248</sup> sondern auch, und diese flankierend, bestimmte "pre-entry"- bzw. Vor-Zugangskontrollen in Form einer nationalen Visapolitik, die komplett anderen Direktiven folgt als die anderer EU-Staaten.<sup>249</sup> Die Leitung der dafür zuständigen Stelle (JECU) sah den "Hauptgrund" dieses komplett andersartigen (Visa-) Vergabesystems ebenfalls in der Tatsache begründet, dass es sich im Fall Großbritannien um eine "Insel ohne wirklich nachgeordnete Kontrollen" handelt.<sup>250</sup>

Die für Visumpolitik zuständige Sachbearbeiterin des "europäischen" Direktorats (ED) im IND erläuterte zudem ergänzend, dass man auch deswegen zumindest in Visafragen nicht an "Schengen" teilnehmen würde, weil Großbritannien im Vergleich "ganz andere Bedrohungen" wahrnehmen würde als die anderen (EU-) Mitgliedsstaaten.<sup>251</sup> Es wäre nämlich eben solchen "Bedrohungen" ausgesetzt, die aus seinen spezifischen Beziehungen zu anderen Ländern entstünden, insbesondere zu den "alten" Commonwealth-Staaten, deren "Bewohner" aufgrund möglicher Familienbande oder geringerer Sprachbarrieren eben viel eher "geneigt" wären,

---

<sup>243</sup> so wie diese im voranstehenden Kapitel 1.1 ausführlich beschrieben worden sind.

<sup>244</sup> vgl., hierfür exemplarisch, etwa EG C 6, S. 2.

<sup>245</sup> vgl. z.B. ebd., S. 4.

<sup>246</sup> Dies sollte mit den dezidierten vorangegangenen Beschreibungen der anderen beiden hier untersuchten, kontinentaleuropäischen Fälle (B und C), auf die dies zumindest noch bis zur (zweiten) europäischen Ost-Erweiterung im Mai 2004 uneingeschränkt zutrif, deutlich geworden sein.

<sup>247</sup> Passkontrollen z.B. machen eben nur dann Sinn, wenn es eine wirklich umfassende Ausweispflicht gibt; vgl. zum, unter anderem damit begründeten, britischen "Mangel" an Nach-Zugangskontrollen auch das noch folgende Kap. 3.1.

<sup>248</sup> wie dies im vorangehenden Kap. 1.1 verdeutlicht worden sein sollte.

<sup>249</sup> wie dies wiederum in Kap. 1.1a ausführlich beschrieben worden ist.

<sup>250</sup> vgl. EG C 8, S. 2.

<sup>251</sup> genannt wurden hier namentlich die Gemeinschaftsmitglieder Griechenland, Luxemburg, Portugal oder eben Deutschland; vgl. EG C 5, S. 2.

nach Großbritannien auszuwandern als beispielsweise nach Deutschland, wo diese Herkunftsländer dann eben nicht so große "Immigrationsprobleme" verursachen würden.<sup>252</sup> Obwohl sich die britische Regierung aufgrund dieses Sonderstatus gegen einen (vollständigen) Schengen-Beitritt entschieden hat<sup>253</sup> und damit (bis heute) alleiniger "Herr ihrer eigenen Immigrationspolitik" geblieben ist,<sup>254</sup> nahmen und nehmen britische Vertreter aber dennoch an bestimmten, ausgewählten Bereichen der Schengen-Zusammenarbeit teil.

Das betrifft in erster Linie den Austausch von Informationen im Rahmen (fach-) spezifischer Foren wie etwa CIREFI.<sup>255</sup> Der Sinn und Zweck einer solche "optionalen" bzw. teilweisen Partizipation an "formell informellen" EU-Institutionen<sup>256</sup> wurde von verschiedenen Vertretern der britischen Behörden aber eher angezweifelt oder zumindest skeptisch beurteilt: Seitens des "IS Operations" ist beispielsweise dezidiert betont worden, dass "oftmals" ein demgegenüber "direkter" Austausch mit entsprechenden Vertretern der "Partnerbehörden" in anderen Ländern der "wesentlich" schnellere, unkompliziertere und auch effizientere Weg der Informationsbeschaffung wäre.<sup>257</sup> Der unmittelbare inter-administrative Weg der Informationsgewinnung über "Beziehungen" zwischen "Freunden" bzw. befreundeten Kollegen vergleichbarer Behörden anderer Staaten wird also (auch) in diesem Fall gegenüber einem eher artifiziellen und ungleich anonymem "Austausch-Forum" in Brüssel bevorzugt. Letzteres wäre auch deswegen nicht sonderlich hilfreich und nützlich, da es sich bei einem Großteil der daran Beteiligten eben nicht um Kontrollpraktiker, sondern um von den Ländern jeweils entsandte "Offizielle" handeln würde, die von der tatsächlich operativen Ebene der Migrationskontrolle "weit entfernt" wären.<sup>258</sup>

Ein britischer Vertreter dieser eher "offiziellen" denn kontrollpraktischen Seite wollte seinerzeit außerdem betont wissen, dass oftmals auch den anderen daran partizipierenden "EU-Partnern" selbst bewusst wäre, dass Großbritannien nicht nur aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine Insel handelt, sondern auch durch seine spezifische (Commonwealth-) Geschichte und "zivilgesellschaftliche" Struktur einen "exzeptionellen" Ausnahmefall bzw.

---

<sup>252</sup> vgl. ebd., S. 3.

<sup>253</sup> und damit für ein entsprechendes "opting-out" als von den anderen Mitgliedsstaaten weitest gehend akzeptierte Sonderregelung für Großbritannien.

<sup>254</sup> wie es etwa die JECU-Leitung ausdrückt; vgl. EG C 8, S. 5.

<sup>255</sup> als im Jahr 1992 gegründetes "Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration"; vgl. dazu aber bereits Fn. 245 in Kap. B 1.2.

<sup>256</sup> die man ebenso gut, im Vergleich zum in obiger Fn. 253 erwähnten Sachverhalt, positiv gewendet als "opting-in" bezeichnen könnte.

<sup>257</sup> vgl. EG C 11, S. 9.

<sup>258</sup> vgl. ebd.

eine "Abweichung von der Norm" europäischer Staaten (-bildung) darstellt, der sich (verständlicherweise) "keine Umstände" vorstellen kann, unter denen etwa ein vollständiger Schengen-Beitritt ihm zum Vorteil gereichen könnte.<sup>259</sup> Umgekehrt ruft sein (nicht nur) für die beiden kontinentaleuropäischen Vergleichsfälle eher ungewöhnlich anmutendes, *ziviles* "System" der Migrationskontrolle mit einem stark fokussierten Kontrollschwerpunkt *an* den Grenzen<sup>260</sup> nach (damaliger) Auskunft des IS Gatwick vermutlich gerade wegen dieser Ungewöhnlichkeit bzw. Exzeptionalität ein reges Interesse bei Vertretern anderer Länder hervor.<sup>261</sup> Ein entsprechender Informations- und Erfahrungsaustausch findet dann aber eben weniger auf der zwischen-*staatlichen* EU-Ebene, sondern vielmehr "unterhalb" dessen auf einer rein zwischen-*behördlichen* bzw. inter-administrativen und dabei oft auch informeller (Arbeits-) Ebene statt, d.h. Treffen oder Gespräche zwischen Kontrolleuren verschiedener Staaten, die viel miteinander zu tun haben, und sei es auch vermittelt über "europäische" Regelungen wie etwa das DÜ,<sup>262</sup> finden häufig, und dies ist *ein* zentraler Befund der in den drei Vergleichsstaaten unternommenen Erhebung(en), auch ganz bewusst außerhalb des *politischen* (EU-) Rahmens statt, der damit gezielt umgangen bzw. unterlaufen wird.

Unabhängig vom eher informellen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Kontrollpraktikern eben *unterhalb* der politischen (EU-) Ebene, finden die meisten demgegenüber formellen bzw. formalen (Regierungs-) Treffen auf der politischen "Bühne" in Brüssel statt. Bei den dortigen britischen Vertretern handelt es sich um so genannte Inspektoren, die einen höheren Dienstgrad innehaben als "Chief"- oder "normale" IO's und, in der Hierarchie noch darunter angesiedelte, "Assistant"-IO's, die allesamt und in ihrem Zusammenspiel nach Ansicht ihres Ausbildungsleiters in Gatwick "nur" die britischen "Grenzposten" bilden und somit in ihrer Eigenschaft als (Kontroll-) Praktiker *jenseits* der politischen Ebene angesiedelt werden.<sup>263</sup> Mit Ausnahme von EUROPOL und SIS, die beide als gemeinsame europäische Einrichtungen begriffen werden,<sup>264</sup> an denen Großbritannien

---

<sup>259</sup> vgl. EG C 6, S. 4.

<sup>260</sup> so wie dieser in den voranstehenden (Unter-) Kap. 1.1b und c ausführlich(st) beschrieben worden ist.

<sup>261</sup> So wurde etwa von "vielen" Besuchern etwa aus Deutschland, Belgien, aber "eigentlich" von "überall her" berichtet, die sich dieses System "mit Interesse" ansehen würden, obwohl dennoch weniger wechselseitig aufeinander geguckt werden würde, als dies eigentlich zu einer (abgrenzenden, aber auch gegenseitig befruchtenden) Verbesserung der eigenen Arbeit notwendig oder zumindest sinnvoll wäre; vgl. EG C 10, S. 12.

<sup>262</sup> vgl. dazu bereits ausführlich in Kap. B 2, insbes. Fn. 295f.

<sup>263</sup> vgl. EG C 10, S. 10; der IS wurde an gleicher Stelle dann auch entsprechend und entgegen einer oft "undurchschaubaren" Politik als "übersichtlich organisiert" beschrieben, wobei die mit dem "untersten" der vier Dienstgrade versehenen Assistenz-IO's nicht an den Schaltern, sondern "hinter den Kulissen" arbeiten, damit aber die "normalen" IO's bei ihrer Arbeit unterstützen würden, indem sie etwa Koffer durchsuchen, Fingerabdrücke nehmen, Fotos machen usw., aber eben nicht für die *direkte* Kontrolle der Passagiere selbst zuständig sind; vgl. ebd., S. 11.

<sup>264</sup> vgl. bereits die Fn. 259 und S. 112f. in Kap. B 1.2 sowie ausführlicher Kap. E 2.2.

jedoch zum Zeitpunkt der Erhebung lediglich "beobachtend", (noch) nicht aber operativ partizipiert hatte,<sup>265</sup> wird sich aber auch bei den genannten Treffen *auf* dieser "rein" politischen Ebene, die entsprechend seitens des IS in expliziter Abgrenzung zu seiner (politischen) "Trägerbehörde" als (ausschließliche) "Sache" des (Innen-) Ministeriums eingestuft werden,<sup>266</sup> eher mit bilateralen Angelegenheiten befasst, etwa der Frage, wie (konvergent) in den einzelnen Staaten mit Asylantragstellern verfahren wird oder werden sollte, auf welche Weise dabei das DÜ interpretiert und gehandhabt wird oder werden sollte und ähnliches.<sup>267</sup>

Die "lockere" Einbindung in einen europäischen Bezugsrahmen über die EU bzw. das Schengener Abkommen wurde von den britischen Immigrations(kontroll)behörden im allgemeinen eher als spannungs- denn als hilfreich empfunden. Die Ursache hierfür wurde unisono einmal mehr in der exzeptionellen Insellage des Landes gesehen, die es Großbritannien im Unterschied zu den meisten, wenn nicht sogar allen anderen Mitgliedsstaaten erlaubt, seine Einreisekontrollen auf, und in Maßen auch *vor* die, somit vergleichsweise "natürlichen" ("blauen" See- und Luft-) Grenzen zu konzentrieren. Aber auch die besonderen und oftmals als "kompliziert" und die Migrations(kontroll)politik erschwerend eingeschätzten historischen "Verbindungen" zu ehemaligen oder noch existierenden Commonwealth-Staaten wurden mitunter als Grund bzw. Ursache dafür in Betracht gezogen, dass es in dieser Hinsicht "viele Konflikte und Spannungen" mit der EU geben würde,<sup>268</sup> zumal derartige traditionale Verknüpfungen auch die nationalen Visumsbestimmungen als einen wichtigen, vorsorglichen Eckpfeiler der britischen Migrationskontrolle<sup>269</sup> massiv beeinflussen würden und dann/deshalb nicht wirklich oder nur sehr schwer mit den diesbezüglichen Vorstellungen und/oder Direktiven der EU in Einklang zu bringen wären.<sup>270</sup> Dies wurde allerdings seitens des IS weit weniger bedauert als der genau umgekehrte Sachverhalt, dass gerade aus "Rücksichtnahme" gegenüber nicht nur dem Commonwealth, sondern auch der EU, zumindest zum damaligen Zeitpunkt, lediglich weniger als die Hälfte aller weltweit existierenden Nationalitäten gegenüber Großbritannien visumpflichtig wären.<sup>271</sup> Nicht zuletzt deshalb wäre man auf politischer Ebene wohl bestrebt, die

---

<sup>265</sup> vgl. dazu aber genauer ebd.

<sup>266</sup> vgl. EG C 11, S. 12.

<sup>267</sup> vgl. dazu aber das noch folgende (Vergleichs-) Kap. E 3.

<sup>268</sup> vgl. z.B. EG C 6, S. 3.

<sup>269</sup> wie er in Kap. 1.1a bereits ausführlich beschrieben worden ist.

<sup>270</sup> vgl. EG C 5, S. 4.

<sup>271</sup> vgl. EG C 10, S. 9; demgegenüber wären es beispielsweise in Australien "runde" neunzig Prozent, was zeige, dass in diesem Fall die Insellage mit entsprechend ähnlichen Anforderungen und Problemen noch mehr



"praktische" Insellage auch weiterhin für eigene kontrolltechnische Zwecke in der alten, "bewährten" Form "auszunutzen" und daher auch in absehbarer Zeit nicht oder wenigstens nicht vollständig dem Schengener Abkommen beizutreten.<sup>272</sup>

Auf der demgegenüber inter-administrativen Ebene würde man sogar beobachten (können), dass Mitarbeiter von Grenzbehörden anderer Staaten ihre britischen Kollegen häufig um deren kontrollpraktischen Vorteile, die ihnen die "besondere" geografische Lage bietet, "beneiden".<sup>273</sup> Dies bezieht sich dann sowohl auf die Qualität der (Grenz-) Kontrollen, die sich eben im Gegensatz zu Staaten wie Deutschland oder Frankreich, die jeweils mit sehr langen Festlandgrenzen "gestraft" sind,<sup>274</sup> auf die Einreise an bestimmten (neuralgischen) Punkten konzentrieren können, als auch auf deren Quantität. Denn ganz abgesehen davon, dass eben geografisch induziert zumindest ausgedehnte und systematische Inlandskontrollen weitestgehend entfallen (können),<sup>275</sup> wird auch an den britischen POE's deutlich weniger (Kontroll-) Personal benötigt als in den (meisten, aber eben auch im Rahmen dieser Arbeit betrachteten) Vergleichsstaaten. Nichtsdestotrotz hat sich die Zahl der explizit an der dortigen *konkreten* Einreisekontrolle beteiligten Personen seit Mitte der 1990er Jahre nahezu verdoppelt. Zählte der IS zu diesem Zeitpunkt noch etwa 2500 "zivile" Mitarbeiter, so waren es zu Beginn des Jahres 2001 rund 5000. Diese fast mehr als signifikante Steigerung wurde wie in anderen (nicht nur hier zur Debatte stehenden) Fällen auch und entgegen aller sonstigen Versuche des IS, die eigenen Kompetenz- und Verantwortungsbereiche gegenüber denen anderer, in welcher Form auch immer an der *allgemeinen* Migrationskontrolle partizipierenden Behörden abzugrenzen,<sup>276</sup> unter anderem mit der signifikanten Zunahme von so genannter "illegaler" Einwanderung und, im gleichen Atemzug (!), "Asylangelegenheiten" zu erklären und begründen versucht.<sup>277</sup>

---

"ausgenutzt" werden würde als in Großbritannien, *eben weil* es für Australien weniger historische und/oder aktuelle Verbindungen und somit Verpflichtungen in Form von "Rücksichtnahmen" gegenüber anderen Staaten oder (eigenen) Staatenbünden geben würde; vgl. ebd.

<sup>272</sup> vgl., exemplarisch für viele ähnlich lautende Aussagen auch anderer Gesprächspartner, EG C 10, S. 10.

<sup>273</sup> vgl. ebd., S. 12.

<sup>274</sup> wie man es vielleicht in Großbritannien in Anbetracht dessen, dass die eigene (geografische bzw. geopolitische) Situation gemeinhin als großes, naturgegebenes "Glück" interpretiert wird (vgl. etwa EG C 11, S. 1 oder auch EG C 2, S. 3), gerne formulieren würde; für den hier neben Deutschland (C), mit immerhin ausgedehnten Küstenstreifen im Norden, zum Vergleich stehenden Fall Österreich (B) gilt der umgekehrte Sachverhalt sogar, mit Ausnahme von zwei kleinen Seegrenzen zum Bodensee im äußersten Westen sowie zum Neusiedler See südöstlich von Wien, (nahezu) ausschließlich.

<sup>275</sup> vgl. das die(se) Fallbeschreibung abschließende Kap. 3.2.

<sup>276</sup> vgl. dazu die Ausführungen weiter oben in Kap. 1.1.

<sup>277</sup> vgl. EG C 11, S. 13.

## 2. Asyl auf der Insel: Eine andere Option?

In ähnlicher Weise wie auch bei den beiden anderen im Rahmen dieser Arbeit verhandelten, kontinentaleuropäischen Fällen Österreich (B) und Deutschland (C), wurde und wird auch in Großbritannien der Bereich der "illegalen" Einwanderung zumeist mit Fragen des Asyls verknüpft, wenn nicht gar gleichgesetzt. Dies lässt sich ablesen sowohl an der (damaligen) öffentlichen Debatte und der auf ihr gegründeten Wahrnehmung der Asylzuwanderung als eine nahe liegende Möglichkeit von Migranten, *nach* ihrer irregulären Einreise zunächst einmal auf der Insel bleiben zu können,<sup>278</sup> als auch an entsprechenden (regierungs-) offiziellen Verlautbarungen, eben dies "eindämmen" zu wollen,<sup>279</sup> aber eben auch an diesbezüglichen Stellungnahmen innerhalb der britischen Behörden,<sup>280</sup> wenn auch deutlich weniger explizit als (mutmaßlicher) "Asylmissbrauch" zusammengefasst wie etwa in Deutschland seit ca. Mitte der 1970er Jahre.<sup>281</sup> Vielmehr wurde in vergleichsweise wertfreier Diktion zunächst einmal lediglich *registriert*, dass "erst" seit Beginn der 1990er Jahre ein Asylantrag der zahlenmäßig häufigste "Grund" für eine (dauerhafte) Einwanderung nach Großbritannien wäre, wohingegen vor dem Ende des so genannten Kalten Krieges eher andere Einreisegründe dominiert hätten.<sup>282</sup> Hierbei ist aber m.E. zu betonen, dass das Asylrecht zwar als Mittel zum Zweck der (dauerhaften) *Immigration* dienen mag, gleichwohl aber stets mit den Gründen bzw. Ursachen der *Emigration*, also den so genannten *push*-Faktoren, verknüpft ist oder dies zumindest sein sollte, um einem etwaigen Antrag auf Asyl eine stabile und funktionierende Legitimationsgrundlage zu verschaffen. Die insbesondere am Ende der 1990er Jahre noch einmal in Form einer nahezu Verdreifachung sprunghaft angestiegene Anzahl an Asylfällen in Großbritannien<sup>283</sup> wurde aber dann (auch) von den britischen Einwanderungsbehörden eher mit bestimmten *pull*-Faktoren zu erklären versucht, etwa damit, dass Asylsuchenden eine Reihe von Vergünstigungen gewährt würde, welche anderen "illegalen" (!) Migranten vorenthalten blieben,<sup>284</sup> so z.B. die vielfältigen Einspruchsrechte, die ihre Ausreise verzögern und ihnen somit einen längeren Aufenthalt auf der Insel ermöglichen würden.<sup>285</sup>

---

<sup>278</sup> vgl. z.B. The Guardian vom 06. Februar 2001, S. 2.

<sup>279</sup> vgl. etwa The Daily Telegraph vom 07. Februar 2001, S. 8.

<sup>280</sup> vgl. exemplarisch EG C 10, S. 7, wo die so genannte "illegale Einwanderung" explizit mit "Asylsachen" gleichgesetzt wurde.

<sup>281</sup> vgl. dazu aber Kap. C 2.

<sup>282</sup> vgl. z.B. EG C 11, S. 13; vermutlich war mit letzteren in erster Linie der traditionale, auf der Herkunft aus (ehemaligen) Commonwealth-Staaten basierende Migrationskanal gemeint.

<sup>283</sup> von etwa 33.000 noch 1997 auf gut 98.000 im Jahr 2000; vgl. auch Tab. 5 in Kap. E 3, S. 350.

<sup>284</sup> vgl. z.B. EG C 12, S. 4.

<sup>285</sup> vgl. ebd. sowie zu diesem Punkt genauer in den Ausführungen des nun folgenden Kap. 2.1.

## 2.1 Britische Asylpolitik zwischen nationalem Eigensinn und europäischem Engagement

Der Umgang mit Asylsuchenden in Großbritannien oszilliert zwischen einer nationalen politischen Kultur, die eine hohe Anzahl an Asylbewerbern zunächst einmal "unbefangen", und (diesmal) ganz im Gegensatz zum deutschen Missbrauchsverdacht, *positiv* als Bestätigung für die Attraktivität des Landes bewertet, einerseits,<sup>286</sup> und europäischen (Kooperations-) Direktiven, welche die Asylzuwanderung eher unter rechtlichen Legitimations- und zwischenstaatlichen Koordinationsaspekten *problematisiert*, andererseits. Innerhalb dieses Spannungsfeldes dient den britischen Behörden dann offenkundig d(ies)er europäische "Sachzwang" als Gelegenheit und Legitimation dafür, den Aspekt des nationalen "Marketings" in dem Moment "rechtzeitig" zurückzuschrauben, wo die Asylzuwanderung sowohl in der öffentlichen als auch in der (intra-) administrativen Perzeption ihrer Meinung nach "Überhand" nimmt.<sup>287</sup> Dabei wurde und wird das DÜ als wichtigstes und verbindlichstes europäisches Instrument der so genannten "Lastenteilung" (burden sharing) in Bezug auf Asylbewerber<sup>288</sup> nicht nur unterschiedlich bewertet, sondern, je nach Fall und somit gemäß des britischen "case law",<sup>289</sup> auch unterschiedlich gehandhabt. Im allgemeinen aber gilt es hinsichtlich seiner Zielvorgabe(n)<sup>290</sup> aus britischer Perspektive als gescheitert, da das Land als größter "Netto-Empfänger" aller, zumindest potenzieller, "Dublin-Fälle"<sup>291</sup> trotz, oder paradoxerweise sogar: aufgrund dieser Regelung oftmals nicht in der Lage ist bzw. zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung nicht in der Lage war, die entsprechenden Personen in eben diejenigen EU-Staaten aus- bzw. zurückzuweisen, die gemäß DÜ "eigentlich" für deren

---

<sup>286</sup> was aber auch damit zusammenhängen mag, dass es sich hierbei in Großbritannien, gerade im Gegensatz zum über Jahrzehnte hinweg "eingeschliffenen" deutschen Fall, um ein relativ "neues" Phänomen handelt, das im Grunde erst seit der "Zeitenwende" von 1989 ins Blickfeld der dortigen (politischen) Öffentlichkeit geraten war, als eine erste Verdreifachung der Bewerberzahlen von weniger als 6.000 auf 17.000 sowie ein daran anschließendes Hochschnellen auf über 38.000 im Jahr 1990 und dann sogar über 73.000 noch ein Jahr später zu konstatieren gewesen ist; vgl. wiederum Tab. 5 in Kap. E 3, S. 350.

<sup>287</sup> vgl. z.B. EG C 12, S. 2f.

<sup>288</sup> vgl. zu dessen genauer Funktion und Geschichte bereits Fn. 295 in Kap. C 2.

<sup>289</sup> vgl. dazu auch Fn. 304 weiter unten.

<sup>290</sup> neben des eher inoffiziellen "burden sharing" sind dies, als "Schengen"-Ausgleichsmaßnahmen, in erster Linie die Minimierung eines ungehinderten "asylum shopping", d.h. einer Mehrfach-Asylantragstellung in verschiedenen europäischen Staaten, sowie, damit zusammenhängend, die Verhinderung eines Asyls "à la carte", d.h. einer "freien" Auswahl des Ziellandes; vgl. dazu aber auch bereits in den vorangegangenen Fallstudien B 2 und C 2 sowie, zusammengefasst und im Vergleich, E 3.

<sup>291</sup> d.h. konkret: wesentlich mehr (potenzielle) Antragsteller wandern, schon allein durch die "besonderen" geografischen Gegebenheiten der britischen Insel- und Randlage gezwungen, durch (Kontinental-) "Europa" nach Großbritannien als umgekehrt über Großbritannien nach "Europa", wie es die stellvertretende Leitung des "IS Operations", bewusst oder unbewusst, so formuliert hat, als gehöre die Insel nicht wirklich dazu (vgl. EG C 11, S. 9). Entsprechend geografisch induziert, hat Großbritannien wesentlich mehr empfangene "Dublin-Fälle" wieder abzugeben als es selbst zugewiesen bekommt; von letzteren kommt der Großteil sozusagen "naturgemäß" aus Irland, wohin dann eben Personen von Großbritannien aus (noch) weiter gewandert sind.

(Antrags-) Annahme und Asylverfahren zuständig (gewesen) wären. Voraussetzung dafür wäre nämlich, dass jeder Mitgliedsstaat entsprechende Daten über die betreffenden Personen in ähnlicher und vergleichbarer Weise sorgfältig dokumentiert und den jeweils anderen Staaten zur Verfügung stellt. Diesbezüglich berichtete die britische Seite in Form des ED aber von "eklatanten Unterschieden" beispielsweise zwischen Deutschland und Italien: Während in letzterem Fall konkrete Nachfragen nach potenziellen Dublin-Fällen oft mit der Begründung, dass es darüber keine oder zumindest nicht ausreichend Unterlagen bzw. Aufzeichnungen geben würde, zurückgewiesen worden wären, hätte man gegenüber Deutschland aufgrund der dortigen, vergleichsweise "lückenlosen" Dokumentation in Bezug auf Asylbewerber oft sehr gute "Chancen", einen Fall wieder "loszuwerden" bzw. genau dorthin zurückzuschieben, wo er schon einmal bzw. erstmalig, und dann eben auch: *nachweislich* einen Antrag gestellt hat.<sup>292</sup> Entsprechend würden, nun aber nach "Erster-Hand"-Angaben der "Dublin"-Abteilung des IND, zwischen Deutschland und Großbritannien, wie im übrigen auch das deutsche Pendant im Nürnberger BAFI zum damaligen Zeitpunkt auf der Grundlage eines "regelmäßigen" länderübergreifend inter-administrativen Austauschs entsprechender (Fall-) Statistiken konzidiert hatte,<sup>293</sup> "relativ viele" Dublin-Fälle "verschoben", wobei von Großbritannien aus aber auch "überproportional" viele Rücknahme-Ersuchen an Belgien oder Frankreich gesendet würden, weil das eben der gängige bzw. "übliche Reiseweg" auf die Insel wäre.<sup>294</sup>

Die unter anderem daraus ableitbare, damals noch neue Tatsache, dass Großbritannien Deutschland zunehmend den Rang des unter den Migranten beliebtesten "Erstasyllands" streitig macht(e),<sup>295</sup> wurde nicht zuletzt damit zu begründen und erklären versucht, dass auf der Insel eben die (Asyl-)Anerkennungsquote signifikant höher ist als vor allem in Deutschland.<sup>296</sup> Dieser Sachverhalt wäre wiederum Folge dessen, dass Großbritannien die GFK "wesentlich uneingeschränkter" als die Bundesrepublik auslegt, indem nämlich dort

---

<sup>292</sup> vgl. EG C 6, S. 3 sowie, kritisch, Morrison 1998.

<sup>293</sup> ohne allerdings dabei, wie die britische "Gegenseite", auf die erwähnte, geografisch bedingte "Schieflage" einzugehen; vgl. EG B 6, S. 5.

<sup>294</sup> vgl. EG C 7, S. 4 sowie für die entsprechenden, zum Untersuchungszeitpunkt aktuellen Gesamtzahlen Tab. 6 in Kap. E 3, S. 353.

<sup>295</sup> Inzwischen sind die Asylbewerberzahlen in Großbritannien deutlich höher als in Deutschland, was aber weniger mit einer starken Zunahme ersterer als vielmehr mit einem signifikanten, stetigen Rückgang letzterer zusammenhängt.

<sup>296</sup> vgl. EG C 7, S. 6. Dies wurde an anderer Stelle auch in Bezug auf die skandinavischen Länder, hierbei insbesondere Schweden und Dänemark, von wo aus auch viele Ersuchen an Deutschland gestellt würden, als "Anreiz" bzw. pull-Faktor beschrieben, wobei die (potenziellen) Bewerber vor allem auch durch die "Schleuser" über massive Unterschiede bei den Anerkennungsquoten informiert würden, was dann aber "wahrscheinlich eine Preisfrage" wäre; vgl. EG B 6, S. 7 sowie zur marktformigen Struktur der zumindest in Deutschland (vgl. Fn. 146 in Kap. B 1) so genannten Schleusungskriminalität bereits in Kap. B 1.1, S. 88ff. sowie C 1.1, S. 151ff.

auch solche Bewerber anerkannt werden, die sich, eben ganz gemäß der GFK, allein auf eine bzw. ihre subjektive Verfolgungsangst berufen und eben nicht nur, wie demgegenüber in der Bundesrepublik, diejenigen, die sich zusätzlich auf eine "objektiv" nachweisliche und dazu noch *staatliche* Verfolgung berufen können.<sup>297</sup> Die Tatsache, dass Großbritannien zudem auch eine so genannte Clan-Verfolgung, die "lediglich" auf Konflikten zwischen verfeindeten Gruppen *innerhalb* eines Staates beruht, oftmals "ohne weiteres" als Asylgrund zulassen würde, wäre unter anderem auch ein häufig wiederkehrender Streitpunkt im europäischen "Asylforum" CIREA.<sup>298</sup> Laut (wiederum) deutscher bzw. kontinentaleuropäischer (Fremd-) Einschätzung würde Großbritannien außerdem in Hinblick auf den Reiseweg, ungeachtet seiner durch das DÜ faktisch zugenommenen Bedeutung, nur "wenig Ermittlungsaufwand" betreiben, wofür aber gleichzeitig Verständnis geäußert wurde, da es ja in seiner Eigenschaft als Insel bzw. aufgrund seiner ausschließlich "blauen" Grenzen auch "weniger Probleme" damit hätte.<sup>299</sup> In ähnlicher Weise argumentierte seinerzeit auch das österreichische "Dublin"-Referat in Bezug auf Großbritannien, das wohl, so wurde vermutet, vor allem aufgrund der "fehlenden Landgrenzen" das DÜ bis dato und seit September 1997 lediglich völkerrechtlich, nicht aber auch innerstaatlich installiert hätte.<sup>300</sup> Von britischer Seite selbst wurde dazu bemerkt, dass es vor "Dublin" wesentlich einfacher gewesen wäre, jemanden direkt bei seiner Ankunft an einem der POE's wieder sozusagen auf die andere Seite des Wassers zurückzuschicken, unabhängig davon, wohin genau und was die Person vorher dort gemacht hätte, weil man eben bis dahin noch nicht dazu verpflichtet gewesen wäre, exakt dasjenige Land ausfindig zu machen, wo diese erstmals (unions-) europäischen "Boden" betreten und einen Asylantrag gestellt hatte.<sup>301</sup>

Die "fallweise" vom europäischen "common sense" abweichende, weil "erweiterte" britische Auslegung der GFK führt(e) zudem dazu, dass mitunter auch mit oder gerade wegen "Dublin" nicht einmal im Sinne des nachweislichen "Erstantrags" offensichtliche Fälle etwa nach Deutschland oder Frankreich zurückgegeben werden konnten, weil sie in ihrem Heimatland eben nicht einer, wie es in diesen Ländern in vergleichsweise "verengter" Interpretation der GFK als Asylgrund gefordert wird, "objektiv" *staatlichen*, sondern als Angehörige einer

---

<sup>297</sup> vgl. EG C 7, S. 8 sowie, dies für den deutschen Fall bestätigend, EG B 6, S. 9.

<sup>298</sup> so die dortige deutsche Vertretung; vgl. EG B 8, S. 4f., wo ungeachtet dessen das britische IND als "äußerst konstruktiver Partner" beschrieben wurde, welcher sich "sehr unterstützend" und im Umgang mit Informationen "offen" verhalte und im Asylbereich, mit Ausnahme von Schengen, auch die so genannte "opt-in"-Klausel "sehr häufig" anwenden würde; zum CIREA vgl. tiefer gehend bereits in Kap. B 2.2, insbes. Fn. 340.

<sup>299</sup> vgl. EG B 7, S. 6.

<sup>300</sup> vgl. EG A 8, S. 7

<sup>301</sup> vgl. EG C 11, S. 9.

selbst (anderweitig) verfolgten Gruppe "nur" einer "Clan"-Verfolgung ausgesetzt gewesen waren oder aber diese zumindest "subjektiv" befürchtet hatten. Da solche Personen eben in den genannten Ländern aus britischer Sicht *nicht* gemäß der "eigenen" Interpretation der GFK behandelt werden würden, wurde diesen kontinentaleuropäischen Nachbarstaaten, zumindest in derart bestimmten Fällen, dann auch (zeitwillig) ihr Status als so genannte "sichere Drittstaaten" explizit durch die britische Gerichtsbarkeit abgesprochen.<sup>302</sup> Dabei handelte es sich zwar um spezielle Einzelfälle, die aber, so etwa der IS Dover, "in der Praxis" dann, wenn sie die erste Gerichtsinstanz überstehen, "eine ganze Reihe anderer Fälle" nach sich ziehen würden, die somit einen (zumindest aus kontinentaleuropäischer Sicht: asylfremden; ML) "Grund" gefunden hätten, ihre Aufenthaltsgenehmigung entweder verlängert zu bekommen oder mindestens eine Neuaufnahme ihres Asylverfahrens zu veranlassen.<sup>303</sup> Es wurde also hier explizit auf eine mögliche "Kettenreaktion" hingewiesen, die von einem derartigen "Muster"- bzw. Präzedenzfall ausgehen *könnte*.<sup>304</sup>

Da (nicht nur) *dann* der gesamte "Weg durch die Instanzen" unter Umständen sehr lange dauert, verzögert sich natürlich eine etwaige "Abschiebung", denn solange die (Gerichts-) Verhandlungen eben noch nicht abgeschlossen sind, kann eine Person auch nicht ausgewiesen werden. Aber selbst dann, wenn einer Rücküberstellung "eigentlich" nichts mehr im Wege steht, schreibt das DÜ das entsprechende Verfahren so vor, dass eine solche "Abschiebung" alles andere als "sofort" oder auf direktem, unbürokratischen Wege von statten gehen kann, worauf etwa wiederum der IS Dover in aller Deutlichkeit hingewiesen haben wollte.<sup>305</sup> Zudem gab dieser zu bedenken, dass jedes Land, in das "abgeschoben" werden soll bzw. muss, auch immer bestimmten "eigenen" nationalen, mit dem DÜ nicht immer "ohne weiteres" kompatiblen Regeln folgen würde, was dann die gesamte (Rücküberstellungs-) Prozedur noch einmal zusätzlich so verzögere, dass es bis zu ihrem Abschluss "im besten Fall einige Monate" dauern würde. In anderen Fällen würde man wiederum allein schon sehr lange warten müssen, bis *überhaupt* eine "offizielle" Reaktion auf einen Antrag *an* ein bestimmtes

---

<sup>302</sup> Dabei hat es gerade zum Zeitpunkt der Erhebung entsprechende Gerichtsanhörungen mit einem eben solchen, in Kenntnis der "Eigenheiten" der diesbezüglichen britischen Rechtsauffassung allerdings nicht sonderlich überraschenden Ergebnis gegeben, die aber nichtsdestotrotz sowohl in der britischen wie auch in der kontinentaleuropäischen und hierbei natürlich insbesondere der deutschen und französischen (auch Fach-) Presse ein großes (Medien-) Echo provoziert haben, von den britischen Behörden vor Ort aber seinerzeit eher als Ausnahmefälle oder "geringfügige Vorgänge" eingestuft worden waren; vgl. etwa EG C 7, S. 9 oder EG C 11, S. 12 sowie für eine fachliche Resonanz aus Deutschland EE-Brief Nr. 09/1999, S. 4.

<sup>303</sup> vgl. EG C 2, S. 8.

<sup>304</sup> Die Betonung liegt hier auf dem Konjunktiv, da im Sinne des britischen "case law" eigentlich jeder einzelne Fall wieder neu und unabhängig von vorhergehenden Fällen betrachtet und beurteilt werden muss, so dass es solche, in anderen nationalen Rechtssystemen gängigen Präzedenzfälle in Großbritannien "eigentlich" nicht geben dürfte.

Land *durch* eben dieses Land erfolgt, die dann auch "nicht immer positiv" sein müsste. Insofern, so die Schlussfolgerung, schränke das DÜ lediglich die Anzahl derjenigen Personen ein, die zunächst in *einem* Land Asyl beantragen und es dann "im nächsten" noch einmal versuchen, was aber eben noch nicht bedeuten würde, dass es dabei auch gleichzeitig die "Abschiebe"- bzw. Rücküberstellungspraxis erleichtert. Ganz im Gegenteil würde diese mitunter dadurch noch verkompliziert, wenn nicht sogar erschwert, zumindest, was den zeitlichen Aufwand anbetreffe.<sup>306</sup> Somit konnten aus damaliger Sicht der britischen Behörden (-vertreter) durch das DÜ zwar einerseits bestimmte, damit verknüpfte *politische* Zielvorgaben zum Teil eingelöst werden;<sup>307</sup> dem wurden aber andererseits explizit konkrete (kontroll-) *praktische* (Umsetzungs-) Mängel im "Trefferfall" entgegengehalten.

## 2.2 Asylverwaltung zwischen Kontrollpolitik und ziviler Hilfe

Unabhängig von den zum Untersuchungszeitpunkt relativ "neuen", *wie auch immer* damals von den Behördenvertretern bewerteten Möglichkeiten, aber auch Hindernissen, die das seit September 1997 zwar auch für Großbritannien gültige, jedoch bis dato eben (noch) nicht in nationales Recht inkorporierte DÜ für die britischen *Asylverfahren* bedeutet(e), bestand und besteht eine national eigenständige und wenig mit anderen Staaten vergleichbare britische "Tradition" der sozusagen "humanen" Asylbehandlung und *-verwaltung* in eben sowohl inhaltlicher als auch technischer Hinsicht,<sup>308</sup> die aber nicht zuletzt aufgrund der rapide ansteigenden Bewerberzahlen insbesondere zum Ende der 1990er Jahre hin<sup>309</sup> massiv unter Druck geraten und an bestimmte Kapazitäts- und Machbarkeitsgrenzen gestoßen ist. Daher bestünde seitdem dann, wenn direkt nach der Ankunft an einem der POE's die Bitte um Asyl als erstes Begehren gegenüber einem IO vorgetragen werde, so zumindest die (damalige) Einschätzung der Leitung des IS Gatwick, eine "gute Chance", noch am selben Tag dazu angehört zu werden.<sup>310</sup> Der IS Dover betonte hingegen, dass nur dann, wenn die (personellen und technischen) Kapazitäten es auch erlauben würden, bereits durch die IO's vor Ort etwa (Asyl-) Gründe dafür aufgenommen würden, warum ein Antragsteller in seinem "Heimatland", in diesem Fall: im *weitesten* Sinne politisch verfolgt wird bzw. eine politische

---

<sup>305</sup> vgl. EG C 2, S. 10.

<sup>306</sup> vgl. ebd.

<sup>307</sup> nämlich vor allem die (relative) Eindämmung eines ungehinderten "asylum shopping"; vgl. obige Fn. 290.

<sup>308</sup> vgl. etwa in Bezug auf die "private" Unterbringung von Asylbewerbern Fn. 321 weiter unten.

<sup>309</sup> vgl. obige Fn. 283 sowie (einmal mehr) Tab. 5 in Kap. E 3, S. 350.

<sup>310</sup> vgl. EG C 10, S. 4.

Verfolgung (be-)fürchtet.<sup>311</sup> In der Regel wäre man aber als "reine" (Grenz-) Kontrollbehörde und damit "Speerspitze" der Einwanderungskontrolle in solchen Fällen lediglich dafür verantwortlich, den (Erst-) Antrag und die dazugehörigen Personendaten aufzunehmen und eben dorthin weiterzuleiten, wo eine Entscheidung darüber getroffen werden würde, nämlich "einzig und allein" bei der Asylverwaltung des IS in Croydon.<sup>312</sup> Alles andere entspräche dann in etwa dem "verschlinkten", so genannten Flughafenverfahren, wie es etwa auch in Deutschland praktiziert wird,<sup>313</sup> d.h. die Passagiere würden gebeten, kurz zu warten, um sie dann unmittelbar nach ihrer Ankunft noch direkt vor Ort am Flughafen über ihre Asylgründe zu interviewen. Bis dahin scheint dies auch im britischen Fall eben an Flughäfen, oder zumindest an dem einen im Rahmen dieser Arbeit untersuchten, zwar nicht ebenso systematisch, aber in einiger Regelmäßigkeit zu geschehen, während eine solche über die Aufnahme von Basisdaten hinaus gehende Befragung an Seehäfen, respektive in diesem Fall in Dover, als wenig praktikierbar und daher eher unwahrscheinlich eingestuft wurde und entsprechend wohl nur in ganz wenigen Ausnahmefällen vorgenommen wird.

Diese unter anderem organisationsstrukturell begründete (Handhabungs-) Differenz zwischen zwei verschiedenen Sorten von POE's bezüglich des Umgangs mit "spontanen" Asylantragstellern ändert aber nichts daran, dass, dann eben wieder im "entscheidenden" Unterschied zum deutschen "Flughafenverfahren", die letztendliche Entscheidung über einen Antrag in beiden Fällen woanders fällt und somit aus dem unmittelbaren Verantwortungs- und Kompetenzbereich der im Prinzip auf die "reine" Einreisekontrolle konzentrierten "Grenzposten" herausfällt. Erst wenn ein Asylantrag negativ beschieden bzw. abgelehnt wurde und alle dann noch möglichen Widerspruchsrechte entweder nicht wahrgenommen oder aber ergebnislos ausgeschöpft worden sind, wird der entsprechende Fall wieder an die "Vorhut" des IS an den Grenzpunkten heran- bzw. zurückgetragen. Dies allerdings einzig verbunden mit der Aufgabe und allein zu dem Zweck, die dann fällige Abschiebung der entsprechenden Person in die Wege zu leiten, es sei denn, diese ist bis zu ihrem diesbezüglichen "Wiederauftauchen" am Punkt ihrer Einreise und gleichzeitig Antragstellung zwischenzeitlich im Land "untergetaucht", was nach (vorsichtiger) Einschätzung des IS Dover "recht oft" vorkommen würde.<sup>314</sup> Die überwiegende Mehrheit aller Asylanträge wird

---

<sup>311</sup> Diese muss dann eben, wie weiter oben bereits erwähnt (vgl. Fn. 214 in Kap. C 2.2), im Falle Großbritanniens nicht *zwingend* vom entsprechenden Staat ausgehen. In den meisten Fällen ("cases") wird eben auch eine *nicht*-staatliche "Clan"- oder Gruppenverfolgung als Asylgrund akzeptiert, was aber wie gesagt im scharfen Widerspruch zur gängigen Auslegung der GFK durch nahezu alle anderen (nicht nur) europäischen Staaten steht.

<sup>312</sup> vgl. EG C 2, S. 3.

<sup>313</sup> vgl. dazu Fn. 201 in Kap. C 2.2.

<sup>314</sup> vgl. EG C 2, S. 4.



hingegen nicht sofort bei der Ankunft an einem der POE's, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt gestellt, nämlich dann, wenn einer Person die Einreise in das Land als "normaler" Besucher verwehrt worden ist und sie *erst dann* von dieser Möglichkeit, dennoch im Land zu bleiben, Gebrauch macht.

In diesen (Regel-) Fällen erfolgt dann eine Anhörung nicht mehr direkt und unmittelbar am Ort und Tag der Ankunft, sondern die (designierten) Antragsteller werden gebeten bzw. dazu verpflichtet, an einem der darauf folgenden Tage zu diesem Zweck an einer zumeist eigens auf dem Areal des entsprechenden POEs eingerichteten Stelle wieder "aufzutauchen".<sup>315</sup> Bis dahin wird nach Auskunft des IS Gatwick lediglich ein Prozent (!) dieser Fälle im Sinne einer Quasi-Verwahrungshaft "einbehalten".<sup>316</sup> Für eine derartige temporäre "Aufbewahrung" von Asylantragstellern standen, allerdings bei leicht steigender Tendenz, noch bis zu Beginn des Jahres 2001 lediglich (geschätzte) 1000 bis 1500 Plätze landesweit zur Verfügung, so dass mit etwa 99 Prozent die überwältigende Mehrheit dieser Fälle, wie es wiederum der IS Gatwick in bewusster Abgrenzung formuliert hat, (mitten) "in der (britischen; ML) Gesellschaft" leben würde.<sup>317</sup> Sozusagen dann, dieser (Beamten-) Logik folgend, "außerhalb" dieser Gesellschaft "festgehalten" würden demgegenüber zumeist "junge, allein stehende Männer", niemals aber Familien mit Kindern, wobei aber Wert darauf gelegt worden ist, dass dies "einfach" ein (zufälliges) Faktum wäre und eben nicht ein Ergebnis spezifischer Auswahlkriterien und/oder -verfahren.<sup>318</sup> Neben dieser haftartigen Form der "Unterbringung", bei der die entsprechenden "Häuser" zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung immer voll ausgelastet waren,<sup>319</sup> existiert(e) aber auch eine sozusagen "zivile" Form der Unterbringung von Asylbewerbern, die in "humaner" Konnotation ausdrücklich *nicht* als Haft gesehen werden soll(te),<sup>320</sup> aber dennoch eine demgegenüber "weiche" Form der räumlichen Kontrolle über dann auch wiederum einen größeren Teil dieser Migranten erlaubt. Es handelt(e) sich dabei um eine von einem Teil des britischen Innenministeriums initiierte und organisierte "Hilfe" in Gestalt einer landesweiten Akkomodation von Asylbewerbern in (privaten) Hotels und so genannten "Bed &

---

<sup>315</sup> Im hier gewählten (Beispiels-) Falle des Flughafens Gatwick (vgl. Kap. 1.1b) handelt es sich dabei um das so genannte "Ashton House", nicht zufällig in unmittelbarer Nähe desjenigen Terminals platziert, an dem (unter anderem) die Passagiere von internationalen Flügen abgefertigt werden, die aus den Richtungen südlich und südöstlich der EU, also unter anderem vom afrikanischen Kontinent kommen.

<sup>316</sup> vgl. EG C 10, S. 5.

<sup>317</sup> vgl. ebd., S. 7.

<sup>318</sup> vgl. ebd.

<sup>319</sup> Eines davon war beispielsweise, wiederum auf dem Gelände des Flughafens Gatwick, das (dort) so genannte "Tinsley House", in dem etwa 140 Personen "untergebracht" werden konnten, wobei es sich nicht ausschließlich um Fälle gehandelt hat, die auch in Gatwick "gelandet" sind, sondern mitunter auch um solche aus der "weiteren Umgebung"; vgl. EG C 10, S. 6f.

<sup>320</sup> vgl. etwa EG C 2, S. 5.

Breakfast"´s (B&B´s).<sup>321</sup> Diese sozusagen zivilgesellschaftliche "Aufgabe" fällt dabei dann aber ganz ausdrücklich *nicht* in den Zuständigkeitsbereich des IS, sondern wird bewusst an andere, private (Wohlfahrts-) Organisationen weitergegeben, die sich dann eben selbstständig, wengleich angestoßen, subventioniert und in somit "weicher" Form kontrolliert durch das HO, nicht nur um die Unterkunft, sondern auch um die soziale und finanzielle Unterstützung von Asylantragstellern kümmern.

Auch der IS selbst wies zum Zeitpunkt der Erhebung jedwede Zuständigkeit für derartige (Hilfs-) Aufgaben weit von sich, so wie er auch generell betont wissen wollte, dass sich auch seine (demgegenüber: Kontroll-) Arbeit eben nicht nur auf den Bereich der "illegalen" Einwanderung beschränkt: Es würde eben "sehr vieles" zu tun geben, was gar nichts mit einem heimlichem resp. klandestinen Grenzübertritt oder "Asylangelegenheiten" zu tun hätte, aber "trotzdem" sehr personalintensiv wäre. Die "Hauptaufgabe" bestünde immer noch darin, eine "schrecklich große" Anzahl "ganz normaler" Passagiere abzufertigen. "Illegale" Einwanderung würde zwar in der öffentlichen Wahrnehmung einen breiten Raum einnehmen und wäre in den letzten Jahren "zunehmend wichtig" geworden; dies dürfte und könnte aber nicht dazu führen, dass man dafür seine "restlichen" Aufgaben vernachlässigt.<sup>322</sup> Zum einen grenzt(e) sich der IS hier also eindeutig vom "Asylbereich" ab und negiert(e) eine entsprechende Zuständigkeit, Verantwortung und auch Bearbeitungskapazität. Zum anderen wurde aber eine (sukzessive) Verlagerung des Aufgabenschwerpunktes weg von einer "normalen" Einreisekontrolle hin zur Detektion von "illegal" Einreisenden, die eine zunehmende Anzahl solcher Fälle, aber auch deren breitere öffentliche Wahrnehmung mitunter (in beide Richtungen) erzwingt, nicht wirklich eingestanden oder zumindest abgedämpft, um die "eigentliche" bzw. originäre Aufgabe des IS: nämlich Passagieren eine Einreise nach Großbritannien im positiven Sinne zu ermöglichen statt sie ihnen im negativen Sinne zu versagen, in den Vordergrund zu rücken. Zudem wurde auch hier der Bereich der (gesamten) demgegenüber "illegalen" Einwanderung (einmal mehr) explizit mit dem der (speziellen) Asylzuwanderung synchronisiert bzw. so miteinander verknüpft, dass der Eindruck entstehen könnte, ein Asylantrag sei *per se* nicht im Bereich der Legalität angesiedelt. Dabei wurde aber im Zusammenhang mit den Begrenzungen der "Zellenkapazität" für (zumindest in Deutschland) so genannte Abschiebehäftlinge durchaus gesehen, dass es "natürlich auch begründete" Asylantragsteller gibt, die dann "fairerweise"

---

<sup>321</sup> In Dover etwa existiert(e) in unmittelbarer Nähe des Hafens eine ganze Straße mit kleineren, größtenteils von Familien betriebenen Hotels, in denen ausschließlich Asylbewerber (und ihre Familien) untergebracht waren und sind und die deshalb entsprechend staatlich subventioniert werden.

eben nicht ohne weiteres verhaftet werden (könnten), schon allein, um die begrenzte Anzahl an "Zellen" für diejenigen zu reservieren bzw. frei zu halten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit "abschiebbar" sind oder aber bereits unmittelbar vor ihrer Rückführung stehen.<sup>323</sup>

Entsprechend lastet(e) ein doppelt begründeter "Druck" auf dem britischen IS, Verhaftungen von Immigranten und insbesondere Asylbewerbern eben *nicht* oder zumindest nur "selten" durchzuführen: Zum einen *inhaltlich* mit dem Verweis auf das in manchen Fällen eben auch "zu Recht" greifende Asylrecht;<sup>324</sup> und zum anderen *pragmatisch* mit dem Mangel an räumlichen Möglichkeiten, auch nur annähernd alle Verdächtigen "hart" in Gewahrsam zu nehmen. Aus diesen Gründen war und ist man eben sowohl (inhaltlich) gezwungen als auch (pragmatisch) bemüht, die knappe Anzahl an "Zellen" ausschließlich für diejenigen freizuhalten, die in absehbarer Zeit ohnehin abgeschoben werden oder die bereits bei ihrer Einreise als "Simulanten" entlarvt wurden, da sie aus (Herkunfts-) Ländern kommen, in die entweder sofort oder zumindest perspektivisch kurzfristig zurückgeführt werden *darf*, weil sie aus welchen Gründen auch immer als "sicher" gelten. Während "solche Leute", in der Diktion des IS Operations, von Anfang an "eingesperrt" würden, könnten und würden Asylbewerber während eines Verfahrens mit (naturgemäß) noch offenem Ausgang auch dann, wenn sie bereits verhaftet worden sind, für die meiste Dauer dieses Verfahrens, also vorläufig, wieder auf freien Fuß gesetzt und frühestens erst dann wieder in Gewahrsam genommen werden, wenn ihre Abschiebung bei entsprechend negativem Ausgang des Verfahrens "in Sicht" wäre.<sup>325</sup> Bezüglich derjenigen Personen, bei denen eine solche Aussicht der baldigen Rückführung (wahrscheinlich) *nicht* oder zumindest nicht zwingend gegeben ist, macht es nach (damaliger) Ansicht des IS Dover, mit entsprechender Betonung der pragmatischen Seite, "keinen Sinn", diese zu verhaften und somit die Zellen mit Personen zu füllen, die ohnehin nicht (kurzfristig) abgeschoben werden könnten.<sup>326</sup> Statt diese dann weiterhin einer auch über ihre Einreise hinaus gehenden, behördlichen *Kontrolle* zu unterwerfen, überlässt man sie den oben beschriebenen Formen ziviler, wenn auch staatlich initiiertes *Hilfe*. Dies könnte zwar in euphemistischer Weise als Arbeitsteilung beschrieben werden, sollte aber m.E. vielmehr als Selbstbegrenzung und -vergewisserung des IS bezüglich seines Verantwortungs-

---

<sup>322</sup> vgl., exemplarisch, EG C 2, S. 10ff.

<sup>323</sup> vgl. ebd., S. 13.

<sup>324</sup> oder auf die in anderen Fällen, oder damit verknüpft, zutreffenden allgemeinen Menschenrechte, nach denen ein Flüchtling ggf. auch ohne Asylberechtigung, nämlich im Sinne des so genannten "Non-Refoulement" nicht in sein Heimatland zurückgeschickt werden darf.

<sup>325</sup> vgl. EG C 11, S. 9.

<sup>326</sup> vgl. EG C 2, S. 10.

Kompetenz- und Aufgabengebietes betrachtet werden. Dies würde sich auch mit den diesbezüglichen Aussagen seiner verschiedenen Vertreter decken, die eine solche klare Rollen- und Aufgabenverteilung *gemeinhin* als Entlastung ihrer a) Verantwortung, b) Kompetenzen und c) Kapazitäten beurteilt haben, d.h. unabhängig davon, ob sie dies nun für *persönlich* begrüßenswert oder bedauerlich gehalten haben, weil sie es entweder, im ersteren Fall, tatsächlich als *notwendigerweise* "entlastend" empfunden haben, was mehrheitlich der Fall gewesen ist, oder aber, im letzteren Fall, sich mehr von all diesen drei Ingredienzien der Kontrolle und somit eine Aufgabenerweiterung im Sinne von beiden: sowohl "job enrichment" als auch "enlargement"<sup>327</sup> gewünscht und auch zugetraut haben.<sup>328</sup>

Eine ganz andere, eher zwischenstaatliche Form der "Entlastung", die demgegenüber wohl niemand der britischen Kontrollpraktiker oder auch Asylverwalter missen möchte, stellt die fremdstaatliche, vorgängige Kontrolle von Personen mit dem (Einreise-) Ziel Großbritannien bereits auf der anderen Seite des Kanals dar. So passiert(e) es nach (damaliger) Auskunft des IS Dover "relativ häufig", dass Migranten etwa bereits dann explizit für Großbritannien Asyl beantragen, wenn sie sich noch auf französischem Boden befinden, weil sie, neben "vielen anderen Gründen" z.B. schlecht über das "richtige" Prozedere informiert sind oder tatsächlich nicht wissen, dass sie sich noch nicht auf britischem Hoheitsgebiet befinden.<sup>329</sup> Dies könnte insbesondere am anderen, kontinentaluropäischen Ende der einzigen "grauen" Grenze zu Großbritannien in Form des Kanaltunnels im französischen Coquelles passieren, wo es, zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung, keine separaten Abfertigungsschalter für EU-Bürger gab. Aus diesem Grund würden dort *alle* ankommenden Buspassagiere, anders als beim schnelleren "Durchschleusen" von EU-Passagieren an britischen POE's,<sup>330</sup> mit dem selben Grad an Aufmerksamkeit kontrolliert, was aufgrund dieser dann ungleich höheren Kontrolldichte und -intensität zu einer spontanen Überreaktion in Form eines mündlichen Asylbegehrens von "eigentlich" illegalen Migranten führen könnte, die zunächst mit beispielsweise gefälschten EU-Papieren den Tunnel passieren wollten, diese dann aber aus "Angst" vor den Kontrollen kurzerhand weggeworfen bzw. vernichtet hätten.<sup>331</sup> In diesen Fällen würde der Antrag nicht nur deswegen abgelehnt werden, weil er sozusagen auf dem

---

<sup>327</sup> vgl. zu dieser Unterscheidung Fn. 15 in Kap. A.1.

<sup>328</sup> Entsprechend war letzteres aber eher eine Minderheitenposition. Davon abgesehen gab es aber eben durchaus (normative) Differenzen darüber, ob es *gut* so ist, wie es ist bzw. wenn nicht: wie es stattdessen sein *sollte*, die aber eben wohl eher in den verschiedenen Persönlichkeitsstrukturen der Gesprächspartner begründet lagen als in der übereinstimmenden (sachlichen) Feststellung, dass es eben so ist, wie es ist.

<sup>329</sup> vgl. EG C 2, S. 5f., ohne dass die anderen Gründe hier genannt worden wären.

<sup>330</sup> vgl. zu dieser (kontroll-)handlungsleitenden (Primär-) Differenzierung bereits Kap. 1.1b, S. 240f.

<sup>331</sup> vgl. EG C 2, S. 7.

"falschen" Boden formuliert worden ist, sondern könnte und dürfte eben aufgrund des DÜ auch nicht noch einmal auf dem "richtigen" Boden wiederholt werden, weil ja gemäß "Dublin" immer nur derjenige EU-Staat zuständig ist, dessen Boden ein Antragsteller zuerst betreten hat, oder faktisch: auf dessen Boden er zuerst (passiv) gesichtet worden ist bzw. (aktiv) auf sich aufmerksam gemacht hat. In diesen Fällen entbindet also das DÜ in Verbindung mit der "schärferen" französischen Kontrollpraxis Großbritannien von jeglicher Verpflichtung, diese Personen aufzunehmen und/oder anzuhören und gereicht damit zumindest denjenigen, denen es um pragmatische Erleichterung bzw. Entlastung ihrer Arbeit geht, (ausnahmsweise) zu einem kontrollpraktischen Vorteil.<sup>332</sup>

### 3. Migranten auf dem britischen Arbeitsmarkt

Die britische Migrationskontrolle ist nahezu ausschließlich auf Kontrollen direkt *an* den physisch-geografischen Grenzen des Landes bzw. unmittelbar *bei* Eintritt von Migranten in das britische Hoheitsgebiet konzentriert.<sup>333</sup> Werden diese Kontrollen einmal unbemerkt passiert, so ist die Wahrscheinlichkeit, insbesondere auch im Vergleich zu den beiden anderen hier untersuchten, kontinentaleuropäischen Fällen, eher gering, dass illegale Migranten erst zu einem späteren Zeitpunkt im Landesinneren aufgespürt werden. Denn das britische Migrationskontrollsystem impliziert, dass unter der Voraussetzung einer gut funktionierenden unmittelbaren Grenzkontrolle, die wiederum durch die Insellage begünstigt wird, *im* Land bzw. *auf* der Insel keine weiteren Kontrollen mehr notwendig und im übrigen auch nicht uneingeschränkt zulässig sind. Ganz im Gegensatz etwa zum deutschen Fall, wo es als wichtiger Bestandteil der Migrationskontrolle explizit erlaubt ist, an Arbeitsplätzen auch so

---

<sup>332</sup> Für die französische Seite bleibt dann freilich das sozusagen "selbstgemachte" Problem, dass es schwierig ist, die betreffenden Personen wieder in ein vermutlich anderes Erstzugangsland zurückzuschieben, zumal dann, wenn keinerlei Ausweispapiere mehr existieren. Nichtsdestotrotz hat die französische Grenzpolizei (PAF) die Kontrollen auf "ihrer" Seite des Kanals, die es nach Auskunft des IS Dover vorher "überhaupt nicht" gegeben hatte (vgl. EG C 2, S. 8), spätestens nach dem Jahrtausendwechsel und verknüpft mit einem "enormen" Personalzuwachs erheblich intensiviert, nicht zuletzt, um den speziellen Problemen im Hafen von Calais Herr zu werden: Dort wurden zum Zeitpunkt der Erhebung jede Nacht routinemäßig etwa 200 Polizeibeamte ein- bzw. konkret darauf *angesetzt*, "illegale" Migranten aufzuspüren mit dem Erfolg, dass regelmäßig mindestens ebenso viele auch gefunden worden sind. Allerdings sind dann die Möglichkeiten, mit diesen Personen umzugehen, trotz der "gleichen Probleme", wesentlich eingeschränkter als in Großbritannien, wo der IS noch vergleichsweise mehr Machtbefugnisse hat. So müssten Verhaftete etwa binnen 24 Stunden einem Richter vorgeführt werden und ohne einen "dringenden" Grund, sie sofort abzuschicken, (zumeist) wieder freigelassen werden. Dennoch, so resümierte das Pendant in Dover angesichts der Vielzahl von Fällen etwas überspitzt, "kontrollieren in Wirklichkeit die Franzosen"; vgl. ebd., S. 9.

<sup>333</sup> wie dies weiter oben, nebst den diese ergänzenden und flankierenden Vor-Zugangskontrollen qua Visa(vergabe)politik, ausführlich(st) beschrieben worden ist; vgl. Kap. 1.1a.

genannte verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen,<sup>334</sup> spielt diese Form der punktuellen "after"-oder "post-entry" bzw. Nach-Zugangskontrolle im auf systematischen Bei-Zugangskontrollen konzentrierten Großbritannien eine nur äußerst marginale bzw. bestenfalls *nachgeordnete* Rolle.

### 3.1 Grenzenlosigkeiten hinter der Grenze?

Wenn überhaupt, dann werden auf der britischen Insel Arbeitsplatzkontrollen, in einigen wenigen Ausnahmefällen, lediglich dann durchgeführt, wenn ohnehin *gezielt* nach bestimmten Personen ("targeted persons") gefahndet wird. Gesetzlich untersagt ist den britischen Behörden hingegen eine Art Razzia etwa auf Baustellen, wo ausländische Arbeitskräfte demgegenüber *wahllos* herausgepickt und deren (Identitäts- und Arbeits-) Dokumente eben auch ohne jeglichen (Illegalitäts-) Verdacht überprüft werden, so wie dies etwa in Deutschland an der Tagesordnung ist.<sup>335</sup> Nach Auskunft des ISED ist es ausdrücklich nicht erlaubt, ein Gebäude, ob nun fertig gestellt oder nicht bzw. noch im Bau befindlich, zwecks Personenkontrollen allein aus dem (nicht ausreichenden) "weichen" Grund zu betreten, weil sich dort nicht-britische Staatsbürger befinden oder zumindest vermutet wird, dass eben solche sich dort aufhalten.<sup>336</sup> *Bevor* ein solches "Eindringen" in private Räumlichkeiten überhaupt "denkbar" wäre, müssten als demgegenüber "harte" Legitimationsgrundlage dafür nicht nur eben konkrete Verdachtsmomente vorliegen, sondern darüber hinaus auch die Namen der entsprechend verdächtigen Personen der Polizei bekannt sein und zudem mit den Daten des IS "abgeglichen" werden.<sup>337</sup> Dieses *vorgängige* Prozedere mag mit ein Grund dafür sein, dass es in Großbritannien in signifikant weniger Fällen als etwa in der Bundesrepublik zu derartigen Nach-Zugangskontrollen (nicht nur) an Arbeitsplätzen kommt.

---

<sup>334</sup> vgl. dazu genauer Kap. C 3.2.

<sup>335</sup> vgl. dazu aber wiederum ebd.

<sup>336</sup> vgl. EG C 11, S. 14, wo der entsprechende leitende Beamte im Rückblick sich auch äußerst verwundert darüber gezeigt hat, dass er zu der Zeit, als er in Frankreich studiert hatte, gelegentlich "unvermittelt" von dortigen Polizeibeamten angehalten und nach seinen Ausweispapieren gefragt worden war, wobei es sich aber um eine Machtbefugnis der französischen Polizei gehandelt hätte, die 1981 eingeschränkt worden war, worüber sich insbesondere die dortigen Einwanderungsbehörden "sehr verärgert" gezeigt hätten. Dies rief bei dem britischen Beamten wiederum deswegen Unverständnis hervor, weil mit dieser Gesetzesnovelle in Frankreich im Gegenzug Kontrollen schon unter der Voraussetzung wiederum *erlaubt* worden waren, wenn etwa jemand eine "fremde" Sprache spricht, eine nicht-französische Zeitung liest, ein im "Ausland" angemeldetes Fahrzeug fährt oder sich an (Versammlungs-) Stätten aufhält, die bekannt dafür sind, dass sie in erster Linie von Ausländern ("foreign nationals") frequentiert werden, was eben in Großbritannien "undenkbar" wäre; vgl. ebd., S. 14f.

Ein anschauliches Beispiel für einen solchen Ausnahmefall war die zu Beginn des Jahres 2001, also genau zum Zeitpunkt der Untersuchung durchgeführte, so genannte Operation "Gangmaster", die zu einer Kette von Durchsuchungen geführt hat, wobei aber sowohl von den damals dazu befragten IO's als auch von der Leitung des ISED auf die Feststellung Wert gelegt worden ist, dass diese Aktionen auf der gleichen rechtlichen ("von Fall zu Fall"-) Basis wie alle anderen stattgefunden hätten bzw. umgekehrt jedwede einzelne "Untersuchung" genauso gemäß des britischen "case law" zu behandeln gewesen wäre wie diese "ausnahmsweise" etwas größer angelegte Reihe von Arbeitsplatzkontrollen.<sup>338</sup> Entsprechend spielte die vorgängige Rückversicherung über konkrete Verdachtsmomente auch bei "Gangmaster" eine grundlegende Rolle. Dabei wären es zunächst die britischen Arbeitsbehörden gewesen, die auf der Basis ihrer eigenen Aufzeichnungen, also völlig unabhängig vom IS, zunächst einmal "zufällig" Fälle entdeckt haben, in denen nachweislich einer Arbeit nachgegangen worden ist, gleichzeitig aber bestimmte (Sozial-) Leistungen in Anspruch genommen worden sind, wie sie eigentlich nur bei *Arbeitslosigkeit* zur Verfügung gestellt würden. Nur in solchen (Missbrauchs-) Fällen, wo es sich dabei *zusätzlich*, und wiederum "zufällig", um "ausländische" Personen ("foreign nationals") handelte, würden die entsprechenden Daten auch an das IND bzw. den dortigen IS weitergeleitet. Erst dann, wenn dort dann wiederum, in deren eigener, unabhängiger Datenbank, die gleichen Personen als gesucht oder vermisst bzw. "*untergetaucht*" (wieder-) *auf*tauchen würden, gelte der Verdacht als hinreichend verdichtet, dass es sich, neben "Arbeitsbetrügern" und möglicherweise damit verknüpft, auch um irreguläre Migranten handeln könnte, wie dies eben bei "Gangmaster" in einer Art "Domino-Effekt" für verschiedene, *dann* und nur auf dieser (Wissens-) Grundlage durchsuchte Arbeitsstätten der Fall gewesen wäre.<sup>339</sup>

Erst eine solche gemeinsame und somit hinreichend verdichtete Datenbasis bildet dann also die Arbeits- und Legitimationsgrundlage für ein behördenübergreifendes Aufsuchen der entsprechenden Arbeitsstätte(n). Gemeinsam mit Polizei und Vertretern der Arbeitsbehörden ist es dem IS dann erlaubt, dort eben nicht willkürlich, sondern (lediglich) *gezielt* nach den vorher auf diese Weise genau bestimmten verdächtigen Personen ("specific targeted individuals") zu fahnden. Nichtsdestotrotz, so räumte der ISED mit Bezug auf die damals aktuelle "Operation" ein, wäre es dabei dann aber ein "Vorteil" für den IS, wenn sich im Verlaufe einer solchen Aktion "zufällig" herausstellen würde, dass zwar zum Beispiel auf

---

<sup>337</sup> vgl. EG C 11, S. 13f.

<sup>338</sup> vgl. ebd., S. 14 sowie etwa EG C 2, S. 10.

einer Baustelle fünf von zwanzig gesuchten Personen an diesem Tag nicht zu ihrer dortigen Arbeit erschienen sind, dafür aber dann bei der gezielten Fahndung nach eben diesen zehn andere auftauchten, die sich erst in diesem Moment als "verdächtig" erweisen würden. Dies könnte durch "zögerliches" Antworten beim Erfragen ihres Namens, das Vorlegen "offensichtlich gefälschter" (Identitäts- und/oder Arbeits-) Papiere oder aber auch den Versuch, sich zu verstecken oder gar wegzulaufen, geschehen. In diesen Fällen machten sich die entsprechenden Personen selbst verdächtig, weshalb *dann* die Kontrolleure auch befugt sind, sozusagen "spontan" zu handeln. Oft würden daher bei solchen Aktionen auf diese "zufällige" Weise im Neben- und Endeffekt mehr und/oder andere Verdächtige identifiziert werden als (nur) diejenigen, nach denen ursprünglich gesucht worden war.<sup>340</sup>

Dass derartige, zumindest *zunächst* bzw. initial verdachtsabhängige Arbeitsplatzkontrollen aber im Gesamtgefüge der britischen Migrationskontrolle lediglich eine vergleichsweise unbedeutende Nebenrolle spielen, mag auch die damalige Anmerkung der Leitung des IS Dover illustrieren, nach der es zwar auch am dortigen POE ein "großes" Büro für (nicht zufällig unbestimmt:) "so etwas" geben würde, von der aber im gleichen Atemzug (ebenso wenig zufällig) betont wurde, dass wegen der vielen versuchten "heimlichen" bzw. klandestinen Grenzübertritte an diesem damit sozusagen neuralgischen Punkt der britischen Migrationskontrolle nur "wenig Zeit" für etwas anderes bleiben würde, als eben diese aufzuspüren oder dies zumindest zu versuchen oder sich auf diejenigen Fälle zu konzentrieren, die von der Polizei an den IS herangetragen würden. Das Ausmaß an "illegalen" Einwanderungsversuchen wäre eben so hoch, dass die entsprechende Niederlassung im SED,<sup>341</sup> die sich dezidiert mit Illegalen beschäftigen würde, "voll und ganz" mit ihrer (Kern-) Aufgabe ausgelastet wäre, solche "heimlichen Eindringlinge" zu detektieren.<sup>342</sup> Doch weiterhin wurde die Abstinenz des dortigen IS in Bezug auf Arbeitsplatzkontrollen nicht nur mit Kapazitäts-, sondern auch mit Kompetenz- und Verantwortungsgrenzen begründet: Neben der Tatsache, dass der (gesamte) SED wegen der dortigen "Riesenzahl" an "illegal" Einwandernden "wirklich genug zu tun" hätte, müssten solche Kontrollen schon auf "genauen Erkenntnissen" fußen und nach "strengen Regeln"

---

<sup>339</sup> die aber aus Geheimhaltungsgründen an dieser Stelle nicht näher spezifiziert worden sind; vgl. EG C 11, S. 14f.

<sup>340</sup> vgl. ebd., wo aber nichtsdestotrotz kein (nahe liegender) Gedanke daran "verschwendet" worden war, es gerade aufgrund der vielen "Zufallstreffer" einmal mit verdachtsunabhängigen (Überraschungs-) Kontrollen wie in Deutschland zu versuchen.

<sup>341</sup> vgl. S. 221 weiter oben.

<sup>342</sup> vgl. EG C 2, S. 9.



durchgeführt werden. Die gezielte Suche nach "bestimmten Leuten" könnte lediglich von "höheren" IS-Mitarbeitern "angeordnet" werden.<sup>343</sup>

Damit "grenzte" sich der IS Dover, stellvertretend auch für andere POE's und am Beispiel der offenbar für wesentlich aufwändiger gehaltenen Arbeitsplatzkontrollen, sowohl (organisationsstrukturell) von der so genannten (Zwangs-) Durch- bzw. Ausführungsseite ("enforcement") der Migrationskontrolle<sup>344</sup> als auch (inhaltlich) von der, nicht wirklich eingeräumten, Möglichkeit einer Nach-Zugangskontrolle explizit ab und beschränkte damit seinen (originären) Aufgaben-, Verantwortungs- und Kompetenzbereich auf die "reine" Passagier- bzw. Ankunftskontrolle. Arbeitsplatzkontrollen würden im SED zwar rein "theoretisch" auch durchgeführt, "praktisch" wurden dem dortigen IS insgesamt aber (durch einen Teil von ihm selbst) jegliche Kapazität, Kompetenz und Verantwortung für eben solche abgesprochen.<sup>345</sup> Gleichwohl wurde dabei aber, in ähnlicher Weise wie durch das ISED beschrieben,<sup>346</sup> konzediert, dass "in anderen Landesteilen" sehr wohl (nur) solche Fabriken, Farmen, Baustellen und/oder Hotels kontrolliert würden, wo der Verdacht aufkäme, dass dort, zunächst einmal sozusagen "immigrationsneutral" (ML): "Personen" ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt wären. Dies würde aber im Gegensatz etwa zum deutschen Fall nicht regelmäßig und auf keiner systematischen Basis geschehen, sondern eben ausschließlich auf einen konkreten Verdacht hin.<sup>347</sup> Sofern es sich *dann* bei den entsprechenden Personen *auch*, oder mit der fehlenden Arbeitserlaubnis *verknüpft*, um "immigration offenders" handelt, wurde seitens der an den POE's "stationierten" IO's die diesbezügliche Verantwortung und Fallbearbeitungskompetenz stets gänzlich der "Durchführungs"-Seite zugeschrieben, indem immer dann, wenn dieses Thema in den (Experten-, dann aber: für etwas anderes) Gesprächen zur Sprache kam, in eher defensivem und Verantwortung gezielt abgebendem Duktus auf die in der Hierarchie offenbar höher eingeschätzte (IS-) Abteilung "Operations" im ISED verwiesen wurde.<sup>348</sup> Es würde eben immer dessen ausdrückliche Zustimmung und Erlaubnis benötigt, bevor überhaupt daran zu denken sei, die ohnehin eher seltenen Arbeitsplatzkontrollen durchzuführen.<sup>349</sup>

---

<sup>343</sup> vgl. ebd., S. 10.

<sup>344</sup> vgl. dazu Kap. 1.1d.

<sup>345</sup> vgl. EG C 2, S. 11.

<sup>346</sup> vgl. die Beschreibung d(ies)er Beschreibung wiederum weiter oben in Kap. 1.1d.

<sup>347</sup> vgl. EG C 2, S. 12.

<sup>348</sup> vgl. etwa ebd. oder auch EG C 10, S. 9.

<sup>349</sup> vgl. ebd. sowie für dezidiert "anti-rassistische" Argumentationen "gegen" solche Kontrollen bereits CRE 1979 oder, aktueller, TUC 1996.

Erst der IAA von 1999 hat die Befugnisse der IO's so weit ausgedehnt, dass seitdem auch ihnen, und nicht nur der Polizei, zumindest "theoretisch" erlaubt ist, nach so genannten Immigrationsstraftätern auch *im* Land, dann aber eben: *gezielt* zu suchen ("search and seizure"). Die Macht(befugnis), solche Personen dann auch *festzunehmen*, leitet sich allerdings nach Auskunft des ISED bereits aus der Ur-Version dieses Gesetzes von 1971 (IA) ab und "ähnliche" Regelungen wären sogar auch schon in den verschiedenen Vorgängern *dieses* IA's enthalten gewesen, so dass geschlussfolgert werden könnte, dass den IO's im Grunde "schon immer" die Befugnis zur Gefangennahme von "illegalen" Migranten eingeräumt worden war.<sup>350</sup> Diese zumindest *formale* Ermächtigung konnte aber bis zum Inkrafttreten der Novelle von 1999 schon allein aus dem Grund nicht angewandt bzw. in die praktische (Kontroll-) Arbeit integriert werden, da eben bis dahin die dafür notwendige, komplementäre Befugnis, nach den entsprechenden Personen auch zu fahnden und sie zu suchen, gefehlt hat. Hinzu kam, und daran hat sich auch nach 1999 und bis heute nichts geändert, dass eine Festnahme und Inhaftierung etwa von "Illegal Entrants" von den IO's alleine aufgrund ihres zivilen und damit unbewaffneten Charakters nur schwerlich exekutiert werden kann, weshalb im Prinzip schon immer und nach wie vor die Begleitung durch bewaffnete Polizeibeamte notwendig (gewesen) war und ist.

Nichtsdestotrotz wurde im Gegenzug zur Befugnisserweiterung von 1999 der IS dazu verpflichtet, dem Gesetzgeber zu versichern, dass diese Machtausdehnung nicht missbraucht wird. Zu diesem Zweck wurde nach Angaben der IS-Ausbildungsleitung kurz nach In-Kraft-Treten der neuen Regelung(en) im April 2000 in London ein Pilotprojekt durchgeführt, bei dem zunächst einmal 17 IO's auf die neuen (Schein-) Befugnisse hin trainiert und spezialisiert worden waren. Die geringe Anzahl an Teilnehmern erklärte sich damit, dass der IS erst einmal die Evaluierung dieses Projekts abwarten wollte, bevor weitere Beamte einem solchen Training unterzogen wurden. Es sollte dann zugesichert werden, dass ausschließlich solche entsprechend "trainierte" IO's die neuen Regelungen anwenden.<sup>351</sup> Dieser doch etwas zögerliche Ansatz bezüglich der praktischen Umsetzung und Anwendung der erweiterten Befugnisse korrespondiert mit der damaligen Einschätzung des ISED, dass mit der neuen Gesetzeslage die alten Machbarkeitsgrenzen nicht wirklich eliminiert worden sind: Nach wie vor wäre man als IS sowohl bei der Suche als auch bei der Festnahme von "immigration offenders" auf Daten *und* Präsenz der Polizei angewiesen. So könnte ein IO einen "illegalen" Migranten faktisch und effektiv nur dann aufspüren und festnehmen, wenn Polizeibeamte mit

---

<sup>350</sup> vgl. EG C 11, S. 7f.

ihren entsprechenden Zwangsmitteln in der Nähe wären, ganz gleich, ob dies zufällig oder "verabredet" der Fall sei.<sup>352</sup> Eine zivile Migrationskontrolle wurde somit ohne die "tatkräftige" Unterstützung der bewaffneten Exekutive als nicht sonderlich effektiv (selbst-) eingeschätzt.

### 3.2 Unkontrollierte Freizügigkeit: Für alle und überall?

Eine sukzessive Zunahme der im voranstehenden Kapitel (3.1) beschriebenen, in Hinblick auf ihren Stellenwert für die britische (Gesamt-) Migrationskontrolle aber dennoch marginalen und zudem im Unterschied zu den beiden kontinentaleuropäischen Fällen<sup>353</sup> verdachtsabhängigen Arbeitsplatzkontrollen in Großbritannien wurde zum Zeitpunkt der Erhebung von der *unter anderem* dafür (mit-) zuständigen Stelle im IS damit zu erklären versucht, dass entsprechend der (innen-) "politische Wille" zugenommen hätte, "bestimmte" Personen "aus dem Land" (also nicht lediglich: *an* seinen Grenzen resp. POE's) zu entfernen.<sup>354</sup> Im Unterschied zu anderen staatlichen Praxen<sup>355</sup> meint in diesem Fall "remove" auch eine wirklich exekutierte *physische* und nicht lediglich *administrative* Rückführung von Personen, so dass sich als "removed persons" auch nur diejenigen in den offiziellen britischen (Migrationskontroll-) Statistiken der so genannten Forschungs-, Entwicklungs- und Statistikabteilung (RDSD)<sup>356</sup> des HO niederschlagen, die sich auch tatsächlich nicht mehr "in Person" im Land befinden.<sup>357</sup> Die diesbezügliche britische Politik im Sinne von "policy"<sup>358</sup> besteht darin, all diejenigen *außer* Landes zu verweisen, die eben nicht dafür "qualifiziert" bzw. dazu berechtigt sind, *im* Land zu bleiben oder aber erst (weiter als bis zum Grenzpunkt) *ins* Land zu gelangen ("leave to enter or remain").

---

<sup>351</sup> vgl. EG C 10, S. 3.

<sup>352</sup> vgl. EG C 11, S. 8.

<sup>353</sup> vgl. die entsprechenden Ausführungen zur je dortigen, ungleich häufigeren und dabei auch intensiveren Arbeitsplatzkontrolle in Kap. B (für Österreich) und C (für Deutschland) 3.2.

<sup>354</sup> vgl. EG C 11, S. 12, ohne dass dort näher darauf eingegangen wäre, um welche "bestimmte" (Art von) Personen es sich dabei handeln würde. Möglich wäre aber auch, dass in diesem Zusammenhang lediglich noch einmal die zwingende Zielgerichtetheit und Fahndungsgebundenheit von (potenziellen) Inlandskontrollen, gerade im Kontrast zu den systematischen Grenz(punkt)kontrollen, betont werden sollte.

<sup>355</sup> erwähnt wurde hier etwa der niederländische Fall, wo es dem Vernehmen nach wohl genügen würde, jemanden, der sich "unberechtigterweise" im Land aufhielte, zur unverzüglichen Ausreise aufzufordern, um ihn dann auch statistisch als "ausgewiesen" zu führen, ohne dass aber dessen *tatsächliche*, auch physische Ausreise überprüft bzw. nachgewiesen werden müsste; vgl. EG C 11, S. 13.

<sup>356</sup> für: "Research, Development and Statistics Directorate".

<sup>357</sup> vgl. etwa für das zum Untersuchungszeitpunkt aktuelle Jahr 1999 HO/RDS 2000, S. 23.

<sup>358</sup> zur klassisch-angelsächsischen, semantischen politikwissenschaftlichen (Binnen-) Differenzierung von "Politik" in die Trias "politics" (ordnend), "polity" (gestaltend) und eben "policy" (programmatisch) vgl. Liedtke 1993, S. 7f.

Das ISED fungiert dann als diejenige (Unter-) Abteilung des IS, die dafür zuständig ist, entsprechende *Aus-* oder eben *Abweisungen* (direkt am jeweiligen POE resp. Grenzpunkt) im (Wort-) Sinne von "enforcement" zu "erzwingen" bzw. zu vollstrecken oder aber im abgemilderten (Sach-) Sinne einfach nur (effektiv) durchzuführen. Nach damaliger Einschätzung der stellvertretenden Leitung dieses "Direktorats" sind die mit dieser Aufgabe verknüpften Anforderungen und Ziele im Verlauf der 1990er Jahre kontinuierlich gewachsen, was sich auch in einer entsprechenden, sukzessiven Steigerung der Zahlen in den Aus- und Abweisungstatistiken niederschlagen würde. So hätte sich die Zahl derjenigen tatsächlich im oben genannten Sinne "entfernten" Personen von etwa 39.000 im Jahre 1999 auf 47 bis 48.000 im Jahre 2000 signifikant erhöht.<sup>359</sup> Dabei hätte das Verhältnis der direkt an den verschiedenen POE's zurückgewiesenen Personen, denen schlicht die Einreise verweigert worden war, gegenüber denjenigen, die als "erzwungene" Rückführungen der Verantwortung des ISED unterliegen, bei "etwa fünf bis sechs zu eins" gelegen,<sup>360</sup> d.h. die Anzahl der "Erzwingungsfälle" lag im Jahr 2000 knapp unter 9.000, was im Vergleich zu etwa 2.500 noch zum Ende der 1980er Jahre mehr als einer Verdreifachung seit dem Fall des so genannten "Eisernen Vorhangs" entspricht.

Die Tatsache, dass nichtsdestotrotz damit im Umkehrschluss und nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Fälle bereits unmittelbar *an* den Grenzzugängen in Form der diversen Luft- und See-Häfen bzw. -POE's *abgewiesen* werden konnte und kann,<sup>361</sup> wurde (auch) im Rahmen der dieser Arbeit zugrunde liegenden Erhebung im allgemeinen als stichhaltiger Beleg dafür betrachtet, dass die "at"- oder "on-entry"-Kontrollen bzw. hier so genannten Bei-Zugangskontrollen "immer noch" diejenigen sind, die am besten funktionieren und im Vergleich mit allen anderen Kontrollformen insbesondere für den Fall Großbritannien den höchsten Grad an Effektivität erreichen.<sup>362</sup> Es wäre zudem einfacher, jemanden zurückzuweisen, der vorher gar nicht erst die Möglichkeit hatte, irgendeine Art von Bindung etwa zu Verwandten oder einer entsprechenden ethnischen Gemeinschaft *im* Land aufzubauen, die denjenigen dann z.B. dabei unterstützt oder hilft, unterzutauchen oder, falls man (entgegen aller Wahrscheinlichkeit) doch einmal aufgespürt wird, gegen etwaige darauf

---

<sup>359</sup> vgl. EG C 11, S. 4.

<sup>360</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>361</sup> zum entsprechenden Prozedere vgl. (einmal mehr) die ausführlichen exemplarischen Beschreibungen in Kap. 1.1b (Luft-POE Gatwick) und 1.1c (See-POE Dover).

<sup>362</sup> vgl. z.B. EG C 10, S. 7 oder auch EG C 2, S. 8.

folgende rechtliche Verfügungen Einspruch zu erheben;<sup>363</sup> oder an anderer Stelle umgekehrt formuliert: Eine Person, die *im* Land bzw. "auf der Strasse" (oder eben: *am* Arbeitsplatz; ML) aufgegriffen würde, sich möglicherweise schon mehrere Jahre in Großbritannien aufgehalten und während dieser Zeit ein entsprechendes "Netzwerk" an Freundschaften und Beziehungen aufgebaut hätte, wäre eben "wesentlich schwerer" zu belangen, geschweige denn: zu finden als ein "Neuankömmling", der (aus Sicht der Migrationskontrolle) "bestenfalls" noch offenkundig gefälschte (Einreise- und/oder Identitäts-) Papiere mit sich tragen würde.<sup>364</sup> Hier wurde also noch einmal recht plastisch zu begründen versucht, warum der absolute Fokus der britischen Migrationskontrolle auf den, zweifellos durch die "natürlichen" geografischen Gegebenheiten begünstigten, Bei-Zugangskontrollen liegt, bei deren potenziellem, allerdings "natürlich" nur selten und ungerne eingestandenem, Versagen aber dann umgekehrt eine relative Freizügigkeit von bezüglich der irregulären Grenzüberschreitung "erfolgreichen" Migranten *hinter* der Grenze ganz offenbar in Kauf genommen wird.<sup>365</sup>

Nicht nur bei einem Scheitern derartiger Versuche, die Bei-Zugangskontrollen entweder dezeptiv oder klandestin zu überwinden, sondern auch in Bezug auf sich bereits "illegal" im Land befindliche Migranten wird zwischen zwei grundlegenden Formen der Ausweisung unterschieden: Zum einen bezüglich der überwiegenden Fälle von erst hinter der Grenze, etwa durch einen LKW-Fahrer<sup>366</sup> (zufällig) entdeckten "illegal entries", die (einfach) "zurückgeführt" werden (*removed*); zum anderen in Bezug auf diejenigen vergleichsweise wenigen im Land aufgespürten Migranten, die sozusagen (stärker) "zwangsausgewiesen" werden müssen (*deported*). Letztere werden in der Regel *nur deswegen* (im doppelten Sinne) überführt, weil sie sich noch zusätzlich zu ihrem Status als "immigration offender", der andernfalls nicht so ohne weiteres hätte visibilisiert werden können, auf irgendeine Art und Weise *strafbar* gemacht haben und somit *auch* unter die Kategorie "criminal foreigners" fallen.<sup>367</sup> Diese unterliegen dann aufgrund ihrer strafrechtlichen Relevanz dem so genannten Deportationsgesetz, das Ihnen im Gegensatz zu "normalen" illegalen Migranten dann nicht mehr erlaubt, zu irgend einem späteren Zeitpunkt noch einmal über legale Migrationskanäle,

---

<sup>363</sup> vgl. EG C 10, S. 8.

<sup>364</sup> vgl. EG C 11, S. 3.

<sup>365</sup> Überspitzt könnte man sogar formulieren, dass dies implizit geradezu als verdiente "Belohnung" für diejenigen betrachtet wird, denen es gelungen ist, die für nahezu unüberwindbar gehaltenen "natürlichen" Seegrenzen und/oder die gern als (relativ) "lückenlos" dargestellten Einreisekontrollen an den POE's entweder in dezeptiver bzw. "betrügerischer" oder aber klandestiner bzw. "heimlicher" Weise zu überwinden.

<sup>366</sup> vgl. zur diesbezüglichen Eigenhaftungs-Problematik (einmal mehr) HAC 2001, Annex 37.

<sup>367</sup> vgl. zur Nach-Zugangskategorisierung, anstelle von: -kontrolle, von "illegalen" Migranten in Großbritannien obiges Kap. 1.1d sowie ebd. insbes., auch für die Differenzierung der verschiedenen Arten der "erzwungenen" (enforced) Rückführung Tab. 4, S. 263.

wie etwa das Asylrecht,<sup>368</sup> zu versuchen, erneut nach Großbritannien zu gelangen und/oder dort zu bleiben.

Für derartige "Erzwingungsfälle", nicht aber für die Mehrheit aller "Zurückgeführten" bleibt also der Zugang zur Insel für immer verschlossen. Dennoch werden sie den Statistiken des ISED subsumiert, da dort offenbar lediglich das Kriterium von Bedeutung ist, dass es sich bei *allen* so genannten "erzwungenen" (Rückführungs- wie "Deportations"-) Fällen eben (ausnahmsweise) *nicht* um sozusagen auf frischer (Grenzüberschreitungs-) Tat ertappte "Passagiere" handelt. Viele derjenigen, und das sind laut (damaligem) Eingeständnis des ISED "nicht wenige", die nach einer erfolgten Rückführung (und eben nicht: Deportation) versuchen, noch einmal ins Land zurückzukommen, würden sich auf europäisches Recht berufen, weshalb einem regelmäßigen und intensiven Austausch mit den entsprechenden Experten des Europäischen "Direktorats" (ED) im IND von dieser (Erzwingungs-) Seite eine hohe Bedeutung zugemessen wurde.<sup>369</sup> Zusammenfassend und auch gerade im Vergleich zu den beiden anderen im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Staaten kann man im Fall Großbritanniens eher von einem weitestgehend *deregulierten* und im Zuge dessen auch weniger *kontrollierten* Arbeitsmarkt sprechen, was einen irregulären (Zweit-) Zugang darauf und vergleichsweise dauerhafte "Illegalität" *nach* dem (Erst-) Zugang zum Territorium zweifelsohne erleichtert und begünstigt. Nur ist aus Sicht der Migranten in diesem Fall schon aus geografischen Gründen eben der vorgängige territoriale (Erst-) Zugang das "Problem", dessen "Lösung" in Form seiner Kontrolle dann aber aus Sicht der Kontrolleure aus genau den selben geografischen Gründen wiederum einfacher erscheint.

---

<sup>368</sup> auch wenn dies aufgrund von bestimmten Missbrauchserfahrungen (nicht nur, aber eben auch in Großbritannien) regelmäßig mit "illegaler" Zuwanderung in Verbindung gebracht wird; vgl. dazu aber Kap. 2.1.

<sup>369</sup> vgl. EG C 11, S. 6 sowie (unter anderem) zum vergleichsweise resistenten Verhältnis der britischen, aber auch der österreichischen und deutschen Migrationskontrolle zur supra-staatlichen Ebene der EU die nachfolgenden (Vergleichs-) Kap. E 2-4.

## E. Migrationskontrolle in Österreich, Deutschland und Großbritannien im Vergleich:

### Konvergenzen, Divergenzen und Resistenzen

1. Einigung über Territorium und Publikum: Die politische Entwicklung Europas .....	304
1.1 Auf dem Weg zur politischen Union der Bürger .....	307
1.2 Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt .....	314
1.3 Zwischen-staatliche Initiativen und Kompensationen .....	318
2. Grenzkontrolle: Staatliche "Lösungen" - Supra-staatliche Divergenztoleranz .....	332
2.1 Divergente staatliche Profile der Grenzkontrolle .....	333
2.2 Praktische (Ir-) Relevanzen supra-staatlicher politischer Beschlusslagen für staatliche Kontrollbehörden : Die Fälle SIS und EUROPOL .....	341
3. Asylkontrolle: Inter-staatliche Koordination – Europäischer Konvergenzdruck .....	346
4. Arbeitsplatzkontrolle: "Heilige Kuh" national- staatlicher Souveränität? .....	356
Schluss: Migrationskontrolle als nationale administrative Praxis .....	358

Für die drei Kontrollfelder Grenze, Asyl und Arbeitsplatz haben sich in den drei im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Staaten unterschiedliche "Lösungen" der Frage einer wirksamen Migrationskontrolle etabliert, die aber seit den durch den im Folgenden (Kap. 1.3) als Strukturkontext genauer zu identifizierenden so genannten Schengen-Prozess ausgelösten wechselseitigen Beobachtungs- und Anpassungszumutungen unter zunehmenden Kooperations- oder zumindest Koordinierungsdruck geraten sind. Dies gilt jedoch nicht für alle drei Kontrollfelder gleichermaßen. So sind nationalstaatlich (de-) regulierte Arbeitsmärkte auch weiterhin Gegenstand einer nahezu ausschließlich auch nationalstaatlichen Kontrolle (4.), Asylpraxen hingegen aber durch den Abbau der unionseuropäischen Binnengrenzkontrollen einem deutlichen mitgliedsstaatlichen Abstimmungsbedarf ausgesetzt (3.) und schließlich Maßnahmen der Territorial- oder Grenzkontrolle Gegenstand sowohl nationalstaatlicher Souveränitätsbeharrungen als auch europäischer Restrukturierungszwänge (2.), ausgelöst und induziert durch die politische Entwicklung des europäischen Staatenverbundes (1.).

## 1. Einigung über Territorium und Publikum: Die politische Entwicklung Europas

Die Geschichte des so genannten europäischen Einigungsprozesses ist so, wie sie üblicherweise beschrieben wird, auch immer eine Geschichte, die mit bestimmten Ortsnamen verbunden wird. Da dies in plastischer Weise zeigt, dass die sukzessive politische Einigung der Mitgliedsstaaten *über* die Bildung eines gemeinsamen Territoriums immer auch *auf* dem, jeweils bis dahin schon realisierten "europäischen" Territorium stattfindet, nun politisch und nicht geographisch verstanden,<sup>1</sup> folgt auch und gerade diese Arbeit, der es ja u.a. auch um die (politische) Konstruktion und Wirkung von Raumgrenzen geht, dieser Beschreibungspraxis. Dabei sollte aber stets deutlich werden, dass es sich zum einen um einen explizit auch immer historisch mehr oder weniger *politischen*, und nicht lediglich Wirtschafts-Raum handelt, der aber zum anderen aus nichts anderem als den ursprünglichen staatlichen Territorien seiner Konstrukteure und weiteren Mitgliedern (weiter-) besteht und insofern in allen Phasen seiner zunächst räumlich expansiven Entwicklung niemals auf eine originär "neue" Ziehung

---

<sup>1</sup> Dabei wird stets darauf geachtet, dass die Verhandlungsorte proportional abwechselnd auf die verschiedenen Mitgliedsstaaten verteilt sind, um den Eindruck eines "zusammenhängenden" (geschlossenen?) europäischen und dabei ökonomischen *und* politischen Raumes zu wahren. Dennoch werden aber die jeweils betroffenen Staaten als "Gastgeber" adressiert, was zeigt, dass Europa immer nur *auch* bei sich selbst zu Gast ist, aber halt ebenso in (souveränen) Staaten.



räumlicher Grenzen angewiesen war. Auch im Zuge der jüngsten so genannten Ost-*Erweiterung* bedurfte es somit keiner "neuen" Konstruktion von Raumbegrenzungen.<sup>2</sup>

Etwas anders stellt es sich bei der so genannten *Vertiefung* der bereits gewachsenen (politischen) Strukturen *innerhalb* dieses Raumes dar, die sich jedoch weniger auf das Territorium bezieht, sondern auf zunehmende inhaltliche Kompetenzübertragungen an die "europäischen" politischen Organe<sup>3</sup> und verstärkte strukturelle Politikverflechtungen zwischen den Mitgliedsstaaten:<sup>4</sup> Hier werden offenbar neue *personale* Grenzziehungen notwendig, die sich dann aber weniger auf ein "europäisches" Territorium, sondern vielmehr auf ein "europäisches" (politisches) Publikum beziehen. Voraussetzung sind zwar auch hier, ähnlich wie bei den *räumlichen* Nationalstaatsgrenzen, die nationalstaatlichen Zugehörigkeitsregelungen, auf die einfach eine weitere "europäische" sozusagen draufgesetzt wird. Es entsteht aber dadurch eine neue Zugehörigkeitsstruktur, die insbesondere im, ihr als "Kehrseite" auch immer inhärenten *Exklusionsbereich* folgenreich ist.<sup>5</sup> Während räumliche *Erweiterung* sich also auf externe Grenzziehungsprozesse bezieht, die im Grunde aber nur "alte" Grenzstrukturen in Anspruch nehmen<sup>6</sup>, ist inhaltlich-strukturelle *Vertiefung* auf eine

---

<sup>2</sup> Die so genannten (osteuropäischen) "Beitrittskandidaten", und dies meint auch: Beitritt zum dann durch sie "erweiterten" Territorium, waren qua "Europaabkommen" genannter Assoziierungsverträge neben Polen und Ungarn (seit 1994) Rumänien, Bulgarien, die Slowakische Republik und die drei baltischen Staaten (seit 1995) sowie Slowenien und die Tschechische Republik (seit 1996). Von diesen waren die ersten und die letzten beiden sowie Estland bereits zum Zeitpunkt der Erhebung "sichere" Kandidaten. Die inzwischen vollzogene Ost-Erweiterung hat nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes bzw. so genannten Kalten Krieges ein "Europa aller Himmelsrichtungen" komplettiert, nachdem 1973 mit der Aufnahme von Großbritannien, Irland und Dänemark in die "westeuropäische" Gemeinschaft aus Deutschland, Frankreich, Italien und den drei Benelux-Staaten eine erste "Nord-Erweiterung" und in den achtziger Jahren dann durch die Beitritte Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) die "Süd-Erweiterung" stattgefunden hatte. Die drei (von insgesamt sieben) EFTA-Staaten, also Mitglieder der 1959 außerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründeten "Europäischen Freihandelszone", Österreich, Schweden und Finnland konnten aufgrund ihrer Neutralitätsverpflichtungen erst 1995, also nach dem Zerfall der Sowjetunion, der mit ihnen dann 15 Mitglieder umfassenden Staatengemeinschaft beitreten.

<sup>3</sup> Dies sind folgende fünf: der nach Ressorts aufgeteilte *Rat* der Europäischen Union (EU) oder Europarat (im folgenden wird hierfür die Kurzbezeichnung "Rat" oder auch "Ministerrat" bevorzugt, um mögliche Verwechslungen mit dem sog. "Europäischen Rat" als sporadisches Treffen der Staats- und Regierungschefs zu vermeiden) als Entscheidungsgremium, die mit Initiativrecht ausgestattete Europäische *Kommission* (EK), das Europäische *Parlament* (EP) als (noch schwache) "Bürgervertretung" sowie, eher mit "Spezialaufgaben" betraut, der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Rechnungshof (EuRH).

<sup>4</sup> zur (in erster Linie politikwissenschaftlichen) Debatte um (räumliche) *Erweiterung* oder (inhaltliche) *Vertiefung* der Europäischen Union, bei der *normativ* zumeist entweder letzteres (auf das sich dann auch der Integrationsbegriff bezieht) als Bedingung für ersteres oder beides als sich einander ausschließend verhandelt wird vgl. z.B. Hasse 2000; Lepsius (1999, S. 203) spricht eher *deskriptiv* von "zwei Tendenzen (...): die territoriale Ausdehnung des Geltungsbereichs und die inhaltliche Kompetenzausweitung".

<sup>5</sup> Dies wird aber noch weiter unten bzw. im Laufe des folgenden Kap. 1.1 zu zeigen sein.

<sup>6</sup> Auch hier könnte man natürlich davon sprechen, dass es sich bei den dann allen Mitgliedsstaaten gemeinsamen europäischen *Außengrenzen* um eine neue *Qualität* von Grenze handelt, wodurch dann doch so etwas wie "neue" grenzen geschaffen würden. Dieser Argumentation wird hier insoweit gefolgt, dass diese Grenzen, wie empirisch gezeigt werden konnte, zwar als besonders "schützenswert" betrachtet werden und insofern ein höherer Kontrollaufwand für sie veranschlagt wird. Es handelt sich aber nicht, wie im Falle der Unionsbürgerschaft, um eine gänzlich neue *Form* der Grenzziehung und hier vor allem: *Grenzsicherung*.

interne "europäische" Grenzstruktur angewiesen, die durch eine relativ "neue", und eben *nicht* traditional auch in Bezug auf Staaten immer schon so gewesene Zugehörigkeitsregelung angewiesen ist. Zwar handelt es sich bei beidem um additive Grenzziehungsprozesse in dem Sinne, dass sich (oder Europa!) über *zusätzliche* oder die etablierten staatlichen Strukturen lediglich *ergänzende* (territoriale) Raum- oder (personale) Rechts- bzw. Zugehörigkeitsgrenzen *geeignet* wird.

Doch kann von einer strukturell und das heißt: in Bezug auf Inklusions- und Exklusionsverhältnisse folgenreichen neuen Qualität von Grenzen hier nur in Hinblick auf Zugehörigkeit gesprochen werden. Denn durch so etwas wie europäische politische Zugehörigkeit, die nicht nur *neben* der traditionell staatlichen existiert, sondern gleichsam auf ihr aufbaut, entsteht eine neue, differenziertere Hierarchie von *Formen* der Zugehörigkeit, die sich explizit auf Migrationspolitik *in* und *von* Europa auswirkt, d.h. sowohl auf entsprechende Traditionen nationaler Staatsbürgerschaft als auch auf die so genannten supranationalen oder besser: "über-staatlichen" Bemühungen um eine, dann aber wieder zwischen-staatlich koordinierte "europäische" Migrationskontrolle. Die Betonung des Kontrollaspekts im Zusammenhang mit *nicht* ausschließlich rein nationalstaatlichen politischen "Lösungen" oder Regelungen des "Migrationsproblems" deutet bereits auf zwei weiter unten noch relevant werdende Sachverhalte hin: Zum einen ist damit das traditionell dem Staat zugeordnete politische Problem der (inneren) Sicherheit für (inkludierte) "Bürger" auf der Grundlage von Souveränität angesprochen. Dafür wäre Kontrolle des Zugangs *zu* und des Aufenthalts *auf* dem Territorium dann ein bewährtes und geeignetes Mittel. Zum anderen geht es offenbar um politische Steuerungsversuche, die sich vor allem auf die Möglichkeit von Exklusionen auf der Grundlage funktionierender Inklusion beziehen. Dies kann sich dann nur auf, staatlich ebenso wie europäisch "unerwünschte" Migranten beziehen, die entweder, sofern sie sich bereits auf dem Territorium aufhalten, *intern* oder, sobald Raumgrenzen eine Möglichkeit dazu bieten, *extern* exkludiert werden. Die Vermutung liegt also nahe, dass eine politische Union Europas, die alle "europäischen Staatsbürger", soll heißen: alle Bürger mindestens *eines* Mitgliedes der europäischen Staatengemeinschaft, politisch in sich *einschließt*, darauf baut oder gar darauf gebaut ist, politische Flüchtlinge (von woanders) personal *oder* territorial *auszuschließen*.

Die "Vorgeschichte" der "neuen" Europäischen Union (EU) von 1992 als explizit auch *politisches* Gebilde mit entsprechend etablierten, wenn auch nicht staatlichen (und oftmals

auch nicht demokratischen)<sup>7</sup> politischen Strukturen lässt sich entlang zweier verschiedener, wenn auch stets mindestens implizit aufeinander bezogener Entwicklungsstränge beschreiben: Zum einen auf der Ebene von *personaler* Grenzziehung der kontinuierliche Aufbau eines "Europas der Bürger" seit Mitte der 1970er Jahre (1.1) und zum anderen auf der Ebene *territorialer* Grenzziehung die sukzessive Schaffung eines *Raumes* der (inneren) Freizügigkeit seit Ende der 1950er Jahre (1.2), der aber dann zur (inneren) Sicherheit bestimmter, nicht nur innerer Kontroll-Kompensationen bedarf (1.3). Konzeptionell kann das eine dann als schrittweiser supra-staatlicher *Umbau* der internen *personalen* Grenzstruktur und das andere als zunehmende zwischen-staatliche *Verschiebung* der *territorialen* Grenzkontrollen interpretiert werden. Auch hier wird dann wieder deutlich, dass es sich bei ersterem um eine *neue Qualität* politischer Zugehörigkeit, bei letzterem jedoch lediglich um eine räumliche *Ortsverlagerung* handelt, wobei diese jedoch zumindest mit einer *Intensivierung* der nun aber insgesamt *weniger* gewordenen Kontrollen einhergehen kann.

### 1.1 Auf dem Weg zur politischen Union der Bürger

Zwar hatte es seit dem Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs der damaligen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) 1969 in Den Haag und aufgrund der vorzeitigen Verwirklichung der europäischen Zoll- und Handelsunion ein Jahr zuvor mehrere Versuche gegeben, den "Integrationsprozess" über den rein ökonomischen Bereich hinaus weiter auszudehnen oder: zu "vertiefen" und dabei besondere *politische* Rechte für EG-Angehörige und *damit erst* so etwas wie einen "Gemeinschaftsbürger" zu schaffen. Doch erst die Gipfelkonferenz 1974 in Paris<sup>8</sup> führte zu der Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe.<sup>9</sup> Diese hatte einen dazu angefertigten Bericht der Kommission an den Rat zu überprüfen, der als mögliche "besondere Rechte" für Staatsangehörige aller Staaten der

---

<sup>7</sup> zum viel beklagten so genannten "Demokratiedefizit" in den Strukturen der EU, das sich in erster Linie auf den Rat als nicht direkt gewähltes Entscheidungsgremium und auf die nur "beratende" Rolle des EP bezieht, vgl. z.B. Kluth 1995; Ein Abbau dieses Defizits wird vor allem von denjenigen (Utopisten) gefordert, die sich für die Zukunft eine Fortentwicklung der EU in Richtung *staatsähnlicher* Strukturen wünschen.

<sup>8</sup> wo von den beteiligten Staats- und Regierungschefs beschlossen wurde, zukünftig regelmäßig und nicht wie bis dahin nur sporadisch aus einem gegebenem Anlass als Europäischer Rat (ER) zusammenzutreffen. Die genaue Bestimmung dieser erst in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 erstmals erwähnten Institution, die im Gegensatz zum Europarat der Außen-, aber auch jeweils anderen (bei Einwanderungsfragen Innen-) Minister kein Entscheidungsorgan ist, wurde nachholend erst mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 (EUV) festgeschrieben als Impulsgeber und Festleger von allgemeinen Zielen der Entwicklung der seitdem "Europäischen Union" (EU).

<sup>9</sup> EG-Gesamtbericht 8/1974, S. 339 (Ziffer 11).

(nunmehr) Europäischen Gemeinschaft (EG)<sup>10</sup> ein allgemeines Aufenthaltsrecht, das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene, das Zugangsrecht zu öffentlichen Ämtern sowie ein allgemeines Versammlungs- und Vereinigungsrecht vorschlug.<sup>11</sup> Außerdem sollte die Möglichkeit geprüft werden, "eine Passunion zu schaffen und bereits vorher einen einheitlichen Pass einzuführen" und dabei, bereits hier, (langfristig) "die Abschaffung der Passkontrolle innerhalb der Gemeinschaft" vorzusehen. Die vom Rat dann eingesetzte Arbeitsgruppe konnte sich jedoch in der Folgezeit trotz deutlicher Unterstützung seitens des Europäischen Parlaments<sup>12</sup> nicht zu einer Einigung über die zu schaffenden Bürgerrechte auf EG-Ebene durchringen. Und auch die Vorschläge des damaligen belgischen Premierministers Tindemans für ein hier noch so genanntes "Europa für die Bürger" und damit verknüpfte Maßnahmen zur "Gewährung der Grundrechte und Grundfreiheiten" in einem vom Europäischen Rat 1972 ebenfalls in Paris in Auftrag gegebenem, Ende 1975 erschienenen Bericht<sup>13</sup>, konnten von dieser Arbeitsgruppe zunächst nicht aufgenommen werden. Als frühe (Teil-) "Erfolge" auf dem Weg hin zu einem "Europa der Bürger" können demgegenüber jedoch die gemeinsame Erklärung von Europäischem Parlament (EP), Rat und Kommission von 1977 zu den Grundrechten<sup>14</sup>, die Einführung der Direktwahl zum EP 1979 sowie der Vorschlag des Rates für eine Richtlinie über ein allgemeines Aufenthaltsrecht der Angehörigen von Mitgliedsstaaten aus dem selben Jahr gewertet werden.<sup>15</sup>

Einen ersten (wirklichen) Durchbruch in Hinblick auf eine "neue", weil europäisch einheitliche personale Grenzstruktur stellte dann aber, zumindest auf der politisch-symbolischen Ebene, die "Entschließung" des (allgemeinen) Rates der ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten von 1981 dar, auf der Grundlage der (bereits erwähnten) *Aufforderung* des Europäischen Rates von Paris 1974 eine so genannte Passunion

---

<sup>10</sup> In Paris wurde auch beschlossen, die seit Rom 1957 bestehende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zumindest auf der semantischen Ebene von ihrem ökonomischen Primat zu befreien und nunmehr, für zukünftige Entwicklungen offener, nur noch ganz allgemein von Europäischer Gemeinschaft (EG) zu sprechen.

<sup>11</sup> EG-Bulletin, Beilage 7/1975: Europa für die Bürger, S. 26ff..

<sup>12</sup> z.B. Entschließung vom 16.11.1977, ABl. 1977 C 299, S.26.

<sup>13</sup> EG-Bulletin, Beilage 1/1976, S. 29ff.; der Maßnahmenkatalog enthielt u.a. ein individuelles Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof (EuGH), verbesserter Verbraucherschutz, wechselseitige Anerkennung der Studienabschlüsse sowie Förderung des Schüler- und Studentenaustauschs. Das damit noch eher schwach ausgeprägte "Europa für die Bürger" war allerdings nur *ein* Bestandteil eines umfassenden Gesamtkonzeptes für eine (mögliche) Umwandlung der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft in eine Europäische (auch politische) Union (*inklusive* der so genannten Wirtschafts- und Währungsunion WWU) bis 1980. Dieser Plan konnte aufgrund von (noch) schwer wiegenden Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedsstaaten, auf die an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden muss, bekanntlich aber erst 12 Jahre später umgesetzt werden; vgl. dazu aber auch weiter unten.

<sup>14</sup> ABl. 1977 C 103, S. 1.

<sup>15</sup> Letzterer (ABl. 1979 C 207, S. 14) wurde allerdings erst 1990 in modifizierter Art und Weise angenommen und in verbindliches Recht umgesetzt (siehe dazu aber ausführlicher weiter unten).

einzuführen. Vereinbart wurde allerdings zunächst, dies dann aber auf der Basis einer entsprechenden *Vereinbarung* des Europäischen Rates von Rom 1975, lediglich ein vier Jahre später einzuführender, äußerlich nach einheitlichem Muster gestalteter Europa-Pass<sup>16</sup> "in dem Bestreben, den Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten auf jede erdenkliche Weise verstärkt das Gefühl zu geben, dass sie ein und derselben Gemeinschaft angehören" sowie "in der Annahme, dass die Einführung eines solchen Passes dazu geeignet ist, den Personenverkehr der Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten zu erleichtern". Der Wortlaut des Entschließungstextes enthält also eine *doppelte* Referenz, die für den hier skizzierten Zusammenhang aufschlussreich ist: Zum einen wird im "bestrebenden" Teil auf eine zumindest *anzustrebende*, "gefühlte" europäische Identität und *damit* bereits *auch* auf (transnationale) Zugehörigkeit bzw. hier: Angehörigkeit rekurriert, auch wenn entsprechende *zusätzliche* Rechte, wie dann später bei der Unionsbürgerschaft von 1992, noch nicht explizit eingeführt worden sind.<sup>17</sup> Zum anderen findet sich im "annehmenden" Teil bereits vorausschauend ein Verweis auf die *damit zusammenhängende* Erleichterung der Personenfreizügigkeit *zwischen* den Mitgliedsstaaten, und damit auf Migration.<sup>18</sup>

Es darf daher bereits für diesen frühen Zeitpunkt vermutet werden, dass der *Versuch* einer zunächst emotionalen und *darüber vermittelt* später dann auch rechtlichen Vereinheitlichung und Solidarisierung eines europäischen politischen Publikums immer auch mit Blick darauf unternommen wurde, dass sich *dadurch* in komplementärer Weise sich unrechtmäßig in "freizügiger" Weise auf dem Territorium aufhaltende so genannte Drittstaatler als eben *nicht-*zugehörig identifizieren und auf dieser Grundlage gegebenenfalls ausschließen lassen.<sup>19</sup> Denn umgekehrt sah ein Entwurf der Kommission für eine "Entschließung über die Erleichterungen der Bedingungen, unter denen die Kontrolle der Bürger der Mitgliedsstaaten an den Binnengrenzen erfolgt"<sup>20</sup>, bereits 1982 als unmittelbare Reaktion auf die Einführung des Einheitspasses vor, gesonderte Kontrollstellen (nur) für "EG-(Staats-)Bürger" insbesondere an See- und Luftgrenzen einzurichten. Dabei sollte dann das Vorzeigen des *geschlossenen* Ausweisdokuments ausreichen, um die Zugehörigkeit (!) zu einem Mitgliedsstaat und *damit*

---

<sup>16</sup> vgl. (auch für den folgenden Wortlaut) EUR-Lex, Dokument Nr. 481Y0919(01).

<sup>17</sup> Von der weit verbreiteten Deutung, dass "der Europaß nur mittelbar mit der Schaffung einer Passunion zu tun hat" (so z.B. Taschner 1997, S. 16), soll also hier explizit Abstand genommen werden.

<sup>18</sup> An dieser Stelle soll noch einmal daran erinnert werden, dass Migration hier in erster Linie als Staatsgrenzen überschreitender Vorgang definiert ist. Zur *diese* Grenzen (nur scheinbar?) transzendierenden Entwicklung der Freizügigkeit von (zugehörigen) Personen vgl. nachfolgend Kap. 1.2.

<sup>19</sup> Eine derart weitreichende Schlussfolgerung müsste aber anhand der Analyse weiterer, späterer oder "neuerer", Dokumente, die sich dann auch auf umgesetzte Rechtspraxis beziehen und somit über reine Ankündigungen und Verlautbarungen hinausgehen, noch stärker empirisch erhärtet werden.

zur Gemeinschaft zu belegen, da "dessen äußere Aufmachung sofort auf diese Zugehörigkeit schließen lässt" (Ziff. 2b). Eine Erleichterung, und also noch nicht: Aufhebung der Grenzkontrollen war also *ausschließlich* für Angehörige der Mitgliedsstaaten, und also noch nicht: Gemeinschaftsbürger vorgesehen, was zumindest der *Idee* einer Schaffung besonderer "europäischer" Bürgerrechte und damit auch der Schaffung von Europa- oder Gemeinschaftsbürgern und der entsprechenden Disprivilegierung von Drittstaatlern entsprach.<sup>21</sup>

Die weitere Entwicklung in den 1980er Jahren war dann allerdings erst einmal dadurch gekennzeichnet, dass, ähnlich wie bereits in den 1970er Jahren, verschiedene weitere Versuche, auf der *strukturellen* Ebene so etwas wie europäische Bürgerrechte einzuführen, gescheitert sind. So wurde die bereits erwähnte Kontrollenerleichterungsinitiative der Kommission von 1982 zwar im darauf folgenden Jahr vom EP ausdrücklich befürwortet<sup>22</sup>, doch die äußerst zähen und mühsamen Verhandlungen darüber im Rat waren (noch) von der Sorge getragen, dass durch derartige Lockerungsmaßnahmen in Bezug auf Grenzkontrollen, auch wenn es einem "Zusammenwachsen" der europäischen Bürger dienen sollte, die innere Sicherheit (zunächst: der Staaten) nicht mehr *ohne weiteres* (und das heißt später: ohne Maßnahmen eines "Sicherheitsausgleichs") gewährleistet werden könnte. Man einigte sich schließlich zwei Jahre später qua entsprechender Entschließung auf eine Kompromissformel, die den Staaten in dieser Frage weit gehende Autonomie einräumte:<sup>23</sup> So war lediglich vorgesehen, aber auch dies eher unverbindlich, an gesondert ausgewiesenen Kontrollposten für EG-(Staats-)Angehörige "die Dauer der Kontrolle auf ein Mindestmaß zu reduzieren (...), sofern dem keine Gründe der öffentlichen Sicherheit entgegenstehen". Die einzige Entsprechung zum ursprünglichen Kommissionsentwurf findet sich auf der Ebene von "Zugehörigkeit" bzw. hier noch eher: Identität oder genauer: Identifizierung, da bei "Vorlage des Passes nach einheitlichem Muster (...) die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedsstaat angenommen werden" könnte. Es handelte sich also nicht nur um eine angestrebte *Erleichterung* der Einreise in einen *anderen* Mitgliedsstaat für die europäischen "Bürger" (im Wartestand), sondern mindestens im gleichen Maße auch um eine mögliche *Vereinfachung*

---

<sup>20</sup> Abl. 1982 C 197, S. 6; Die Kommission verzichtete damals noch auf eine verbindlichere Rechtsform wie etwa eine Richtlinie oder eine Verordnung und beließ es bei einem bloßen "Entwurf".

<sup>21</sup> Letzteres wurde als Exklusionseffekt natürlich gegenüber der Inklusionsemphase zumindest bei *offiziellen* Stellungnahmen im Hintergrund gehalten.

<sup>22</sup> vgl. Abl. 1983 C 184, S. 83.

<sup>23</sup> Abl. 1984 C 159, S. 1; Rat und Mitgliedsstaaten werden hier bezeichnenderweise als (zwar) gemeinsame Träger dieser Entschließung (doch) entschieden voneinander getrennt.

der Kontrollpraxis für die entsprechenden Grenzbehörden:<sup>24</sup> Beides jedoch im Sinne einer beginnenden politischen *Vereinheitlichung* eines europäischen Publikums, auch wenn zunächst lediglich auf der politisch-symbolischen Ebene beispielsweise des Passes, der jedoch wie gesagt bereits Strukturfolgen impliziert, EG-(Staats-) Angehörige geschaffen wurden, ohne dies an die *konkrete* Gewährung irgendwelcher "besonderen", *zusätzlichen* politischen Rechte zu binden.

In dieser Hinsicht war auch das Treffen des Europäischen Rates noch im selben Jahr 1984 in Fointainebleau eher von einem unbestimmten Ankündigungscharakter geprägt: Es wurde zwar ein so genannter Ad-hoc-Ausschuss "Europa der Bürger" eingerichtet. Doch diente hier der Titel wohl neben der *sekundären* Zielfestlegung, den "Bürgern" das europäische "politische System" bzw. dessen Entscheidungsstrukturen in Zukunft besser im Sinne von: transparenter zu vermitteln, eher der erstmaligen amtlichen Festschreibung einer politischen Identitäts- und Zugehörigkeits-Emphase als der Etablierung damit verknüpfter oder zu verknüpfender Rechte.<sup>25</sup> Als "eigentliche" bzw. *primäre* Zielvorgabe und damit zunächst wichtigstes Element eines "Europa der Bürger" wurde hingegen aber (einmal mehr) die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen ausgegeben<sup>26</sup>, allerdings semantisch-emphatisch umrahmt als Maßnahme, "durch die die Identität der Gemeinschaft gegenüber den europäischen Bürgern und der Welt gestärkt und gefördert wird, und durch die sie an Prestige gewinnt".<sup>27</sup> Der u.a. damit beschäftigte, nach seinem Vorsitzenden dann später so genannte "Adonnino-Ausschuss" legte schließlich 1985, also bereits ein Jahr später, zwei abschließende (Arbeits-) Berichte vor, aus denen (im Vergleich) aber die Prioritätensetzung deutlich hervorgeht:<sup>28</sup> Zum einen wurde sowohl die so genannte "Anhebung der persönlichen Freigrenzen im innergemeinschaftlichen Reiseverkehr" als auch die "Vereinfachung der Personenkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen" für (technisch) "kurzfristig realisierbar" und damit gemäß des (noch) "territorialen" (und eben nicht, in Bezug auf politisches Publikum, "personalen") Primats auch für dringlicher erklärt.<sup>29</sup> Eine geringere

---

<sup>24</sup> Was den Kontrollaspekt angeht, entsprach eine demgegenüber *zwischen-staatliche* Initiative, die etwa zeitgleich ins Rollen gebracht wurde, sehr viel mehr dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag von 1982; vgl. dazu aber nachfolgend Kap. 1.3.

<sup>25</sup> Dieses Erfordernis wurde dann aber (spätestens) 1992 mit der so genannten Unionsbürgerschaft nachgeholt; vgl. dazu aber weiter unten.

<sup>26</sup> vgl. BullEG 6/1984, Nr. 1.1.10, S. 11.

<sup>27</sup> EG-Gesamtbericht 18/1984, S.27.

<sup>28</sup> abgedr. in: BullEG 7/1985, Beilage, S. 9ff. und 19ff.; vgl. als Überblick aber auch Magiera 1987, S. 222.

<sup>29</sup> Beides wurde dann auch kurze Zeit später politisch in Angriff genommen, allerdings auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Die Personenfreizügigkeit im Zuge der Binnenmarktidée (nach "europäischer" *politischer* Terminologie) "supranational", d.h. im Rahmen der demgegenüber hier gewählten theoretischen

Dringlichkeit und damit auch Bedeutung (?) wurde demgegenüber den "besonderen Bürgerrechten" zugesprochen<sup>30</sup>, deren Einräumung lediglich als eines der langfristigen und auch nur längerfristig zu *realisierenden* Ziele deklariert wurde, das zudem, "nur" identitätsstiftend (?) dazu diene, "die Identifikation des einzelnen mit der Gemeinschaft zu unterstützen". Hinsichtlich des nicht nur (einzel-) staatlichen politischen Evaluations- und daran dann anschließenden Entscheidungsprozesses, lässt sich nicht zuletzt in Hinblick auf die beiden hier (nicht nur im Titel) relevanten "Grenzbegriffe" (Publikum und Territorium) als Zwischenergebnis feststellen, dass Mitte der 1980er Jahre die europäische Ein-Grenzung im Sinne einer internen Ausweitung von *territorialer* "Freizügigkeit" als zunächst relevanter beurteilt wurde als die von *personaler* "Zugehörigkeit" in dem weiter oben skizzierten Sinne. Zudem wurde zu diesem Zeitpunkt beides noch nicht in dem Maße aufeinander bezogen, wie dies später, insbesondere in Hinblick auf Migration (und Exklusion), der Fall sein sollte.<sup>31</sup>

Sowohl die Schwerpunkt-Setzung auf die Verwirklichung der Freizügigkeit als auch die demgegenüber nur sehr zögerliche Reaktion auf die vom Adonnino-Ausschuss *auch*, aber unverbindlich vorgeschlagenen europäischen Bürgerrechte manifestierte sich bereits ein Jahr später in der so genannten "Einheitlichen Europäischen Akte" (EEA) von 1986: Zum einen fanden die Bürgerrechte in diesem als richtungsweisend bewerteten Dokument<sup>32</sup> keine Aufnahme. Zum anderen standen hier die Bemühungen um Maßnahmen zur Verwirklichung des so genannten Binnenmarktes inklusive (u.a. Personen-) Freizügigkeit bis zum Jahre 1992 eindeutig im Vordergrund, wengleich *daneben* aber auch auf die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus einer *politischen* und nicht lediglich ökonomischen Union zumindest hingewiesen wurde.<sup>33</sup> Da auf die Entwicklung von beiden Bereichen, auch in ihrem Zusammenhang, im Folgenden (Kap. 1.2 und 1.3) näher eingegangen wird, sollen hier zuvor noch diejenigen Vorschläge oder Maßnahmen zumindest erwähnt werden, die trotz des in dieser Zeit die

---

Terminologie: *über-* bzw. supra-staatlich; die "Vereinfachung" der Binnengrenzkontrollen hingegen "intergouvernemental", d.h. hier: *zwischen-* bzw. inter-staatlich.

<sup>30</sup> Als solche für alle EG-(Staats-) Angehörige in jedem beliebigen Mitgliedsstaat geltenden "europäischen" Rechte werden im zweiten Bericht genannt: allgemeines Aufenthaltsrecht, aktives und passives Wahlrecht (wohnsitzgebunden), Anhörungsrecht (grenzüberschreitend), Recht auf ein einheitliches Wahlverfahren (EP), Petitionsrecht beim EP, Recht auf Inanspruchnahme eines europäischen Ombudsmanns bzw. "Bürgerbeauftragten" sowie Recht auf konsularischen Schutz im "innereuropäischen Ausland" (vgl. BulLEG 7/1985, Beilage, S. 20f.). Viele dieser Vorschläge wurden bei der Konzipierung der so genannten Unionsbürgerschaft sieben Jahre später wiederaufgegriffen, vgl. dazu weiter unten.

<sup>31</sup> vgl. dazu aber noch im Folgenden (Kap. 1.3).

<sup>32</sup> Insbesondere Politikwissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang gerne von einem (europäischen) "Integrationschub". Diese Beschreibung wird auch für den 1992 dann folgenden Vertrag von Maastricht bemüht, der dann allerdings die Bürgerrechte explizit berücksichtigt.

<sup>33</sup> Nicht zuletzt deshalb, weil man es im Rahmen des Binnenmarktprojektes mit dem freien Verkehr von Personen (neben dem von Waren, Kapital und Dienstleistungen) nun eben *auch* mit einer nicht ausschließlich ökonomischen Variable zu tun hatte.



Europa-Debatten dominierenden Binnenmarkt-Projekts (Freizügigkeit) auch schon *vor* der Einführung der so genannten Unionsbürgerschaft 1992 auf die bereits 1985 vorgeschlagenen europäischen Bürgerrechte und damit auf eine explizit supra-staatliche politische Zugehörigkeit Bezug nahmen.

Erwähnenswert ist dabei zunächst der 1988 dem Rat vorgelegte Richtlinienentwurf der Kommission bezüglich der Einführung eines kommunalen Wahlrechts für damals noch so genannte "EG-Ausländer".<sup>34</sup> Denn auch wenn diese Richtlinie vom Rat bis 1994 nicht verabschiedet wurde, stellt ihre Begründung an einer Stelle genau jenen Zusammenhang her, der auch hier beleuchtet werden soll: Als (insgesamt sechster) Erwägungsgrund für die Einführung eines solchen Kommunalwahlrechts wird nämlich ausgeführt, dass die Gewährleistung und die Wahrnehmung von Freizügigkeit durch Personen nicht dadurch behindert werden darf, dass mit ihr ein Verlust basaler politischer Rechte eben auf kommunaler Ebene verbunden ist. Politische Zugehörigkeit wird hier also erstmalig explizit mit Freizügigkeit verknüpft in dem Sinne, dass der Aufenthalt "irgendwo" auf dem europäischen Territorium für diejenigen, die Freizügigkeit genießen, genau *dort*, und zwar *unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit*, mit der Möglichkeit der Wahrnehmung (minimaler) politischer (Wahl-) Rechte verbunden sein muss, die dann aber keine Staatsbürgerrechte mehr sein können. Im Gegensatz zu diesem Fall des kommunalen Wahlrechts, für das erst 1994 eine verbindliche Richtlinie in Kraft gesetzt wurde, waren für das, dafür wiederum voraussetzende, (positive) *Aufenthaltsrecht* bereits 1990 verbindliche Regelungen geschaffen worden, die sich aber relativ unabhängig von *allgemeinen* Bürgerrechten auf eine Ausdehnung der Freizügigkeit auf bestimmte Personengruppen beziehen.<sup>35</sup> Einen "Meilenstein" auf dem Weg zu einer "bürger-" und damit zugehörigkeitsrechtlichen *Vertiefung* der Politischen Union stellt dagegen eine Tagung des Europäischen Rates in Rom am Ende des selben Jahres dar.<sup>36</sup> Denn hier wurde der von ihm zu eben diesem Zwecke der Vertiefung eingesetzten und zwei Jahre später in Maastricht tagenden Regierungskonferenz u.a. mit auf den Weg gegeben, die Möglichkeit einer damals noch so genannten "Europabürgerschaft" zu prüfen und dabei zu erwägen, welche konkreten Rechte damit verbunden sein könnten. Das EP hatte bereits während dieser, "Maastricht" initiierten Tagung mehrere Male auf die Einführung einer solchen über-staatlichen Zugehörigkeitsregelung als "unverzichtbares Element" der angestrebten vertieften Politischen

---

<sup>34</sup> Abl. 1988 C 246, S. 3.

<sup>35</sup> Abl. 1990 L 180, S. 26ff.; vgl. aber aus o.g. Grund dazu den zweiten Teil des folgenden (Unter-) Kapitels.

<sup>36</sup> vgl. zu den Ergebnissen deren Zusammenfassung in: EuZW 1991, S. 281.

Union aufmerksam gemacht.<sup>37</sup> Mit der daraus dann letztlich resultierenden so genannten Unionsbürgerschaft von 1992, die 1997 zumindest der Absicht nach noch einmal eine Stärkung erfahren hat,<sup>38</sup> wurde ein Großteil der ursprünglichen Vorschläge des Adonnino-Ausschusses von 1985 sozusagen "nachholend" verwirklicht.

## 1.2 Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957, bestehend aus Frankreich, Deutschland, Italien und den drei so genannten Benelux-Staaten, die sich bereits 1944 zur Bildung einer Zollunion entschlossen hatten<sup>39</sup>, sah gemäß ihres bereits in der Bezeichnung anklingenden ökonomischen Primats die Freizügigkeit ausschließlich von "internen" Arbeitnehmern vor. Diese Regelung erlaubte es Arbeitsmigranten, sich als solche *innerhalb* der Gemeinschaft, also in den jeweils anderen Mitgliedsstaaten, frei niederzulassen.<sup>40</sup> Die Frage der territorialen *Grenzkontrolle* spielte in diesem eingeschränkten *ökonomischen* Zusammenhang zwischen dem Recht auf Freizügigkeit und dem auf Niederlassung zum Zwecke der Arbeitsaufnahme zunächst noch keine entscheidende Rolle. Aber auch die personale *Grenzziehung* zwischen Gemeinschaftsangehörigen und Arbeitnehmern aus Staaten *außerhalb* der Gemeinschaft wurde hier zumindest noch nicht explizit vorgenommen. Damit zusammenhängend enthielten die so genannten Römischen Verträge schließlich auch noch keine einwanderungsrechtlichen Bestimmungen. Denn die von den westeuropäischen "Kernstaaten" seit Mitte der 1950er Jahre praktizierte (systematische) Anwerbung so genannter "ausländischer Arbeitskräfte" aus dem Süden blieb bis zu deren Ende bzw. "Stopp", in Deutschland und Frankreich nahezu zeitgleich in den frühen 1970er Jahren, eine rein nationalstaatlich verantwortete und gesteuerte Politik und dehnte sich zudem im Verlauf der 1960er Jahre auch auf (z.B. nordafrikanische) "Anwerbestaaten" *außerhalb* der Gemeinschaft aus.

---

<sup>37</sup> vgl. dazu EuZW 1991, S. 357 und 516 sowie EuZW 1992, S. 100.

<sup>38</sup> vgl. z.B. Kotalakidis 2000.

<sup>39</sup> So bezeichnet der Ausdruck "Benelux" dann auch nichts anderes als die damit verbundene organisierte ökonomische Kooperation zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg. Dieser "Prototyp" der *ökonomischen* europäischen Integration wurde im Verlauf der 1940er und 1950er Jahre schrittweise in Richtung einer immer enger werdenden Zusammenarbeit intensiviert, so dass ihr auch *nach* ihrer Einbindung in die EWG und im Prinzip bis in die Gegenwart hinein ein relativ starkes, auch (europa-) *politisches* Gewicht zukommt. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil sich die wichtigsten europäischen Organe auf ihrem Territorium befinden.

Während die Umsetzung des "Europa der Bürger" (*Inklusion*), wie weiter oben gezeigt werden konnte, Mitte der 1980er Jahre nur dem Etikett nach (semantisch), jedoch noch nicht politisch-rechtlich (strukturell) "verwirklicht" werden konnte und entsprechend von dem bereits erwähnten Adonnino-Ausschuss als langfristige Zielvorgabe sozusagen "aufgeschoben" wurde, nahm die kurzfristiger zu realisierende "Idee" des Binnenmarktes<sup>41</sup>, in dem Freizügigkeit dann allerdings ausschließlich für (damals noch nur so genannte) "EU-Bürger" herrschen sollte (*Exklusion*), bereits im Rahmen des Treffens des Europäischen Rates 1985 in Luxemburg konkrete Konturen an. Eingang fanden die dort beschlossenen Maßnahmen in die "Einheitliche Europäische Akte" (EEA) von 1986, die als Grundlage des "neuen" EG-Vertrages, wie bereits weiter oben angedeutet, ganz von dem avisierten Binnenmarktprojekt getragen war, ohne es dabei aber zu versäumen, auf die (flankierende?) Notwendigkeit einer auch *politischen* Einigung zumindest hinzuweisen. Bei genauerem Hinsehen sind aber bereits hier Bezüge und Andeutungen zur Bestimmung eines (politischen) Publikums, für das Freizügigkeit *innerhalb* eines im Gegensatz dazu bereits konkret bestimmtem (politischen) Territoriums gelten soll, erkennbar.

Denn auch wenn dieses Territorium (vorläufig) als *Binnenmarkt* bezeichnet worden ist, so bezog sich die EEA in Bezug auf *Personenfreizügigkeit* nicht mehr nur allein auf (ökonomisch motivierte) *Arbeitsmigration*, sondern auf das "problemlose" Überschreiten von Staatsgrenzen innerhalb des (Binnen-) Territoriums von Personen schlechthin und wich damit entschieden von den diesbezüglichen Bestimmungen der Römischen (EWG-) Verträge von 1957 ab. Zwar blieb die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der, wenn man so will: *politischen* Revision dieses Vertrages bzw. von dessen Umformung zum EG-Vertrag unangetastet.<sup>42</sup> Neben dem generell "freien", rein ökonomischen "Verkehr" von Waren, Dienstleistungen und Kapital wurde jedoch auch der von Personen im Allgemeinen, also ohne jegliche Spezifikation, hier erstmals als "gewährleistet" festgeschrieben.<sup>43</sup> Da sich eine

---

<sup>40</sup> Neben (erwerbsabhängigen) Arbeitnehmern galt diese Regelung auch für Selbständige oder sog. freiberuflich arbeitende Personen.

<sup>41</sup> auch wenn realistischere Weise dessen "endgültige" Verwirklichung (zumindest in Bezug auf drei seiner Elemente; vgl. aber dazu weiter unten im hierauf folgenden Kap. 1.3) erst für 1992 vorgesehen wurde, wobei es als kein Zufall betrachtet werden sollte, dass dies auch das entscheidende Datum für die Konsolidierung des "Europa der Bürger" werden sollte; vgl. dazu aber nachfolgend Kap. 2.

<sup>42</sup> Durch Art. 48 bzw. 39 (seit 1997) EGV ist weiterhin "innerhalb der Gemeinschaft (...) die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet" (Abs.1) und umfasst als solche auch weiterhin "die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" (Abs.2).

<sup>43</sup> Im Wortlaut: "Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital (...) gewährleistet ist" (Art. 7a bzw. 14 EGV). Hier wird also die weiter oben bereits problematisierte politische (Territorial- oder Raum-) Semantik eines damit suggerierten (zumindest binnen-) "grenzenlosen Europa" verwendet, obwohl es sich ja, strukturell gesehen, allenfalls um

(binnenmarkt-) interne Personenfreizügigkeit also nicht mehr wie zu den Anfängen der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft ausschließlich (ökonomisch) auf Arbeitnehmer bezieht, sondern *de jure* auf "Europabürger", sich zudem aber durch den "Wegfall" der Binnengrenzkontrollen *de facto* auch auf andere sich auf dem Territorium befindliche Personen ausdehnt, wurde für Migranten der Aufenthaltsstatus und die Frage, welche personalen Grenzstrukturen konstruiert werden, entscheidend für die In-Anspruch-Nahme des Rechts auf Freizügigkeit oder eben ihren Ausschluss vom Grundsatz der Freizügigkeit. So erscheint es als nur folgerichtig, dass, anders als noch in den EWG-Verträgen, *hier* und in *diesem* Zusammenhang migrations- und zugehörigkeitspolitische Bestimmungen, erstmals auf europäischer Ebene, zumindest erwähnt worden sind. Dabei wurde die Frage des Zugangs von Nicht-EG-Bürgern, die damit, ebenso in Abweichung zu 1957, explizit von den "inkludierten" EG-(Staats-) Angehörigen *unterschieden* wurden (*personale* Grenzziehung)<sup>44</sup>, zum europäischen "Raum" (*territoriale* Grenzziehung), der ja auch für die später dann so genannten "Drittstaatsangehörigen" ein (vermeintlicher) "Raum ohne Binnengrenzen" geworden war, zwar in erster Linie unter "gemeinsamen" *sicherheitspolitischen* Aspekten betrachtet.<sup>45</sup> Doch sollte dadurch aus einzelstaatlicher Sicht "in keiner Weise das Recht der Mitgliedsstaaten, diejenigen Maßnahmen zu treffen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern (...) für erforderlich halten", berührt werden.<sup>46</sup> Die staatliche Autonomie in Hinblick auf Migrationskontrolle, und damit auch: Souveränität über (staatliches) Territorium, sollte also in keinem Fall "europäisch" eingeschränkt werden. Dies korrespondiert zum einen mit dem Sachverhalt, dass nahezu *alle* Formen der Wanderung, also auch die Asyl- und Fluchtzuwanderung, in dieser Zeit noch sehr stark entlang nationalstaatlicher Traditionen reguliert worden sind; und zum anderen mit dem darauf wiederum basierenden Verhalten der einzelnen (Mitglieds-) Staaten, die zu diesem Zeitpunkt (noch) nicht bereit waren, entsprechende Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen an die europäische Ebene abzugeben. Somit kann hier festgehalten werden, dass die mit der EEA eingeführte, gemeinschaftsweite allgemeine Personenfreizügigkeit im weiteren Verlauf der 1980er Jahre keine explizit gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die kontrollierte (!) Einreise von Nicht-EU-Bürgern, die jedoch als solche bereits definiert worden sind, nach sich gezogen hat. Auch dies wurde, ebenso wie die Verrechtlichung des europäischen Bürgerstatus

---

einen "Raum ohne Binnengrenzkontrollen" handelt. Dass aber, empirisch betrachtet, noch nicht einmal dies uneingeschränkt zutrifft, wird im weiteren Verlauf der Untersuchung zu zeigen sein.

<sup>44</sup> Ob es sich bei der 1992 dann "nachgeholt" *Verrechtlichung* dieser (hier noch lediglich semantischen) Unterscheidung tatsächlich um eine neue Form der politischen Inklusion handelt, bleibt allerdings umstritten.

<sup>45</sup> wobei "innere Sicherheit" hier bereits (zumindest auch) auf "Europa" und nicht mehr (ausschließlich) auf den Staat und "sein" Territorium bezogen wurde.

<sup>46</sup> BGBl. 1986 II, S. 1114.

als vorläufig: additive *Inklusion*, im Sinne von deren, komplementär dazu, *Exklusion* und auf der Grundlage von den im Folgenden (Kap. 1.3) skizzierten *zwischen-staatlichen* Bemühungen erst 1992, tatsächlich "vergemeinschaftet" sogar erst 1997 "nachgeholt".

Für beide Seiten konnten jedoch bereits vorher einige "Zwischenziele" erreicht werden, die zeigen, dass sowohl die Inklusion von EG-Staats-Angehörigen als auch Exklusion von eben *Nicht-EG-Staats-Angehörigen* sich stets auf die entsprechend *beiden* Seiten des so genannten Binnenmarktes als "europäisches" *Territorium* und seiner personalen Freizügigkeitsregelung als Privilegierung eines "europäischen" *Publikums* beziehen. Um dies zu illustrieren, sollen deshalb hier noch zwei dieser Regelungen zumindest erwähnt werden: Es handelt sich zum einen um die bereits erwähnten Erweiterungen des Aufenthaltsrechts für EG-Bürger, das seit der Schaffung einer so genannten *allgemeinen* Aufenthaltsrichtlinie 1990 auch primär- und formalrechtlich nicht mehr lediglich für Arbeitnehmer, Freiberufler, Selbständige und Dienstleistende gilt, sondern auch für deren Familienangehörige, für Studenten und selbst für arbeitssuchende, vorübergehend arbeitslose oder gar vollständig aus dem Arbeitsprozess ausgeschiedene Personen.<sup>47</sup> Diese Verallgemeinerung des ursprünglich ausschließlich ökonomisch begründeten (nun: "Bürger-") Rechts auf (uneingeschränkten) Aufenthalt im Binnenmarkt und *damit* auf Freizügigkeit wurde vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) u.a. damit begründet, dass aufgrund der hier skizzierten (auch *politischen*) Entwicklungen "das zwingende Erfordernis eines wirtschaftlichen Bezuges" weggefallen sei. Was die (externe) Exklusion von Nicht-EG-Bürgern betrifft, so ist hier das sog. "Europäische Übereinkommen zur Überschreitung der Außengrenzen" (EAÜ) von 1991 zu nennen, das einen ersten "gemeinschaftlichen" Konsens hinsichtlich der Frage der Pass- oder so genannten Identitätskontrolle von Personen bei deren Überschreiten der *gemeinsamen* Außengrenzen darstellt. Da dieser auf supra-staatlicher Ebene stattfindende, späte Versuch, den Ausschluss so genannter Drittstaatsangehöriger vom Territorium der Gemeinschaft, und damit auch vom Genuss der dort herrschenden (Binnen-) Freizügigkeit *faktisch* für jeden, der sich dort aufhält, aber auf dem aufbaut, was bereits seit Mitte der 1980er Jahre erfolgreich "intergouvernemental" vorangetrieben wurde, soll erst weiter unten darauf wieder zurückgekommen werden. Zunächst geht es aber erst einmal darum, die *außerhalb* und jenseits der politischen Entscheidungsstrukturen auf EG-Ebene entwickelte und etablierte *politische* Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt "hinsichtlich der

---

<sup>47</sup> vgl. Sauerwald 1996, S. 49f., wo dies allerdings interpretiert wird als "nur eine legislative Abrundung der bestehenden Rechtslage, da schon vor In-Kraft-Treten dieser Richtlinie praktisch jeder EG-Angehörige einen Anknüpfungspunkt finden konnte, sein Aufenthaltsrecht zu begründen".

Einreise, Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen dritter Länder"<sup>48</sup>, historisch zu skizzieren.

### 1.3 Zwischen-staatliche Initiativen und Kompensationen

Ein erster Versuch zwischen-staatlicher *politischer* Zusammenarbeit<sup>49</sup> wurde zwar bereits 1952 von der so genannten Gemeinsamen Versammlung der damaligen "Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl" (EGKS) unternommen, die organisationsgeschichtlich als Vorläufer der EWG betrachtet werden kann. Doch deren Vorhaben, eine so genannten "Europäische Politische Gemeinschaft" (EPG) im Rahmen dieser auch so genannten Montanunion und der geplanten "Europäischen Verteidigungsgemeinschaft" (EVG) zu gründen, scheiterte letztlich daran, dass letztere nie zustande kam. Die damit dokumentierte, stark und einseitig *außenpolitische Ausrichtung* der ersten politischen Einigungsversuche setzte sich dann in der weiteren Entwicklung fort.<sup>50</sup> So bezog sich auch die 1969 in Gang gebrachte so genannte "Europäische Politische Zusammenarbeit" (EPZ) nicht auf Rechts- und Innen-, sondern ausschließlich auf eine angestrebte Außenpolitik, die als solche in der Folgezeit jedoch nahezu gar nicht öffentlich debattiert wurde. Zwar wurde sie letztlich dennoch mit dem so genannten Luxemburger oder Davignon-Bericht von 1970<sup>51</sup> als "Gemeinsame Außenpolitik" mit entsprechenden "Grundsätzen und Verfahrensweisen"

---

<sup>48</sup> wie es in der Schlussakte der EEA von 1986 im Rahmen einer sog. "Politischen Erklärung zur Freizügigkeit" heißt.

<sup>49</sup> Die Beschreibungsform "zwischen-staatlich" bezieht sich hier zunächst noch auf Initiativen (innerhalb) des Rates als Gremium von Regierungsvertretern der Mitgliedsstaaten, also auf die Zusammenarbeit auf EG-Ebene und ist insofern mit dem sich dafür inzwischen (ausgehend von der politikwissenschaftlichen Europaforschung) eingebürgertem Begriff "intergouvernemental" identisch. Letzterer wird der Beschreibung von europäischen Entscheidungsprozessen als "supranational" entgegengesetzt, wobei aber einzig die *Kommission* als (zumindest der Form nach) staatsunabhängig agierendes Gremium zu betrachten ist. Bei der unten folgenden Beschreibung des so genannten "Schengen"-Prozesses wird dann der Begriff "zwischen-staatlich" in einem anderen Sinne verwendet: *Hier* geht es dann um (auch) ratsunabhängige Initiativen, die sich (zunächst) *gänzlich außerhalb* der EG-Organisationsstruktur bewegen. Es handelt sich also um eine Form sozusagen *tatsächlicher* zwischen-staatlicher Zusammenarbeit (zwischen *souveränen* Staaten), für die der (inzwischen) auf politische Prozesse *innerhalb* der europäischen Organisationen, insbesondere des Rates, "umgemünzte" Begriff "intergouvernemental" deshalb dann nicht mehr passt.

<sup>50</sup> Eine entschiedene Ausnahme bildet hier der so genannte Deutsch-Französische Vertrag von 1963 (initiiert und unterzeichnet von Adenauer und de Gaulle), der allerdings auf eine lediglich *bilaterale* politische Zusammenarbeit abstellte, jedoch neben außen- und wirtschaftspolitischer Art beispielsweise auch in Bezug auf Kulturpolitik. Nichtsdestotrotz wird dieser Vertrag rückblickend oft als "Motor der Europäischen Integration" betrachtet, zumal die deutsch-französischen Beziehungen in der Tat eine kontinuierliche "Vertiefung" erfahren haben, die sich auch organisatorisch beispielsweise in einem gemeinsamen Sicherheits- oder Wirtschaftsrat niederschlugen. Da eine solche "Vorbildfunktion" aber auch durchaus von den Initiatoren beabsichtigt worden ist, ist die pointierte Deutung, dass es sich bei der Europäischen Union historisch im Grunde um ein deutsch-französisches Projekt handelt, nur schwer von der Hand zu weisen.

<sup>51</sup> benannt nach dem damaligen belgischen Außenminister.

konzipiert<sup>52</sup>, aber erst 1986 mit der EEA konkretisiert und vertraglich festgelegt und schließlich 1992 im Unionsvertrag dann als "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) ausgebaut und als "zweite Säule" der so genannten Tempelkonstruktion, neben der ursprünglichen EG als "erster Säule", fest verankert. Der dort dann auch neu europäisch "überdachte" Bereich "Justiz und Inneres" (JI), die "dritte Säule", wurde (mindestens) bis dahin ebenfalls eher auf zwischen-staatlicher Ebene frequentiert als eine *Reaktion* zunächst einzelner Staaten auf eine demgegenüber über-staatlich initiierte Entwicklung, die ebenfalls 1992 mit der Verwirklichung des so genannten Europäischen Binnenmarktes, als "Projekt" sechs Jahre zuvor durch die EEA konzeptualisiert, vorläufig abgeschlossen schien. Allerdings wurden bis dahin von den vier damit verbundenen, bereits im EWG-Vertrag erklärten und im so genannten "Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes" von 1985<sup>53</sup> explizit als Zielvorgabe konzipierten so genannten "Grundfreiheiten" nur drei relativ vollständig "verwirklicht".<sup>54</sup> Und es sollte kein Zufall sein, dass es sich dabei mit dem innerhalb des (Gemeinschafts-) Territoriums freien Waren- und Kapitalverkehr sowie der so genannten Dienstleistungsfreiheit um die *ökonomischen* Komponenten des Binnenmarktes handelt. Die Tatsache, dass aber auch ein freier Personenverkehr über Staatsgrenzen, also wenn man so will: "freie" europäische Binnenmigration als viertes Element vorgesehen war, zeigt an, dass der so genannte gemeinsame Binnenmarkt trotz seiner rein ökonomischen Konnotation eben nicht nur als *marktförmig* zu betrachten ist, sondern auch nicht-ökonomische Folgen zeitigt, mit denen dann ebenso umzugehen ist und für die unter Umständen ebenso supra-staatliche, "europäische Lösungen" gefunden werden müssen.

Noch gut zehn Jahre bevor die Migration insbesondere von Nicht-EG-(Staats-)Bürgern bzw. so genannten Drittstaatsangehörigen zu einem eigenständigen Gegenstand *formaler* multilateraler Koordinierung und Kooperation geworden war, begann eine demgegenüber

---

<sup>52</sup> Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass auch die erstmals vom Europäischen Rat in Kopenhagen 1973 eingeführte Redeweise von "europäischer politischer Identität" sich nur vordergründig und auf der eher instrumentell-symbolischen Ebene von *Semantik* auf beispielsweise die Gemeinsamkeit von Werten oder Interessen *nach innen* bezog. Das (damals aber kaum thematisierte) *strukturelle* Argument hierfür war vielmehr, dass die damalige Europäische Gemeinschaft ihre (neue) weltpolitische Rolle *nach außen* zu konsolidieren hatte: Als noch relativ junge weltpolitische Wirtschafts- und Militärmacht instrumentalisierte sie die (gemeinsame oder einheitliche) Identitätssemantik für das Aufstellen eines Katalogs von Verhaltensregeln gegenüber der "äußeren Welt" in Form von anderen Staaten allein unter dem Aspekt der (äußeren) Sicherheit.

<sup>53</sup> vgl. KOM/85/0310/endg.; als "Weißbuch", benannt nach der Farbe des Einbandes, werden im EU-Jargon amtlich ausgearbeitete Dokumente mit bereits relativ verbindlichen Vorschlägen zu bestimmten Politikbereichen bezeichnet. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei sog. "Grünbüchern" um unverbindliche Diskussionsvorlagen, die zu konkreten Entscheidungen führen können, aber nicht müssen.

<sup>54</sup> *Insgesamt* geht aus dem entsprechenden, jährlich anzufertigenden "Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs" (KOM/92/0383/endg.) aber hervor, dass bis zum Ende des Jahres 1992 lediglich 5% der dort vorgesehen Maßnahmen *noch nicht* umgesetzt worden sind.

eher *informelle* "Zusammenarbeit" zwischen den Staaten in den äußerst sensiblen, weil staatlichen Souveränitäts-Bereichen der Innen- und Rechtspolitik aber bereits Mitte der 1970er Jahre: So gründeten die Innen- und Justizminister der Mitgliedsstaaten mangels entsprechender EG-Zuständigkeit 1975 die sog. TREVI-Gruppe<sup>55</sup>, die sich (bis 1992) im halbjährlichen Rhythmus in erster Linie zur gemeinsamen Bekämpfung des internationalen Terrorismus und Drogenhandels traf und dabei auch mit so genannten Drittstaaten kooperierte. Der Bezug zu Fragen der Migration war somit zwar von Beginn an gegeben, allerdings zunächst nur in *indirekter* Art. Die für die (Kern-) Aufgabenbereiche der TREVI-Gruppe notwendige Koordinierung der auch allgemeinen *polizeilichen* Zusammenarbeit zwischen den Staaten, für die sich seit 1976 drei Arbeitsgruppen herausgebildet hatten<sup>56</sup>, wurde dann aber spätestens seit dem bereits erwähnten Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 auch für Fragen, die sich *direkt* auf Migration beziehen, relevant. Dies führte dazu, dass 1989 im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprojekt eine vierte, so genannte Arbeitsgruppe TREVI '92 gegründet wurde, für die sich in Bezug auf die Umsetzung der so genannten "Ausgleichsmaßnahmen" für Sicherheitsdefizite oder -lücken, die durch den damals noch geplanten Abbau der Binnengrenzkontrollen entstehen könnten, neue Aufgabenfelder ergaben: Zum einen der Ausbau der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und ihrer rechtlichen Grundlagen in Hinblick beispielsweise auf *Grenzbeobachtung* und zum anderen, damit zusammenhängend, die Intensivierung des Daten- und Informationsaustauschs zur Schaffung eines gemeinsamen, über-staatlichen Fahndungssystems, das infolgedessen als (umfassendes) "Europäisches Informationssystem" (EIS) konzipiert worden war, inzwischen aber, bezeichnenderweise, als (lediglich) "Schengener Informationssystem" (SIS) in Betrieb ist.<sup>57</sup>

Eine erste, im Unterschied zur TREVI-(Ableitungs-)Logik *direkte* zwischen-staatliche Initiative zu Migrationsfragen stellt die 1986 in London vom Rat der Innen- und

---

<sup>55</sup> Diese Bezeichnung steht für die entsprechenden Aufgabenfelder "Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme" und "Violence Internationale".

<sup>56</sup> vgl. Rupprecht/ Hellenthal 1992, S. 151ff.; Dabei war zunächst TREVI I für die Ausarbeitung von Terrorismusabwehrmaßnahmen, dann TREVI II für die zwischen-staatliche Kooperation in Bezug auf Polizeitechnik und -ausbildung und schließlich TREVI III (seit 1985) für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität zuständig. Aus einer Unterarbeitsgruppe von TREVI III ging schließlich 1990 noch die sog. Ad-hoc-Gruppe EUROPOL zur Errichtung einer europäischen Drogenerfassungsstelle (European Drugs Intelligence Unit, kurz: EDIU) hervor. Die gesamte TREVI-Kooperation ist aber inzwischen in der Arbeit des Rates der (nunmehr) Europäischen Union (EU) aufgegangen.

<sup>57</sup> zu dessen praktischer Anwendung und Erfolgsbilanz vgl. aber die entsprechenden fallweise Untersuchungen in den Kap. B, C und D 1.2.



Justizminister gegründete so genannte "Ad-hoc-Gruppe Einwanderung" dar.<sup>58</sup> Die Tatsache, dass sich die Zusammenarbeit im Migrationsbereich aber ursprünglich aus der *polizeilichen* Kooperation heraus entwickelt hat und damit eng mit dem Aspekt der *Migrationskontrolle* verknüpft ist, spiegelt sich aber auch hier wider. Denn beauftragt wurde die Gruppe im Wesentlichen mit der Entwicklung von Maßnahmen zur Sicherstellung möglichst strikter Kontrollen an den gemeinsamen *Außengrenzen*. Ferner, und komplementär dazu, mit der Evaluation der (nachlassenden?) Bedeutung von *Binnengrenzkontrollen* und desweiteren, damit zusammenhängend, mit der zwischen-staatlichen Koordination der Visapolitik gegenüber "Drittstaatlern", der Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen Wanderungs- und Ausländerbehörden, der Entwicklung von Maßnahmen zur Identifizierung gefälschter Reisedokumente sowie gegen den so genannten "Missbrauch" des (jeweils nationalen!) Asylrechts. Dieser Aufgabenkatalog verdeutlicht bereits, dass es hier (erstmal), zumindest der Absicht nach, ganz konkret um Einwanderungs- und Asylpolitik auf europäischer Ebene ging, wenn auch zunächst "nur" in Form einer zwischen-staatlichen Regierungszusammenarbeit, also in politikwissenschaftlicher Diktion "intergouvernemental". Im Rahmen der dafür zuständigen, später dann als "Rat der EG-Einwanderungsminister" bezeichneten Gruppe (bzw. später: Versammlung) wurde allerdings von Beginn an der supra-staatlichen Kommission ein Beobachter- und sogar Berater-Status eingeräumt. Dies zeugt zum einen von einer erstmaligen institutionell-organisatorischen Verknüpfung einer solchen zwischen-staatlichen Initiative mit der über-staatlichen Gemeinschaftsebene. Zum anderen belegt es aber auch, dass Fragen der Migration im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt (Inklusion) und hierbei vor allem unter kontroll- und sicherheitspolitischen Aspekten (Exklusion) erstmals als europapolitisch und gemeinschaftsrechtlich relevant eingeschätzt wurden.

Auf der Ebene der Organisationsstruktur bildete die "Ad-hoc-Gruppe Einwanderung" fünf so genannte Untergruppen, die sich jeweils auf Fragen des Asyls, des Überschreitens der Außengrenzen, der Vergabe von (Einreise-) Visa, der Identifikation gefälschter (Einreise-) Dokumente sowie des zwischen-staatlichen Informationsaustausches bezüglich "Zulassung"

---

<sup>58</sup> Die "europäische" Delegation der Zuständigkeit für Migrationsfragen an die (zunächst) staatlichen Innen- und Justizressorts dokumentiert sich (seitdem) auch darin, dass bei Treffen mit entsprechendem (Verhandlungs-) Bezug die jeweiligen Innen- und Justizminister auch als "Einwanderungsminister" bezeichnet werden, und zwar auch solche, die aus, zumindest damals noch, erklärten "Nicht-Einwanderungsländern" wie der Bundesrepublik kommen. Zumindest noch 1986 in London korrespondierte dies aber auch mit der Selbstbeschreibung dieser Gruppe, die sich als Gruppe der "für Einwanderung und die Bekämpfung von Terrorismus und Drogen zuständigen Minister" bezeichnete. Damit wurde gleichzeitig ein enger inhaltlicher und im übrigen auch personaler Bezug zur TREVI-Kooperation verdeutlicht.

und "Entfernung" von Drittstaatsangehörigen spezialisierten. Diese Organisationseinheiten haben vor allem bereits mit Blick auf die Regierungskonferenz in Maastricht 1992 mehrere, jeweils ihrem Arbeitsgebiet entsprechende Vorschläge ausgearbeitet, die dann auch teils umgesetzt, teils aber auch neu verhandelt, aufgeschoben oder aber gänzlich verworfen worden sind.<sup>59</sup> Organisationsstrukturell zugeordnet wurden der Ad-hoc-Gruppe von 1986 neben den verschiedenen, seit 1975 bestehenden TREVI-Gruppen zum einen die so genannte "Gruppe Gegenseitige Amtshilfe" (GAM)<sup>60</sup>, die vorausschauend bereits 1967 auf der Basis des so genannten Übereinkommens von Neapel zur verbesserten Zusammenarbeit der Zollverwaltungen der Mitgliedsstaaten gegründet wurde und sich u.a. auch mit der Kontrolle der Außengrenzen befasst(e), sowie, mit Abstrichen, die "Gruppe Justitielle Zusammenarbeit", die 1979 im Zuge des Dubliner "Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus" gegründet wurde, sich dann aber im Verlauf der 1980er Jahre eher im Rahmen der EPZ in die Bereiche Zivil- und Strafrecht aufspaltete. Desweiteren und später dann der 1989 vom Europäischen Rat in Straßburg eingesetzte "Ausschuss zur Drogenbekämpfung" (CELAD)<sup>61</sup> als nur mittelbar mit migrationspolitischen Fragen beschäftigtes Gremium sowie schließlich das 1991 von den "EG-Einwanderungsministern" (nicht zuletzt unter dem Eindruck des jugoslawischen Bürgerkrieges) gegründete "Zentrum für beschleunigte Konsultationen" (TROIKA) zur Prüfung von Maßnahmen bei plötzlichen und unvorhergesehenen (Ein-) Wanderungsbewegungen. Inhaltlich *begründet* wurden diese Zuordnungen damit, dass in allen *verschiedenen* Gremien *ähnliche* "Ausgleichsmaßnahmen" hinsichtlich der (verstärkten) Personenkontrolle an den Außengrenzen vorgeschlagen worden waren.<sup>62</sup> Daraus abgeleitet wurde bereits 1988 ein Abstimmungsbedarf in Bezug auf die unterschiedlichen zwischen-staatlichen Bemühungen, auf strukturelle Folgeprobleme der (angestrebten) Personenfreizügigkeit im entstehenden Binnenmarkt adäquat zu reagieren. Da zudem die Ausarbeitung entsprechender (extern exkludierender) Maßnahmen nicht zuletzt aufgrund dieses diffusen Organisationsgefüges nur langsam voranschritt, setzte der Europäische Rat von Rhodos noch im selben Jahr als all diesen Organisationen *übergeordnete* Instanz die so genannte "Koordinatoren-Gruppe Freizügigkeit (des Personenverkehrs)" ein.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Zu den aber erst *nach* 1992 strukturell folgenreiche Arbeitsergebnissen zählt u.a. auch das von der Untergruppe "Asyl" vorbereitete DÜ von 1990; vgl. bereits Fn. 295f. in Kap. B 2.

<sup>60</sup> Die Abkürzung bezieht sich auf die französische Bezeichnung "Groupe d'Assistance Mutuelle".

<sup>61</sup> Frz. "Comité Européen de Lutte Antidrogue".

<sup>62</sup> vgl. KOM 640/1988 ("Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat").

<sup>63</sup> Er tat dies in dem Bewusstsein (so der Wortlaut des Mandats), "dass im Bereich der Freizügigkeit die Verwirklichung der gemeinschaftlichen Ziele und insbesondere die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen mit den Fortschritten der zwischen-staatlichen Zusammenarbeit (...) zusammenhängt. Diese Zusammenarbeit soll verstärkt werden, damit rasch konkrete Ergebnisse erzielt werden, die es der Gemeinschaft gestatten, ihrerseits die erforderlichen Maßnahmen dafür zu treffen, dass Europa eine für die Bürger greifbare Wirklichkeit wird." Es

Arbeitsgrundlage der koordinierenden Tätigkeit dieser Gruppe<sup>64</sup> wurde dann ein Jahr später das so genannte "Palma-Dokument" von 1989<sup>65</sup>, das von ihr selbst in Zusammenarbeit mit der Londoner Ad-hoc-Gruppe als konkrete Auflistung aller angestrebten "essentiellen" und/oder lediglich "wünschenswerten" Ausgleichsmaßnahmen angefertigt worden war.<sup>66</sup> Der Katalog von Maßnahmen, die etwaige durch den Abbau der Binnengrenzkontrollen entstehende "Sicherheitslücken" sozusagen auffüllen sollen, umfasste dabei u.a. solche, die "den Zugang zum Gemeinschaftsgebiet (Visumpolitik)" (Punkt 5) oder auch "das Asylrecht und den Flüchtlingsstatus" betreffen (Punkt 6).

Bereits in dem so genannten Tindemans-Bericht von (ebenfalls) 1975 wurde der "Ausbau der Freizügigkeit durch schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen" vorgeschlagen. Dies wurde schon damals mit Überlegungen hinsichtlich damals noch so genannter "Ersatzmaßnahmen" für möglicherweise dabei auftauchende Sicherheitsdefizite verknüpft. Denn in Hinblick auf die Schaffung einer Passunion wurde darauf aufmerksam gemacht, dass "die Beseitigung der Identitätskontrolle an den Binnengrenzen nicht allein die Angehörigen der Mitgliedsstaaten betreffen kann, um nur ihnen ungehindertes Reisen innerhalb der Gemeinschaft zu gestatten". Es sei nämlich "unmöglich, Angehörige eines anderen Mitgliedstaates von Drittlandsangehörigen zu unterscheiden".<sup>67</sup> Hier wurde also (erstmalig) zumindest implizit eine Differenzierung zwischen dem "europäischen" politischen Gebilde zugehörigen und eben *nicht*-zugehörigen Migranten und das heißt: eine *personale* politische Grenzziehung europapolitisch gefordert. Entsprechend wurde bereits zu diesem frühen Zeitpunkt (seitens der Kommission) für eine "Harmonisierung des Ausländerrechts" plädiert, und zwar nicht als "Selbstzweck", sondern als "erforderliche Begleitmaßnahme bei der Schaffung einer Passunion". Der entsprechende (Binnenintegrations-) Prozess und vor allem die dabei für erforderlich gehaltenen "Ersatzmaßnahmen" wurden aber erst sehr viel später und zudem im Unterschied zu den bisher bereits beschriebenen Initiativen auf einer anderen auch und sogar noch entschiedener zwischen-staatlichen, (zunächst) nicht

---

wird hier also explizit ein Bezug zwischen personaler Grenzsemantik ("Europa der Bürger") und (den Folgeproblemen) territorialer Grenzziehung ("Raum ohne Binnengrenzen" und: der Freizügigkeit) hergestellt. Aus dieser "Koordinatorengruppe Freizügigkeit" ging dann später der nach dem entsprechenden Artikel im Maastrichter Unionsvertrag so genannte "K.4-Ausschuß" hervor.

<sup>64</sup> die aus jeweiligen entsandten, "verantwortlichen" Vertretern der Mitgliedsstaaten bestand und insofern auch ihrerseits als "zwischen-staatlich" zu bezeichnen ist.

<sup>65</sup> vgl. BullEG 6/1989, Nr. 1.1.3.

<sup>66</sup> Außerdem wurde zur Konzipierung des damals angedachten, bereits erwähnten "Europäischen Informationssystems" (EIS) eine so genannte "Untergruppe Informatik" eingesetzt.

<sup>67</sup> BullEG 7/1975, Beilage, S. 8ff..

gemeinschaftsrechtlichen Ebene<sup>68</sup> und somit auch zumindest *formal* unabhängig sowohl von der Entwicklung hin zu einem "Europa der Bürger" (Kap. 1.1) als auch vom so genannten Binnenmarkt-Projekt (Kap. 1.2) in Gang gebracht und sollen daher hier gesondert behandelt werden. Mit letzterem steht allerdings dieser nach dem Ort seiner Initiierung so genannte und im Rahmen der Länderkapitel (B, C und D) bereits mehrfach erwähnte "Schengen"-Prozess nicht nur zeitlich<sup>69</sup>, sondern auch *inhaltlich* in einer engen Verbindung.

Mit der inzwischen zum politischen Schlagwort gewandelten Ortsbezeichnung "Schengen" wird rückblickend ein Quantensprung der Europäischen Integration im Bereich Justiz und Inneres bezeichnet. Das Besondere an dieser Entwicklung besteht aber darin, dass sie auf der Basis eines zwischen-staatlichen Vertrages seit 1985 vorangetrieben worden ist, dabei aber stets auf Gemeinschaftsrecht, insbesondere im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, bezogen wurde, somit für mehr und mehr Mitgliedsstaaten nicht mehr zu umgehen war und schließlich nach der europäischen Integrationslogik *folgerichtig* 1997 gemeinschaftsrechtlich absorbiert worden ist. Etwas, was auf supra-staatlicher Ebene bereits seit Mitte der 1970er Jahre vorgesehen war, wurde also seit Mitte der 1980er Jahre zwischen-staatlich so etabliert, dass schließlich einer so genannten "Vergemeinschaftung" nichts mehr im Wege stand.<sup>70</sup> Auffällig ist dabei (das Paradoxon), dass die *exkludierenden* sog. "Ersatzmaßnahmen", legitimiert durch die Einführung eines *unkontrollierten* "freien" Personenverkehrs im Innern, sprich: *unkontrollierte* europäische Binnenmigration, in ihrer (technisch-praktischen) Umsetzung weitaus schneller und konsequenter vorangetrieben worden sind als das, wofür sie ursprünglich lediglich einen seit 1990 so genannten "Sicherheitsausgleich" darstellen sollten: nämlich der *inkludierende* sukzessive Wegfall der Personenkontrollen an den (inner-) europäischen staatlich-territorialen Binnengrenzen.

Vorläufer dieser durch "Schengen" ausgelösten Entwicklung war (einmal mehr) eine französisch-deutsche Initiative:<sup>71</sup> Im wahlkampfaktischen Vorfeld der fünf Jahre nach 1979 *zweiten* Direktwahl zum EP, also *auch* im (noch losen) Zusammenhang mit der Schaffung eines "Europa der Bürger", vereinbarten die damaligen Regierungschefs Kohl und Mitterrand

---

<sup>68</sup> Hier und in diesem Zusammenhang soll aber der Begriff "zwischen-staatlich" *nicht* (mehr) im Sinne von (EG-bezogen) "intergouvernemental" verwendet werden (vgl. Fn. 49).

<sup>69</sup> Das im Folgenden erläuterte sog. "Schengener Abkommen" wurde auf den Tag genau *zeitgleich* mit der Veröffentlichung des bereits erwähnten Weißbuchs zum Binnenmarkt (am 14. Juni 1985) beschlossen.

<sup>70</sup> Die damit verbundenen, vor allem migrationspolitischen Implikationen wurden bereits im Rahmen der Fallstudien erörtert. Hier geht es lediglich um die "nachholende" Skizzierung der in diesem Fall aber entscheidende (zwischen-staatliche) "Vorgeschichte".

<sup>71</sup> vgl. bereits obige Fn. 50 in Bezug auf den deutsch-französischen Vertrag von 1963.

in Saarbrücken das so genannte "Regierungsabkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Grenzen Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland".<sup>72</sup> Dieses noch *bilaterale*, später dann so genannte "Saarbrücker Abkommen" von 1984 nahm jedoch bereits explizit auf die übrigen EG-Mitgliedsstaaten Bezug: So heißt es in der Präambel, dass "der immer enger werdende Zusammenschluss der Völker der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft darin zum Ausdruck kommen muss, dass alle Angehörige dieser Staaten die Binnengrenzen ungehindert überschreiten können". Auffällig ist hierbei, dass neben (und sogar im Zusammenhang mit) dem *territorialen* Bezug auf den, über Frankreich und Deutschland hinausgehenden, (angestrebten) "Raum ohne Binnengrenzen" bzw. genauer: ohne Binnengrenzkontrollen auch ein Bezug auf die *personale* Grenzstruktur hergestellt wird; wenn auch in der veralteten, aber bis heute immer noch gerne (politisch) verwendeten, auf *Kollektive* bezogenen Redeweise von den "Völkern der Mitgliedsstaaten" bzw. "moderner", weil auf Individuen bezogen: von den "Angehörigen dieser Staaten", aber eben auch *nur* und *ausschließlich* "dieser" Staaten im Sinne von: An- oder Zugehörige anderer Staaten ausschließend. Für die weitere Entwicklung entscheidend ist hierbei, dass als somit *Privilegierte* dieses Abkommens nicht etwa lediglich die Angehörigen der beiden beteiligten Staaten in den Blick genommen werden, sondern die *aller* EG-Staaten. Damit signalisierten die Initiatoren nur allzu deutlich, dass sie ihr Handeln (pionierhaft) als *vorgreifend* für die *gesamte* Gemeinschaft verstanden wissen wollten.<sup>73</sup>

Dieses Signal wurde dann sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch von anderen Staaten unmittelbar aufgegriffen: Zum einen erarbeitete die Kommission, deren ursprünglicher, weiter oben (1.1) erwähnte Entschließungsentwurf zur Kontrollerleichterung von 1982 durch das Saarbrücker Abkommen (adäquat) wiederaufgegriffen wurde, einen bereits zu Beginn des Jahres 1985 vorgelegten "Vorschlag für eine Richtlinie (...) zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen geltenden Kontrollen (...) an den innergemeinschaftlichen Grenzen" und zwar explizit bezogen auf *alle* Binnengrenzen.<sup>74</sup> Zum anderen wurde aber dann der diesen Entwurf tragende "Grundsatz des freien Grenzübertritts" (Art. 3) noch im gleichen Jahr durch eine weitere, und in dieser Hinsicht sowohl entschiedenere als auch entscheidende zwischenstaatliche Initiative radikaler, und das heißt: *nicht* lediglich auf der Linie von Kontrollerleichterungsmaßnahmen, umzusetzen *versucht*. Denn insbesondere und zunächst

---

<sup>72</sup> BGBl. 1984 II, S. 786.

<sup>73</sup> Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur (z.B. bei Taschner 1997, S. 20) wird dieses Abkommen entsprechend als "wegweisende Initiative der beiden wichtigsten Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft" bewertet.

<sup>74</sup> vgl. ABl. 1985 C 47, S. 5.

von den drei Benelux-Staaten, die *trilateral* und in ihrer Eigenschaft als "Prototyp" der so genannten Europäischen Integration bereits 1960 eine sog. "Benelux-Konvention über die Verlagerung der Personenkontrollen an die Außengrenzen des Hoheitsgebiets der Benelux-Staaten" beschlossen hatten<sup>75</sup>, wurde das Saarbrücker Abkommen als Initialzündung für eine entsprechende, nun aber *multilaterale* Initiative begriffen. So folgte aus deren (unmittelbarer) Erklärung von Ende 1984, sich dem Abkommen zunächst lediglich *anzuschließen* zu wollen<sup>76</sup>, nur ein halbes Jahr später das so genannte "Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen"<sup>77</sup>, seither nach dem Ort seiner von diesen fünf Staaten getragenen "Erstunterzeichnung" auch "Schengener Abkommen" genannt.

Neben und vor allem auch *im Zusammenhang* mit dem (zunächst) primär angestrebten Ziel dieses Abkommens wurde aber von Beginn an, und nicht nur von den Vertragsstaaten selbst, hervorgehoben, dass die (bisherigen) Personenkontrollen an den Binnengrenzen wichtige *Sicherheitsfunktionen* erfüllt hätten und somit darauf geachtet werden müsste, dass deren "Abbau" mit "angemessenen Ausgleichsmaßnahmen" einhergeht, wie es z.B. der Europäische Rat von Brüssel 1985 formuliert hatte und anschließend in dem bereits erwähnten (zweiten) Bericht des Adonnino-Ausschusses für ein "Europa der Bürger" sozusagen als "Leitlinie" für die fortan so genannten "Schengen-Staaten" festgehalten wurde. Da eine gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeit sowohl für die (formalrechtlich) primären Maßnahmen als auch für diese sekundären Kompensationsmaßnahmen spätestens mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986, die eine solche ausdrücklich *nicht* vorsah, entfiel, wurde deren Durchführung als zwischen-staatlich zu "regelnde" Aufgabe konzipiert und oblag somit ausschließlich den Schengener Vertragsparteien. Damit hatte sich der oben erwähnte Richtlinienvorschlag der Kommission, der entsprechend vom Rat nie verabschiedet worden ist, erübrigt und wurde letztlich (1992) vollständig zurückgenommen.

---

<sup>75</sup> Damit ist diese frühe europäische Staatengemeinschaft auch ein gutes, die weitere europäische Entwicklung sozusagen vorwegnehmendes Beispiel *im kleinen* dafür, dass einer *politischen* "Integration" zumeist eine *ökonomische* vorausgeht (zur Benelux-Zollunion von 1944 vgl. Fn. 39) bzw. umgekehrt ersteres letzterem erst zeitlich stark "nachhinkend" folgt.

<sup>76</sup> Die Regierungen der drei Benelux-Staaten schlugen damals der französischen und der deutschen Regierung noch eine "Erweiterung" ihres Saarbrücker Abkommens vor.

<sup>77</sup> GMBI. 1986; S. 79ff.; dort veröffentlicht als Bekanntmachung des deutschen Bundesministeriums des Innern (BMI).

Der erste Teil der konkreten Regelungen des Schengener Abkommens von 1985 stimmte weitgehend mit dem überein, was bereits im Saarbrücker Abkommen zunächst für *eine* Staatsgrenze vereinbart worden war: Die "kurzfristig durchführbaren" Maßnahmen zur (zunächst) *Erleichterung* der Personenkontrollen für EG-Bürger wie auch für die Grenzbehörden an den Binnengrenzen, die "langfristig" und dass hieß zumindest dem ursprünglichen Plan nach bis 1990 zum vollständigen *Abbau* dieser Kontrollen führen sollten, bezogen und beschränkten sich somit in erster Linie auf eine beschleunigte und (damit) "vereinfachte" Sichtvermerkskontrolle an gemeinsamen Grenzkontrollpunkten. Im Gegensatz zum entsprechenden Vorschlag der Kommission von 1982 (vgl. Kap.1.1), der eine Identifizierung der *Zugehörigkeit* zum privilegierten Kreis von "EG-Bürgern" durch bloßes Vorzeigen des geschlossenen Europapasses vorsah, musste man sich jedoch zunächst mit einer grünen Fahrzeugplakette, auf dem das (damalige) "Europa-E" zu sehen war, begnügen, da der Europapass zu diesem Zeitpunkt noch nicht allgemein eingeführt worden war.

Die "langfristig durchzuführenden" Maßnahmen und vor allem Ausgleichsmaßnahmen<sup>78</sup>, die für notwendig gehaltenen wurden, um das Ziel der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen *ohne* (inner-europäische) Sicherheitseinbußen erreichen zu können, wurden dagegen in Schengen konkretisiert und dem neu formulierten Ziel des "Abbaus der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlegung an ihre Außengrenzen" (Art. 17.1) untergeordnet. Es sollte also nicht bei der *Kontrollerleichterung* belassen werden, womit "Schengen" seinem Anspruch nach *auch* als ein Motor für die Passunion bewertet werden kann, also beide hier beschriebenen und aufeinander bezogenen Prozesse in sich vereinigt: Territoriale *und* personale (additive) Grenzziehungen. Zum Zwecke der *Kontrollverlagerung* an die äußeren Grenzen des inzwischen auch so genannten "Schengen-Landes"<sup>79</sup> sah der Vertrag dann im Sinne des (später so genannten) "Sicherheitsausgleichs" vor, "die den Kontrollen zugrunde liegenden Gesetze und Vorschriften hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen zu harmonisieren und ergänzende Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit (...) zu ergreifen" (Art. 17.2). Der später noch relevant werdende Grundsatz einer aus sicherheitspolitischen Gründen möglichst anzustrebenden "Harmonisierung" zwischen

---

<sup>78</sup> die im Saarbrücker Abkommen noch "Begleitmaßnahmen" und in Schengen dann schließlich wieder, in Anlehnung an den Tindemans-Bericht von 1975 "Ersatzmaßnahmen" genannt wurden. Der erst 1990 eingeführte Begriff des "Sicherheitsausgleichs" bzw. der entsprechenden "Ausgleichsmaßnahmen" soll aber hier bereits verwendet werden, um zu verdeutlichen, dass es von Beginn an um *Kompensationsmaßnahmen* im Zusammenhang mit der (Personen-) Freizügigkeitsformel ging.

<sup>79</sup> Mit dieser Formulierung wird vor allem der *territoriale* Aspekt damit verbundener Grenzziehungsprozesse betont. Es ist an dieser Stelle aber (bereits) darauf hinzuweisen, dass dieser (Schengen-) *Raum* trotz seines

*unterschiedlichen* staatlichen Regelungen, der damit traditionelle Souveränitätsrechte von Staaten berührt, bezog sich dabei u.a. auch ganz konkret auf die so genannte Sichtvermerks- bzw. (später) Visapolitik und auf das Ausländerrecht (Art. 20). Die Verhandlungen über das entsprechende Programm kamen in Ermangelung von "Erfahrungen", auf die man hätte zurückgreifen können, oder auch von "Vorbildern" für ein solches, in der internationalen Politik absolut neuartiges Unterfangen erst vier Jahre später zu einem Abschluss und führten, neben der Verschiebung des ursprünglichen Zeitplans, schließlich 1990 zur Unterzeichnung des bereits mehrfach erwähnten "Schengener Durchführungsübereinkommens" (SDÜ).<sup>80</sup> *Organisiert* wurde die zwischenzeitliche Arbeit in Form einer sog. "Zentralen Verhandlungsgruppe" (ZVG), der vier Arbeitsgruppen unterstellt worden waren<sup>81</sup> und deren Vorsitz dem des (Justiz- und Innen-) Ministerrates entsprach. Dabei wurde der Bezug auf die Gemeinschaftsebene auch in dieser organisatorischen Hinsicht deutlich: Denn der Kommission wurde nicht nur von Beginn der halbjährlichen Ministertreffen an ein *Beobachterstatus* zugestanden. Sie wurde ab 1988 zudem dazu berechtigt, einen ständigen *beratenden* Vertreter zu entsenden, was eine stetige Verfestigung und Intensivierung der Beziehungen zwischen diesem EG-Organ und den Vertretern der damals noch fünf "ersten" sog. Schengen- (und *gleichzeitig* EG-) Staaten und ihrer (aber dennoch EG-unabhängigen) Arbeitsgruppen zur Folge hatte.

Das daraus resultierende, zuweilen (nachträglich) auch als "Schengen II" bezeichnete (Ergänzungs-) Übereinkommen bezüglich der "Durchführung" von (dann:) "Schengen I"<sup>82</sup> geht (radikal-) programmatisch davon aus (Art. 2), dass die Binnengrenzen (wohlgemerkt zwischen den Schengen- und *nicht* den gesamten EG-Staaten) "an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden" dürfen. Daraus folgt gemäß der "Schengen"-Logik zum einen, dass diesbezüglich ein Unterschied zwischen EG-(Staats-) und so genannten Drittstaatsangehörigen nicht mehr gemacht werden kann und zum anderen, damit *explizit* zusammenhängend, dass *gerade deshalb* die fortan auch konsequent so genannten "Ausgleichsmaßnahmen" konkretisiert werden müssen. Diese beziehen sich dann aber nicht mehr nur auf eine Intensivierung der Personenkontrolle an den Außengrenzen von (zunächst) "Schengen-Land" (*externe* Exklusion), sondern ebenso auf eine verstärkte (polizeiliche)

---

deutlichen *inhaltlich-programmatischen* EG- (bzw. heutigen EU-) Bezugs weder damals noch heute mit dem der Europäischen Gemeinschaft bzw. der späteren Union *identisch* war und ist.

<sup>80</sup> vgl. z.B. bereits Fn. 161 in Kap. B 1.

<sup>81</sup> Es handelte sich dabei um die Gruppen "Polizei und innere Sicherheit" (I), "Freier Personenverkehr" (II), "Transport" sowie "Freier Warenverkehr" (IV).

<sup>82</sup> In dieser Arbeit werden aber die ursprünglichen Bezeichnungen "Schengener Abkommen" und "Schengener Durchführungsübereinkommen" (SDÜ) bevorzugt.



Kontrolle von "Drittstaatlern" *im Innern* dieses Territoriums (und ggf. *interne* Exklusion), die entsprechend zwischen den Staaten besser abgestimmt oder gar rechtlich "harmonisiert" werden muss. Ein wichtiges *technisches* Instrument für beides sieht das SDÜ mit der Einrichtung des SIS vor. Dieses soll dem zwischen-staatlichen Austausch von Informationen über Einreise und Aufenthalt nicht nur, aber auch und vor allem von Drittstaatsangehörigen sowie über entsprechende Visa-Erteilungen und Erfahrungen der polizeilichen Zusammenarbeit in Bezug auf "grenzüberschreitende" z.B. Aufenthaltsermittlung, Gefahrenabwehr, Personenfahndung, verdeckte Registrierung oder auch gezielte Kontrolle dienen. Dafür wurde in Form der so genannten "Unterstützungseinheit" (C.SIS) eine *zentrale* Datenbank mit Sitz in Straßburg vorgesehen<sup>83</sup>, die laufend mit den jeweils (national-) staatlichen "Untereinheiten" (N.SIS) dieses EDV-Systems verbunden ist und deren *gemeinsamen* Bestand stets aktualisiert. Zugriff auf diesen gesamten Datenbestand haben vermittelt über die jeweiligen "nationalen" SIS-Stellen bzw. SIRENEN<sup>84</sup> alle Zoll-, Polizei-, (äußere) Grenzkontroll- sowie so genannte Ausländerbehörden.

Damit sind die migrationspolitischen Implikationen der beiden Schengener Vertragswerke bereits angedeutet. Eine diesbezügliche "europäische" Exklusionswirkung kommt besonders dort zum Ausdruck, wo es im Rahmen der "Ausgleichsmaßnahmen" einmal um die Bemühungen um eine *gemeinsame* Definition von asylrechtlichen Begriffen wie "Flüchtling" oder "Asylbegehren" geht und zum anderen, darauf aufbauend, um die Erstellung *gemeinsamer* Regelungen für die von Staat zu Staat noch sehr unterschiedliche Behandlung von Asylanträgen. Ein Kernpunkt in Bezug auf letzteres ist der im SDÜ postulierte Grundsatz, dass immer nur eine Schengener Vertragspartei für das Asylbegehren eines "Drittstaatlern" zuständig sein kann (Art. 29, Abs. 3). Damit sollen eine durch den (ebenso zunächst lediglich postulierten) Wegfall der Binnengrenzkontrollen möglich gewordene *ungehinderte* und *unkontrollierte* "Weiterwanderung" einmal abgelehnter Asylbewerber in andere Vertragsstaaten ("refugees in orbit"), in denen dann erneut ein Antrag gestellt werden kann, sowie sog. Mehrfachanträge verhindert werden. Dieses so genannte "One-Chance-Only"-Prinzip<sup>85</sup> wurde aber nahezu zeitgleich auch auf EG-Ebene konzeptionalisiert, so dass das ebenso 1990 mit Ausnahme Dänemarks von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnete

---

<sup>83</sup> die aber erst 1994 in Betrieb genommen werden konnte; vgl. bereits Kap. B 1.2, S. 112f.

<sup>84</sup> Das N.SIS bzw. die SIRENE der Bundesrepublik befindet sich z.B. im Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden; vgl. dazu aber bereits Kap. C 1.2.

<sup>85</sup> Eine Ironie besteht hier darin, dass das Nutzen einer "zweiten Chance" in einem anderen Staat *vor* dem Postulat der Grenzöffnung nicht nur möglich, sondern auch ganz legal gewesen ist. Man spricht daher in diesem Zusammenhang auch von einer zusätzlichen "Illegalisierung" von Asylbewerbern im Zuge der "Schengen"-Integration.

"Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags" bereits eine Gemeinschaftskompetenz in diesem Bereich vorwegnahm. Zumindest Anlass für dieses nach dem Ort seiner Unterzeichnung auch so genannte und ebenfalls bereits ausführlich in den Fallstudien (B, C und D) erwähnte und erörterte "Dubliner Übereinkommen" (DÜ) war das vom Europäischen Rat in Straßburg ein Jahr zuvor verlautbarte (Gemeinschafts-) Ziel einer "Harmonisierung der Asylpolitiken", das allerdings weder von "Schengen" noch von "Dublin" tatsächlich *insgesamt* in den Blick genommen wird, da beide Verträge betonen, dass die Asylverfahren nur nach Maßgabe des jeweiligen *nationalen* Asylrechts durchgeführt werden können.<sup>86</sup>

Dennoch zeigt dieses Beispiel zum einen, dass eine europäische "Einigung" insbesondere in diesem Bereich der Migrationspolitik<sup>87</sup> als besonders "dringlich" empfunden wurde. Es zeigt zum anderen aber auch beispielhaft den nicht nur einseitigen, sondern sogar wechselseitigen Bezug zwischen "gemeinschaftlicher" europäischer und zwischen-staatlicher "Schengen"-Integration. Denn das DÜ hat explizit asylpolitische Vorschläge des ursprünglichen "Schengener Abkommens" aufgegriffen und für *alle* EG-Mitgliedstaaten und eben nicht nur für die so genannten Schengen-Staaten ausgearbeitet.<sup>88</sup> Dies korrespondiert dann auch mit einer dem "Schengen-Prozess" inhärenten Erweiterungslogik, die mit dem Beitritt Italiens 1990, dem Spaniens und Portugals 1991 und Griechenlands 1992 ihre ersten Folgen zeitigte.<sup>89</sup> Das so genannte Schengener "Integrationsmodell", das *außerhalb* der Gemeinschaft etabliert worden und *erst dann* in Gemeinschaftsrecht "überführt" worden ist, kann zusammenfassend als (erfolgreicher?) Versuch betrachtet werden, dem (politisch wiederum erzeugten)

---

<sup>86</sup> In diesem Bereich lässt sich somit zwar ein (europäisch indizierter) relativer Autonomie-, jedoch nicht unbedingt ein Souveränitätsverlust von (europäischen) Staaten feststellen, wie dies anhand der hier gewählten (Fall-) Beispiele überprüft werden konnte; vgl. Kap. B, C und D 2.

<sup>87</sup> der aufgrund der hohen Ablehnungsquoten mehr als andere mit *Exklusionscharakter* behaftet zu sein *scheint*, bei genauerem Hinsehen jedoch genau umgekehrt und zumindest formaliter eine der wenigen, aufgrund von internationalen *Rechtsgültigkeiten* eben nicht ablehnbaren (sekundären) *Inklusionschancen* bietet, die lediglich mittels nationaler *Verfahrenstechniken* "ausgehebelt" werden können.

<sup>88</sup> Im weiteren Verlauf der Entwicklung führte das dann dazu, dass die Schengener Asylbestimmungen durch dieses Übereinkommen außerkraft gesetzt worden sind, bzw. besser: darin aufgegangen sind; vgl. dazu aber bereits Fn. 295 in Kap. B 2.

<sup>89</sup> Die territoriale Ausdehnung von "Schengen-Land" begann also im Gegensatz zu derjenigen der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Fn. 2) mit einer "Süd-Erweiterung". 1995 folgte Österreich sowie 1996 dann die "Nord-Erweiterung" mit den Beitritten Dänemarks, Finnlands und Schwedens. Mit Norwegen und Island, die zwar nach wie vor nicht der (seit 1992 "neuen") Europäischen Union angehören, jedoch gemeinsam mit den drei bereits zu "Schengen" beigetretenen nordeuropäischen Staaten seit 1965 die sog. "Nordischen Passunion" bilden und zudem seit 1992 dem sog. Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören (vgl. dazu aber Kap. 2.3), wurde noch im selben Jahr ein Assoziierungsprotokoll vereinbart. Zuletzt (1999) sind auch Irland und Großbritannien zumindest dem SIS beigetreten, wobei aber Großbritannien sich aus den bereits ausführlich erörterten Gründen

Zusammenhang zwischen dem *Gemeinschaftsziel* der Herstellung von (uneingeschränkter?) Personenfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt (Inklusion) und damit verknüpfter Maßnahmen des so genannten "Sicherheitsausgleichs" (Exklusion) auf der Basis einer zwischen-staatlichen und dabei räumlich ebenso wie inhaltlich expansiven Initiative politisch gerecht zu werden. Da dies nicht etwa *gegen*, sondern stets in Bezug auf die Gemeinschaft versucht wurde, wird "Schengen" rückblickend auch gerne als Vorreiter- oder Pilotprojekt oder als "Laboratorium"<sup>90</sup> der *politischen* Europäischen Integration beschrieben.<sup>91</sup> Die Regelungen des Schengener Vertragswerkes sind, inklusive der Betriebsbereitschaft des SIS, allerdings mit einiger zeitlicher Verzögerung erst 1995 in Kraft gesetzt worden, also erst drei Jahre, nachdem auch hierüber schon das gemeinschaftliche "Dach" des ersten "Maastrichter" Unionsvertrages von 1992 gesetzt worden war. Der Übernahme des gesamten so genannten "Schengen-Besitzstandes" (*acquis*) zunächst in die *Dritte* Säule ("Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres") der "Europäische Union" (EU) genannten politischen Neukonstruktion von 1992 folgte dann dessen Überführung in deren gemeinschaftlichen Besitzstand ("*acquis communautaire*") bzw. in die Gemeinschaftskompetenz der *Ersten* Säule durch den zweiten, 1999 in Kraft getretenen und bis heute gültigen "Amsterdamer" EU-Vertrag ("Maastricht II") fünf Jahre später.

---

(vgl. Kap. D 1) nach wie vor weigert, sozusagen als Gegenleistung zumindest *systematische* Grenzkontrollen in Bezug auf EU-Bürger aufzugeben.

<sup>90</sup> vgl. z.B. Nanz 1994, S. 94.

<sup>91</sup> Im Sinne des (hier aber lediglich *entliehenen*) Integrationsbegriffs der *politikwissenschaftlichen* Europaforschung trifft dies auch insofern zu, als sich mit Tomei (1996, S. 90f.) zwei "klassische" integrationstheoretische Annahmen anhand des "Schengen-Prozesses" problemlos illustrieren lassen: Zum einen ist er "neben der Europäischen Sozialcharta das erste bereits existierende Beispiel eines "Europa der zwei Geschwindigkeiten": die einen schreiten in einem neuen Kooperations- oder Integrationsbereich voran und hoffen, die anderen Mitgliedsstaaten nachzuziehen". Zum anderen ist er aber "auch ein Fallbeispiel für das, was Integrationstheoretiker als den "spill-over"-Effekt der funktionalen Integration bezeichnen, nämlich, dass die Zusammenarbeit in einem Bereich zur Zusammenarbeit in anderen, funktional damit zusammenhängenden Bereichen führt" (vgl. zuerst bereits Haas 1958): Denn neben und in Zusammenhang mit seinem "eigentlichen", ursprünglichen Ziel des Abbaus der Binnengrenzkontrollen weise das Abkommen "gleichzeitig auf die dafür notwendigen flankierenden Maßnahmen, wie z.B: Außengrenzkontrollen nach gemeinsamen Standards oder die Harmonisierung bestimmter Teilbereiche des Ausländerrechts, hin."

## 2. Grenzkontrolle: Staatliche "Lösungen" - Suprastaatliche Divergenztoleranz

Die Kontrolle des (Erst-) Zugangs von Migranten auf ein staatliches Territorium an dessen "Rändern" und/oder an bestimmten Einstiegspunkten wurde im Europa der 1990er Jahre durch den "Schengen"-Prozess<sup>92</sup> ebenso geprägt wie herausgefordert. Denn durch den mit ihm verbundenen Abbau der systematischen Grenzkontrollen zwischen den Teilnehmerstaaten war auch immer die gleichzeitige Intensivierung der Kontrolle(n) an den nunmehr gemeinsamen Außengrenzen zu anderen Staaten gleichsam, und in kompensatorischer Absicht, "mitgedacht". *Inhaltlich* waren und sind somit alle Teilnehmer-Staaten gleichermaßen dazu gezwungen, den mit dieser "Schengen"-Logik verbundenen Anforderungen einer Kontrollverschiebung gerecht zu werden. Dabei sind sie mit der für Staaten "neuen" und ungewohnten Situation konfrontiert, dass es sich nicht nur um ihre eigenen, *individuellen* (Staats-) Grenzen handelt, sondern gleichzeitig um *kollektive* Grenzen der entsprechenden (Staaten-) Gemeinschaft. Diese "Doppel"-Grenzen werden dann jedoch nicht auch kollektiv kontrolliert,<sup>93</sup> sondern ihr "Schutz" unterliegt allein der (damit gewachsenen) Verantwortung derjenigen Staaten, für die sie eben gleichzeitig nationale Grenzen sind. Für diese staatliche Aufgabe, die aber eben nicht allein den "eigenen" Staat betrifft und somit auch immer einen "Gemeinschaftsdienst", oder besser: einen *nicht* gemeinschaftlichen Dienst *an* der Gemeinschaft bedeutet, haben sich entsprechend unterschiedliche "Lösungen" –Formen etabliert, die an den jeweiligen physischen Gegebenheiten, politischen Traditionen und nicht zuletzt rechtlichen und organisationsstrukturellen Möglichkeiten eines Staates orientiert sind. Mit Bezug auf die hier untersuchte Fallkonstellation sind diese unterschiedlichen Faktoren eines staatlichen Bedingungsgefüges für die Grenzkontrolle für den in nahezu jeder Hinsicht "insularen" Fall Großbritannien vergleichsweise stärker miteinander verknüpft, als dies für die beiden kontinentaleuropäischen Fälle Österreich und Deutschland der Fall ist. Doch auch die zwischen diesen beiden Fällen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung herausgearbeiteten Divergenzen bei der je "eigenen" Grenzkontrolle (2.1) werden seitens der supra-staatlichen Ebene der europäischen Gemeinschaft, ebenso wie die unterschiedliche Nutzungsintensität der unter anderem dafür durch sie bereitgestellten Instrumente (2.2), toleriert, solange sie eben, trotz aller *formalen* Unterschiede, dem gemeinsamen *inhaltlichen* Zweck der effektiven (Außen-) Grenzkontrolle letztlich gleichermaßen gerecht werden.

---

<sup>92</sup> so wie er im voranstehenden Kap. 1.3 mitsamt seiner Vorgeschichte ausführlich skizziert worden ist.

<sup>93</sup> was bei einer derart hohen Teilnehmerzahl auch kaum möglich wäre.

## 2.1 Divergente staatliche Profile der Grenzkontrolle

Die spezifische Form der Grenzkontrolle im "Ausnahmefall" *Großbritannien* ist geprägt durch ihre Fokussierung auf die Kontrolle ankommender Personen an bestimmten, "ports of entry" (POE) genannten "Landepunkten" an oder auf den Grenzen des staatlichen Territoriums.<sup>94</sup> Da es sich hierbei aufgrund der insularen physischen Beschaffenheit der britischen Landmasse fast ausschließlich um "blaue" oder "nasse" Seegrenzen handelt, die somit im Gegensatz zu den "gezogenen" Landgrenzen der beiden kontinentaleuropäischen Vergleichsfälle eine quasi "natürliche" Migrationsbarriere bilden, handelt es sich bei dieser Art der *Grenzpunktkontrolle* gleichzeitig auch um den alles dominierenden Kern der britischen Migrationskontrolle *insgesamt*.

Denn mit einer intensiven, auf die bestimmten "Einfallstore" fokussierten Grenzkontrolle entfällt (nicht nur) nach Ansicht der der zuständigen Behörden jegliche Notwendigkeit, sowohl *an* den Küstenstreifen bzw. den für nahezu unüberwindlich gehaltenen Seegrenzen als auch *im* Land(esinneren) bzw. *hinter* diesen Grenzen entsprechende Personenkontrollen einzuführen. Sowohl die ausschließlich punktuelle Primärkontrolle an den "blauen" See- und Luftgrenzen als auch die, komplementär dazu, nahezu gänzlich fehlenden, oder zumindest wenig stark ausgeprägten, Sekundärkontrolle *jenseits* der See- und Lufthäfen werden dabei nicht nur "traditional" legitimiert, sondern zusätzlich, auch und nicht zuletzt gegenüber den anderen EU-Mitgliedsstaaten, "aktuell" und vor allem pragmatisch im Sinne der "Ausnutzung" eines geografischen Vorteils begründet, spätestens seit Großbritannien in zunehmendem Maße zu einem europäischen Hauptziel auch so genannter "irregulärer" Migrationen geworden ist.<sup>95</sup>

Doch nicht nur "selbst"-verständlich, sondern auch nach bestimmten kontinentaleuropäischen "Fremd"-Verständnissen und -Einschätzungen nimmt Großbritannien nicht zuletzt deswegen nicht vollständig bzw. nur "optional" an "Schengen" teil, weil es eben lediglich "blaue" Grenzen zu kontrollieren hat, die, etwa nach österreichischer Auffassung, mit ungleich weniger "Sicherheitsrisiken" verbunden sind.<sup>96</sup> Umgekehrt würde aber deshalb von dieser

---

<sup>94</sup> vgl. dazu ausführlich(st) Kap. D 1.

<sup>95</sup> was, zumindest "nachweislich", seit Mitte der 1990er Jahre in kontinuierlich steigender Form der Fall ist; vgl. aber wiederum Kap. D sowie für einen zusammenfassenden Vergleich mit den beiden anderen Staaten das unten folgende Schlusskapitel.

<sup>96</sup> vgl., exemplarisch, EG A 6, S. 11.

"insularen" Seite zum Beispiel für die, in diesem Fall spezifisch österreichische "Lösung"<sup>97</sup> der Grenzkontrollfrage "zunächst einmal" auch "wenig Verständnis" gezeigt, obwohl sich letztlich auch "auf der Insel" die Überzeugung durchgesetzt hätte, dass "Europa" nur mit einer "geordneten Zuwanderung" als "gemeinschaftliche Aufgabe" funktionieren kann.<sup>98</sup> Nichtsdestotrotz spricht man in Österreich, an anderer Stelle, von einer "angenehmen" Zusammenarbeit mit Großbritannien auf operationaler Ebene insbesondere hinsichtlich des Austauschs von Informationen über gefälschte Dokumente via "forgery finder",<sup>99</sup> verweist aber gleichzeitig auch darauf, dass es dort eine "ganz andere" Polizeisystematik geben würde, innerhalb derer die Grenzkontrollen eben nicht von der "Kernpolizei" durchgeführt würden, sondern von den so genannten "civilian services".<sup>100</sup>

Für die eigene, *österreichische* Grenzkontrolle waren zum einen das Ende des so genannten Ost-West-Konfliktes in seiner Prä-1990er Form und zum anderen der EU-Beitritt des Landes 1995 die beiden maßgeblichen bzw. Maß *gebenden* Fixpunkte ihres (Neu-) Beginns. Denn bis zum abrupten "Fall" des so genannten Eisernen Vorhangs war die österreichische Ostgrenze quasi eine unsichtbare Mauer, deren zuverlässige Aufrechterhaltung und Kontrolle man getrost der anderen Seite überlassen konnte. Erst als diese doch relativ "bequeme" historische Situation erodierte, sah man sich (erstmal) gezwungen, der neuen "Durchlässigkeit" verstärkte eigene Grenzkontrollen entgegenzusetzen. Dabei wurde die "neue" Permeabilität der vormals einseitig "abgedichteten" Ostgrenze zunächst durch das Abstellen von Soldaten des Bundesheeres (BH) zum so genannten Assistenzeinsatz an der Grenze (AssE/GRÜ) in bis heute durchaus erfolgreicher Manier mit militärischen (Hilfs-) Mitteln einzudämmen versucht.<sup>101</sup>

Ab Mitte der 1990er Jahre wurde dann die Notwendigkeit, eine relative Undurchlässigkeit der östlichen und südöstlichen *nationalen* Grenzen Österreichs auch diesseitig zu gewährleisten, durch den EU-Beitritt 1995 und die damit verknüpfte Auf- bzw. Abgabe des Status der politischen "Neutralität" noch einmal in einmal in entscheidendem Maße untermauert (!), da es sich seitdem gleichzeitig und *zusätzlich* um die Außengrenzen der auch um Österreich "erweiterten" (Staaten-) Gemeinschaft handelt. Der bis dahin bereits existierende *innere*

---

<sup>97</sup> vgl. dazu Kap. B 1 sowie die hier folgenden Abschnitte.

<sup>98</sup> vgl. EG A 6, S. 12.

<sup>99</sup> vgl. zur (hier) offenbar als "vorbildlich" betrachteten britischen Methode zur Aufdeckung gefälschter Dokumente Kap. D 1.1c.

<sup>100</sup> vgl. EG A 10, S. 10 sowie zum (vergleichsweise) "zivilen" Charakter der britischen Grenzkontrolle wiederum Kap. D 1.1.

<sup>101</sup> vgl. dazu dezidiert Kap. B 1.1a.

Kontrolldruck in Bezug auf die "eigene", nationale Grenzsicherung im Zuge der "Auflösung" des Ost-West-Konflikts wurde nun also noch einmal ergänzt und verstärkt durch einen auch von *außen* bzw. von unionseuropäischer Ebene ausgehenden Druck auf eben diese Bemühungen. Der somit "doppelte", interne *und* externe Druck auf die Kontrolle der "doppelten", staatlichen *und* supra-staatlichen Grenze war aber zumindest im letzteren Fall ein selbst gewählter und hat auch als solcher "neue" kontrolltechnische und nicht zuletzt auch legitimatorische Opportunitäten für die österreichische Grenzkontrolle mit sich gebracht, die auf eine eigenwillige Weise "genutzt" worden sind.<sup>102</sup>

Die österreichische Grenzkontrolle wird zwar im Zusammenspiel dreier verschiedener staatlicher Exekutivorgane, nämlich Zoll, Polizei und Militär, jeweils an oder hinter der Grenze *lokal durchgeführt*, aber im Rahmen der Wiener Ministerialbürokratie *zentral verwaltet*. Denn die entsprechenden Abteilungen oder "Direktionen", in denen die organisatorischen Fäden zusammenlaufen, sind nicht nur *räumlich* in die zentralen Regierungseinheiten, in diesem Fall in die Bundesministerien für "Inneres" (BMI) und für "Landesverteidigung" (BMLV) eingegliedert, sondern es besteht auch eine starke *inhaltliche* Anbindung an die gouvernementale Ebene politischer Entscheidungen, der gegenüber *alle* Exekutivbehörden strikt weisungsgebunden sind. Nichtsdestotrotz sorgen sie aber für die *Umsetzung* dieser Entscheidungen, indem sie konkrete Kontrollmaßnahmen vor Ort initiieren und koordinieren, dies aber eben nicht in einer relativen Unabhängigkeit von den Bundesministerien tun, wie dies etwa für den deutschen Fall charakteristisch ist.<sup>103</sup>

Vor dem jüngsten historischen Hintergrund des beendeten, so genannten Kalten Krieges 1989 sowie des österreichischen EU-Beitritts 1995 wurde also die österreichische Grenzkontrolle im Verlauf der 1990er Jahre vor immer neue Herausforderungen gestellt. Diese beiden historischen Umbrüche, die Österreichs Selbstverständnis als unabhängiger bzw. "neutraler" und zwischen Ost und West vermittelnder "Scharnier"-Staat sukzessive erodieren ließen und es mittlerweile zu einem strategisch, gerade auch in Hinblick auf die letzte, m.E. "zweite" Osterweiterung,<sup>104</sup> bedeutsamen "Frontstaat" der Europäischen Union (EU) haben werden lassen, werden auch von den verschiedenen Vertretern der besuchten Behörden als Legitimationsgrundlage für massive Umstrukturierungen und Intensivierungen der Migrationskontrolle herangezogen. Vor allem im Bereich der Grenzkontrolle mündete dies in

---

<sup>102</sup> wie dies in der darauf bezogenen Fallstudie dezidiert beschrieben wird; vgl. entsprechend die ausführlichen Darstellungen der spezifisch österreichischen "Lösung" in Kap. B 1.1.

<sup>103</sup> vgl. dazu aber Kap. C 1.1 sowie die entsprechenden Abschnitte weiter unten.

jener spezifisch österreichischen (Grenz-) Kontrollvariante, die initiativ durch den "Fall" des Eisernen Vorhangs und zusätzlich "untermauert" durch den EU- und Schengen-Beitritt ebenso pragmatisch begründet und gerechtfertigt wird, wie dies im Falle Großbritanniens durch das "Ausnutzen" des geografischen Vorteils getan wird.

Dabei ist Österreich aber ganz im Gegensatz zur britischen Insel, und wenn man so will wegen seines demgegenüber geografischen "Nachteils", in besonderer Hinsicht von strukturellen Veränderungen der politischen "Großwetterlage" in Europa betroffen und kann für entsprechende "Lösungen" daraus resultierender Migrationskontrollfragen, mit Ausnahme des Arbeitsmarktes,<sup>105</sup> auf keinerlei historisch gewachsene oder tradierte Kontrollstrukturen zurückgreifen, wie dies etwa in Deutschland der Fall ist, was dann eben durch eine gewisse Improvisationsfähigkeit kompensiert werden muss. Nach (Fremd-) Einschätzung des BMLV kommt Österreich dabei sein zentrales Polizeiwesen "sicher" zugute, das in diesem Fall als *der* organisationstrukturelle (Haupt-) Unterschied zu Deutschland markiert wird, wo es demgegenüber eine (föderalistisch begründete) Landeskompetenz im Polizeiwesen geben würde und der BGS dann so etwas wie das "uniformierte Aushängeschild des Bundes" wäre,<sup>106</sup> woraus dann, wie in der entsprechenden Fallstudie gezeigt werden konnte, bestimmte Reibungen, Konflikte und Konkurrenzen etc. zu anderen deutschen Behörden resultieren.<sup>107</sup>

Nichtsdestotrotz wird die Grenzkontrolle in *Deutschland* nach wie vor durch die *zentrale* Bundesbehörde BGS repräsentiert, wenngleich diese aber inzwischen auch Aufgaben wahrnimmt, die nur im Entferntesten etwas mit "direktem" Grenzschutz zu tun haben.<sup>108</sup> Gleichzeitig erfolgt aber die konkrete Durchführung von Kontrollmaßnahmen, gemäß der *föderalen* Struktur der Bundesrepublik, durch lokale Außenstellen oder regionale Untereinheiten dieser "Zentrale". Durch den Trend zur Illegalisierung von Migrationen im Verlauf der 1990er Jahre sah und sieht sich vor allem der BGS mit dem (selbsterzeugten) Problem konfrontiert, vor allem dort an die Grenzen seiner Zuständigkeit zu stoßen, wo Grenzübertritte der so genannten organisierten Kriminalität (OK) zugerechnet werden. Da eine solche Konfundierung stetig zugenommen hat, warf dies für die deutschen Kontrollbehörden offenbar die Frage nach einer Neuordnung und –aufteilung ihrer

---

<sup>104</sup> vgl. Fn. 3 in Kap. B 1.1.

<sup>105</sup> vgl. dafür aber Kap. B 3 sowie nachfolgend E 4.

<sup>106</sup> vgl. EG A 6, S. 9.

<sup>107</sup> Vgl. Kap. C 1.1.

<sup>108</sup> vgl. ebd., Fn. 3.



Zuständigkeiten auf, die aber bis heute nicht geklärt zu sein scheint.<sup>109</sup> Denn seit der Zunahme von vor allem "geschleuster" Migration scheint der BGS nicht mehr in der monopolistischen Position zu sein, eine Alleinzuständigkeit für die Grenzsicherung gut begründet für sich in Anspruch nehmen zu können. Diese durch zunehmend "organisierte" Migrationen, aber eben auch durch, auf und von der anderen Seite, "eigene" Migrationskontrollen bewirkte Erosion bzw. Diffusion von Zuständigkeitsbereichen wird schließlich beschleunigt durch Versuche einer eben gut begründeten Zuständigkeitsexpansion seitens anderer Bundesinstitutionen wie dem Bundeskriminalamt (BKA) oder dem Bundesnachrichtendienst (BND).<sup>110</sup>

Für den deutschen Fall konnte in diesem Zusammenhang zwar unter anderem auch ein "Zuständigkeitsgerangel" zwischen Mitarbeitern der zentralen *Bekämpfungs-*, und eben nicht nur wie in Österreich: *Aufdeckungsstelle ZUES*,<sup>111</sup> und der Zollverwaltung festgestellt werden,<sup>112</sup> aber dennoch führen die bereits über einen längeren Zeitraum etablierten und mit einer größeren sowohl qualitativen als auch quantitative Personalsicherheit durchgeführten Kontrollmaßnahmen in der Bundesrepublik letztlich zu einer höheren Effizienz als die "Notlösung" eines sozusagen behördlichen Flickenteppichs in Österreich. Etwaige Kontrollergebnisse hängen grundsätzlich aber auch immer von der Kontrollintensität bzw. Kontrolldichte ab, die in der Bundesrepublik wiederum nicht zuletzt deshalb höher ist, weil verdachtsunabhängige Routinekontrollen bzw. Stichproben zum einen aufgrund der Gesetzeslage durchgeführt werden *dürfen* und zum anderen aufgrund der Personallage durchgeführt werden *können*.<sup>113</sup>

Da die Organisation der Bekämpfung des "Schleusertums" in Deutschland also im Gegensatz zu derjenigen der "Schlepperei" in Österreich mit seiner "wirklichen" Zentralstelle<sup>114</sup> als "gesplittet" gelten darf,<sup>115</sup> ist dort eine Kooperation insbesondere zwischen BGS und BKA auch nach österreichischer (Fremd-) Einschätzung "sehr schwer", wobei das "Problem" darin bestehen würde, dass die deutsche Polizei eine Länderbehörde ist bzw. länderbezogen

---

<sup>109</sup> vgl. zum "Zuständigkeitsgerangel" vor allem zwischen BGS und BKA wiederum Kap. C.1.1.

<sup>110</sup> vgl. ebd.

<sup>111</sup> Die bei der BGS-DIR in Koblenz angesiedelte ZUES mag zwar als "Zentralstelle unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität" von der Aufgabenstellung her mit der dem österreichischen BMI unterstellten Wiener ZBS ("Zentralstelle für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität") vergleichbar sein, ist aber dabei m.E. lediglich auf dem Papier eine wirkliche "Zentralstelle", da es auch eine zusätzliche Funktion des BKA in diesem Bereich gibt, woraus sich jene inter-behördliche Spannungen ergeben, wie sie wiederum oben ausführlich beschrieben worden sind; vgl. (einmal mehr) Kap. C 1.1.

<sup>112</sup> vgl. ebd.

<sup>113</sup> vgl. Kap. C.1.1.

<sup>114</sup> vgl. obige Fn. 111 und genauer Kap. B 1.1b sowie zur unterschiedlichen Diktion des selben Phänomens Fn. 146 in Kap. B 1.1c.

arbeitet, der BGS aber dagegen eine Bundesinstitution und "deshalb von den Landeskriminalämtern (LKA's) keine Informationen" erhalten würde.<sup>116</sup> Dabei hätten die LKA's aber trotzdem immer noch mehr Kontakt zum BGS als das BKA, das aber nichtsdestotrotz bei internationalen, europäischen Treffen etwa im Rahmen von CIREFI<sup>117</sup> eigentlich immer die für Deutschland wort- und federführende Rolle spielen würde, während die Vertreter des BGS dort dem Vernehmen nach oftmals nur "heimlich durch die Hintertür" auftauchen würden.<sup>118</sup> Was die zumindest damaligen Hilfestellungen für die ehemaligen Beitrittskandidaten angehe, so wären diese seitens des BKA aber ausschließlich "eher organisatorischer Art" und stünden damit ganz im Gegensatz zur (bis heute) gängigen (Hilfs-) Praxis des BGS, der auch unmittelbar vor Ort sowohl technische als auch logistische Hilfestellungen und Unterstützung leisten würde.<sup>119</sup>

In Deutschland hat also, um noch einmal den kontinentaleuropäischen, deutschsprachigen Vergleich zusammenzufassen,<sup>120</sup> traditionell und nach wie vor, zumindest "auf dem Papier", der BGS das Monopol für die Grenzkontrolle, das ihm aber nicht zuletzt im Zuge der "Kriminalisierung" von Migration(en) zunehmend streitig gemacht wird. In Österreich hat man hingegen in nicht ganz erfolgloser Weise im Verlauf der 1990er Jahre versucht, ihrer Form und ihrem Wesen nach ganz unterschiedliche Behörden in die Aufgabe der Grenzsicherung miteinzubeziehen, seit 1995 nicht zuletzt und vor allem auch, um den Schengen-"Ausgleichs"-Anforderungen, vor allem bezüglich der Ostgrenze, gerecht zu werden. Ähnlich wie beim Asyl<sup>121</sup> wurde man aber auch hier sozusagen vor vollendete "europäische" Tatsachen gestellt, die man kurzerhand übernehmen musste, während Deutschland seit seinem Beginn im Jahre 1985 schon immer auch Mit-Initiator und –Gestalter des so genannten Schengen-"Regimes" gewesen ist.

Die österreichische Variante der Grenzkontrolle beruht darauf, dass mit dem EU-Beitritt und der damit verknüpften, gleichzeitig beginnenden Schengen-Wirksamkeit 1995 aus der damaligen Gendarmerie<sup>122</sup> eine eigene Grenz-Gendarmerie als Sub-Einheit ausgegliedert worden ist, die gemeinsam mit dem Zoll und, was eben eine singuläre österreichische

---

<sup>115</sup> vgl. u.a. obige Fn. 111.

<sup>116</sup> vgl. für diese "nachbarschaftliche" (Außen-) Perspektive EG A 11, S. 10.

<sup>117</sup> vgl. Fn. 255 in Kap. D 1.2.

<sup>118</sup> vgl. EG A 11, S. 11.

<sup>119</sup> vgl. ebd.

<sup>120</sup> Die nochmalige Einbeziehung des dritten, "Ausnahme"-Falles erfolgt dann wieder im noch folgenden Schlusskapitel.

<sup>121</sup> vgl. dazu aber im noch folgenden Kap. E 3.

Besonderheit ist, mit Soldaten des Bundesheeres die (un)mittelbaren Grenzkontrollen durchführen.<sup>123</sup> Dieser bereits erwähnten "Assistenzeinsatz" des Bundesheeres zur "Grenzraumüberwachung" existiert zwar schon seit Beginn der 1990er Jahre und ist "eigentlich" als Folge der damaligen historischen Umbruchsituation zu betrachten, hat aber durch den Schengen-Beitritt noch eine zusätzliche Legitimation erfahren. Also handelt es sich hier, ähnlich wie wiederum beim Asyl,<sup>124</sup> um einen Fall, bei dem europäische Beschlusslagen als supra-staatliche Rechtfertigung für im Grunde rein (national)staatlich geprägte und durchgeführte Kontrollmaßnahmen herangezogen und verwendet bzw. "genutzt" worden sind.

Eine weitere österreichische Besonderheit ist, dass im Gegensatz zum deutschen Fall auch Aufgriffe im so genannten Hinterland möglich sind, für die dann wiederum Polizei (in den Städten) und Gendarmerie (auf dem Land) zuständig sind bzw. waren.<sup>125</sup> Es wird daher von den Beteiligten von einer Bündelung aller Kräfte oder von einer arbeitsteiligen Einbindung aller nur erdenklichen Sicherheitsbehörden zur wirkungsvollen Bekämpfung der illegalen Migration gesprochen.<sup>126</sup> In der Bundesrepublik hat hingegen der BGS die uneingeschränkte Zuständigkeit und auch Kompetenz an der Grenze und im so genannten grenznahen Gebiet, d.h. bis zu 30 Kilometern *hinter* der Grenze, ebenso wie an internationalen Bahnhöfen und Flughäfen, ist also zuständig für alle, wie man in Großbritannien sagen würde, "On-Entry"-Kontrollen, während das BKA für die Strafverfolgung von denjenigen zuständig ist, die diese Kontrollen überwinden konnten, deren illegaler Aufenthaltsstatus dann aber später, also "After-Entry", und dann oft bei ganz anderen Gelegenheiten "enttarnt" wird, nämlich dann, wenn die Delinquenten sich eben nicht so unauffällig verhalten, wie ihr Status es erfordern würde und sich daraufhin etwa bei Wohnungsdurchsuchungen oder Kontoüberprüfungen aus zunächst anderen Gründen auch Hinweise auf eine Schleusung finden.

Die nationalen Differenzen zwischen den beiden deutschsprachigen Nachbarstaaten sind auch hier, wiederum ähnlich wie beim Asyl,<sup>127</sup> strukturgehistorisch begründet: Deutschland verfügt eben traditionell über eine zentrale Grenzschutzbehörde, während die Polizei eher länderbezogen arbeitet und es schon deswegen gewisse Kooperationsbarrieren gibt. In

---

<sup>122</sup> zur österreichischen "Polizeireform" Im Jahr 2004 vgl. Kap. B 1.1a, Fn. 65.

<sup>123</sup> In Deutschland ist es dagegen per Verfassung verboten, Soldaten zum Zwecke der Grenzsicherung einzusetzen; vgl. ebd., Fn. 16.

<sup>124</sup> vgl. dazu entsprechend wiederum Kap. E 3.

<sup>125</sup> Inzwischen wurde diese Unterscheidung zugunsten einer einheitlichen (Bundes-) Polizei aufgehoben; vgl. (wiederum) Fn. 65 in Kap. B 1.1a.

<sup>126</sup> vgl. Kap. B 1.1b.

<sup>127</sup> vgl. (einmal mehr) Kap. E 3.

Österreich hat(te) man hingegen in dieser Hinsicht nicht die Möglichkeit, auf derart "gewachsene" und etablierte Organisationsstrukturen zurückzugreifen, so dass man mit der ZBS<sup>128</sup> eine im BMI angesiedelte Zentralstelle schaffen konnte, die die verschiedenen beteiligten Kontrolleure koordiniert und auch kontrolliert. Insofern kann man in diesem Fall sogar von einer sozusagen doppelten "Kontrolle der Kontrolle" sprechen: Einmal *extern* durch die supra-staatliche Supervision der europäischen Gemeinschaft, der gerade Neu-Mitglieder in besonderem Maße ausgesetzt sind; und zum anderen eben auch *intern* durch eine direkt dem BMI unterstellte "Zentralstelle", der gegenüber jegliches Kontrollergebnis mitteilungs- und meldepflichtig ist.

In Hinblick auf die Grenzkontrolle gibt es zwar eine von allen "Schengen"-Staaten ausgehende dezidierte Wahrnehmung als gemeinsames Problem, weil die jeweiligen Eu-Außengrenzen ja nun auch als gemeinsame zu betrachten sind; eine ähnliche überstaatliche, wenn auch zunächst zwischen-staatlich initiierte, dann aber vergemeinschaftete Regulierungsvorgabe wie das DÜ im Asylbereich<sup>129</sup> gibt es aber in diesem primären Kontrollbereich nicht. Sehr wohl existiert zwar, ebenfalls im Rahmen der so genannten "Schengen"-Ausgleichsmaßnahmen, die Richtlinie, die Kontrollintensität an den gemeinsamen Außengrenzen zu erhöhen; diese Aufgabe bleibt aber im Grunde den nationalen Behörden überlassen, denen dann eben von supra-staatlicher Seite lediglich eine (unausgesprochen) größere Verantwortung zugeschoben wird, weil sie eben jetzt nicht nur ihre eigenen Staatsgrenzen, sondern auch gleichzeitig diejenigen der Gemeinschaft kontrollieren (müssen), also sozusagen *auch* für den territorialen (Erst-) Zugang zum so genannten "Schengen-Land" verantwortlich zeichnen. Entsprechend lassen sich in diesem Kontrollfeld signifikant weniger auch zwischen-staatliche Kooperationen als im Asylbereich feststellen,<sup>130</sup> was aber durch ganz unterschiedliche, spezifische (national)staatliche "Lösungen" dieser aber eben *auch* europäisch determinierten (Grenz-)Kontrollfrage bislang erfolgreich kompensiert werden konnte,<sup>131</sup> so dass eine Implementierung verbindlicher supra-staatlicher Kontrollvorgaben zur Sicherung der gemeinschaftlichen Außengrenzen entbehrlich erscheint.

---

<sup>128</sup> vgl. obige Fn. 111.

<sup>129</sup> vgl. bereits Kap. B 2, Fn. 295f.

<sup>130</sup> so wie diese sowohl fallspezifisch in den jeweiligen Kap. B, C und D 2.2 beschrieben worden sind als auch vergleichend in Kap. E 3 zusammengefasst werden.

<sup>131</sup> so wie sie in den Kap. B, C und D 1.1 von Fall zu Fall ausführlich(st) skizziert worden sind.

## 2.2 Praktische (Ir-) Relevanzen supra-staatlicher politischer Beschlusslagen für staatliche Kontrollbehörden : Die Fälle SIS und EUROPOL

Auch wenn auf verbindliche supra-staatliche *Regelungen* zur Grenzsicherung aus den im vorangegangenen Kapitel (2.1) erläuterten Gründen der Divergenztoleranz bis dato verzichtet worden ist, so existieren im Bereich der *primären* Migrationskontrolle in ihrer Form als Grenzkontrolle immerhin doch zwei (unions-) europäische *Initiativen* in Bezug auf die "Schengen"-Ausgleichsmaßnahmen, die sich zum Zeitpunkt der Erhebung noch in ihrem Erprobungs- bzw. Entwicklungsstadium befanden: Zum einen EUROPOL, konzipiert als zentrale europäische Sicherheitsbehörde;<sup>132</sup> und zum anderen das so genannte Schengener Informationssystem (SIS) als schengen-weiten Datenbank, auf die nicht nur alle beteiligten nationalen Sicherheits-, sondern auch Asylbehörden Zugriff haben.<sup>133</sup> Beide waren als infrastrukturelle bzw. (daten)technische Einrichtungen länderübergreifender polizeilicher Zusammenarbeit bereits um die Jahrtausendwende manifest, d.h. sicht- und benutzbar geworden und sind entsprechend bereits in den drei Länderkapiteln an verschiedenen Stellen und jeweils fallbezogen zur Sprache gekommen.<sup>134</sup>

In beiden Fällen handelt(e) sich um zusätzliche "neue", aber eben eher technische oder infrastrukturelle (Rahmen-) Bedingungen für die Grenzkontrolle, die von allen Mitgliedsstaaten und ihren Kontroll-Behörden gleichermaßen berücksichtigt oder zumindest zur Kenntnis genommen werden mussten, jedoch auch bereits damals von ihnen genutzt werden konnten. Während EUROPOL aber bis dato lediglich eine über-staatliche migrationspolitische Entscheidung geblieben ist, die ihren praktischen Anforderungen erst noch gerecht werden musste, wurde das SIS bereits von den (vollständigen) Schengen-Staaten mehr oder weniger intensiv als *gemeinsame* technische Infrastruktur zur Bekämpfung der "illegalen" Migration genutzt.<sup>135</sup> Insofern hat m.E. die supra-staatliche Bereitstellung einer grenzüberschreitenden, gemeinsamen, einfach und von allen Teilnehmern gleichartig zu handhabenden Datenbank, wie sie das SIS bis heute darstellt, eine zentrale internationale Sicherheitsbehörde im Stil von EUROPOL, der es zunächst in erster Linie um die Zusammenführung von Personal in Form von so genannten "EUROPOL Liaison Officers" (ELO's) ging, zumindest in ihrer Anfangszeit im Prinzip entbehrlich gemacht. Denn neben

---

<sup>132</sup> vgl. etwa bereits Fn. 259 in Kap. B 1.2.

<sup>133</sup> zur entsprechenden Rechtsgrundlage und zum konkreten Vorgehen der länderübergreifenden (Ziel-) Fahndung über das SIS vgl. ebd., S. 112f. sowie zur (sekundären) "Asylkontrolle" nachfolgendes Kap. E 3.

<sup>134</sup> vgl. jeweils in Kap. B, C und D 1.2.

<sup>135</sup> vgl., auch zum diesbezüglichen "opting-out" Großbritanniens, ebd.

oder zusätzlich zu einer solchen Synchronisierung von Informationen über (potenzielle) "illegale" Migranten war ein sozusagen "fremdorganisierter" regelmäßiger Austausch von Sicherheitspersonal über eine solche Zentralbehörde auch deswegen nicht unbedingt notwendig, da dies bereits recht effizient auf inter-administrativem Wege und somit unter Umgehung des supra-staatlichen "Umwegs" (selbst-) organisiert worden war.<sup>136</sup> Den verschiedenen mit der Bekämpfung (und Erzeugung) von "illegaler" Migration betrauten staatlichen Behörden schien jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt die supra-staatliche informationstechnische bzw. datenverarbeitende Einrichtung SIS zur Bewältigung ihrer grenzüberschreitenden Aufgabe zunächst einmal auszureichen.

EUROPOL hat seine (Analyse-) Tätigkeit zwar erst in der Mitte des Jahres 1999 aufgenommen, aber der "vorbereitende", so genannte Aufbaustab in Straßburg wurde bereits 1992 eingerichtet. Ein wesentlicher Unterschied bei den Tätigkeitsmerkmalen vor und nach 1999 besteht darin, dass seit der tatsächlichen Einrichtung von EUROPOL im niederländischen Den Haag auch personenbezogene Daten gesammelt und operative Analysen, nicht aber "eigene" Ermittlungen durchgeführt werden. Dabei wird seitdem außerdem differenziert zwischen "wirklicher" Analysearbeit einerseits und dem reinen Austausch von Informationen über die so genannten Verbindungsbeamten bzw. ELO's andererseits, die es allerdings schon seit der Einrichtung der "Europäischen Drogenstelle" (EDS) als Vorgängerorganisation von EUROPOL im Januar 1994 gibt und deren Existenz, nach damaliger Auskunft und Einschätzung des deutschen BAFI, bereits vor der In-Betriebnahme von EUROPOL den länderübergreifenden, inter-administrativen "Nachrichtenaustausch beschleunigt" hatte.<sup>137</sup>

Verfahrenstechnisch funktioniert ein solcher "geregelter", nunmehr in der Zuständigkeit von EUROPOL liegender Austausch von Informationen so, dass entsprechende Anfragen in Bezug auf "verdächtige" Personen etwa an das deutsche Verbindungsbüro im Nürnberger Bundesamt gerichtet werden, die von in den Haag ansässigen ELO's zunächst ins Englische übersetzt und somit für alle les- und verfügbar gemacht werden, um sie dann noch einmal in die jeweilige Sprache des "angefragten" Landes zu transformieren. Durch dieses effiziente Übersetzungssystem entsteht ein immerhin enormer Zeitvorteil im Vergleich zur Informationsbeschaffung über INTERPOL, da die meisten Standardabfragen zu bestimmten Personen auf diese Weise innerhalb von wenigen Stunden bearbeitet bzw. beantwortet werden

---

<sup>136</sup> vgl. EG B 7, S. 9.

können und im Vergleich zu denen von INTERPOL überdies auch einen verbindlicheren, verpflichtenderen Charakter haben. Allerdings wurde dies sowie die multilinguale *personelle* Infrastruktur von EUROPOL zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht sonderlich intensiv genutzt, was unter anderem auch darauf zurückzuführen ist, dass in einigen Ländern mehrere und verschiedene Behörden gleichzeitig für die Bearbeitung der selben Daten zuständig sind.

So verhielt sich seinerzeit nach österreichischer (Fremd-) Einschätzung etwa die deutsche Staatsanwaltschaft bezüglich aktueller Ermittlungsverfahren in ihrer Eigenschaft als "Hüterin des Verfahrens" noch "sehr zögerlich", was die Herausgabe von entsprechenden Daten bzw. deren Weiterleitung an EUROPOL betreffen würde, so dass die für auch die anderen Mitglieder zur Verfügung stehenden EUROPOL-Informationen, die dann aber letztlich doch von deutscher Seite bereitgestellt würden, nur von "geringer" bzw. lückenhafter Qualität (gewesen) wären und dann auch entsprechend wenig nachgefragt würden.<sup>138</sup> Die Tatsache, dass Deutschland nichtsdestotrotz in dieser Hinsicht allseits als "Vorreiter" eingeschätzt wurde,<sup>139</sup> zeugt m.E. wiederum von einer damals noch niedrigeren *Gesamtqualität* von EUROPOL-Daten im Vergleich zu INTERPOL oder nationaler Datenbanken. Ein anderes Problem ergab sich nach Auskunft des deutschen BKA seinerzeit, wenn etwa ein so genanntes Rechtshilfeersuchen verlangt werden sollte, aber EUROPOL (damals) noch gar nicht als "gangbarer" Übermittlungsweg in internationalen Übereinkommen vorgesehen gewesen ist, weshalb dann eben oft doch auf den zwar weniger effizienten, aber zumindest benutzten bzw. bewährten INTERPOL-"Kanal" ausgewichen wurde, *obwohl* etwa die deutschen ELO's in Den Haag als Quasi-Außenstelle des BKA (bereits damals) dazu berechtigt gewesen wären, Rechtshilfeersuchen an "Kollegen" weiterzuleiten.<sup>140</sup>

Beim Schengener Informationssystem (SIS) handelt es sich nach Einschätzung des deutschen BMI um das bis dato "größte polizeiliche Computersystem in Europa",<sup>141</sup> das sich bei genauerem Hinsehen jedoch weniger als ein konkretes Fahndungsinstrument denn als eine umfängliche, zur Informationsbeschaffung "recht brauchbare" Datenbank entpuppt.<sup>142</sup> Auf der

---

<sup>137</sup> vgl. EG B 8, S. 9.

<sup>138</sup> vgl. EG A 11, S. 12.

<sup>139</sup> vgl. u.a. auch ebd., S. 10.

<sup>140</sup> vgl. EG B 11, S. 4f., wo ein europäisches Rechtshilfeübereinkommen (RHÜ), das zum damaligen Zeitpunkt lediglich als Entwurf vorgelegen hatte, als zukünftige "gemeinsame gesetzliche Grundlage" eingeschätzt wurde, die dazu führen könnte, dass dieser Weg *dann* auch verstärkt genutzt wird bzw. eben dann: genutzt werden *muss*.

<sup>141</sup> "größer als das von EUROPOL"; vgl. Das Parlament, Nr.31/32, Jg. 54/2004, S. 9.

<sup>142</sup> vgl. z.B. EG B 12, S. 2.

Grundlage des SDÜ bzw. sogar: als dessen "Herzstück",<sup>143</sup> werden hier nämlich Daten bzw. Informationen über gesuchte Gegenstände, Fahrzeuge oder eben Personen zentral gespeichert, die für alle nationalen Polizeibehörden der Schengen-Mitgliedsstaaten, *nicht* jedoch für EUROPOL (!) sowie nationale Nachrichtendienste, abrufbar sind und als Hilfe für die dann aber jeweils *nationale* Fahndung und/oder Verfolgung zur Verfügung stehen. Bis Ende 2001 waren in diesem Datenpool Informationen zu etwa elf Millionen derartigen Fällen gespeichert.<sup>144</sup> Im Unterschied zu EUROPOL, das Informationen nicht lediglich sammelt, sondern thematisch ordnet bzw. zusammenstellt und eben auch gegebenenfalls analysiert,<sup>145</sup> handelt es sich aber dabei eben lediglich um ein Instrument zur Akkumulation von Informationen und *nicht* um eine dezidierte Informationsverwaltung bzw. Datenverarbeitungsinstanz. Das (erst) zum Ende des Jahres 2002 in Kraft gesetzte, so genannte EUROPOL-Übereinkommen erlaubt Beamten der europäischen Polizeibehörde seitdem darüber hinaus sogar polizeiliche Ermittlungstätigkeiten, wenn auch in einem nur sehr begrenzten Rahmen. Denn als Mitglieder "gemeinsamer" Ermittlungsgruppen dürfen sie dabei keine so genannten (physischen) Zwangsmaßnahmen vornehmen und sind zudem den jeweiligen Straf- und Zivilrechtsvorschriften desjenigen Staates unterstellt, in dem der Einsatz gerade stattfindet.<sup>146</sup>

Der wesentliche Unterschied zwischen Fahndungen über INTERPOL einerseits und das SIS andererseits besteht darin, dass INTERPOL eigentlich nur über Funkspruch zwischen einzelnen nationalen Systemen funktioniert und über kein weltweites Computernetz verfügt. Rein rechtlich gesehen handelt es sich zudem im Grunde nur um einen "Verein" nach Gewohnheitsrecht, wohingegen "Schengen" als Staatenverbund eine ganz andere und wesentlich stärkere politische wie juristische Legitimationsgrundlage hat. Das Aufheben der systematischen Binnengrenzkontrollen und die kompensative Kontrollverstärkung an den Außengrenzen und Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit nach innen verlangen zudem eine ganz andere rechtliche Verbindlichkeit, die sich unter anderem z.B. auch in den

---

<sup>143</sup> vgl. z.B. Gusy/Schewe 2004, S. 346.

<sup>144</sup> vgl. Das Parlament Nr. 31/32, Jg. 54/2004, S. 9. Da das damalige SIS nur über Kapazitäten für maximal siebzehn Teilnehmer verfügte, war für 2004/2005, also für die Zeit, in der damals die ersten Beitritte erwartet werden konnten, ein größeres, so genanntes SIS II geplant, das bis heute, trotz bereits vollzogener "Ost-Erweiterung", nicht verwirklicht ist. Bereits 2001 wurden hingegen auch die fünf nordischen Staaten in das bis heute bestehende SIS integriert, also inklusive Norwegen und Island, obwohl sie keine EU-Mitglieder sind. Der Grund hierfür war, dass sie durch ihre Teilnahme an der so genannten nordischen Passunion so etwas wie ein "Klein-Schengen" bilden. Da also keine, oder zumindest keine systematischen Passkontrollen zwischen diesen Staaten stattfinden, sind Norwegen und Island praktisch strukturell dazu gezwungen, an Schengen und somit auch am SIS zu partizipieren.

<sup>145</sup> vgl. weiter oben.

<sup>146</sup> Vgl. EU-ABl. C 312 vom 16. Dezember 2002, S. 1.



Schengen- Datenschutzbestimmungen etwa in Form eines gesonderten Schengen-Datenkopfes nur für die Schengen-Länder äußert, die es in vergleichbarer Weise für INTERPOL eben nicht gibt. Die wesentlichen arbeitspraktischen Vorteile für die Behörden gegenüber der herkömmlichen INTERPOL-Fahndung liegen jedoch, auch nach deren eigenen Bekunden, vor allem in einer bereits zum Zeitpunkt der Erhebung "spürbaren" Arbeitserleichterung und Effizienzsteigerung, welche durch die in der Handhabung vergleichsweise einfache und schnelle SIS-Technik möglich geworden ist.<sup>147</sup>

Was die (Nicht-) Teilnahme Großbritanniens am SIS als gemeinsamer ("Schengen"-) Datenbank unter anderem zur Bekämpfung der "illegalen" Migration betrifft, so sind Vertreter der britischen Behörden nach damaliger Auskunft des deutschen BKA zwar von Beginn an bei entsprechenden Verhandlungen "dabei" gewesen, waren aber (noch) nicht stimmberechtigt. Man hätte allerdings kurz vor einem Kompromiss bezüglich der hierfür entscheidenden, so genannten Gibraltar-Frage in dem Sinne gestanden, dass die Gibraltar-Außengrenzen weiterhin ein Schengen-Außengebiet abstecken und Großbritannien daher berechtigt wäre, den dort ansässigen Beamten über sein zukünftiges N-SIS Zugriff auf nationale Schengen-Daten zu geben.<sup>148</sup> Die österreichischen Sicherheitsbehörden berichteten demgegenüber weiter gehend, dass in Großbritannien seinerzeit nach vermeintlicher "Klärung" der "Gibraltar-Frage" die Vorbereitungen zur Einrichtung einer nationale SIRENE beim so genannten "National Criminal Intelligence Service" (NCIS) sogar bereits nahezu abgeschlossen wären.<sup>149</sup> Wenngleich die britischen Vertreter bis dato "in der Regel" INTERPOL als Fahndungsinstrument bevorzugt hätten, würden sie regelmäßig an den verschiedenen SIS-RAG's partizipieren, um "in Zukunft" via "opting-in"-Verfahren auch Großbritannien die Zusammenarbeit mit kontinentaleuropäischen Staaten bei der Bekämpfung "illegaler" Migration im zumindest fahndungstechnischen Sinne zu erleichtern.<sup>150</sup>

Selbst wenn dies der Fall wäre, würde dies allerdings keinesfalls konkrete Präventiv- oder Folgemaßnahmen ersetzen, die damals wie heute allein im Verantwortungsbereich nationaler Exekutivbehörden verbleiben und die auch EUROPOL (noch) nicht in der Lage ist im Sinne einer Supervision zu beobachten, geschweige denn zu koordinieren. Nach Auskunft der österreichischen SIRENE beschränkte sich, zumindest zum damaligen Zeitpunkt, der (inter-administrative) Austausch mit (den Behörden in) Großbritannien auf *Informationen* im

---

<sup>147</sup> vgl. zumindest für die beiden kontinentaleuropäischen Fälle Kap. B 1.2 und C 1.2.

<sup>148</sup> vgl. EG B 12, S. 6 sowie zur (bis heute nicht vollständig geklärten) "Gibraltar-Frage" auch Fn. 28 in Kap. D.

<sup>149</sup> vgl. EG A 7, S. 3.

Bereich der so genannten "Begleitkriminalität", d.h. bei einer erfolgten Durchwanderung Österreichs und erfolgreichen Weiterwanderung bis nach Großbritannien wären beispielsweise Informationen über falsche bzw. gefälschte Identitäten "auf die Insel" geschickt worden.<sup>151</sup> Ein darüber hinaus gehender Austausch auch von *Personal* würde dann im Falle Großbritanniens eher mit Ländern stattfinden, die demgegenüber unmittelbar an (den anderen Seiten von) dessen "blauen" Seegrenzen liegen und von denen aus daher auf ungleich "direktere" Weise nach Großbritannien eingewandert würde.<sup>152</sup> So war etwa zum Zeitpunkt gerade ein britischer "Verbindungsmann" an das Hauptquartier der französischen Grenzpolizei (PAF) entsandt worden, während im Gegenzug ein französischer Beamter bei der IS-"Zentrale" in Croydon gearbeitet hat. Jegliche Kooperationen dieser Art geschahen jedoch, so mochte unter anderem auch ein "Inspektor" des IS Gatwick seinerzeit betont wissen, auf "bilateraler" Ebene<sup>153</sup> und somit unabhängig von jedweden supra-staatlichen (EU-) Direktiven und dabei *zusätzlich* auf dem vergleichsweise *direkten* Wege zwischenbehördlicher bzw. inter-administrativer Vereinbarungen, was jedoch nicht heißt, dass nicht bereits damals "europäische" Angebote zur Erleichterung eines solchen grenzüberschreitenden Austauschs mehr (SIS) oder weniger (EUROPOL) genutzt bzw. in Anspruch genommen worden sind.

### 3. Asylkontrolle: Inter-staatliche Koordination - Europäischer Konvergenzdruck

Von allen drei hier untersuchten Kontrollfeldern sind die je nationalen Praxen der Asylkontrolle dem mit Abstand deutlichsten, durch den Abbau der (unions-) europäischen Binnengrenzkontrollen induzierten mitgliedstaatlichen Revisions-, Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf ausgesetzt. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen *einem*, und eben *nur* einem "harten" bzw. verbindlicheren Bereich der *konkreten* Zusammenarbeit in Form der Umsetzung der Zuständigkeitsermittlung auf der Grundlage des so genannten Dubliner Übereinkommens (DÜ)<sup>154</sup> einerseits und verschiedenen *diffusen* "weichen" Bereiches des

---

<sup>150</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>151</sup> vgl. EG A 7, S. 5.

<sup>152</sup> vgl. ebd.

<sup>153</sup> vgl. EG C 10, S. 11; dies gelte etwa auch für den bereits ausführlich geschilderten Fall der ALO's (siehe Kap. D 1.1a, S. 237f.), bei denen es neben der Beratung von Flughäfen und -linien in Pass- und Visumsangelegenheiten und dem Training von (ausländischen) Einreisekontrolleuren "in erster Linie" um die "Vereinheitlichung von Dokumentierungsvorschriften" gehe; vgl. EG C 10, S. 12.

<sup>154</sup> vgl. bereits Kap. B 2.1, Fn. 295.

reinen Austauschs von Informationen zwischen staatlichen Behörden andererseits.<sup>155</sup> Der "harte" Bereich der durch die politische Einigung Europas eben *auch* via zumindest *versuchter* gemeinsamer Asylpolitik<sup>156</sup> "erzwungenen" asylbehördlichen Zusammenarbeit ist dabei auch im Zusammenhang mit der eingangs skizzierten theoretischen *Rahmung* dieser Arbeit<sup>157</sup> aufschlussreich, weil hieran zum einen gezeigt werden kann, auf welche Weise so genannte "illegale" Migrationsverhältnisse *politisch*, und in diesem Fall dabei eben auch letztlich manifestiert auf der supra-staatlichen Ebene der Europäischen Union,<sup>158</sup> *erzeugt* werden; und zum anderen, wie auf der Ebene der Migrationskontrolle<sup>159</sup> eine solche politische Regelung für politische (Migrations-) Verwaltungen in Form von staatlichen Behörden unterschiedlichster Art bestimmte Gelegenheitsstrukturen etabliert, die es ermöglichen, entsprechende, damit verknüpfte Zuständigkeiten, Kompetenzen oder Verantwortungen zu verschieben, abzustoßen oder auch anzuziehen und denen damit unter anderem eben auch Möglichkeiten zur organisationsstrukturellen Expansion inhärent sind, die zumindest bei den beiden hier untersuchten kontinentaleuropäischen Fällen auch auf je "eigene" Art genutzt worden sind.<sup>160</sup>

Das DÜ erzwingt, wie bereits mehrfach erwähnt, eine Kooperation zwischen den Asylbehörden der verschiedenen Teilnehmer-Staaten, welche die nur gemeinsam mögliche Ermittlung der jeweiligen Zuständigkeit immer nur *eines* Mitgliedstaates der EU für die Bearbeitung eines Asylantrags zum Gegenstand hat.<sup>161</sup> Die gemeinsame Aufgabe, denjenigen (Mitglieds-) Staat, mit dem ein Flüchtling zuerst, im wörtlichen Sinne, "in Berührung" gekommen ist und der damit für die Bearbeitung seines Asylantrags verantwortlich zeichnet, zu eruiieren, ist dabei *strukturell begründet* durch den mit "Schengen" verbundenen sukzessiven Abbau von zumindest systematischen Binnengrenzkontrollen, der einem Flüchtling *im Prinzip* die Möglichkeit einer, eben zumindest potenziell, weitest gehend ungehinderten Weiterwanderung durch den europäischen Binnenraum eröffnet, um dann schließlich im Land *seiner Wahl* Asyl zu beantragen. Um ein solches "Asyl á la carte" oder auch "asylum shopping" zu verhindern und somit im Sinne des so genannten europäischen

---

<sup>155</sup> etwa im Rahmen des weiter oben bereits erwähnten CIREA; vgl. wiederum Kap. B 2.2, Fn. 340.

<sup>156</sup> vgl. Kap. E 1.3.

<sup>157</sup> vgl. Kap. A 1.

<sup>158</sup> auch wenn das DÜ sozusagen als unvermeidliche, möglicherweise aber nicht von Beginn an intendierte "Spätfolge" der zunächst rein zwischen-staatlichen "Schengen"-Initiative zu betrachten ist; vgl. wiederum im hier vorangestellten Kap. E 1.3.

<sup>159</sup> vgl. zu dieser Unterscheidung wiederum Kap. A 1 und dort insbes. Abb. 1.

<sup>160</sup> vgl. dazu aber ausführlicher die Abschnitte weiter unten.

<sup>161</sup> Dies ist eben auch bekannt als so genanntes "one chance only"-Prinzip, d.h. es soll pro politischem Flüchtling gemeinschaftsweit nur noch *ein* Asylantrag möglich sein; vgl. aber bereits Kap. 2.1.

Lastenausgleichs (burden-sharing) für eine "gerechtere" Verteilung von Asylbewerbern auf die verschiedenen Mitgliedsstaaten zu sorgen, wurde eine entsprechende Regelung in Form des DÜ auch *rechtlich fixiert*. Gleichzeitig impliziert dies aber auch die Möglichkeit einer nun sozusagen illegalen Legalisierung des Aufenthalts durch ein Asylverfahren eben dann, wenn es durch einen Staat durchgeführt wird, der laut "Dublin" gar nicht dafür zuständig ist, was dann umgekehrt als legale Illegalisierung des Bewerbers bzw. seines Antrags zunächst einmal ein Beispiel dafür darstellen mag, wie Illegalität im Migrationszusammenhang durch bestimmte politische Entscheidungen mithin erst erzeugt wird. Denn *vor* der auch effektiven Wirksam-Werdung des "Schengen"-Konzepts und dabei insbesondere der Implementierung der verschiedenen, mit ihm verknüpften "Ausgleichs"- Maßnahmen war es nämlich durchaus möglich, in verschiedenen EU-Staaten Asyl zu beantragen, ohne dass dabei *allein aufgrund des Ortes der Antragstellung* die In-Anspruch-Nahme dieses Rechtes in Abrede gestellt worden war.

Sieht man aber von einer solchen normativen Einordnung des DÜ ab, so lässt sich der selbe Sachverhalt ungleich neutraler als Strukturwandel beschreiben, der potenziellen Asylbewerbern lediglich weniger *räumliche* (Wahl-) Möglichkeiten gewährt. Andererseits eröffnet er ihnen aber gleichzeitig auch eine höhere Rechtssicherheit, da es sich um zumindest den Versuch einer Rechts- und darauf bezogener Verfahrensvereinheitlichung handelt, der die einzelnen Nationalstaaten als Stellvertreterinnen für die gesamte europäische "Gemeinschaft" in die Pflicht nimmt. Die Tatsache, dass es sich also um territorial relativ großflächig *geteiltes* Recht handelt, erlaubt dann im Prinzip einem Asylbewerber, nicht nur einen einzelnen Staat, sondern damit gleichzeitig die gesamte europäische Staaten-Gemeinschaft zu adressieren. Für die mit der Bearbeitung eines Antrags betrauten Behörden bedeutet dies auf der anderen Seite eine sowohl räumliche als auch inhaltliche Ausdehnung ihrer diesbezüglichen Verantwortung. Denn dadurch, dass sie als nunmehr einzige, alleinverantwortliche (Ausführungs-) Instanz nicht mehr nur eine staatliche, sondern zu und *mit* dem eine supra-staatliche Praxis repräsentieren, sind sie gewachsenen Anforderungen hinsichtlich ihrer auch zwischenstaatlich inter-administrativen Kompetenz und Effizienz ausgesetzt. Ihre Verfahren und Entscheidungen unterliegen zwar nach wie vor einer jeweils *rechtsstaatlichen* Bindung, sind *dabei* aber gleichzeitig für den gesamten (unions-) europäischen, also supra-staatlichen Rechtsraum gültig.

Die sich unter anderem auf diese Weise äuernde, durch den "Schengen"-Prozess ausgelöste Veränderung der Struktur des Kontrollfelds Asyl hat eine effiziente Kontrolle der Asylzuwanderung in ausschließlich nationaler Eigenverantwortung und -regie nahezu verunmöglicht. Nichtsdestotrotz lassen sich aber auch in diesem (Kontroll-) Bereich nationale Unterschiede feststellen, sowohl hinsichtlich der Kontrollintensität als auch in Bezug auf die Verfahrensweise und die Kontrollergebnisse bzw. -effizienz. Das deutsche Bundesamt (BAMF bzw. vormals BAFI)<sup>162</sup> verfügt zum Beispiel durch die Einrichtung von so genannten Reisewegsbeauftragten (RWB's) über ein ausgeprägtes Kontrollsystem bezüglich der Ermittlung eben des Reisewegs eines Asylbewerbers,<sup>163</sup> der mit In-Kraft-Treten des DÜ mithin zu einem entscheidenden Kriterium für die Asylgewährung geworden ist, womit auf der Grundlage der so genannten "Sichere Drittstaaten"-Regelung (spätestens) seitdem neben bzw. bereits *vor* der Eruiierung des *Fluchtgrundes* auch die des *Fluchtweges* den Behörden eine (vorgängige) Möglichkeit eröffnet, einem Bewerber den Eintritt in ein Verfahren zu untersagen.

Während die deutsche Behörde also somit die dadurch induzierte und erweiterte, "neue" Kontrollfrage sozusagen *intern* zu "lösen", bzw. besser: zu bearbeiten versucht, hat das gerade im Vergleich noch junge *österreichische* Bundesasylamt (BAA) nicht zuletzt aufgrund von strukturell bedingten (Nicht-Machbarkeits-) Zwängen in Form von Ressourcenknappheit vor allem personeller, aber auch erfahrungsgeschichtlicher Art die selbe Frage gleichsam *externalisiert*, indem hierfür eher der Kontakt zu den verschiedenen nationalen Sicherheitsbehörden gesucht wird.<sup>164</sup> Damit ist die intra-staatliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen nationalen Behörden in diesem Fall intensiver als in Deutschland, wo nahezu alle Asylangelegenheiten und damit eben auch die Reisewegsermittlung zentral im o.g. Bundesamt gebündelt sind. Österreich wurde aber auch erst 1995 mit seinem Beitritt zur EU auf die Übernahme des so genannten "Schengen-Besitzstandes" verpflichtet und damit auch auf die uneingeschränkte Anwendung des DÜ, wodurch sich für den neuen Mitgliedsstaat sozusagen "über Nacht" ein erhöhter und neuartiger Regulierungs- und Kontrollbedarf

---

<sup>162</sup> vgl. Kap. C 2., S. 174 bzw. Fn. 119.

<sup>163</sup> vgl. ebd., S. 176ff.; Dies ist seit der so genannten Sicheren-Drittstaaten-Regelung ein (mit-) entscheidendes Kriterium für die Asylgewährung geworden, womit, zumindest scheinbar, der *Fluchtweg* gegenüber dem *Fluchtgrund* in den Vordergrund gerückt worden ist.

<sup>164</sup> Der personelle "Mangel", der sich zum Zeitpunkt der Erhebung darin geäußert hat, dass das BAA zu dieser (Anfangs-) Zeit österreichweit, d.h. inklusive der Außenstellen, über lediglich 140 Mitarbeiter verfügt hat, wurde jedoch bereits damals nach Auskunft Leitung des dortigen Dublin-Referats "in der Regel" kompensiert durch einen "guten Draht zu den Quellen der Sicherheitsbehörden", die dem BAA unter anderem auch "gute" Informationen über Schleuserouten geliefert hätten, so dass die Routenermittlung eben, gerade im Vergleich zum deutschen Fall, "im Prinzip extern" stattfinden würde; vgl. EG A 8, S. 4f.

ergeben hatte, der infolge des In-Kraft-Tretens des DÜ zwei Jahre später noch einmal gesteigert worden war, da sich dessen Auswirkungen nun auch in einer plötzlichen Verdoppelung der Bewerberzahlen im Jahr 1998 niederschlugen.

	Österreich	Deutschland	Großbritannien <sup>165</sup>
1983	5.900	19.737	4.300
1984	7.200	35.278	4.200
1985	6.724	73.832	6.200
1986	8.639	99.650	5.700
1987	11.406	57.379	5.900
1988	15.790	103.076	5.700
1989	21.822	121.318	16.800
1990	22.789	193.063	38.200
1991	27.306	256.112	73.400
1992	16.238	438.191	32.300
1993	4.744	322.599	28.000
1994	5.082	127.210	42.200
1995	5.920	127.937	55.000
1996	6.990	116.367	27.900
1997	6.720	104.353	32.500
1998	13.805	98.644	58.000
1999	20.030	95.110	91.000
2000	18.284	78.760	98.000
2001	30.135	85.533	88.300

Tab. 5: Asylanträge in den drei Vergleichsstaaten 1983-2001

*Quellen:* IGC, Genf (Jahresberichte); UNHCR, Genf; eurostat, Luxemburg (2002, S. 6).

Zum gleichen Zeitpunkt begann auch in Großbritannien eine sprunghafte Steigerung der Asylbewerberzahlen, das zur Jahrtausendwende erstmals deutlich mehr Anträge als Deutschland verzeichnete und es damit seitdem als "beliebtesten" europäischen Ziel-Staat für Flüchtlinge abgelöst hatte.<sup>166</sup> Im Gegensatz zum österreichischen Fall, wo zumindest auch die

<sup>165</sup> Die Zahlen für Großbritannien schließen asylberechtigte Familienangehörige ("dependants") mit ein.

<sup>166</sup> vgl. für die Verdreifachung der Bewerberzahlen von 1997 bis zum Jahr 2000 sowohl in Österreich als auch in Großbritannien sowie für den entsprechenden Rücklauf in Deutschland im gleichen Zeitraum die vorangestellte Tab. 5.

Entwicklung zum Haupt-*Abnehmer* von "Dublin"-Fällen ein Ausschlag gebender Faktor dafür gewesen ist, dass sich das Land zunehmend vom Transit- zum (ungewollten) Ziel-Staat entwickelt hat, wurde dieser "Boom" in Großbritannien aber weniger durch die(se) europäische Rechtslage ausgelöst, sondern fußt vielmehr auf "internen" staatlichen Spezifika: Zum einen wirken sowohl die relative britische Freizügigkeit "nach innen"<sup>167</sup> als auch die vergleichsweise intensiveren traditionellen und/oder familiären Bindungen bestimmter (Commonwealth-) Herkunftsnationalitäten als "pull-Faktor";<sup>168</sup> zum anderen hatte die zumindest bis dato spezifisch "großzügige" britische Auslegung der GFK<sup>169</sup> *zusätzlich* dazu geführt, dass "Dublin" dadurch faktisch zum Teil außer Kraft gesetzt worden war, da potenzielle Abnehmer-Staaten wie Deutschland oder Frankreich von britischer Seite wegen ihrer eben umgekehrt "engeren" Flüchtlingsdefinition als "nicht sichere Dritt-Staaten" eingestuft worden sind.<sup>170</sup> In diesem (Sonder-) Fall kann die Asylkontrolle also als relativ "resistent" gegenüber supra-staatlichen Regelungen beschrieben werden. Nicht zuletzt deshalb gilt "Dublin" in Großbritannien auch als weitest gehend "gescheitert".<sup>171</sup>

In Österreich wurde das DÜ hingegen auch deshalb als relativ "brauchbare" gemeinsame Arbeitsgrundlage bewertet, da das Land in seiner Eigenschaft als Haupt-*Abnehmer* von "Dublin"-Fällen eben ganz im Gegensatz zu Großbritannien als, zumindest *potenzieller*, Haupt-*Abgeber* in weitaus stärkerem Maße zu seiner Anwendung gezwungen war und ist. Dabei hätte es nach damaliger Einschätzung der dafür zuständigen Stelle im Wiener BAA zwar von der "Grundidee" her durchaus etwas "für sich", gleichzeitig wurde aber von bestimmten "Problemen" bezüglich seiner Umsetzung und "punktuellen" Schwierigkeiten etwa in Bezug auf die Verfahrensdauer bei der Einreichung und Bearbeitung der Rücküberstellungsanträge berichtet, die durch ein entsprechendes EU-Abkommen "abgestellt" werden müssten.<sup>172</sup> So sollte etwa, nicht ganz ohne administrativen Eigennutz (ML), das Prinzip der "Hauptverantwortlichkeit" eingeführt werden und, solange das Problem der unterschiedlichen "Belastung" der (Mitglieds-) Staaten "noch weiterhin" bestehen würde, sollten zumindest die vergleichsweise "hoch" belasteten Staaten durch den so genannten

---

<sup>167</sup> vgl. Kap. D 3.

<sup>168</sup> wie man in der traditionellen Migrationsforschung sagen würde.

<sup>169</sup> im Sinne der Anerkennung auch nicht-staatlicher Verfolgung (vgl. Fn. 214 in Kap. C 2.2), die inzwischen aber auch in anderen Staaten "salonfähig" geworden ist, während umgekehrt die britische Praxis etwas restriktiver geworden ist, so dass man hier durchaus von (neuen) Konvergenzen sprechen könnte.

<sup>170</sup> vgl. dazu bereits Kap. D 2.1.

<sup>171</sup> so zumindest die Experten-Einschätzungen zum Zeitpunkt der Erhebung; vgl. etwa EG C 11, S. 12 oder EG C 7, S. 8f.

<sup>172</sup> vgl. EG A 8, S. 10.

Europäischen Flüchtlingsfond (EFF) "angemessen unterstützt" werden.<sup>173</sup> Desweiteren sollte man sich, so wie es der Amsterdamer "Fünf-Jahres-Plan" im übrigen ja auch vorgesehen hätte,<sup>174</sup> schon allein deswegen darum bemühen, "einheitliche" Asyl- und auch Sozialstandards zu schaffen, damit "Anreize" bzw. Präferenzen für bestimmte (Ziel-) Länder "ganz wegfallen" und beispielsweise auch "persönliche Interessen" des Asylbewerbers, die etwa auch durch "Netzwerke" bestimmt sein könnten, dadurch minimiert werden, dass im Prinzip unabhängig davon, um welchen Staat es sich handelt, in dem ein Antrag gestellt wird, immer "das selbe Ergebnis" antizipierbar ist.<sup>175</sup>

Diese durchaus im Sinne der EU gedachten *politischen* Zielvorstellungen, die aber natürlich auch eine arbeitserleichternde Rückwirkung auf die, in diesem Fall österreichische *behördliche* Praxis versprechen, wurden zwar, wohl nicht zuletzt deswegen, mit einiger Leidenschaft vorgetragen, gleichzeitig wurde aber klargestellt, dass es sich dabei um noch "sehr weit" entfernte "Zukunftsmusik" handeln und es, zumindest zum damaligen Zeitpunkt, auch "keine Alternative" zum, wenn auch verbesserungswürdigen, DÜ geben würde. So wäre etwa eine Verteilung der Asylbewerber nach einem europäischen Quotensystem, das zum Zeitpunkt der Erhebung in der Diskussion stand, "noch sehr viel zufallsabhängiger" als "alles andere". Durch den Komparativ wird hier aber gleichzeitig auch das nicht ganz reibungslose bzw. "zufallsfreie" Funktionieren des DÜ konzediert, dessen Zweck ja gerade darin besteht, solche im Prinzip unvermeidbaren zufälligen Verteilungen eben zumindest in bestimmten Grenzen (!) zu halten. Dabei ist andererseits m.E. gerade der Fall Großbritannien ein gutes Beispiel dafür, dass sich Asylbewerber nach wie vor, und eben völlig unabhängig von einer supra-staatlichen Verteilungs-Regelung wie "Dublin", die sich ja, zumindest idealiter, an den Bedürfnissen der Staaten und nicht der Bewerber orientiert, eben *nicht* zufällig, bei der "Wahl" ihres Ziel-Landes an bestimmten personalen Netzwerken und/oder Familienbanden orientieren. Gleichwohl zwingt das DÜ sie aber dazu, ihr eigentlich "gewähltes" Ziel auf "geschleustem" Wege zu erreichen und als "zufällig" zu etikettieren. Die dem zumindest der Absicht nach entgegenwirkende oder ausgleichende "Umverteilung" von Asylbewerbungen qua "Dublin" erbrachte zum Zeitpunkt der Erhebung in den drei Vergleichsstaaten die in der folgenden Tabelle (6) zusammengefassten Ergebnisse.

---

<sup>173</sup> vgl. ebd., S.10f. sowie zum EFF Fn. 355 in Kap. B 2.2.

<sup>174</sup> vgl. ebd.

<sup>175</sup> vgl. EG A 8, S. 11.



<i>Anträge</i>	Österreich	Deutschland	Großbritannien
<b>1998</b>			
<u>Gesendet</u>	264	3.479	2.493
<i>Nach</i>	<i>Italien, Deutschland, Griechenland</i>	<i>Italien, Frankreich, Österreich</i>	<i>Deutschland, Frankreich, Belgien</i>
<i>Akzeptiert</i>	76	1.682	1.950
<i>Überstellungen</i>	21	809	876
<u>Erhalten</u>	1.303	12.044	139
<i>Von</i>	<i>Deutschland, Niederlande, Frankreich</i>	<i>Niederlande, Großbritannien, Schweden</i>	<i>Irland, Belgien, Niederlande</i>
<i>Akzeptiert</i>	688	9.263	84
<i>Überstellungen</i>	340	3.054	65
<b>1999</b>			
<u>Gesendet</u>	1.272	5.960	2.202
<i>Nach</i>	<i>Frankreich, Italien, Deutschland</i>	<i>Italien, Frankreich, Österreich</i>	<i>Deutschland, Frankreich, Niederlande</i>
<i>Akzeptiert</i>	912	2.819	1.679
<i>Überstellungen</i>	64	1.720	883
<u>Erhalten</u>	2.220	8.213	163
<i>Von</i>	<i>Deutschland, Niederlande, Schweden</i>	<i>Niederlande, Großbritannien, Belgien</i>	<i>Irland, Frankreich, Deutschland</i>
<i>Akzeptiert</i>	1.317	7.652	86
<i>Überstellungen</i>	955	3.403	38
<b>2000</b>			
<u>Gesendet</u>		3.917	1.790
<i>Nach</i>		<i>Italien, Frankreich, Österreich</i>	<i>Deutschland, Frankreich, Niederlande</i>
<i>Akzeptiert</i>		3.651	1.391
<i>Überstellungen</i>		2.142	297
<u>Erhalten</u>		7.247	131
<i>Von</i>		<i>Niederlande, Belgien, Großbritannien</i>	<i>Frankreich, Irland, Deutschland</i>
<i>Akzeptiert</i>		5.662	58
<i>Überstellungen</i>		2.008	29

Tab. 6: "Dublin"-Fälle in den drei Vergleichsstaaten 1998-2000

*Quellen:* Danish Refugee Council, Kopenhagen; BAFI, Nürnberg; BAA, Wien.

Unter dem Eindruck der seit 1997 nicht zuletzt im Zusammenhang mit der In-Kraft-Setzung von "Dublin" rapide angestiegenen Asylbewerberzahlen in Österreich hatte sich zum Zeitpunkt der Erhebung zwischen dem dortigen "neuen" BAA und dem "alten" deutschen

BAFI ein geradezu "symbiotisches" Angebot/Nachfrage-Verhältnis herauskristallisiert.<sup>176</sup> Dabei lag und liegt der weiter oben bereits erwähnte fehlende, oder besser: im Vergleich zum deutschen Fall *engere* Erfahrungshorizont der österreichischen Asylkontrolle<sup>177</sup> neben der bis dahin eben wesentlich geringeren Fallzahl wohl auch in der erst späten Auslagerung einer eigenständigen Asylbehörde aus dem dortigen BMI begründet, das noch bis zum neuen Asylgesetz 1997 (allein-) verantwortliche Berufungsbehörde in Asylangelegenheiten gewesen war und dem gegenüber das BAA seitdem zwar formal "selbstständig", aber immer noch faktisch "unterstellt" ist in dem Sinne, dass das BMI weisungsbefugt ist und das BAA dann "lediglich" die entsprechenden Verfahren *durchführt*, aber eben nicht auch selbst einleitet. Während darüber hinaus die so genannte Abteilung Asylangelegenheiten des BMI auch für solche internationalen politischen Aufgaben zuständig ist, die über den Rahmen der EU hinausgehen, ist das BAA vor allem auf der "europäischen" inter-administrativen Arbeitsebene tätig, was aber nach damaliger Auskunft seiner Leitung keinesfalls bedeuten würde, dass es zwischen BMI, sozusagen als "Oberbehörde", und BAA, als deren auf Verfahrensdurchführung spezialisierte "Unterabteilung", keine engen, auch inhaltlichen Kontakte gibt,<sup>178</sup> was wiederum anhand von Verlauf und Inhalt der an beiden Orten durchgeführten Gespräche bestätigt werden kann.<sup>179</sup>

Der Vorbildcharakter des (ehemaligen) deutschen BAFI für das österreichische BAA wird neben der starken organisationsstrukturellen Abhängigkeit vom Innenministerium auch dadurch relativiert, dass im Vergleich zum deutschen Fall, wo eben nahezu alle Asylangelegenheiten zentral im BAFI bzw. heutigem BAMF gebündelt sind, etwa die Reisewegsermittlung anderen Behörden überlassen wird. Die "Abgabe" der Zuständigkeit bzw. Verantwortung für diesen Bestandteil der Kontrolltätigkeit an Polizei- und/oder Sicherheitsbehörden durch das BAA wird aber dann durch eine entsprechend, und dann auch: notwendig stärker als in Deutschland, ausgeprägte Kooperation mit eben jenen Behörden, wieder an die eigene Arbeit rückzubinden versucht. Entsprechend wurde zum Zeitpunkt der Erhebung seitens des BAA Wert auf die Feststellung gelegt, dass eine solche Auslagerung "gewisser Dinge" nicht "hierarchiebedingt", sondern, unter anderem aufgrund fehlender personeller Kapazitäten, rein "pragmatisch begründet" wäre.<sup>180</sup> "Nicht einmal" für die Umsetzung des DÜ insgesamt hätte es zunächst bzw. in der Anfangszeit Ende 1997

---

<sup>176</sup> vgl. bereits Kap. B 2.1, S. 121f.

<sup>177</sup> vgl. ebd.

<sup>178</sup> vgl. EG A 8, S. 6.

<sup>179</sup> Vgl. ebd. sowie auch EG A 1, S. 7.

<sup>180</sup> vgl. EG A 6, S. 5f.

zusätzliches Personal, geschweige denn eine eigene Abteilung gegeben, so dass dieses neue, "übernommene" Aufgabenfeld einfach von anderen "miterledigt" worden wäre.<sup>181</sup> Mit einer rasanten und kontinuierlichen Steigerung der "Dublin-Fälle" stieg dann aber auch entsprechend der Arbeitsaufwand und es kam schließlich zur Einrichtung des seitdem auch personell stetig wachsenden Referats.<sup>182</sup> Was die Organisationsstruktur anbetrifft, so ist die Differenz zwischen dem "gewachsenen" deutschen BAFI und der österreichischen "Notlösung" BAA zwar evident, doch bezüglich der "Dublin"-Folgen lassen sich auch bestimmte Gemeinsamkeiten feststellen: So waren beide Behörden dazu gezwungen, eigens dafür vorgesehene Abteilungen bzw. "Referate" einzurichten, wobei das BAFI aber, nicht zuletzt begründet durch die initiale Schengen-"Mittäterschaft", darauf wesentlich besser vorbereitet war und das BAA von der Entwicklung nahezu "überrollt" wurde.

Zumindest auf dem Kontinent wird sich also bei der Asylkontrolle trotz der oben beschriebenen infra- und organisationsstrukturellen Differenz und aus bestimmten Sachzwängen heraus, die ihre Ursache wiederum in der supra-staatlichen Entwicklung der EU haben, aktiv um eine Annäherung bemüht im Sinne einer guten, wohlgerneht inter-administrativen, und nicht unbedingt: zwischen-staatlichen Zusammenarbeit. Dies zeigt, dass eine zunächst als europäischer Sachzwang wahrgenommene Regelung, also ein "Problem", das die Politik diesen Behörden aus deren Sicht bereitet, sich als Gelegenheit für staatliche Verwaltungen entpuppt, sich über die Zusammenarbeit sozusagen weiterzuentwickeln und neue Arbeits-, Kooperations- oder auch Zuständigkeitsfelder zu etablieren. Und das paradoxerweise auf Grundlage eines Übereinkommens, dass die Zuständigkeit ja gerade nur bei *einem* Staat angesiedelt wissen möchte. Aber eben diesen zu ermitteln, das ist wiederum Aufgabe von allen, oder, um es eben paradox zu formulieren: dafür sind dann wiederum alle *zuständig*. Es gibt hier also, von der supra-staatlichen politischen Ebene ausgehend, einen recht deutlichen Koordinierungs- und Konvergenzzwang, den die Behörden für letztlich eigene Zwecke etwa der Arbeitserleichterung oder Effizienzsteigerung, oder aber auch ganz einfach als *zusätzliche* Legitimation für ihre eigene Tätigkeit durchaus zu nutzen wissen.

---

<sup>181</sup> vgl. ebd., S. 6.

<sup>182</sup> so hätte es bei den in Österreich quartalsmäßig abgerechneten DÜ-Statistiken auch schon mal Steigerungen um "etwa 100 Prozent" pro Quartal gegeben, was dann eben auch ein "personelles Wachstum" der Abteilung nach sich gezogen hätte (vgl. ebd.), in der zum Zeitpunkt der Erhebung zehn Personen beschäftigt waren.

#### 4. Arbeitsplatzkontrolle: "Heilige Kuh" nationalstaatlicher Souveränität?

Zum einen findet die (versuchte) Aufdeckung der so genannten illegalen Ausländerbeschäftigung im Unterschied zur *Asyl*kontrolle, zumindest in allen drei hier untersuchten Fällen ausschließlich im Rahmen rein staatlicher politischer Vorgaben statt und ist, zumindest bislang, auch keinerlei nennenswertem supra-staatlichen Konvergenz- und/oder Kooperationsdruck ausgesetzt. Zum anderen ergeben sich in diesem somit rein "nationalen" Kontrollfeld auch im Gegensatz zur *Grenz*kontrolle keine signifikanten Überschneidungen mit den Tätigkeiten der Behörden anderer Staaten. Denn da die Arbeitsplatzkontrolle in der Regel stets *auf* einem staatlichen Territorium bzw. *in* einem Landesinnern stattfindet, werden die Arbeitsplatzkontrolleure kaum zu jener grenzüberschreitenden Akkordierung ihrer Arbeit gezwungen, wie dies in den beiden anderen hier untersuchten Kontrollbereichen mehr (*Asyl*) oder weniger (*Grenze*) der Fall ist.

Die "nationale" Resistenz gegenüber supra- und/oder inter-staatlichen Kooperations- oder zumindest Koordinationszumutungen im Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* und der damit verknüpften *Arbeitsplatzkontrolle* liegt strukturell auch darin begründet, dass sich diese Tätigkeit auf einen durch den je nationalen Arbeitsmarkt vermittelten *Zweit*zugang von Migranten eben auf einen *nationalen Arbeitsmarkt* bezieht, der ihren *Erst*zugang auf ein entsprechendes *staatliches Territorium* in Form einer rein physischen Überschreitung von Staatsgrenzen sowohl zeitlich als auch kontrolltechnisch nachgeordnet ist. Insofern sind die Bedingungen und Möglichkeiten der Arbeitsplatzkontrolle zwar einerseits wesentlich "begrenzter" als dies für die anderen Kontrollbereiche der Fall ist. Andererseits lässt sie sich aber, gerade *weil* sie sich über einem durch bestimmte staatliche Parameter abgesteckten Rahmen nicht hinaus bewegt und ihre Aufgaben, Methoden und Ziele im nationalen Rahmen vergleichsweise klar definiert sind, relativ gut "eingrenzen" und ist somit überschaubarer und entsprechend auch vergleichsweise "leichter" zu erforschen.

Dabei hat sich im Rahmen des hier gewählten Forschungsdesigns herausgestellt, dass dieses rein nationalstaatlich "beackerte" Kontrollfeld Arbeitsmarkt bzw. -platz in den beiden kontinentaleuropäischen Fällen Deutschland und Österreich wesentlich stärker auch *politisch* reguliert ist als in Großbritannien, wo es in dem Sinne *dereguliert* ist, dass entsprechende Kontrollen überhaupt nur unter der Voraussetzung durchgeführt werden *dürfen*, dass bereits

im Vor(kontroll)feld ein konkreter Verdacht gegen eine bestimmte Person besteht. Erst dann ist es erlaubt, nach dieser Person eben *auch* an einem potenziellen Arbeitsplatz *gezielt* zu fahnden.<sup>183</sup> Demgegenüber *verdachtsunabhängige* Arbeitsplatzkontrollen, wie sie in den beiden anderen Fällen als wichtiger Bestandteil der dortigen Migrationskontrolle explizit erlaubt und üblich sind, sind den britischen Behörden hingegen ausdrücklich untersagt, was man freilich umgekehrt auch gerade als, dann aber eben *negative* Regulierung bezeichnen könnte.

In Hinblick auf die beiden anderen, kontinentaleuropäischen Vergleichsfälle hat sich, ähnlich wie in Bezug auf die beiden anderen Kontrollfelder auch, gezeigt, dass hier die organisationstrukturellen Bezüge unterschiedlicher sind, als dies zunächst erwartet worden war. Die verschiedenartige *Makrostruktur* der beiden staatlichen Organisationsgefüge schlägt sich nämlich, ebenso wie in der Asylverwaltung und erst recht in den Feinstrukturen der staatlichen Sicherheits- und Grenzschutzapparate, bereits auch in der *Mikrostruktur* der je nationalen Arbeitsverwaltung nieder: Während diese in der föderalistischen Bundesrepublik in Form einer relativ unabhängigen Behörde nicht zuletzt auch räumlich aus den politischen Entscheidungszentren ausgegliedert ist (BA), fungiert sie in der demgegenüber eher zentralistisch strukturierten österreichischen Republik als direkte Unterabteilung des entsprechenden, für politische Entscheidungen zuständigen Wiener (Innen-) Ministeriums (ZAI).<sup>184</sup>

Dabei hat es in Österreich die Kontrolle von "Fremden" auf dem Arbeitsmarkt, ganz im Gegensatz zur "neuen", mehr oder weniger supra-staatlich induzierten oder zumindest beeinflussten Grenz- und Asylkontrolle, in der zum Erhebungszeitpunkt und auch heute noch bestehenden Form bereits lange *vor* dem Fall des so genannten "Eisernen Vorhangs" gegeben. Während dort also nach wie vor die Arbeitsverwaltung auch für die Aufdeckung der illegalen Ausländerbeschäftigung zuständig ist, wurde diese Aufgabe in Deutschland aber inzwischen aus dem Zuständigkeitsbereich der Nürnberger Zentralbehörde extrahiert und allein den Zollverwaltungen übertragen, so dass erstere sich anstelle der *Arbeitsverhinderung* fortan auf ihre Kernaufgabe der *Arbeitsvermittlung* (zurück) besinnen kann.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> vgl. dazu auch Kap. D 3.

<sup>184</sup> vgl. Kap. B 3.2.

<sup>185</sup> vgl. dazu genauer Kap. C 3.2 und dort insbes. Fn. 278.

## Schluss: Migrationskontrolle als nationale administrative Praxis

Konfrontiert man die im Rahmen dieser Arbeit konkret empirisch untersuchten Modi operandi der Migrationskontrolle(n) in den drei ausgesuchten (mittel-) europäischen Staaten (B, C und D) mit den einleitend angestellten allgemeinen theoretischen Überlegungen,<sup>186</sup> so lässt sich feststellen, dass es sich in allen drei Fällen lediglich um unterschiedliche, natürlich auch in unterschiedlichen politischen Kulturen verwurzelte Versionen oder Varianten des eingangs beschriebenen Grundkreislaufs handelt.<sup>187</sup> Dabei unterscheiden sie sich zum einen in Hinblick auf ihren Differenzierungsgrad, was a) die Organisation, b) die (Kontroll-) Felder und c) die Praxis der jeweiligen Migrationskontrolle(n) anbetrifft;<sup>188</sup> und zum anderen hinsichtlich der auf die drei verschiedenen Kontrollfelder bezogenen Intensität(en) und Dichte(n) der eben dort durchgeführten Kontrolltätigkeiten.<sup>189</sup>

In Hinblick auf den jeweiligen Grad der organisationsstrukturellen (Binnen-) Differenzierung der an der Migrationskontrolle beteiligten Behörden lässt sich auf Grundlage der durch die Untersuchung gewonnenen Befunde feststellen, dass dieser im deutschen Fall (C) am höchsten einzustufen ist. Die dortige inhaltliche "Aufteilung" und regionale Zersplitterung der entsprechenden Zuständig- und Verantwortlichkeiten, die sich von der inhaltlichen wie lokalen "Bündelung" eben dieser im österreichischen Fall (B) bzw. im dortigen BMI mit seinen gleichwohl verschiedenen entsprechenden Unterabteilungen signifikant unterscheidet, korrespondiert dabei mit der beinahe ebenso hohen Differenzierung zwischen den drei untersuchten Kontrollfeldern, wobei eben BGS und BKA um die Grenzkontrolle(n) konkurrieren,<sup>190</sup> das BAMF bzw. vormals BAFI über die Kontrollhoheit im Asylbereich verfügt und schließlich (zum Erhebungszeitpunkt) die BA bzw. (nunmehr) der Zoll für die Arbeitsplatzkontrolle zuständig und verantwortlich zeichnet. Entsprechend unterschiedlich ist auch die Art und Weise der darauf jeweils bezogenen Kontrollpraxen, wobei der deutsche Grenzschutz im polizeilichen und/oder geheimdienstlichen, die Arbeitsplatzkontrolle im vergleichsweise "zivilen" und die Asylkontrolle im eher verwaltungstechnischen Modus gehalten ist.

---

<sup>186</sup> vgl. Kap. A 1.

<sup>187</sup> vgl. die dortige Abb. 1, S. 9.

<sup>188</sup> wie dies im Folgenden spezifiziert und in Tab. 7 zusammengefasst wird.

<sup>189</sup> was wiederum in Tab. 8 (noch) weiter unten summarisch dargestellt ist.

<sup>190</sup> vgl. Kap. C 1.1.

Während in Österreich beim dortigen tri-administrativen Grenzschutz noch eine militärische Komponente hinzukommt, die Asylkontrolle aber weniger bürokratisiert erscheint und damit der Praxis der Arbeitsplatzkontrolle noch eher ähnelt als in Deutschland, werden im britischen Fall (D) alle drei Kontrollfelder gleichermaßen in einem zumindest formal unbewaffneten, "zivilen" Modus bearbeitet.<sup>191</sup> Deshalb ist der dortige Differenzierungsgrad sowohl zwischen den Kontrollpraxen als auch zwischen den darauf bezogenen Kontrollfeldern als niedrig einzustufen.<sup>192</sup> Denn durch die starke Fokussierung auf die Grenz(punkt)kontrolle verschwimmen hier die (Sach-) "Grenzen" zwischen primärer Erstzugangskontrolle zum Territorium und sekundärer Kontrolle des Zweitzugangs zum einen vermittelt über das Asylrecht und zum zweiten über den ohnehin kaum kontrollierten Arbeitsmarkt. Im Unterschied zum diesbezüglich hoch differenzierten deutschen, aber auch vergleichsweise stark differenzierten österreichischen Fall gehen in Großbritannien nahezu sämtliche Migrationskontrolltätigkeiten in der alles dominierenden territorialen Zugangskontrolle auf bzw. "unter". Entsprechend ist auch die organisationsstrukturelle Differenzierung der britischen Migrationskontrolle als eher gering einzuschätzen, indem sie sich auf die regionale Untergliederung des IS in seiner Eigenschaft als zivile Durchführungseinheit des IND beschränkt.

Differenzierungsbereich	Österreich	Deutschland	Großbritannien
Kontrollpraxen	+ (eher hoch)	+ + (hoch)	- - (niedrig)
Kontrollfelder	+ (eher hoch)	+ + (hoch)	- - (niedrig)
Organisation	+ (eher hoch)	+ + + (sehr hoch)	- (eher niedrig)

Tab. 7: Differenzierungsgrade der nationalen Migrationskontrolle

Art und Struktur der jeweils auf diese mehr (Deutschland) oder weniger (Großbritannien) differenzierte und differenzierende Weise in den drei Kontrollfeldern agierenden Behörden der drei Vergleichsstaaten unterscheiden sich nicht zuletzt auch auf der (historischen) Grundlage der jeweils unterschiedlichen Traditionen staatlicher Organisationsformen

<sup>191</sup> vgl. Kap. D 1.1.

<sup>192</sup> vgl. folgende Tab. 7.

voneinander. So zwingt etwa im deutschen Fall die *föderalistisch* geprägte Staatsstruktur einzelne (Exekutiv-) Behörden, die, jeweils für sich genommen, relativ autonom und *selbstkoordiniert* in Hinblick auf ihre je spezifischen Aufgabengebiete und entsprechenden (Aus-) Gestaltungsmöglichkeiten agieren, zu einem (oftmals ungleichen) Zusammenspiel, das eben aufgrund der starken strukturellen Unabhängigkeit jeder einzelner dieser Organisationen, zum einen vom Staat bzw. der Regierung, zum anderen aber auch von-einander, wesentlich mehr "Reibungsverluste" erzeugt, als dies etwa in Österreich der Fall ist. Dort verläuft auf Basis der eher *zentralistisch* geprägten Staatsstruktur die Kooperation bzw. treffender: das In-, Unter- und Miteinander-Wirken der verschiedenen Behörden schon allein deswegen ungleich "harmonischer", da diese als jeweils sozusagen "verlängerte Arme" der entsprechenden Ministerien vergleichsweise *fremdkoordiniert* (zusammen-) arbeiten.

Derartige signifikante formale wie inhaltliche Differenzen zwischen den beiden deutschsprachigen, kontinentaleuropäischen Vergleichsfällen waren im ursprünglichen Forschungsdesign, in dessen komparativem Rahmen Österreich als "most similar" und Großbritannien als "most different case" gegenüber Deutschland gewählt wurden, unterschätzt worden. Sie wurden nicht zuletzt auch von den dortigen Gesprächspartnern selbst, zum Teil auch bereits in vergleichender Weise, thematisiert und bezogen sich sowohl auf den, kybernetisch formuliert, "input" der Migrationskontrolle in Form von Anzahl und Art der daran beteiligten Behörden bzw. deren Personal- und Organisationsstruktur, als auch auf deren "output" in Form von Kontrollergebnissen als Indikatoren für die Intensität der Maßnahmen einerseits und die Effizienz der unterschiedlichen Verfahren in den jeweiligen Kontrollfeldern andererseits.

Dabei hat sich herausgestellt, dass die Kontrollintensität *in der Summe* bzw. auf alle drei Kontrollfelder zusammengefasst bezogen zwar im deutschen Fall am höchsten einzustufen ist, die primäre territoriale Zugangs- bzw. Grenzkontrolle jedoch in Österreich aufgrund der stark ausgeprägten polizeilichen und additionalen militärischen Komponente ungleich verdichteter erscheint. Dies mag aber, zumal zum Zeitpunkt der Erhebung, auch ursächlich damit zusammenhängen, dass sich Österreich als vergleichsweise neuer "Schengen-Frontstaat" auch entsprechend neuen Herausforderungen in Bezug auf den Grenzschutz zu stellen hat(te), während die demgegenüber "alte" Arbeit des deutschen BGS eher als "business as usual" fortgeführt wurde und wird. Für die österreichischen Behörden auch relativ neu, jedoch aufgrund des europäischen Harmonisierungsdrucks weniger einzigartig als die dortige



Grenzkontrolle, war und ist die dezidierte Kontrolle der Asylzuwanderung, die sich zum Untersuchungszeitpunkt unter dem Eindruck der allmählichen Transformation vom "alten" Transit- zum "neuen" Zielstaat für Migranten in ihrer beginnenden Aufbauphase befunden hatte. Ihr Aufbau wurde und wird unterstützt vom, auch hier wiederum sehr viel älterem und entsprechend erfahrenerem deutschen Bundesamt (BAFl bzw. BAMF), das für ein über Jahrzehnte hinweg etabliertes, sehr kontrollintensives (Flüchtlings-) An-, bzw. angesichts der niedrigen Anerkennungsquoten eher: *Aberkennungswesen* steht.<sup>193</sup>

Mit Ausnahme der Arbeitsplatzkontrollen, die auch in Österreich bereits länger und verdachtsunabhängig, wenn auch etwas weniger häufig und intensiv als in Deutschland durchgeführt werden, kann die österreichische Migrationskontrolle *insgesamt* und insbesondere im Vergleich zum eher traditional geprägten deutschen Fall als *im Wandel begriffen* charakterisiert werden. Gegenüber beiden kontinentaleuropäischen Vergleichsfällen gleichermaßen bildet der britische (Sonder-) Fall eine kontrastive Ausnahme, da durch die geografisch induzierte Fokussierung des gesamten Kontrollapparats auf die entsprechend intensive Grenz(punkt)kontrolle hier die Asylzuwanderung eher und zudem auf im doppelten Sinne "zivile" Art und Weise (mit-) verwaltet wird und die ohnehin nur verdachtsabhängig möglichen Arbeitsplatzkontrollen im Inland weitest gehend marginalisiert werden.<sup>194</sup>

Kontrollfeld	Österreich	Deutschland	Großbritannien
1. Grenze	++ (hoch)	+ (eher hoch)	+++ (sehr hoch)
2. Asyl	+ (eher hoch)	+++ (sehr hoch)	- (eher niedrig)
3. Arbeitsplatz	+ (eher hoch)	++ (hoch)	-- (niedrig)

Tab. 8: Kontrollfelder und nationale Kontrollintensitäten

Unabhängig von den unterschiedlichen nationalen Formen und Ausprägungen der Migrationskontrolle fußt der Auf- und/oder Ausbau entsprechender Kontrollapparate in allen drei hier untersuchten Fällen gleichermaßen auf einer vermuteten und/oder erfahrenen Zunahme irregulärer Grenzüberschreitungen. Die so genannte und gemachte "illegale"

<sup>193</sup> vgl. dazu ausführlich Kap. C 2 sowie den Vergleich zusammenfassend die weiter unten nachfolgende Tab. 8.

Migration wurde dabei ebenso in allen Fällen nahezu gleichgesetzt oder zumindest stark verknüpft mit dem Phänomen der so genannten organisierten Schleusungskriminalität, die eben einen Großteil aller irregulärer Grenzübertritte erst ermöglicht. Dabei wurde dann auch seitens der Gesprächspartner oft und gerne darauf hingewiesen, dass es sich um eine äußerst marktförmig und hochgradig organisierte Form der "illegalen" Migration handelt, die, so ist aus theoretischer Perspektive zu ergänzen, in ihrer Eigenschaft als Dienstleistungsangebot für Migranten ein funktionales Äquivalent für Reisebüros bildet. Den Markt für diese Art der "geschleusten" Migration kann es aber nur deswegen in seiner, zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung noch expansiven und hochgradig komplexen und differenzierten (Organisations-) Form geben, weil eben gerade die praktische Migrationskontrolle auch immer wieder neue Anlässe und Möglichkeiten schafft, sie, im wahrsten Sinne des Wortes, zu *unter-wandern*.

Obwohl oder gerade weil die so genannte "illegale" Migration kein kompaktes homogenes Phänomen darstellt, sondern vielmehr ein polykontexturales Geschehen, dass empirisch nicht genau bestimm- und fassbar ist und somit sozusagen naturgemäß undeutlich bzw. opak bleiben muss, verwenden die untersuchten Behörden das so genannte "Schleusertum" als organisationsinduzierte Polemik, die es ihnen eben erlaubt, daraus nichtsdestotrotz etwas (vermeintlich) "Fassbares" zu machen, auf dessen Grundlage bestimmte, für eine Organisation lebensnotwendige Entscheidungen getroffen werden können.<sup>195</sup> Dadurch, dass "Schleuser" genau jene politische Verbindlichkeiten und Rechtsgültigkeiten systematisch unterlaufen, an denen sich Organisationen in ihrem formal "rationalen" Entscheidungshandeln orientieren, werden sie zum Gegenstand der Kontrolle. Andererseits entstehen und kristallisieren an derartigen Migrationen eben jene Behörden, die sich genau dafür zuständig und verantwortlich erklären, und *für diese* immer wieder neuartige Möglichkeiten, sich zu konsolidieren, zu expandieren, Zuständig- und Verantwortlichkeiten anzuziehen oder auch abzustoßen.<sup>196</sup>

Summa summarum kann auf Basis der systematischen und vergleichenden Auswertung der aus den drei Fallstudien extrahierten Befunde geschlossen werden, dass die Divergenzen in Bezug auf die unterschiedlichen nationalen (Verwaltungs-) Profile der Migrationskontrolle gegenüber möglichen Konvergenzen dominieren. Resistenzen gegenüber supra-staatlichen

---

<sup>194</sup> vgl. (wiederum) folgende Tab. 8.

<sup>195</sup> zum (Bedingungs-) Verhältnis von Organisation und Entscheidung vgl. auch Luhmann 2000b.

<sup>196</sup> Letzteres etwa in den Fällen, wo der *praktische* Kontrollapparat an seine Kapazitäts- und Komplexitätsgrenzen stößt und daher eine *politische* Legalisierung genau jener "illegaler" Migranten erwogen wird, die durch den selben Apparat erst zu solchen gemacht worden waren.

Rahmungsversuchen insbesondere im Asyl- und Grenzbereich sind zwar vor allem aufgrund bestimmter geografischer Parameter mal mehr (Großbritannien) und mal weniger (Deutschland und Österreich) ausgeprägt, doch in allen drei Fällen evident. Nichtsdestotrotz kann aber bezüglich der Frage, *wie* und *für wen* Migration jeweils auf welche Art und Weise zu einem *praktischen* Kontrollproblem wird, festgestellt werden, dass die Kontrollfelder Asyl und Grenze im Gegensatz zum Kontrollfeld Arbeitsmarkt zumindest *auch* als *europäisches*, aber eben in erster Linie: *politisches* Kontrollproblem zumindest *wahrgenommen* werden. Die nationalen Eigenheiten der jeweiligen Kontrollpraxen bleiben aber entweder "traditional" davon weitest gehend unberührt (Großbritannien) oder umgekehrt damit verbunden (Deutschland) oder aber werden demgegenüber "im Wandel" sogar explizit damit begründet (Österreich). Insofern kristallisieren auch an jenen staatlichen oder eben supra-staatlichen politischen "Umgebungen" von den im Rahmen dieser Arbeit konkret untersuchten Organisationen in Form von (Migrations-) Kontrollbehörden auf ganz unterschiedliche Arten und auf ganz verschiedene Weisen genutzte Gelegenheitsstrukturen, die es diesen jeweils national spezifisch ermöglichen, die je "eigene" praktische (Kontroll-) Arbeit darin, nicht zuletzt in legitimatorischer Absicht, einzubetten.

## Literaturverzeichnis

### 1. Primärquellen

#### Anmerkung:

Um Duplizierungen zu vermeiden, wurden alle im Fußnotenapparat mit vollständigen bibliografischen Angaben erwähnten Zeitschriften- und Zeitungsartikel, Pressemeldungen, Amts- und Gesetzesblätter hier nicht noch einmal gesondert aufgelistet.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl), 1999: Das Asylverfahren. Das Bundesamt, Informationsbroschüre, Nürnberg.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl), 1999 (b): Asylpraxis, Nürnberg.

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl), 2000 (statistischer Teil: b): Übersicht zu den Prüffällen/ Übernahmeersuchen nach dem Dubliner Übereinkommen, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2004 (a): Migration und Asyl in Zahlen, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2004 (b): Den Menschen im Blick. Schützen. Integrieren, Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (BA), 2000 (statistischer Teil: b): Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Leistungsmissbrauch, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA), 2004: Informationen zur Arbeitsmarktreform, Nürnberg.

Bundesgrenzschutzdirektion (BGS-DIR), 2000: Lagebericht Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität. Jahresbericht 1999, Koblenz.

Bundeskriminalamt (BKA), 2000: Das Schengener Informationssystem (SIS). ZD 33 – SIRENE Deutschland, Jahresbericht 1999, Wiesbaden.

Bundeskriminalamt (BKA), 2001: Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2000, Wiesbaden

Bundesministerium des Innern (BMI), 1998: Bericht über die illegale Migration nach Deutschland, Bonn.

Bundesministerium des Innern (BMI), 1999: Schengen Erfahrungsbericht 1998, Berlin.

Bundesministerium des Innern (BMI), 2001: Polizeiliche Kriminalstatistik 2000, Berlin.

Bundesministerium des Innern (BMI), 2003: Antworten zur Agenda 2010, Berlin.

Bundesministerium für Inneres (BMI), 1999-2004: Zeitschrift "Öffentliche Sicherheit" (BMI/ÖS), Wien.

Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), 1998 (a): 8 Jahre Assistenzeinsatz. Grenzüberwachung durch das Bundesheer, Wien.

Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), 1998 (b): Grenzüberwachung mit Hubschraubern der Luftstreitkräfte, Wien.

Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), 1999: Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Burgenland geht in das 10. Jahr, Wien.

Bundesnachrichtendienst (BND), 2001: Illegale Migration. Pullach.

Bundesnachrichtendienst (BND), 2005: Der Auslandsnachrichtendienst Deutschlands. Berlin – Pullach.

Commission for Racial Equality (CRE), 1979: Workplace Controls – Does Britain really need them?, London.

Einsatzgruppe für die Bekämpfung des Terrorismus, Zentralstelle für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität (EBT-ZBS), 2000 (a)/ Bundesministerium für Inneres (BMI): Organisierte Schlepperkriminalität, Jahresbericht 1999, Wien.

Einsatzgruppe für die Bekämpfung des Terrorismus, Zentralstelle für die Bekämpfung der Schlepperkriminalität (EBT-ZBS), 2000 (b)/ Bundesministerium für Inneres (BMI): Organisierte Schlepperkriminalität, Übersicht 1. Halbjahr 2000, Wien.

EUROPOL, 1999: Annual Report for 1998, Den Haag.

Foreign & Commonwealth Office (FCO), 2001 : About JECU, London.

Foreign & Commonwealth Office (FCO), 1999: Entry Clearance Statistics 1998, London.

Foreign & Commonwealth Office (FCO), 2000 (a): Welcome to Britain. The work of British visa sections overseas, London.

Foreign & Commonwealth Office (FCO), 2000 (b): Entry Clearance Statistics 1999, London.

Foreign & Commonwealth Office (FCO), 2000 (c): Opening of Joint Entry Clearance Unit, London.

Grenzgendarmerie (GGD), 1999/ Bundesministerium für Inneres (BMI): Österreichische Bundesgendarmerie. Entwicklung, Organisation und Aufgaben, Wien.

Home Affairs Committee (HAC), 2001: Border Controls. First Report, London.

Home Office (HO), 1995: Prevention of Illegal Working. Consultation Document, London.

Home Office (HO), 1998: Fairer, Faster and Firmer: A Modern Approach to Immigration and Asylum. CM 4018, London.

Home Office/ Immigration and Nationality Directorate (HO/IND), 2000 (a): Immigration Officers, C/00/0638/011, London.

Home Office/ Immigration and Nationality Directorate (HO/IND), 2000 (b): IND Annual Report 1999, London.

Home Office/ Immigration and Nationality Directorate (HO/IND), 2000 (c): Visa Requirements for the United Kingdom, London.

Home Office/ Immigration Service (HO/IS), 1999: UK Immigration Service. Business Plan 2000-2001, London.

Home Office/ Immigration Service (HO/IS), 2000: Welcome to the South East District, London.

Home Office/ Research, Development and Statistics Directorate (HO/ RDS), 2000: Control of Immigration. Statistics United Kingdom, Second Half and Year 1999, London.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 1999 (a): Future External Borders of the EU, Wien.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 1999 (b): Study on the relationship between organized crime and trafficking in aliens, Wien.

International Organization for Migration (IOM): Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe. A review of the evidence, Genf.

INTERPOL, 1998: Trends in Illegal Migration, in: Organized Crime Bulletin, Vol. 16, Lyon.

Jackson, Keith/ McGregor, Rod, 2000: Control of Immigration. Statistics United Kingdom. First Half 2000, London

Mitteleuropäische Polizeiakademie (MEPA), 2004: Das MEPA-Buch, Wien.

OSCE, 1999: Proposed Action Plan 2000 for Activities to combat Trafficking in Human Beings, Warschau.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Berlin.

Trade Union Council (TUC), 1996: Unfair and Unworkable. The Case against Workplace Race Checks, London.

Zentral-Arbeitsinspektorat (ZAI)/ Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 1999: Die Tätigkeit der Arbeitsinspektion im Jahr 1998, Wien.

Zentral-Arbeitsinspektorat (ZAI)/ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), 2000: Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung. Gegenüberstellung der Kontrollergebnisse der Jahre 1997, 1998 und 1999, Wien.

Zentral-Arbeitsinspektorat (ZAI)/ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), 2001: Kontrolle der illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte nach Bundesländern im Jahr 2000, Wien.

## 2. Sekundärliteratur

Adam, Rudolf, 2004: Organisiertes Schleusertum und die Auswahl des Ziellandes, in: BAMF Schriftenreihe, Bd. 12, Nürnberg, S. 85-95.

Aden, Hartmut, 1998: Europäische Polizeikooperation. Konstruktion und Wandel von Legitimationsfiguren, in: Hitzler/ Peters 1998, a.a.O., S. 65-78.

Alt, Jörg, 1999: Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation 'illegaler' Migranten in Leipzig, i.A. des Jesuit Refugee Service Europe.

Alt, Jörg, 2003: Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex "illegale" Migration.

Anderson, Philip, 1999: In a Twilight World: Undocumented Migrants in the United Kingdom, Aldershot.

Anderson, Philip, 2003: "... Dass Sie uns nicht vergessen". Menschen in der Illegalität in München.

Bachkönig, Wolfgang, 2000: Grenzsicherung durch Bundesheer und Bundesgendarmerie, Wien.

Bartels, Romy/ Schmid, Christian, 2001: Handbuch zum Dubliner Übereinkommen, Wien - Baden-Baden.

Beie, Friedrich, 1982: Illegale Beschäftigung als Ordnungswidrigkeit und Straftatbestand, in: arbeit und beruf 11-12/82, S. 321-358.

Bellers, Jürgen/ Woyke, Wichard (Hrsg.), 1994: Analyse internationaler Beziehungen: Methoden - Instrumente – Darstellungen, Opladen.

Biffel, Gudrun, 1998: Die Entwicklung des österreichischen Migrationssystems, in: Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich: AusländerInnen in Österreich. Migrationspolitik und Integration, Wien, S. 5-10.

Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.), 2002: Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden.

Brandl, Ulrike, 1999: Das österreichische Asylgesetz 1997. Erwartungen und Realität. Eine erste Bilanz, Wien.

Breunig, Wolfgang/ Weber, Bernhard, 1993: Die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Leistungsmißbrauch, in: arbeit und beruf 5/93, S. 133-136.

Brochmann, Grete/ Hammar, Tomas (Hrsg.), 1999: Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies, Oxford-New York.

Brunn, Gerhard, 2002: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart.

Bull, Hans-Peter (Hrsg.), 1979: Verwaltungspolitik, Neuwied.

Cornelius, Wayne A./ Martin, Philip L. et al. (Hrsg.), 1994: Controlling Immigration. A Global Perspective, Stanford.

Deeke, A., 1995: Experteninterviews. Ein methodologisches und Forschungsproblem, in: Brinkmann et al.: Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung, Nürnberg, S. 7-22.

Dialer, Friedrich, 2000: Assistenzeinsatz. Zusammenarbeit der Exekutivkörper, Wien.

Dirscherl, Joachim, 2003: Wanderungsbewegungen, in: BAFL Schriftenreihe, Bd. 10, Nürnberg, S. 55-74.

Eisel, Horst, 1999: Möglichkeiten der Bekämpfung der illegalen Migration aus der Sicht Deutschlands, in: Matzka/ Wolfslehner, a.a.O., S. 154-160.

Eisenstadt, Shmuel N., 1999: Kollektive Identitäten in Europa, den Vereinigten Staaten, Lateinamerika und Japan, in: Viehoff/ Segers, a.a.O., S. 317-400.

Eustrup, Gabriele, 1995: Gemeinsam gegen Leistungsmißbrauch und illegale Beschäftigung, in: arbeit und beruf 3/95, S. 69-70.

Franke, Heinrich/ Wanka, Richard, 1990: Zunehmend Aufdeckung und härtere Ahndung illegaler Beschäftigung, in: arbeit und beruf 5/90, S. 129-130.

Ghosh, Bimal, 1998: Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration, Den Haag.

Girtler, Roland, 1991: Über die Grenzen. Ein Kulturwissenschaftler auf dem Fahrrad, Frankfurt/M. - New York.

Girtler, Roland, 1992: Schmuggler. Von Grenzen und ihren Überwindern, Linz.

Gordon, P./ Klug, F., 1985: British Immigration Controls, London.

Gusy, Christoph/ Schewe, Christoph S., 2004: Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld 2004, a.a.O., S. 342-358.

Hailbronner, Kay et al., 1997: Kommentar zum AuslG, Konstanz.



- Hailbronner, Kay/ Weil, Patrick (Hrsg.), 1999: Von Schengen nach Amsterdam. Auf dem Weg zu einem europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, Köln.
- Hasse, Rolf H., 2000: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. Perspektiven und Engpässe, Baden-Baden.
- Heckmann, Friedrich (Hrsg.), 1996: Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages, Bonn.
- Heckmann, Friedrich/ Neske, Matthias/ Rühl, Stefan, 2004: Menschenschmuggel. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Migration, Bamberg.
- Heller, Heinz, 1999: Schwarzarbeit. Das Recht der Illegalen, Zürich.
- Heyden, Helmut, 1993: Werkvertragsarbeitnehmer. Hilfen zum Aufbau Osteuropas, in: Bundesarbeitsblatt 6/93, S. 26-29.
- Hitzler, Ronald/ Peters, Helge, 1998: Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse, Opladen.
- Ipsen, Hans-Peter, 1972: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen.
- Jordan, Hartmut, 1999: Die Arbeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im internationalen Bereich, in: BAFI Schriftenreihe, Bd. 4, Nürnberg, S. 195-222.
- Kimminich, Otto, 1992: Einführung in das Völkerrecht, Tübingen.
- Kluth, Winfried, 1995: Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, Berlin.
- Kotalakidis, Nikolaos, 2000: Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft. Die Person und das Gemeinwesen, Baden-Baden.
- Krüger, Ralf, 1994: Schengen und Maastricht. Stationen der Polizei auf dem Weg nach Europa, in: Kriminalistik 12/94, S. 773-779.
- Kymlicka, Will/ Norman, Wayne, 2000: Citizenship in Diverse Societies, Oxford.
- Läufer, Thomas (Hrsg.), 2004: Vertrag von Nizza. Die EU der 25, Bonn.
- Lederer, Harald W., 1997: Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Liebold, R./ Trinczek, R., 2002: Experteninterviews, in: Kühl, S./ Strodtholz, S. (Hrsg.): Methoden der Organisationsforschung, Reinbek, S. 33-71.
- Liedtke, Matthias, 2002 (a): Promised Borderland. On the exceptionalism of the UK system of migration control, Sussex Migration Working Paper No. 5, Falmer – Brighton.

- Liedtke, Matthias, 2002 (b): National welfare and asylum in Germany, in: *Critical Social Policy*, Vol. 22 (3), S. 479-497.
- Marent, Elmar, 1999: Illegale Migration in Österreich, in: Matzka/ Wolfslehner 1999, a.a.O., S. 142-148.
- Marschall, Dieter, 1994: Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Schwarzarbeit, illegale Ausländerbeschäftigung und illegale Arbeitnehmerüberlassung, München.
- Matzka, Manfred/ Wolfslehner, Doris (Hrsg.), 1999: Europäische Migrationspolitik, Wien.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike, 1991: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Garz, D./ Krainer, K. (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung*, Opladen, S. 441-471.
- Morrison, John, 1998: *The Cost of Survival: The Trafficking of Refugees to the UK*, London.
- Nanz, Klaus-Peter, 1994: Das Schengener Übereinkommen: Personenfreizügigkeit in integrationstheoretischer Perspektive, in *Integration. Beilage zur Europäischen Zeitung*, Nr. 4, S. 92-108.
- Nowotny, Ingrid, 1999: Migration und Arbeitsmarkt, in: Matzka/ Wolfslehner, a.a.O., S. 120-126, Wien.
- Ö1-Symposion, 2002: *Grenzschutz in Gefahr?*, Wien.
- Rupprecht, Reinhard/ Hellenthal, Markus, 1992: *Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt*, Gütersloh.
- Sabitzer, Werner, 2000: Schlepperkriminalität: Lohnende Geschäfte, in: *Öffentliche Sicherheit*, Nr. 3, Wien.
- Sauerwald, Christine, 1996: *Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*, Frankfurt/M.
- Taschner, Hans-Claudius, 1997: *Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*, Baden-Baden.
- Thalheimer, Philipp, 2004: *Fluchtmigration*, in: BAMF Schriftenreihe, Bd. 10, Nürnberg, S. 29-53.
- Tomei, Veronica, 1996: Migrationspolitische und europapolitische Perspektiven des Schengener Abkommens, in: Heckmann 1996, a.a.O., S. 89-100.
- Tuffner, Martin, 2000: Das Schengener Informationssystem (SIS). Ein Quantensprung der polizeilichen Fahndung in Europa, in: *Kriminalistik* 1/00, S. 39-43.

Walter, Bernd, 1998: Schlepper – Schleuser – Menschenhändler. Der grenzpolizeiliche Alltag an den deutschen Ostgrenzen, in: kriminalistik 7/98, S. 471-477.

Weber, Albrecht, 2004: Die Europäisierung des Asyl- und Migrationsrechts und ihre Folgen für die Bundesrepublik, in: BAMF Schriftenreihe, Bd. 12, Nürnberg, S. 97-129.

Weber, Bernhard, 1997: Die Kontrollaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und ihre praktische Umsetzung, in arbeit und beruf 6/97, S. 161-164.

Weber, Bernhard, 2000: Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des Leistungsmissbrauchs durch die Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.), 2004: Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn.

Werner, Heinz, 1996: Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29. Jg., S. 36-53.

Wilmerstadt, Rainer/ Schattschneider, Ingo, 1990: Gegen illegale Beschäftigung, in: Bundesarbeitsblatt 2/90, S. 9-12.

### 3. Wissenschaftliche Literatur

Albrow, Martin, 1998: Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter, Frankfurt/M.

Allmendinger, Jutta (Hrsg.), 2001: Gute Gesellschaft?. Teil A, Opladen.

Bauböck, Rainer, 1994: Transnational citizenship. Membership and rights in international migration, Aldershot.

Beck, Ulrich (Hrsg.), 1998: Politik der Globalisierung, Frankfurt/M.

Bendix, Reinhard, 1964: Nation-building and citizenship. Studies of our changing social order, New York.

Bodin, Jean, 1987: Über den Staat, Stuttgart.

Bommes, Michael/ Liedtke, Matthias/ Schumacher, Ingrid, 2001: Nationalgesellschaft, in: Kneer, Georg/ Nassehi, Armin/ Schroer, Markus (Hrsg.): Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie, München, S. 246-277.

Bös, Mathias, 1997: Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika, Opladen.

Brunsson, Nils, 1989: The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations, Chichester.

Durkheim, Emile, 1893: Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, Paris.

Esser, Hartmut, 1993: Soziologie. Allgemeine Grundlagen, Frankfurt/M. – New York.

Francis, E.K. 1965 Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie, Berlin.

Gebert, Diether/ Rosenstiel, Lutz von, 1981: Organisationspsychologie. Person und Organisation, Stuttgart – Berlin – Köln.

Giddens, Anthony, 1987: The nation-state and violence, Cambridge.

Giering, Claus, 1997: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn.

Haas, Ernst B., 1958: The uniting of Europe. Political, social, and economical forces, London.

Habermas, Jürgen, 1991; Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft, St. Gallen.

Habermas, Jürgen, 1996: Der europäische Nationalstaat. Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft, in: Ders.: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt/M., S. 129-153.

Heller, Hermann, 1934: Staatslehre, Leiden.

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, 1970: Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung, Stuttgart.

Honneth, Axel (Hrsg.), 1993: Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt/M. – New York.

Jellinek, Georg, 1900: Allgemeine Staatslehre, Wien.

Lepsius, M. Rainer, 1990: Der europäische Nationalstaat, in: Ders.: Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen, S. 256-269.

Lepsius, M. Rainer, 1999: Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität, in: Viehoff/ Segers 1999, a.a.O., S. 201-222.

Liedtke, Matthias, 1993: Die Theorie des politischen Systems in der Systemtheorie von Niklas Luhmann. Versuch einer rekonstruierenden Darstellung, Vordiplomarbeit, Osnabrück.

Liedtke, Matthias, 1996: Nationale Einheit und kultureller Pluralismus. Zur Funktion von 'ethnischen' und 'nationalen' Gemeinschaftssemantiken in der modernen Gesellschaft. Diplomarbeit, Osnabrück.

- Luhmann, Niklas, 1970: Soziologische Aufklärung, Bd. 1, Opladen.
- Luhmann, Niklas, 1975: Soziologische Aufklärung, Bd. 2, Opladen
- Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München.
- Luhmann, Niklas, 1984: Soziale Systeme, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas, 1987: Soziologische Aufklärung, Bd. 4, Opladen.
- Luhmann, Niklas, 1989: Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 3, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas, 1992: Beobachtungen der Moderne, Opladen.
- Luhmann, Niklas, 1995 (a): Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 4, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas, 1995 (b): Soziologische Aufklärung, Bd. 6, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas, 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas, 2000 (a): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas, 2000 (b): Organisation und Entscheidung, Opladen.
- Mager, Wolfgang, 1968: Zur Entstehung des modernen Staatsbegriffs, Wiesbaden.
- Marshall, Thomas, 1949: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. – New York.
- Meinecke, Friedrich, 1908: Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates, München – Berlin.
- Müller-Schneider, Thomas, 2000: Zuwanderung in westlichen Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen, Opladen.
- Münch, Richard, 1993: Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt/M.
- Münch, Richard, 1999: Europäische Identitätsbildung. Zwischen globaler Dynamik, nationaler und regionaler Gegenbewegung, in: Viehoff/ Segers, a.a.O., S. 223-252.
- Plessner, Hellmuth, 1959: Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes, Stuttgart.
- Reese-Schäfer, Walter, 1999: Supranationale oder transnationale Identität. Zwei Modelle kultureller Integration in Europa, in: Viehoff/ Segers, a.a.O., S. 253-266.
- Schubert, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen.

- Schütz, Alfred/ Luckmann, Thomas, 1979: Strukturen der Lebenswelt, Bd. 1, Frankfurt/M.
- Simmel, Georg, 1908: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin.
- Smith, Anthony D. 1986 The Ethnic Origins of Nations, Oxford.
- Steenbergen, Bart van (Hrsg.), 1994: The Condition of Citizenship, London.
- Sternberger, Dolf, 1990: Verfassungspatriotismus, Frankfurt/M.
- Stichweh, Rudolf, 1994: Nation und Weltgesellschaft, in: Estel, Bernd/ Mayer, Tilman (Hrsg.): Das Prinzip Nation in modernen Gesellschaften, Opladen, S. 83-96.
- Stichweh, Rudolf, 1995: Zur Theorie der Weltgesellschaft, in: Soziale Systeme 1, S. 29-45.
- Stichweh, Rudolf, 1998: Zur Theorie der politischen Inklusion, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 4, S. 539-547.
- Treibel, Annette, 1999 (Erstauf. 1990): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, Weinheim.
- Turner, Bryan S. (Hrsg.), 1993: Citizenship and Social Theory, London.
- Viehoff, Reinhold/ Segers, Rien T. (Hrsg.), 1999: Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion, Frankfurt/M.
- Vogel, Dita, 1996: Illegale Zuwanderung und soziales Sicherungssystem - eine Analyse ökonomischer und sozialpolitischer Aspekt, ZeS-Arbeitspapier 2/96, Bremen.
- Weber, Max, 1921: Soziologische Grundbegriffe, Tübingen.
- Willke, Helmut, 1997: Supervision des Staates, Frankfurt/M.
- Wimmer, Hannes, 1996: Evolution der Politik, Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie, Wien.