

Uwe Hunger · Can M. Aybek · Andreas Ette
Ines Michalowski (Hrsg.)

Migrations- und Integrationsprozesse in Europa

Uwe Hunger · Can M. Aybek
Andreas Ette
Ines Michalowski (Hrsg.)

Migrations- und Integrationsprozesse in Europa

Vergemeinschaftung oder
nationalstaatliche Lösungswege?



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Katrin Emmerich / Marianne Schultheis

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16014-6

Inhalt

Uwe Hunger/Can Aybek/Andreas Ette/Ines Michalowski
Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder
nationalstaatliche Lösungswege? 7

Teil I: Europäisierung der Migrationspolitik

Mechthild Baumann
Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des
Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik..... 17

Kludia Tietze
Migration von Hochqualifizierten im Kontext der Entwicklung der
Einwanderungskonzepte deutscher Parteien..... 35

Andreas Ette/Axel Kreienbrink
Kooperation statt Harmonisierung: Konsequenzen europäischer Governance
für die Europäisierung der deutschen Rückkehr- und Abschiebungspolitik..... 51

Claudia Finotelli
Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien: Planlose
Steuerung oder effektive *ex post* Regulierung? 75

Simon Fellmer
Europäische Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen. Ein
klubtheoretischer Deutungsansatz zum Vergemeinschaftungswillen der
Nationalstaaten 101

Kerstin Rosenow

Die Entstehung einer integrationspolitischen Agenda auf der Ebene der Europäischen Union..... 123

Teil II: Soziale Prozesse der Integration in Europa

Aigul Alieva

Institutioneller Kontext und individuelle Bildungserfolge: Die Wirkung des Bildungssystems auf die Schulerfolge von Einwandererkindern in Europa 145

Can M. Aybek

Jugendliche aus Zuwandererfamilien im Übergang von der Schule in den Beruf – Perspektiven der Lebenslauf- und Integrationsforschung..... 167

Gunilla Fincke

MigrantInnen der zweiten Generation in Europa: „Ausländerproblem“, „Parallelgesellschaft“ und sozio-ökonomischer „Niedergang“? Eine empirische Analyse am Beispiel Deutschlands mit Hilfe des Mikrozensus 2005 191

Regina Soremski

Soziale Mobilitätsorientierung in Familien türkischer Herkunft. Zur Wertetransmission aus der Perspektive der zweiten Generation 235

Ana-Violeta Sacaliuc

Mentoring: Integrationsinstrument für qualifizierte Migrantinnen 253

Cornelia Fischer

Peer counselling in der psychosozialen Versorgung von Migranten in Ostdeutschland..... 267

Margit Fauser

Lokale Bürgerschaft: Kämpfe um politische Rechte und Mitgliedschaft von Migranten in Spanien..... 287

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 307

Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?

Uwe Hunger/Can Aybek/Andreas Ette/Ines Michalowski

Die politische Gestaltung der Zuwanderung und der Integration von Zugewanderten waren lange Zeit ein Hort nationaler Souveränität. Die Entscheidung über Zugang zum und Aufenthalt auf dem nationalen Territorium war ein konstituierendes Element moderner Staatlichkeit. Und Staaten machten von dieser Gestaltungshoheit umfassenden Gebrauch. Sie öffneten die Grenzen für ausländische Arbeitskräfte, regulierten die Zuwanderung von Flüchtlingen und eröffneten oder begrenzten die Möglichkeit für Ausländer, mit ihren Familien aus ihren Herkunftsländern in den neuen Aufenthaltsstaaten zusammen zu leben. Mit einer wachsenden wirtschaftlichen und politischen Integration Europas haben sich die Mitgliedstaaten für die Schaffung gemeinsamer Außengrenzen entschlossen und die Freizügigkeit für EU-Bürger innerhalb dieser Grenzen bestärkt. In diesem Zuge haben die Mitgliedstaaten einige bisher rein nationalstaatlich verortete Aufgaben wie die Bewachung der Grenzen an die EU bzw. einzelne Mitgliedstaaten abgetreten, und auch in anderen Bereichen der Migrationskontrolle haben sich die Mitgliedstaaten für eine supranationale Regelung entschieden. Doch einige Bereiche haben bisher der Vergemeinschaftung widerstanden, wozu etwa die Regulierung der Arbeitsmigration gehört. Häufig wird auch die Integration von Zuwanderern als Themenbereich verstanden, in dem die Nationalstaaten ihre Entscheidungshoheit beibehalten.

Gleichzeitig hat jedoch die Aufhebung der Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums und die damit direkt spürbare Freizügigkeit von EU-Bürgern zu der Frage geführt, wie mit der Differenz zwischen bereits seit langem in einem Mitgliedsstaat lebenden Drittstaatlern und EU-Bürgern verfahren werden soll. Als Antwort auf dieses Dilemma haben Institutionen wie die EU-Kommission die Annäherung des Rechtsstatus' von Drittstaatlern an den Rechtsstatus von EU-Bürgern propagiert. Dieser liberale Ansatz wurde von einigen EU-Mitgliedstaaten gebremst, die ihre Souveränität hinsichtlich der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen nicht vollständig an die Europäische Union abgeben wollten. Dass dies den Mitgliedstaaten gelungen ist, zeigen die Kann-

Regelungen, die etwa in den europäischen Richtlinien zum Familiennachzug und zum Status langaufhältiger Drittstaatsangehöriger enthalten sind. Denn neben der angestrebten Gleichstellung von Drittstaatlern mit EU-Bürgern enthalten beide Richtlinien auch eine Reihe von Regelungen, die den Nationalstaaten weiterhin einen eigenen Entscheidungsspielraum garantieren.¹

Trotz solcher Widerstände gegen eine vollständige Harmonisierung orientieren sich die Mitgliedstaaten heute immer häufiger aneinander hinsichtlich der an Zuwanderer gestellten Integrationsanforderungen sowie hinsichtlich der von staatlicher Seite angebotenen Integrationsmaßnahmen. Kaum ein europäisches Land führt heute eine neue integrationspolitische Maßnahme ein, ohne zuvor die Praxis der europäischen Nachbarländer in Augenschein genommen zu haben. Auf europäischer Ebene etablierte Netzwerke wie das „*National Contact Points on Integration*“-Netzwerk von Beamten, die in nationalen Ministerien für Integrationsfragen zuständig sind und gemeinsam² ein sog. „Handbook on Integration“ erarbeitet haben, leisten einen enormen Beitrag zum Austausch und Vergleich von Integrationspolitiken und Integrationsergebnissen in den EU-Mitgliedstaaten. Durch diesen intensivierten Austausch ist es unter vielen europäischen Politikern und Verwaltungen in den letzten Jahren zu der Herausbildung eines gemeinsamen Problembewusstseins in Integrationsfragen gekommen. Dadurch kommt es auch in diesem eigentlich explizit nationalstaatlich gehaltenen Politikbereich verstärkt zu einer Koordinierung des Handelns. Als Beispiel können Bestrebungen zur progressiven Angleichung der Statistiken zur Lebenssituation von Personen mit Migrationshintergrund in den verschiedenen Mitgliedstaaten genannt werden.³

Diese vermehrte Konvergenz in migrations- und integrationspolitischen Fragen widerspricht zunächst der Unterscheidung pluralistischer, multikultureller, republikanischer oder ethno-nationaler Integrationsmodelle, die in mittlerweile klassischen Vergleichsarbeiten als voneinander klar zu unterscheidende nationale Paradigmen herausgearbeitet worden sind (vgl. Brubaker 1992, Castles/Miller 1993, Hammar 1985, Kastoryano 1996, Schnapper 1998, Todd 1994). Im deutsch-französischen Vergleich bauten die Modelle insbesondere auf den Staatsbürgerschaftsregimen (politisch in Frankreich, ethnisch in Deutschland)

1 So haben sich die Nationalstaaten etwa die Möglichkeit offengehalten, Familienmigration aus Drittstaaten durch das Stellen von Integrationsanforderungen noch vor der Einreise zu begrenzen (Michalowski, 2007).

2 In Zusammenarbeit mit der Migration Policy Group (MPG) in Brüssel: European Commission/Migration Policy Group (2004), *Handbook on Integration for policy makers and practitioners*, Brussels.

3 Siehe hier beispielsweise auch die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie zur Messung von Integration durch Indikatoren von Han Entzinger und Renske Biezeveld (2003).

auf, während der Vergleich mit Großbritannien eingesetzt wurde, um die französische Konzeption einer Beziehung zwischen Staat und individuellem Bürger von der angelsächsischen Herangehensweise des „*communautarisme*“, d. h. einer Beziehung zwischen Staat und (ethnischen) Gruppen zu unterscheiden. Die Gegenüberstellung der niederländischen und der französischen Herangehensweise an Integrationsfragen diene vor allem zur Herausarbeitung von Unterschieden zwischen Multikulturalismus und Assimilation. Die Vergleiche zwischen Deutschland und den Niederlanden sowie zwischen Frankreich und Deutschland demgegenüber formulierten eine Kritik an der deutschen Politik als Nicht-Integrationspolitik, als verfehltem Rotationsmodell oder sogar als Segregationsmodell (Todd 1994). Aufgrund nationaler Entwicklungen wie der Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechtes im Jahr 1999/2000 oder der wachsenden Kritik am Multikulturalismus in den Niederlanden und der darauf folgenden Neuausrichtung der staatlichen Integrationspolitik aber auch aufgrund der bereits erwähnten wachsenden europäischen Integration erscheinen die klassischen Integrationsmodelle für den Vergleich von Integrationspolitiken in Europa heute nur noch wenig zeitgemäß.

Jüngere empirische Arbeiten (Koopmans et al. 2005) zeigen darüber hinaus, dass es ohnehin zu einer Entkopplung zwischen Integrationspolitiken und Integrationsergebnissen kommen kann, d. h. dass die liberalsten Politiken nicht notwendigerweise die besten Integrationsergebnisse liefern. Stattdessen verweisen diese neueren Forschungen auf die Relevanz anderer gesellschaftlicher Institutionen (Böcker/Thränhardt, 2005) oder etwa auf die Relevanz des Wohlfahrtsstaates (Koopmans, 2008) für Integrationsprozesse. Darüber hinaus verdeutlichen diese Forschungen, dass die Integration von Zuwanderern in Europa trotz wachsender Harmonisierung heute keineswegs nach einem einheitlichen Schema verläuft. Zum einen unterscheiden sich die nationalen Politiken zur Regelung der Einwanderung und Integration von Zuwanderern noch stets voneinander wie auch der Migrant Integration Policy Index vom British Council und der Migration Policy Group⁴ jüngst gezeigt hat. Zum anderen unterscheiden sich die letztendlich erzielten Integrationserfolge etwa im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern deutlich voneinander, was insbesondere im deutsch-niederländischen Vergleich zu einigem Aufsehen geführt hat (Thränhardt 2002, Böcker/Thränhardt 2003, Koopmans 2002). In den Niederlanden haben diese und ähnliche Ergebnisse sowie die jüngeren politischen Entwicklungen zu einer generellen Infragestellung des Multikulturalismus' als erfolgreichem Integrationsmodell geführt, so dass die heutige niederländische Integrationspolitik wohl auch eher in die Nähe einer Assimilationspolitik gerückt werden kann. In Deutschland hinge-

4 Vgl. www.integrationindex.eu

gen haben politische Entwicklungen wie die Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes mit Elementen des *ius soli* und die allgemeine Anerkennung der Einwanderungssituation dazu geführt, dass das Gastarbeiter- oder ethnische Modell heute sicher kein zutreffender Analyserahmen ist. Südeuropäische Länder wie Italien und Spanien haben sich schließlich in den vergangenen Jahren von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland gewandelt und fordern damit eine Neubewertung ihrer Einwanderungssituation.

Unter dem Titel „Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?“ fragt dieses Buch einerseits nach den neuen, europäischen Kontexten, in denen die Gestaltung von Migrationspolitik aktuell erfolgt, und andererseits nach den Voraussetzungen, unter denen die gesellschaftliche Integration von Zuwanderern stattfindet.

Die Beiträge im ersten Teil des Bandes diskutieren das Spannungsverhältnis zwischen verstärkten Harmonisierungsbemühungen und nationalen Herangehensweisen im Hinblick auf bestimmte Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Mehrere Beiträge widmen sich explizit dem Prozess der Europäisierung der Migrationspolitik. Mechthild Baumann zeigt, wie die europäischen Mitgliedstaaten unter massivem Einfluss insbesondere der deutschen Regierung ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der europäischen Grenzsicherungspolitik entwickelt haben. Auch Klaudia Tietze verweist auf ein gemeinsames europäisches Problembewusstsein im Bereich der Förderung der Zuwanderung von Hochqualifizierten, dem bis heute allerdings noch kein akzeptierter Vorschlag für eine gemeinsame europäische Politik folgte. Im ersten Teil finden sich aber auch Analysen, welche die Dominanz und Persistenz nationaler Politikmuster belegen. Ausgehend von Politikbereichen, in denen die EU bereits umfassende Regelungskompetenzen erlangen konnte, diskutieren drei Beiträge die Grenzen des Einflusses der Europäischen Union. So analysiert Claudia Finotelli mit der Regularisierungskampagne der spanischen Regierung eine politische Maßnahme, die von anderen Mitgliedstaaten durchaus kritisch gesehen, aber nicht verhindert werden konnte. Andreas Ette und Axel Kreienbrink stellen in ihrer Analyse des Einflusses der EU auf die deutsche Rückführungspolitik dar, wie marginal in vielen Fällen der europäische Einfluss bleibt und wie sehr die Mitgliedstaaten letztendlich vor einer wirklichen Harmonisierung dieses Politikbereiches zurückschrecken. Anhand der Klubtheorie zeigt Simon Fellmer darüber hinaus notwendige Bedingungen auf, zu denen eine verstärkte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in bisher nicht-harmonisierten Bereichen der Migrations- und Integrationspolitik zu erwarten wäre.

Wie bereits erwähnt, führte die Schaffung des Schengenraums durch die Aufhebung der Binnengrenzen konsequenterweise zu einem gemeinsamen und harmonisiertem Vorgehen im Bereich der Einwanderungskontrolle. In der Fort-

führung dieses Gedankens ist auch die Vereinheitlichung der Regelungen für den Aufenthalt von langfristig niedergelassenen Drittstaatlern zu erwarten. So zeigt der Beitrag von Kerstin Rosenow, dass das Interesse der Nationalstaaten an einer Harmonisierung der Integrationspolitik wächst und es über semi-formelle Abstimmungsprozesse zwischen europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten zu ersten Annäherungen in der Integrationspolitik kommen konnte, die durch europäische Richtlinien aufgegriffen und erweitert wurden. Gleichzeitig gilt Integrationspolitik unter anderem aufgrund der lokalen Verankerung der dort stattfindenden Prozesse nach wie vor als ein Politikfeld, in dem keine vollständige Harmonisierung zu erwarten ist.

Der zweite Teil des Buches greift diesen noch immer stark national verankerten Bereich der Integrationspolitik auf und verdeutlicht anhand von aktuellen Forschungsergebnissen, die sich sowohl auf die Integration im Schul- und Ausbildungssystem als auch auf Prozesse der politischen und der individuellen, sozio-psychologischen Integration beziehen, die Komplexität der gesellschaftlichen Realität. Schnell wird deutlich, dass die Steuerung und Förderung eines so vielschichtigen, da sowohl individuellen als auch gesellschaftlichen Prozesses wie dem der Integration, nur bedingt über standardisierte Lösungen auf europäischer Ebene sichergestellt werden kann. Schon die Ausgangssituation und die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen ein intergenerationeller Integrationsprozess verläuft, unterscheiden sich stark in den einzelnen Mitgliedstaaten, spiegeln sie doch die Hindernisse und Chancen wider, die allgemeine Strukturen wie etwa das Schul- und Ausbildungssystem für Personen mit Migrationshintergrund darstellen. Diesem Forschungsansatz geht der Beitrag von Can Aybek nach, der die spezifischen nationalstaatlichen Bedingungen für den Übergang in das Berufsleben für die teils besondere Situation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund untersucht. Aus ähnlicher Perspektive nähert sich auch der Beitrag von Aigul Alieva dem Thema der unterschiedlichen Bildungserfolge von Schülern mit und ohne Migrationshintergrund in mehreren europäischen Ländern. In diesem Zusammenhang betont die Autorin die Relevanz der Struktur des Bildungssystems für den Schulerfolg von Zuwandererkindern.

Diese Untersuchungen und Überlegungen zu den strukturell-institutionellen Bedingungen von Integrationsprozessen ergänzt Gunilla Fincke durch eine auf den Mikrozensus 2005 gestützte empirische Analyse der sozio-ökonomischen Integration von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Sie verdeutlicht, dass die Situation der zweiten Generation positiver ausfällt als gemeinhin angenommen, wenn etwa Generationszugehörigkeit und deutsche Staatsbürgerschaft in die Analyse eingeschlossen werden und das Augenmerk – nicht wie sonst üblich – auf Jugendliche, sondern auf Erwachsene im Alter von 20-45 Jahren gerichtet wird, die ungleiche Startchancen zum Teil aufholen konnten.

Wie ein solcher „Aufholprozess“ gelingen kann, zeigt Regina Soremski. Anhand des Beispiels beruflich erfolgreicher Akademikerinnen mit türkischem Migrationshintergrund untersucht sie Motive und Handlungsstrategien der sozialen Aufwärtsmobilität und deren Einbettung in familiäre Strukturen. Ana-Violeta Sacaliuc argumentiert jedoch, dass viele und insbesondere auch qualifizierte Zuwanderer Schwierigkeiten haben, eine ihren Qualifikationen entsprechende Position auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu finden, da ihnen hierfür zentrale Informationen fehlen. Ihr Beitrag stellt die Evaluation eines Mentoring-Projekts vor, das sich die Begleitung gerade dieser Personengruppe zum Ziel gesetzt hat. Mit einem Ansatz aus der integrationspolitischen Praxis beschäftigt sich auch Cornelia Fischer, die das bei der psychosozialen Versorgung von Spätaussiedlern angewandte Konzept des „peer counselling“, d. h. der Beratung von Migranten durch Migranten untersucht. Ihr Beitrag beschreibt dabei weniger die Praxis des „peer counselling“, als vielmehr den Umgang dieser „peers“ mit ihrer Rolle als Berater. Selbstdarstellungen und Fremdzuschreibungen, sowie die Rolle als Brückenkopf stehen im Mittelpunkt dieser Interviewanalyse.

Der Beitrag von Margit Fauser analysiert schließlich politische Initiativen und Kampagnen in Madrid und Barcelona, die die Rechte von Migranten in der städtischen Gesellschaft verbessern wollen. Hier wird ein Aktionspotential untersucht, das sich unabhängig und teilweise im Widerstreit zu europäischen und nationalen Regelungen von Migration und Integration entwickelt und alternative Inklusionswege über das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure wie Migrantenselbstorganisationen sucht. Damit öffnet sich der Band einer weiterführenden Diskussion, die die zentrale Herausforderung für zukünftige Migrationspolitiken und Integrationsprozesse längst nicht mehr in der Inklusion von Zuwanderern in einen nationalstaatlichen oder europäischen Kontext sieht, sondern vielmehr Inklusionsszenarien für eine globale Gesellschaft entwirft.

Der Band ist aus einer gemeinsamen Tagung des Arbeitskreises „Migrationspolitik“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft und des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen entstanden, die im März 2007 in der Akademie Franz Hitze Haus in Münster stattgefunden hat. Wir bedanken uns sehr herzlich bei all unseren Kooperationspartnern für die gute Zusammenarbeit und insbesondere beim Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen für die großzügige Unterstützung der Tagung und des Sammelbandes.

Literatur

- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2003): Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 26: 3-11
- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2006): Was hilft gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf? Ergebnisse eines niederländisch-deutschen Vergleichs. In: *Walter/Menz/De Carlo* (2006): 163-177
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press
- Castles, Stephen/Miller, Mark (1993): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London et al.: Macmillan
- Entzinger, Han/Biezeveld, Renske (2003): *Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission*
- Hammar, Tomas (1985): *European Immigration Policy. A comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kastoryano, Riva (1996): *La France, l'Allemagne et leurs immigrés: négocier l'identité*. Paris: Colin
- Koopmans, Ruud (2002): Zachte heelmesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. In: *Migrantenstudies* 18. 2: 33-44
- Koopmans, Ruud (2008): *Tradeoffs between Equality and Difference. Immigrant Integration, Multiculturalism, and the Welfare State in Cross-National Perspective*. WZB Discussion Paper. Berlin: WZB
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Michalowksi, Ines (2007): *Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*. Münster: Lit
- Schnapper, Dominique (1994): *La communauté des citoyens*. Paris: Gallimard
- Thränhardt, Dietrich (2002): Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. In: *Leviathan* 30. 2: 220-249
- Todd, Emmanuel (1994): *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*. Paris: Seuil
- Walter, Anne/Menz, Margarete/De Carlo, Sabina (Hrsg.) (2006): *Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa*. IMIS Schriften 14. Göttingen: V&R unipress

Teil I: Europäisierung der Migrationspolitik

Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik

Mechthild Baumann

1 Einleitung

Die Sicherung der EU-Außengrenzen stellt für die meisten Unionsbürger nicht nur eine unabdingbare Notwendigkeit dar. Sie ist für sie so selbstverständlich wie der Wechsel von Tag und Nacht. Den Beginn einer europäischen Grenzpolitik kann man auf das Jahr 1984 datieren. Die „Grenzpolitik“ umfasst ein Paket an Zielen und Maßnahmen zum Abbau, zur Verstärkung oder zur Veränderung von Grenzen sowie deren Kontrolle und Überwachung in und um die EU. Die Entwicklung der europäischen Grenzpolitik ist durch drei zentrale Entscheidungen charakterisiert: den Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen 1984, eine Verständigung über die Verstärkung der Außengrenzkontrollen 1990 sowie die Einrichtung einer europäischen Grenzschutzagentur im Jahre 2004. Interessanterweise gehen alle drei Entscheidungen auf deutsche Initiativen zurück.

Der vorliegende Artikel untersucht, wie es zu diesen Initiativen zur Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik kam und ob es sich hierbei um singuläre Maßnahmen handelt oder ob sie Indikatoren für eine konstante Beeinflussung durch die deutsche Regierung darstellen. In einer empirischen Analyse beleuchtet dieser Artikel die Interessen und Strategien der Bundesregierung im Bereich der Grenzpolitik und untersucht, in welchem Bereich diese Interessen auf europäischer Ebene durchgesetzt werden konnten. Abschließend wird analysiert, welche Konsequenzen das interessengeleitete Handeln der Bundesregierung für die Entwicklung der europäischen Grenzpolitik hatte.

2 Grenzpolitik ist Interessenpolitik

Bei der Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik verfolgte die Bundesregierung drei übergeordnete Interessen: Wohlstandsvermehrung, Sicherheitsbewahrung sowie den Erhalt ihrer Herrschafts- bzw. Steuerungsfähigkeit (Baumann

2006: 94 ff.). Die unterschiedlichen Entwicklungsphasen der Grenzpolitik werden dabei jeweils von ein oder zwei dieser Interessen dominiert. Die Regierung ist als Kollektivakteurin zu verstehen, die sich aus verschiedenen Teilakteuren zusammensetzt. In der Grenzpolitik handelt es sich dabei vornehmlich um das Bundeskanzleramt (BK) und das Bundesministerium des Innern (BMI). Auch das Auswärtige Amt (AA) und die Ständige Konferenz der Innenminister (IMK) spielen hier mit herein, werden in dem vorliegenden Artikel jedoch nicht weiter berücksichtigt.¹

BK und BMI verfolgten als Teile der Bundesregierung das von ihnen jeweils unterschiedlich verstandene nationale Interesse der Bundesrepublik Deutschland: Das BK interpretierte das nationale Interesse in der Grenzpolitik tendenziell eher gesamtgesellschaftlich, das BMI vorwiegend sicherheitspolitisch. Die Unterschiede in der Interpretation erklären sich durch den organisationssoziologischen Hintergrund der Akteure, der durch die „Philosophie“ der Behörde, ihre Aufgaben oder Hierarchien bestimmt wird. Zusätzlich zum nationalen Interesse verfolgten das BK und das BMI ihre akteurspezifischen Eigeninteressen. Diese ergeben sich aus dem Willen zur Existenzsicherung der eigenen Institution und dem Wunsch nach Machterhalt bzw. -zuwachs innerhalb des politischen Systems.

Die Verfolgung unterschiedlicher Interessen innerhalb eines Politikbereichs zieht zwangsläufig Konflikte nach sich. So ist auch die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik auf deutscher Ebene von einem Institutionenkonflikt zwischen Bundeskanzleramt und Bundesinnenministerium gekennzeichnet, der die inhaltliche Ausrichtung dieser Politik prägte.

3 Abbau der Grenzkontrollen

3.1 Interessen des Bundeskanzlers

„Wenn ich vom Abbau der Barrieren spreche, denke ich natürlich nicht nur an die wirtschaftlichen Barrieren, sondern auch an die tatsächlichen Grenzbarrieren“ (Helmut Kohl zitiert nach Bundestag 1984). Bundeskanzler Helmut Kohl ließ mit diesem Satz bereits im Juni 1984 kein Missverständnis aufkommen, was für ihn die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts bedeuten sollte. Auf dasselbe Jahr kann der Beginn der Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik datiert werden: 1984 beschlossen Deutschland und Frankreich, die Personenkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen abzuschaffen. Treibende Kraft dieses

1 Eine Analyse der Interessen dieser Akteure findet sich in: Baumann 2006: 94 ff.

Ansinnens war Helmut Kohl. Er gestaltete die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik von ihren Anfängen bis zum Abschluss des Amsterdamer Vertrages 1997 mit.

Die Politik der Regierung Kohl war Mitte der 1980er Jahre von drei politischen Leitlinien durchzogen: der Deutschen Einheit, der Friedenssicherung sowie der europäischen Einigung (Bundesregierung 1984, 1985, 1986). Im Bereich der Grenzpolitik kam besonders der Wille zur europäischen Einigung zum Tragen, der verschiedene Subinteressen umfasste.

Während Helmut Kohl und der französische Staatspräsident François Mitterrand beschlossen, die Grenzkontrollen zwischen ihren beiden Staaten aufzuheben, wurde die innerdeutsche Grenze bewacht wie keine Zweite auf der Erde. Die 1980er Jahre waren durch die Blockkonfrontation und eine EU-Verdrossenheit in der Bevölkerung bestimmt, die vielfach auch als *Eurosklerose* bezeichnet wurde. In dieser deprimierten politischen Stimmung wollte Kohl ein Zeichen für Europa setzen, wie sein späterer Kanzleramtschef Wolfgang Schäuble sich erinnerte: „Meine Einschätzung ist, dass das Interesse der Bundesregierung und des Bundeskanzlers ganz persönlich bestimmt war durch das Interesse an der europäischen Einigung“ (Schäuble 2004).

Zwei weitere Motive für die Abschaffung der Grenzkontrollen liegen in dem Willen des Kanzlers begründet, die EG bürgernäher zu gestalten – und als Politiker aus diesen Bemühungen Nutzen zu ziehen. So erklärte Kohl 1985: „Vielmehr müssen wir uns alle bemühen, Europa dem Bürger in der Praxis, im Alltag näherzubringen, auch im emotionalen Bereich. [...] [Es ist eine große Leistung, *M.B.*], daß wir binnen 16 Monaten – nachdem 13 Jahre lang nichts geschehen ist – an der Westgrenze der Bundesrepublik genau jene Öffnung der Grenze erreicht haben, die unsere Bürger immer verlangt haben“ (Kohl 1985, Kohl 1984). Helmut Kohl verdeutlichte hier, dass es bei der Abschaffung der Grenzkontrollen nicht nur darum ging, das Europa der Bürger zu stärken, sondern auch publikumswirksame Effekte im Hinblick auf die nächsten Wahlen zu erzielen. 1983 erklärte der frischgewählte Kanzler: „Mir liegt sehr daran, Ihnen zu sagen, daß das Votum der deutschen Wähler vom 6. März auch sehr maßgeblich ein Votum für Europa, für die Europäische Gemeinschaft [...] war“ (Kohl 1983). Insofern ist es kein Zufall, dass das plötzliche Engagement für die grenzenlose Freizügigkeit mit dem Wahlkampf zu den zweiten Wahlen zum Europaparlament am 14. und 17. Juni 1984 zusammenfiel, denn gerade bei den pro-europäischen Parteien wurde um jede Stimme gekämpft (Moravcsik 1998: 345).

Mit der Abschaffung der Grenzkontrollen verfolgte das Bundeskanzleramt auch wirtschaftliche Interessen. Diese äußerten sich hauptsächlich in der Einsparung von Transaktionskosten, die dem grenzüberschreitenden Handel sowie den reisenden Bürgern bei der Grenzabfertigung entstanden. Dass die Grenzkontrol-

len mit dem Zeit- und Verwaltungsaufwand, den sie verursachten, denjenigen Mitgliedstaaten, deren Wirtschaft auf Handel ausgelegt ist, erhebliche Kosten verursachten, hat Paolo Cecchini 1986 im Auftrag der EG-Kommission in einer umfangreichen Untersuchung errechnet. In seinem Bericht über die „Kosten des nicht-verwirklichten Europa“ prognostizierte er eine langfristige Wohlstandssteigerung von 4,3 bis 6,4% des BIP, wenn der Markt vollständig integriert würde (Cecchini 1998: 122). Durch Grenzformalitäten und internen Verwaltungsaufwand entstanden den Unternehmen in der EG Ausgaben von schätzungsweise 8 Mrd. Ecu, was 2% des betroffenen Warenwertes entsprach. Diese Ausgaben setzten sich zusammen aus

- Kosten für den internen Verwaltungsaufwand (7,5 Mrd. Ecu),
- Wartezeiten, (415-830 Mio. Ecu),
- entgangenen Umsätzen (4,5-15 Mrd. Ecu) und
- staatlichen Ausgaben für innergemeinschaftliche Grenzkontrollen (500-1000 Mio Ecu) (Cecchini 1998: 30).

Aus diesem Grund waren die Grenzkontrollen grenzüberschreitend tätigen Unternehmen ein Dorn im Auge, denn sie erhöhten die Transportpreise und schränkten die Unternehmertätigkeit ein. Besonders betroffen von den Grenzformalitäten waren kleine und mittelständische Unternehmen. Ihr Aufwand für die Grenzformalitäten war um 30-45% höher als der von Großunternehmen (Cecchini 1998: 28). Auch eine Umfrage der EG-Kommission unter 11.000 Unternehmen legte offen, dass Verwaltungs- und Grenzformalitäten gemeinsam mit einzelstaatlichen Vorschriften als größte Behinderung betrachtet wurden (European Commission 1988). Um die exportorientierte Wirtschaft der Bundesrepublik in diesem Bereich nicht noch mehr zu belasten und – natürlich – um Wählerstimmen zu gewinnen, machte sich Kohl für eine Beseitigung dieser Kostenursachen stark.

3.2 Umsetzung der Interessen

Am 28. und 29. Mai 1984 traf sich Bundeskanzler Helmut Kohl mit Staatspräsident François Mitterrand in Rambouillet. Gemeinsam einigten sie sich darauf, die Grenzkontrollen zwischen ihren beiden Staaten zu beseitigen. Unmittelbar danach beauftragte Kohl seinen damaligen Bundeskanzleramtschef Waldemar Schreckenberger am 13. Juli 1984 in Saarbrücken, ein bilaterales Abkommen über den „schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze“ zu unterzeichnen.² Ein Jahr später schlossen Deutschland und Frank-

2 Auf französischer Seite war das Abkommen von Jean-Louis Bianco, Generalsekretär im Elysée-Palast, ausgearbeitet und von Außenminister Roland Dumas unterzeichnet worden.

reich ein Abkommen ähnlichen Inhalts mit den Benelux-Staaten: das Schengener Abkommen.³

Zur Durchsetzung seiner Interessen wählte Bundeskanzler Kohl eine Taktik⁴, die charakterisiert ist durch eigenmächtiges Handeln und eine Missachtung der für Grenzkontrollen zuständigen Ressorts. Helmut Kohl fällt die Entscheidung zur Abschaffung der Kontrollen allein. Weder seine eigenen Mitarbeiter, noch die von den Grenzkontrollen betroffenen Ministerien bezog er in seinen Entscheidungsprozess mit ein. Er übergang sie, weil er in seiner damaligen Situation den Widerstand dieser Ministerien antizipierte.

Vom Schengener Abkommen waren sachlich vier verschiedene Ressorts betroffen: Für die zwischenstaatlichen Beziehungen das Auswärtige Amt (AA); für den grenzüberschreitenden Verkehr mit Grenzkontrollen, was den Hauptteil „Schengens“ ausmacht, das BMI; für Drogenfahndung, steuerpflichtige Waren etc. das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und für den Straßengüterverkehr das Bundesministerium für Verkehr (BMV). Zwar lag es in Kohls Richtlinienkompetenz als Bundeskanzler – noch dazu in einer Kanzlerdemokratie – seine Entscheidung allein zu treffen. Da ein Hauptteil dieser Grenzfragen jedoch in den Zuständigkeitsbereich des BMI fielen⁵, entfachte Kohl durch die Missachtung des BMI einen Konflikt. Dieser wurde in den Verhandlungen, die sich an die Unterzeichnung des Vertrages anschlossen, ausgetragen.⁶

„Die Initiative ging vor allem vom damaligen Bundeskanzler Kohl aus, der mit dem französischen Präsidenten Mitterrand quasi über Nacht in einer Art Geheimabsprache den Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen den beiden Staaten vereinbarte. Die beiderseitigen Verwaltungen waren vorher überhaupt nicht beteiligt. Umso überraschter war man in Koblenz damals, als man in der Zeitung las, dass nunmehr die Grenzkontrollen zwischen den beiden Ländern

3 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 vom 14. Juni 1985 (Schengener Abkommen).

4 In diesem Fall wird nicht von Strategie gesprochen, da diese langfristig ausgerichtet ist. Das Handeln des Bundeskanzlers ist in der hier beschriebenen Situation jedoch auf kurzfristige Effekte ausgerichtet und insofern eher als Taktik zu klassifizieren.

5 Rechtliche Grundlage dafür bildet Art. 73 Abs. 5 GG, der die ausschließliche Kompetenz für die „Freizügigkeit des Warenverkehrs und des Waren- und Zahlungsverkehrs einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes“ dem Bund zuweist. Daneben gibt es nur die Bayerische Grenzpolizei, die als Länderpolizei die Befugnis hat, die bayerischen, also deutschen, Staatsgrenzen zu kontrollieren.

6 Die Zeit zwischen der Unterzeichnung des Vertrages und seinem Inkraftsetzen sind von langwierigen Verhandlungen geprägt, bei denen es um die Bedingungen der Implementierung des Abkommens ging. Die Grenzkontrollen wurden erst 1995, zehn Jahr nach Unterzeichnung des Vertrages, tatsächlich abgeschafft.

abgeschafft werden sollen“ (Eisel 2004), erinnert sich der Schengen-Koordinator im BMI, Horst Eisel, an Kohls Schachzug. Wenngleich diese Entscheidung *scheinbar* spontan gefällt wurde, war sie doch von Kohl politisch kalkuliert. Er traf sie auf einem Gipfeltreffen, ohne sein Kabinett von diesem gewichtigen Schritt vorab informiert zu haben. „Und auch Friedrich Zimmermann, der Sicherheitsminister, gab auf der Innenminister-Konferenz Mitte Juni kleinlaut zu, er habe von der beabsichtigten Reiseerleichterung vorher nichts gewusst“ (Der Spiegel 1984), kommentierte *Der Spiegel*. Der Entwurf des Abkommens, wurde damals ohne die zuständigen Ministerien erstellt. Waldemar Schreckenberger, der die Abkommen ausarbeitete, erinnert sich: „Die zuständigen Ministerien des Bundes [...] und Frankreichs kamen zu diesem Zweck in Paris zusammen. Sie lehnten aber einhellig das gewünschte Abkommen ab [...]. Der Bundeskanzler beauftragte daraufhin mich persönlich, als Chef des Bundeskanzleramts, ein Abkommen mit Frankreich zu entwerfen und abzuschließen. [...]. Es gelang schließlich, auch die zuständigen Ministerien zu intensiver Mitarbeit zu bewegen. Wenn ich feststellte, dass ein Vertreter der Ministerien nicht bereit war mitzuwirken, so wurde er nicht mehr eingeladen“ (Schreckenberger 2004).

Auch in den nachfolgenden Schengen-Verhandlungen, gelang es Kohl, das BMI zunächst außen vorzuhalten. Keines der von den Verhandlungen sachlich betroffenen Ressorts war im Schengen-Exekutiv Ausschuss vertreten. Den Schengen-Protokollen ist die personelle Besetzung der Schengen-Gremien zu entnehmen. Daraus geht hervor, dass das Bundeskanzleramt einen eigenen Schengen-Koordinator eingesetzt hatte, der die Bundesrepublik bis 1996 im Exekutiv Ausschuss vertrat (Döbler-Hagedorn 2003: 282 ff.).

Eile war beim Abschluss des deutsch-französischen Abkommens 1984 geboten, weil die Sommerferien und damit die Hauptreisezeit bevorstand (Schreckenberger 2004, NZZ 1985). Außerdem standen die Wahlen zum Europaparlament an. Eine politisch sichtbare Maßnahme war dringend von Nöten. Das Treffen Mitterrand-Kohl fand gerade noch rechtzeitig statt, um den Medien Gelegenheit zu bieten, über diese Sensation zu berichten (Welt 1984, FAZ 1984, FR 1984). „Ich habe das noch nie so erlebt wie damals. Ich musste noch nie innerhalb so kurzer Zeit ein Abkommen ausarbeiten“, berichtete Waldemar Schreckenberger über das Zustandekommen des Abkommens (Schreckenberger 2004). Es trat noch am Tag seiner Unterzeichnung in Kraft.⁷

7 Als Regierungsabkommen musste es weder ratifiziert noch vorab verkündet werden, um in Kraft treten zu können.

4 Aufbau einer europäischen Grenzsicherung

4.1 Interessen des Bundesministeriums des Innern

Die Interessenstruktur des BMI ist im Gegensatz zu der des BK eher konservativ und nach innen auf die Bewahrung sicherer und stabiler Verhältnisse in der Gesellschaft gerichtet. Auch wenn der Bundesminister des Innern in der Regel ein gewählter Politiker ist, steht er doch einem Ministerium, einer Behörde vor. Nach David Garland sind Verwaltungen eher von dem Bedürfnis angetrieben, die Integrität interner Prozesse zu erhalten, ihre Institution veränderten Bedingungen anzupassen sowie wahrgenommene Defizite auszugleichen. Die Entscheidungen einer Behörde werden deshalb von zwei Agenden bestimmt: einer internen und einer von außen oktroyierten (Garland 2001: 111).

Das BMI ging nach Abschluss der Abkommen von Saarbrücken und Schengen zunächst davon aus, dass eine Abschaffung der Grenzkontrollen durch die Schengener Abkommen zu einem Sicherheitsdefizit führen würde, weil die Funktion der Grenzkontrolle als Kriminalitätsfilter wegfiel (Bundestag 1989). So schreibt der Bundesgrenzschutz (BGS, seit 2004: Bundespolizei), der dem BMI nachgeordnet ist, im Jahr 1985: „Trotz der Erleichterung der Grenzkontrollen mit dem Ziel, lästige Wartezeiten für Reisende zu vermeiden, konnte die Gesamtzahl der Aufgriffe (an Grenzübergangsstellen, M.B.) von 87 371 im Jahr 1983 auf 101 509 im Jahre 1984 erhöht werden. Diese dramatischen Zahlen sprechen für sich. Die polizeilichen Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs durch den Grenzschutz einzeldienst sind unverzichtbar“ (BGS 1985: 164).

Ein weiteres Sicherheitsinteresse im Bereich der Grenzpolitik des BMI stellt die Beschränkung von Einwanderung dar.⁸ 1993 verdeutlichte Innenminister Rudolf Seiters die restriktive Einstellung der Bundesrepublik zu Einwanderung: „Begriffe wie ‚Einwanderungspolitik‘ und ‚Einwanderungsland‘ können insoweit irreführend sein, als kein EG-Mitgliedstaat derzeit eine Politik führt, die auf eine Einwanderung abzielt. Im Gegenteil, es geht um die *Kontrolle* der Einwanderung“ (Seiters 1993: 4).

Neben dem Herstellen tatsächlicher Sicherheit hat das BMI auch ein Interesse daran, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu bewahren bzw. zu stärken. Das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung ist ein Element gesellschaftspolitischer Stabilität, denn Personen, die sich bedroht oder unsicher fühlen, sind unfrei in ihrem Handeln. Es hängt im Falle der Grenzpolitik eng mit der Furcht vor Kriminalität und Migration zusammen. So ist zu erklären, dass sich nach der EU- und Schengenerweiterung diverse Bürgerinitiativen im grenznahen Raum ge-

8 Daneben ist das BMI noch für die Integration von Zuwanderern, die in Deutschland leben, zuständig.

gründet haben (Welt 2007, KS 2007, MDR 2004). Bereits 1985 warnte Bundesinnenminister Zimmermann vor den Folgen eines schwach ausgeprägten Sicherheitsgefühls der Bevölkerung: „Die Antworten zeigen auf bedrückende Weise, daß viele Bürger eine mehr oder weniger unmittelbare Kriminalitätsfurcht haben. Entsprechende Indikatoren müssen sehr ernst genommen werden. Denn Kriminalitätsfurcht kann zu tiefgreifender Bewußtseinsveränderung führen“ (Zimmermann 1985: 877).

4.2 Die BMI-Strategien während der ersten 10 Jahre Schengen-Verhandlungen

Dem BMI war sehr daran gelegen, die Federführung in den Schengen-Verhandlungen, die dem Abschluss der Abkommen von Saarbrücken und Schengen folgten, zu gewinnen, um dadurch seine aktorspezifischen Interessen in der Grenzpolitik verfolgen und seine Stellung als dominierende Institution in Grenzfragen sichern zu können (Kramer 1985: 336 f.). Zu diesem Zweck wandte es zwei Strategien an: Zum einen führte es einen Sicherheitsdiskurs, der nicht nur die notwendige Präsenz des BMI bei den Verhandlungen, sondern auch die unabdingbare Verfolgung seiner Sicherheitsinteressen unterstreichen sollte. Zum anderen widersetzte es sich, wo möglich, konsequent der Kohlschen Linie.

a. Diskurs über Sicherheitsdefizite

Seit Helmut Kohls Entschluss zur Abschaffung der Grenzkontrollen arbeitete das BMI an der Rückgewinnung seines „Territoriums“, indem es einen Sicherheitsdiskurs führte. Diese Bemühungen drücken seinen institutionellen Überlebenswillen aus, oder wie Kühne es formuliert: „[...] dass mit anderen Worten die Angst vor nationalen Hoheitsverlusten im Polizeibereich die politisch wirksame Beschwörung der inneren Sicherheit hervorbringt“ (Kühne 1991: 22). So ist zu verstehen, dass Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann beständig vor einem Sicherheitsverlust warnte: „Die Kontrolle des Personenverkehrs an den Grenzübergängen ist – ebenso wie die Kontrolle des Warenverkehrs – ein unverzichtbares Element der Wahrung der Rechtsordnung und der Abwehr von Gefahren, die von außen her in die Bundesrepublik Deutschland hineinzuwirken drohen“ (Zimmermann 1988: 221).

Dieser Diskurs spiegelt einerseits die Überzeugung des BMI wider, dass durch den Abbau der Grenzkontrollen ein Sicherheitsdefizit entstünde; andererseits haben diese Äußerungen auch demonstrativen und selbst-legitimierenden Charakter. Das BMI rechtfertigte dadurch seinen Führungsanspruch in den

Schengen-Verhandlungen. Diese Maßnahme ist nach Albrecht Funk typisch für Sicherheitsinstitutionen, weil sie im Kampf um Ressourcen und Befugnisse stets darauf bedacht seien, die Effektivität ihrer Arbeit und der von ihnen geforderten Maßnahmen zu begründen (Funk 1991: 376).

Auch Bundeskanzler Kohl betrachtete die Rolle des BGS als selbst-legitimierend, wenngleich ungleich kritischer: „Die Zahl der Festnahmen an den Grenze sei stark gestiegen“, zitierte ihn die Frankfurter Rundschau, „weil sich die Beamten nach unserer Ankündigung mächtig ins Zeug legen um nachzuweisen, daß der Fortfall der Grenzkontrollen unmöglich ist“ (FR 1984). Die Intensität dieses Diskurses nahm Ende der 1980er Jahre zu, als die Abschaffung der Kontrollen beschlossene Sache war (Baumann 2006:108 ff.).

Die Politikformulierung im Bereich europäischer Polizeikooperation hat auch eine rhetorische und symbolische Dimension (Cohen 1996). Die Darstellung von Fakten, Statistiken, Nummern und funktionalistischen Argumenten ist ein Instrument im Prozess der Verhandlung, Überzeugung und Koalitionsbildung (Boer 1994: 192). In Sicherheitsdiskursen, so Buzan, Wæver und Wilde, werde eine politische Angelegenheit dramatisiert und als ein Problem höchster Dringlichkeit präsentiert, „thus, by labeling it as *security*, an agent claims a need for and a right to treat it by extraordinary means“ (Buzan/Wæver/Jaap 1998: 26). Das Stigmatisieren von Kriminalität als z. B. OK (organisierte Kriminalität) oder Umweltkriminalität ist auch nach Ansicht Monica den Boers ein wichtiger Faktor des Diskurses (Boer 1994: 187).

b. Konsequenter Widerstand

Neben dem Sicherheitsdiskurs verfolgte das BMI in der direkten Interaktion mit dem BK seine Sicherheitsinteressen auch dadurch, dass es konsequent seine restriktive Position gegenüber dem BK durchhielt und sich den Anordnungen des Kanzlers, soweit dies in Respektierung der Richtlinienkompetenz möglich war, widersetzte.

Das BMI, vor allem aber der BGS, opponierte gegen Kohls Entscheidung, sobald sie von ihr erfuhren. Nachdem Kohl die Öffnung der Grenzen feierlich verkündet hatte, widersetzte sich der BGS dem, weil er keine Weisung von seinem Dienstherrn, dem BMI, erhalten hätte. Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann machte keinen Hehl aus seiner Missbilligung der Kohl'schen Initiative zum Kontrollabbau: „Mit den Innenministern der EG-Staaten und meinen Kollegen in den Bundesländern bin ich daher einig, daß im Interesse der Sicherheit unserer Bürger bei der Erleichterung und gar beim Abbau der Grenzkontrollen der zweite Schritt nicht vor dem ersten getan werden darf. Mit Rücksicht auf die

gegenwärtige Bedrohung müssen die Grenzkontrollen nach Auffassung aller für die innere Sicherheit verantwortlichen Minister zeitweise sogar verstärkt werden“ (Zimmermann 1986).

Dies führte zum Eklat. Denn trotz optimistischer Zeitungsmeldungen, basierend auf Mitteilungen des BKs, die Grenzkontrollen seien abgeschafft, hielten die deutschen Grenzschrützer jeden Reisenden an der Grenze an. „Wer hat denn nun das Sagen – Ihr oder der Kanzler?“, fragten aufgebrachte Bürger, als sie Anfang Juli 1984 über die deutsch-französische Grenze fahren wollten, ohne ihren Pass vorzuzeigen oder sich kontrollieren zu lassen (FR 1984).

BMI und BGS setzten schließlich durch, dass die Kontrollen nicht vollständig abgeschafft, sondern nur reduziert wurden. In der Konsequenz erwirkte die deutsch-französische Vereinbarung im Prinzip, was die EG-Kommission einige Jahre zuvor bereits für die EG vorgeschlagen hatte⁹: Sie führte ein Kontrollverfahren ohne Wartezeit („Kowaz“) ein, bei dem lediglich Sichtkontrollen durchgeführt wurden (Art. 2).

Die vereinbarten Maßnahmen wurden zügig umgesetzt. Im Oktober 1984 stellte Kohl fest, dass die Grenzkontrollen bereits auf Sichtkontrollen reduziert, gemeinsame Grenzkontrollstellen eingerichtet und die grenzüberschreitende Polizeiarbeit intensiviert worden waren (Kohl/Miterrand 1984). Und Innenminister Zimmermann zeigte sich zufrieden über den ausgehandelten Kompromiss: „Ich habe mich heute persönlich davon überzeugt, daß das [...] vertraglich fest vereinbarte Kontrollverfahren ohne Wartezeit einen vernünftigen Kompromiß zwischen den Erfordernissen der inneren Sicherheit und dem Interesse der Bürger an größerer Freizügigkeit darstellt“ (Zimmermann 1986). In der Tat nutzte das BMI diesen Kompromiss dazu, um die Zahl der Kontrolleure an der Grenze sogar noch aufzustocken (Der Spiegel 1985).

4.3 Die Strategie des BMI als federführendes Ministerium in den Schengen-Verhandlungen

Im Jahr 1995 gab das BK die Federführung in den Schengen-Verhandlungen an das BMI ab. Um die mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen wegfallenden Grenzkontrollfunktionen wieder auszugleichen, setzte sich das BMI während der Schengen-Verhandlungen dafür ein, diesen „Kontrollverlust“ durch sog. Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren. Nach Didier Bigo war es vornehmlich der Schengen-Delegierte des BMI, Reinhard Rupprecht, der nachdrücklich ein

9 Entwurf einer EntschlieÙung des Rates über die Erleichterung der Bedingungen, unter denen die Kontrolle der Bürger der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen der Gemeinschaft erfolgt, KOM/82/400 endg. ABl. Nr. C 197 vom 31. Juli 1982: 6

Sicherheitsdefizit heraufbeschwor (Bigo bei Döbler-Hagedorn 2003: 290, Rupperecht 1989: 263 ff.). Auch der Staatssekretär des Luxemburgischen Außenministeriums, Robert Goebbels, teilte diese Einschätzung: „Er habe den Eindruck gewonnen, daß in den einzelnen Arbeitsgruppen Perfektionismus betrieben werde. Darüber werde das eigentliche Ziel – Wegfall der Grenzkontrollen – vergessen. [...] Seitens der Bundesrepublik z. B. würden Kontrollen an den Außengrenzen verlangt, die nicht zu machen und nicht nötig seien. [...] Er habe auch den Eindruck, daß man häufig bereits Dinge mitregeln wolle, die über das Ziel und den Rahmen des Schengener Abkommens hinausgingen“ (zitiert nach Bundestag 1988).

Zu den „deutschen Maßnahmen“, die Teil des Schengen-Acquis wurden, zählt der BMI-Entsande in Schengen, Horst Eisel:

- Personenkontrollen an den Übergängen sowie an der grünen Grenze,
- Inanspruchnahme der Beförderungsunternehmer zur Prüfung der notwendigen Einreisedokumente,
- Pönalisierung des Schleusens,
- die Verknüpfung der einzelnen, nacheinander gestaffelten Sicherheitsstationen zu einem konsistenten Schutznetz gegen illegale Zuwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität,
- Teilbereich des Visum-Regimes,
- das Reglement zur Festlegung der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren; später abgelöst durch das Dubliner Abkommen,
- die Einführung eines Inkraftsetzungsmechanismus (zitiert bei Döbler-Hagedorn 2003: 298).

Auch Heiner Busch kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass das Schengener Abkommen „in großem Maße den bundesdeutschen Polizeigesetzen neuerer Art“ entspricht (Busch 1995: 321). Darüber hinaus wurde das Gemeinsame Handbuch als eine Art Gebrauchsanweisung für die Grenzschutzpolizisten von Horst Eisel entworfen (Döbler-Hagedorn 2003: 303). Viele Änderungen im Grenzsicherungsbereich wurden zudem während der deutschen Schengen-Präsidentschaften angenommen (2. HJ 1998 und 1. HJ 1999), was die *Süddeutsche Zeitung* kommentierte: „Und bei den Außengrenzen geht es der deutschen Präsidentschaft darum, das deutsche Vorbild europaweit zu verwirklichen“ (SZ 1998).

Auch in jüngster Zeit hat das BMI regelmäßig Initiativen zur Weiterentwicklung der Grenzpolitik auf europäischer Ebene eingebracht: z. B.

- die Einrichtung von Flüchtlingslagern in Afrika, wo die Voraussetzungen Asylsuchender geprüft werden, bevor sie auf EU-Territorium einen formellen Antrag stellen können. Mit dem Haager Programm wurde die Kommission beauftragt die Machbarkeit solcher „Aufnahmezentren“ zu prüfen;

- die Schaffung einer europäischen Grenzpolizei, der teilweise mit der Schaffung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX¹⁰, nachgekommen wurde;
- die Schaffung eines Visa-Informationssystem (VIS), das seit 2004 beschlossene Sache ist¹¹, welches verhindern soll, dass Drittstaatsangehörige Visaanträge in mehreren Staaten gleichzeitig stellen können und welches auch zur Überprüfung von Terrorverdächtigen Visaantragstellern genutzt werden soll;
- die Einführung biometrischer Merkmale in Ausweisdokumente zur Kriminalitätsvermeidung und -bekämpfung, die mit dem e-Pass 2005 im Rat beschlossen wurde.¹² Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese neuen Regelungen bis spätestens Ende 2007 umzusetzen.

5 Der Institutionenkonflikt und seine Konsequenzen

Die Schengen-Verhandlungen der 1980er Jahre zum Abbau der Grenzkontrollen und zur Vereinheitlichung und Verstärkung der Außengrenzensicherung waren auf deutscher Seite von einem Institutionenkonflikt zwischen Bundesministerium des Innern (BMI) und Bundeskanzleramt (BK) charakterisiert. Der Konflikt bestand darin, dass beide Bundesorgane die Zuständigkeit in der Grenzpolitik für sich beanspruchten. Eng mit der Machtfrage verbunden war die inhaltliche Gestaltung der Politik. Helmut Kohl strebte 1984 nach Freizügigkeit ohne Grenzkontrollen, der Einheit Europas und seiner Wiederwahl als Bundeskanzler. Das BMI hingegen sah durch diese liberale Handhabung von „Grenzfragen“ die innere Sicherheit Deutschlands gefährdet und forderte eine einheitliche und verstärkte Sicherung der Außengrenzen.

Eine Konsequenz des Konflikts zwischen Kanzler und BMI war die Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung Schengens. Schengen – mittlerweile das Synonym für europäische Grenzpolitik – war von Beginn an geprägt durch die Antimonie zwischen Freiheit und Sicherheit. Die Bundesregierung beeinflusste und steuerte die Grenzpolitik durch die Verfolgung ihrer eigenen Interessen maßgeblich. Mehr noch: Sie hat die europäische Grenzpolitik auf den Weg ge-

10 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25.11.2004: 1–11.

11 Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), ABl. L 213 vom 15. Juni 2004: 5.

12 Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, ABl. L 385 vom 29.12.2004: 1–6.

bracht – sieht man von den erfolglosen Versuchen der Kommission aus den siebziger Jahren einmal ab. Als Kohl und Mitterrand sich 1984 in Saarbrücken auf einen Abbau der Personenkontrollen verständigten, ging es ihnen um die Verwirklichung der Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt. Die anschließenden Schengen-Verhandlungen waren auf deutscher Seite jedoch von den Sicherheitsinteressen des BMI dominiert. Grenzsicherung wurde zunehmend als Instrument zur Reduzierung grenzüberschreitender Kriminalität sowie von Migration, insbesondere illegaler Migration ausgebaut und erweitert. Dadurch erfuhr der Prozess zur Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik einen Paradigmenwechsel von Freiheit zu Sicherheit. Was mit dem Gedanken eines grenzkontrollfreien Europas begann, endete in einer hoch institutionalisierten Sicherheitsunion. Mittlerweile ist die Ursprungsidee des freizügigen und kontrollfreien Europas in der Fülle der Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenzen mittels biometrischer Grenzkontrolle, computergestützter Kriminalitätsbekämpfung und externalisierter Migrationskontrolle kaum noch zu erkennen.

Schengen ist jedoch nicht nur das Synonym für europäische Grenzpolizei. Schengen ist auch der Favorit im Rennen um die undemokratischste europäische Politik, denn bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon werden die meisten Kernentscheidungen vom Rat der Innenminister getroffen. Bis dahin haben das Europäische Parlament, und noch weniger die nationalen Parlamente, nur unzureichende Mitentscheidungsrechte. Auch dieser Stempel wurde den Verhandlungen auf deutscher Seite von dem damaligen Initiator Bundeskanzler Kohl aufgedrückt. Kohl wollte 1984 die Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich abschaffen. Da dies auf dem normalen Dienstweg nicht erfolgversprechend war, kürzte er den langen institutionellen Weg eben ab. So prägte Kohl mit seiner Nacht-und-Nebel-Aktion zum Abschluss des Saarbrücker Abkommens 1984 auch den Schengen-Verhandlungsstil. Helmut Kohl war ein Politiker, der polarisierte und der bekannt war für seinen Pragmatismus. Erinnert sei nur an seinen vielzitierten Ausspruch: „Entscheidend ist, was hinten rauskommt.“¹³ Nicht zufällig fällt dieses Zitat in die Zeit der Schengen-Verhandlungen. In der Verfolgung seines Ziels missachtete Kohl das BMI, das eigentlich für Grenzfragen zuständig war. Das BMI setzte diesen Stil fort. Der Bundestag blieb während der ganzen Zeit außen vor. Noch heute sind die Abgeordneten oft schlecht über die laufenden Regierungsvorhaben informiert und werden in die Planung nicht miteinbezogen. Trotz Reformbestrebungen durch den Vertrag von Lissabon, zeigt das Abkommen von Prüm¹⁴, dass die Exekutive auch trotz Re-

13 Helmut Kohl während einer Pressekonferenz am 31. August 1984; zitiert in Der Spiegel, 3. September 1984.

14 Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der

formvertrag die Parlamente bei der Entwicklung des Schengen-Besitzstandes am liebsten außen vor lässt.

Eine dritte Konsequenz dieses ungewöhnlichen Auftakts zur Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik ist die fehlende teleologische Ausrichtung dieser Politik. Außer der Abschaffung der Grenzkontrollen gab es 1984 keine Vision, kein strategisches Ziel, welcher ideale Endzustand mit dieser Politik einmal erreicht werden soll. Kohls überstürztes Handeln verhinderte ein langfristiges Durchdenken der Grenzfrage. All die Sicherheitseinwände, die das BMI – vor allem auch zur Legitimierung seines Anspruchs auf Federführung in den Verhandlungen – vorgebracht hatte, und natürlich die Meinungen der Volksvertreter hätten in eine langfristige Planung einbezogen werden müssen, *bevor* die Personenkontrollen abgeschafft wurden. So wurde Schengen, was es heute ist: ein inkohärentes, intransparentes und undemokratisches Regelwerk. Auch heute noch gehen die Schengen-Planer eher kurzfristig orientiert und pragmatisch vor. Visionen und strategische Planungen über eine Grenzpolitik treten nicht zutage. Deshalb hat die Grenzpolitik viele reaktive Charakterzüge. Auf jedes neue große Flüchtlingsschiff wird hektisch mit neuer Grenzsicherungstechnik und der Entsendung von Personal reagiert.

Nun soll Helmut Kohl nicht zum Sündenbock für die aktuellen Unzulänglichkeiten Schengens gemacht werden, wengleich sich die Frage stellt: Was wäre wenn? Wenn Schengen, wie andere Politiken auch, demokratisch und strategisch geplant worden wäre? Die Antwort muss fairerweise lauten: Dann hätten wir wahrscheinlich noch heute Grenzkontrollen. Ist es also legitim, in der Verfolgung durchaus hehrer Ziele eine Abkürzung zu wählen und dabei undemokratische und regelwidrige Wege zu gehen? Ist „entscheidend, was hinten rauskommt?“ Und wie würde man diese Frage wohl im Hinblick auf die heutige Grenzpolitik bezogen beantworten?

Literatur- und Quellenverzeichnis

Sekundärliteratur

- Anderson, Malcolm/Boer, Monica den (Hrsg.) (1994): Policing Across National Boundaries. London: Pinter
- Baumann, Mechthild (2006): Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik. Baden-Baden: Nomos

Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, unterzeichnet in Prüm am 27. Mai 2005

- Blankenburg, Erhard (1980): Die Implementation von Recht als Programm. In: Mayntz (1908): 127-137
- Boer, Monica den (1994): The Quest for European Policing: Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate. In: Anderson/Boer (1994): 174-196
- Busch, Heiner (1995): Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/Wilde, Jaap de: Security (1998). A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner
- Cecchini, Paolo (1998): Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts. Baden-Baden: Nomos
- Cohen, Stanley (1996): Crime and Politics: Spot the Difference. In: British Journal of Sociology 47. 1: 1-21
- Döbler-Hagedorn, Franziska (2003): The State at its Borders: Germany and the Schengen Negotiations, Ph.D. Thesis, London School of Economics and Political Science. London
- Funk, Albrecht (1991): ‚Innere Sicherheit‘: Symbolische Politik und exekutive Praxis. In: Leviathan. Sonderheft 12: 367-388
- Garland, David (2001): The Culture of Control and Social Order in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press
- Kramer, Heinz (1985): Bundesrepublik Deutschland. In: Weidenfeld (1985): 336-337
- Kühne, Hans-Heiner (1991): Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen? Auswirkungen der Schengener Abkommen auf die innere Sicherheit, Berlin: Duncker & Humblot
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Athenäum
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe. London: Cornell University Press
- Rupperecht, Reinhard (1989): Wettlauf der Schnecken – Probleme und Konsequenzen des Abbaus von Grenzkontrollen. In: Kriminalistik 43: 263-267
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1985): Jahrbuch der Europäischen Integration 1984. Bonn: Europa Union Verlag

Quellen

- BGS (1985): Tätigkeitsbericht 1984 des Bundesgrenzschutzes. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 19 vom 14. Februar 1985
- Bundesregierung (1984): Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland vom 15. März 1984 vor dem Deutschen Bundestag. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 30 vom 16. März 1984: 261-268
- Bundesregierung (1985): Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland vom 27. Februar 1985 vor dem Deutschen Bundestag. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 24 vom 28. Februar 1985: 197-204
- Bundesregierung (1986): Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland vom 14. März 1986 vor dem Deutschen Bundestag. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 27 vom 15. März 1986: 201-208
- Bundestag (1984): Deutscher Bundestag: „73. Sitzung am 6. Juni 1984“. Bonn

- Bundestag (1988): Innenausschuss des Deutschen Bundestages: Bericht über die Reise einer Delegation des Innenausschusses vom 4. Juli bis 8. Juli 1988 in die Länder Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlande zum Thema: Übereinkommen von Schengen, zitiert bei Döbler-Hagedorn (2003): 197
- Bundestag (1989): „'Mindeststandards' für den Wegfall der Grenzkontrollen bei Errichtung des europäischen Binnenmarktes 1992 laut Äußerung des BKA-Präsidenten“. Schriftliche Anfrage 10 Lüder, FDP und Schriftliche Antwort Spranger, PStSekt BMI 24.02.1989. Drucksache 11/4084
- Eisel (2004): Interview der Autorin mit Horst Eisel, Ministerialdirigent a.D., Bonn, 15.06.2004
- European Commission (1998): The Completion of the Internal Market: A Survey of European Industry's Perception of the Likely Effects, Brussels
- Kohl (1983): Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl zu Eröffnung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. März 1983. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 28 vom 24. März 1983: 243
- Kohl (1984): Zwischenbilanz des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, zur Arbeit der Bundesregierung. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 110 vom 2. Oktober 1984: 986
- Kohl (1985): Rede des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 1985 über die Zielsetzungen der Europapolitik der Bundesregierung. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 75 vom 28. Juni 1985: 662
- Kohl/Mitterrand (1984): Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl und Staatspräsident François Mitterrand zum Abbau der Grenzkontrollen anlässlich der deutsch-französischen Konsultationen am 29. und 30. Oktober 1984 in Bad Kreuznach. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 131 vom 1. November: 1154
- Schäuble (2004): Interview der Autorin mit Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern a.D., Chef des Bundeskanzleramts a.D., Berlin, 26.03.2004
- Schreckenberger (2004): Interview der Autorin mit Waldemar Schreckenberger, Chef des Bundeskanzleramts a.D., Berlin 08.06.2004
- Seiters (1993): Vortrag des Bundesinnenministers, Rudolf Seiters, vom 7. Juni 1993 zum Thema „Perspektiven der europäischen Weiterentwicklung des Asyl- und Einwanderungsrechts“. In: Das Bundesministerium teilt mit: 4
- Zimmermann (1985): Ansprache des Bundesministers des Innern, Dr. Friedrich Zimmermann, anlässlich der Eröffnung der Arbeitstagung „Gewalt und Kriminalität“ des Bundeskriminalamts am 17. September 1985. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 99 vom 20. September 1985: 877
- Zimmermann (1986): Rede des Bundesministers des Innern, Dr. Friedrich Zimmermann, anlässlich seines Besuches der Grenzschutzstelle Aachen-Süd vom 2. Dezember 1986. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 149 vom 4. Dezember 1986: 1248
- Zimmermann (1988): Rede des Bundesministers des Innern, Dr. Friedrich Zimmermann, vor der Polizei-Führungsakademie Münster-Hiltrup. In: Bulletin der Bundesregierung Nr. 26 vom 17. Februar 1988: 221

Zeitungen/Wochenzeitschriften

- FAZ (1984): „Ratlosigkeit an den Grenzen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Juli 1984
- FR (1984): „An den Grenzen endet die Macht von Kohl und Mitterrand“. In: Frankfurter Rundschau, 9. Juli 1984
- KS (2007): „Wenn die Räuber kommen“. In: Kölner Stadtanzeiger, 15. November 2007
- MDR (2004): „Kriminalität und EU-Osterweiterung“. Manuskript der Sendung MDR exakt vom 4. Mai 2004
- NZZ (1985): „Für erleichterte Grenzkontrollen in 5 EG-Ländern“. In: Neue Zürcher Zeitung, 2. März 1985
- Spiegel (1984): „Grenzkontrollen. Von oben diktiert“. In: Der Spiegel. Nr. o.A. 1984
- Spiegel (1985): Zitat von Manfred Schreiber, Leiter der Polizeiabteilung im Bundesministerium des Innern. In: „Offene Grenzen. In den Krümmeln“. In: Der Spiegel, Nr. 33, 12. August 1985
- SZ (1998): „Bonn zeigt Europa Grenzen auf“. In: Süddeutsche Zeitung, 2. Juli 1998
- Welt (1984): „Kohl dringt auf ‚zügigen‘ Abbau der Grenzkontrollen“. In: Die Welt, 13. Juni 1984
- Welt (2007): „Hinter Gittern“. In: Die Welt, 17. Dezember 2007