

**Europäische Integrationstheorien im Raum der  
Sicherheit, der Freiheit und des Rechts.**

**Der biometrische Pass, ein Spill-Over  
der Europäischen Integration?**

9. Januar 2010

David Raison  
Matrikelnummer: 0316053  
Studienkennzahl: C300  
<david.raison@student.uibk.ac.at>

**Seminararbeit, eingereicht zum Seminar: „Theorien der Europäischen Integration“ im Sommersemester 2009 (402103) von Dr. Kristina Stöckl an der Leopold-Franzens Universität Innsbruck**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>1 Sicherheit in der EU nach dem 11 September 2001</b>	<b>6</b>
1.1 Der Begriff der Sicherheit und seine Rolle im EGV . . . . .	6
1.2 Der Siegeszug der biometrischen Identitätsmerkmale . . . . .	8
<b>2 Versicherheitlichung der Migration</b>	<b>10</b>
2.1 Versicherheitlichung, was ist das, und wie messen? . . . . .	11
2.2 Wozu Migration versicherheitlichen? . . . . .	12
2.3 Gesellschaftliche Sicherheit in der EU . . . . .	14
2.4 Versicherheitlichung von Migration in Frage gestellt. . . . .	15
2.5 Erfolgreich versicherheitlicht? . . . . .	16
<b>3 Geschlechterkampf und die „First-Movers“ Strategie</b>	<b>17</b>
3.1 Der Vorschlag der Kommission . . . . .	18
3.2 Die Großen Fünf (G5) und die Gruppe der Acht (G8) im Reigen um Biometrie . . . . .	19
3.3 Uneinigkeit über das zweite Merkmal . . . . .	20
3.4 Das „Battle of the Sexes“ und die Nash-Equilibria . . . . .	21
3.5 Das Prinzip von Schengen lebt fort. . . . .	23
3.6 Institutionalisierung von intergouvernementalistischen Organen . .	24
<b>4 Europäische Identitätsbildung im COREPER?</b>	<b>25</b>
4.1 Total Information Awareness . . . . .	25
4.2 Spill-Over und Verselbstständigung der Europäischen Bürokratie . .	26
4.3 Konsens-Findung im COREPER . . . . .	28
4.4 Der normative Neo-Funktionalismus? . . . . .	29
<b>5 Exkurs: Europäische Öffentlichkeit und Europäisches Parlament.</b>	<b>30</b>
5.1 Das Europäische Parlament . . . . .	30
5.2 Die Europäische Öffentlichkeit . . . . .	30
<b>6 Schlußbetrachtung</b>	<b>32</b>
<b>Literatur</b>	<b>34</b>

„As for methods, there was a gamble on the irresistible rise of supranational functionalism. [...] It assumed [...] that the dilemma of governments having to choose between pursuing an integration that ties their hands and stopping a movement that benefits their people could be exploited in favor of integration by men representing the common good, endowed with the advantages of superior expertise, initiating proposals, propped against a set of deadlines, and using for their cause the technique of package deals.” Hoffmann (2006, 145)

## Einleitung

Am 13. Dezember 2004 wurde die Europäische Verordnung 2252 einstimmig durch den Europäischen Rat angenommen. Die Verordnung legt fest, dass in Zukunft die Reisepässe für alle Bürger der Europäischen Union (EU) mit einem elektronischen Funkchip ausgestattet werden, auf dem sich zwei biometrische Merkmale des Bürgers befinden: ein Foto seines Gesichts sowie die Abdrücke seiner beiden Zeigefinger.

Die Verordnung ist jedoch nur ein Einzelteil in einem viel größeren Puzzle an Sicherheitsbestimmungen und Gesetzeserlässen, die sich offenbar in Folge der Terroranschläge des 11. September 2001 einem erklärten Ziel aller EU Staaten widmen, der Bekämpfung des Terrorismus. Die EU hat sich, im Rahmen des Amsterdamer Vertrages, mit der Herstellung eines *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* eine Agenda zugelegt, wie sie in diesem Ausmaß eigentlich ursprünglich die Aufgabe eines Staates ist, nämlich seiner Bevölkerung Rechte zuzugestehen, ihre Freiheiten zu schützen und ihre Sicherheit zu gewährleisten. (vgl. Hix 2005, 344)

Die Verordnung zum *Biometrischen Reisepass* (BRP) wurde also im Hinblick auf die Erfüllung dieser drei Punkte erarbeitet und erlassen. Im Zuge der vorliegenden Arbeit wird es darum gehen, zu untersuchen wie es innerhalb der EU zur Entscheidung kam den BRP einzuführen. Verifiziert werden soll im Zuge der Arbeit die Hypothese, dass die Verordnung zum BRP vor allem deswegen zustande kam, weil es selbst innerhalb formal intergouvernementaler Organe, wie dem *Corps des Représentants Permanents* (COREPER), die Tendenz zu einer Europäischen Identitätsbildung gibt. Diese Identitätsbildung führt dazu, dass Entscheidungen nicht aufgrund von strategischem Kalkül getroffen, sondern durch Regelwerke und Normen bestimmt werden.

Um jedoch die Abläufe bis zum Erlass der Verordnung zu verstehen, muss zunächst der Frage nachgegangen werden, wozu biometrische Reisedokumente

eigentlich dienen sollen? Der politische und mediale Konsens scheint, wie oben bereits angedeutet, die Erhöhung der *Sicherheit* zu sein. Doch was genau bezeichnet eigentlich Sicherheit? Weitaus interessanter noch erscheinen die Fragen, in Relation zu wem oder was diese Sicherheit geboten und wie sie „hergestellt“ werden soll. Diesen und weiteren mit *Sicherheit* in Verbindung stehenden Fragen werden wir im Kapitel 1 auf Seite 6 nachgehen.

Die Entwicklungen die zur Annahme dieser Verordnung führten sollen im weiteren Verlauf unter Berücksichtigung verschiedener theoretischer Ansätze nachgezeichnet werden. Es soll aufgezeigt werden, welche Rolle bei der Entwicklung zur Akzeptanz der Verordnung 2252, die verschiedene Organe der Europäischen Union, welche die staatlichen Akteure gespielt haben. Aber auch, wer auf welche Weise Einfluss ausgeübt hat und so den Diskurs über den BRP maßgeblich mitbestimmte. Es wird sich im Laufe der Arbeit zeigen, dass unter den unterschiedlichsten theoretischen Prämissen immer andere Akteure eine tragende Rolle bei diesem Prozess gespielt zu haben scheinen.

Die verschiedenen theoretischen Ansätze, darunter eine sozialkonstruktivistische Theorie der Versicherheitlichung (Buzan u. a. 1998; Bigo 2002; Diez 2006; Risse 2005; Trenz 2002) sowie eine intergouvernementale (Aus 2006; Schimmelfennig 2005), und eine Verbindung aus neofunktionalistischen und institutionalistischen Theorien (Aus 2006; Hoffmann 2006), können nicht nur keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben; erst der Perspektivenwechsel erlaubt es in manchen Fällen, neue Aspekte zu entdecken, die ansonsten verborgen geblieben wären.

Die Verordnung zum BRP ist nicht ausschließlich mit rationalistischen oder institutionalistischen Erklärungsmustern zu verstehen. Allenfalls eine konstruktivistische Herangehensweise, wie Risse (vgl. 2005, 159) ebenfalls anmerkt, bietet einen Ausweg aus der scheinbar nicht enden wollenden Debatte zwischen Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus als Erklärungsfundamente der Europäischen Integration.

Ein weiterer Punkt ist sehr offensichtlich und sollte ohne Umschweife behandelt werden: Wenn der BRP zur Bekämpfung oder gar zur Prävention von Terrorismus dienen soll, warum wurde die Verordnung 2252/2004 dann auf Basis der, in Titel IV des Europäischen Gemeinschafts-Vertrages (EGV) angelegten, Asyl- und Migrationspolitik und damit innerhalb der ersten Säule der EU angelegt? Diese Frage, die man prägnanter als „Wie stehen Terrorismusbekämpfung und Migration eigentlich in Verbindung?“ formulieren könnte, steht in einem engen Zusammenhang mit Themen der gesellschaftlichen Sicherheit<sup>1</sup>, wie dem Schutz

---

<sup>1</sup>Zur Erweiterung des ursprünglich ausschließlich militärisch begriffenen Sicherheitsbegriffs auf

der eigenen Identität gegenüber von „Anderen“. Im Kapitel 2 auf Seite 10 soll der Versuch unternommen werden, diese und ähnliche Fragen zu beantworten. (vgl. Bigo 2002; Buzan u. a. 1998, 23)

Der Frage, die Bigo (vgl. 2002, 64) ausführlich zu beantworten versucht, nämlich weshalb Migration unentwegt mit Terrorismus, Kriminalität, Arbeitslosigkeit und religiösem Fanatismus in Verbindung gesetzt wird, kann sich an dieser Stelle nicht angenommen werden, ebenso wenig wie der Frage, weshalb der versicherheitliche Diskurs im Gegensatz zu den kritischeren, humanistischen Diskursen so dominant ist.

Im dritten Teil auf Seite 17 soll unter Rückgriff auf die Analyse von Aus (2006), aus einer intergouvernementalen Perspektive aufgezeigt werden, aus welchen Gründen der Europäische Rat einstimmig ein Gesetz erlassen hat, das weit über jegliche U.S.-Amerikanischen und internationalen Anforderungen hinauschießt.

Später sollen die Aktivitäten im COREPER, die wesentlich zum Ausgang der politischen Prozesse geführt haben, aus institutioneller sowie neofunktionalistischer Sicht betrachtet werden. Dazu werden wir im vierten Teil ab Seite 25 auf die Entscheidungsfindungsprozesse im COREPER eingehen und feststellen, dass sich diese am Ende doch nicht ohne Zuhilfenahme von konstruktivistisch begründeten Prozessen erklären lassen.

Abschließend soll in einem kurzen Exkurs auf die, im wesentlichen ernüchternden, Reaktionen der Europäischen Öffentlichkeit<sup>2</sup> sowie des Europäischen Parlamentes (EP) eingegangen werden.

Auf den Sinn oder Unsinn solcher Vorkehrungen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden, da sie sich ausschließlich mit den politischen Prozessen befasst, die zum Erlass der Verordnung führten. Dennoch sei kurz darauf verwiesen, dass der BRP, der von vielen Politikern als scheinbar unfehlbare Lösung zu einem Sicherheitsproblem verstanden wird, nicht mehr ist als ein Werkzeug, das dazu dient, die Identität einer Person im Verhältnis zu seinem Reisedokument festzustellen. Nicht mehr und nicht weniger kann der BRP und sicherlich nicht das Vorhaben einer Person feststellen (vgl. Prophet 2003). Die Absurdität und Unreife des gesamten Unterfangens der biometrischen Erkenntlichmachung zeigt sich bereits an einem einfachen Punkt: Nach Ansicht verschiedener Politiker soll der BRP dem Identitätsklau, einer der am raschesten wachsenden Verbrechensarten, vorbeugen, doch schlussendlich vereint er, sauber aufbereitet, alle zum Identitätsklau notwendigen Daten auf seinem Mikro-

---

weitere Sektoren wie Gesellschaft, Politik, Umwelt und Wirtschaft, siehe Buzan, Wæver und de Wilde 1998.

<sup>2</sup>Mit Europäischer Öffentlichkeit ist die Summe aller in Europa angesiedelten, sich aber nicht unbedingt als „Europäisch“ verstehende Zivilbevölkerungen gemeint.

chip. (vgl. Prophet 2003)

Wie aus der vorliegenden Arbeit auch hervorgehen wird, wurde die Verordnung 2252/2004 unter erheblichem Zeitdruck erlassen, der sich vom Entwurf über die Begutachtung bis hin zum Ratsbeschluss gezogen hat. Bezeichnenderweise konnte sich Johan Remkes, der damalige niederländische Innenminister, nach einer Marathonsitzung des Europäischen Ministerrates nicht einmal mehr an den Entschluss zum biometrischen Reisepass erinnern, der wenige Stunden vorher gefasst worden war<sup>3</sup> (vgl. Aus 2006, 35f).

## **1 Sicherheit in der EU nach dem 11 September 2001**

Wenn Sicherheitspolitik, so z.B. von Trenz (vgl. 2002, 65f), als Machtpolitik begriffen wird, und die neuartigen Sicherheitsbestrebungen vornehmlich aus einer „improvisierte[n] Suche nach neuen Sicherheitsbedrohungen“ (Trenz 2002, 66) hervorgehen, um durch eine „neue Staatsräson“ (Trenz 2002, 66) die Selbsterhaltung des Staates zu gewährleisten, dann erstaunt es umso mehr, dass die Entscheidungen zu den BRP auf EU-Ebene gefallen ist. Es muss also zunächst untersucht werden, wie Sicherheit in der EU definiert und behandelt wird.

### **1.1 Der Begriff der Sicherheit und seine Rolle im EGV**

Sicherheit ist zunächst nichts eigenes, nichts alleinstehendes. Sicherheit ist immer relativ und nicht isoliert zu betrachten (vgl. Buzan u. a. 1998, 11). Um bei Buzan, Wæver und de Wilde zu bleiben: Sicherheit ist ein Feld, das über der Politik steht, eine Über-Politik oder eine besondere Form der Politik, die Weiterführung politischer Zielstrebigkeit mit besonderen Mitteln (vgl. Buzan u. a. 1998, 23). Den Wunsch nach Sicherheit gibt es bestimmt nicht erst seit dem Zeitalter der Industrialisierung; dennoch wurden Grenzkontrollen, Gerichtshöfe und Polizeikräfte zunehmend im 19. Jahrhundert eingeführt, um den Wünschen der sich ausbreitenden Mittelschicht zu entsprechen, die sich um den Schutz ihres Privateigentums vor Staat, Kriminalität und Immigration sorgte (vgl. Hix 2005, 345).

Je nach Ansicht ist das Streben nach Sicherheit bereits seit Anbeginn Ziel und Bestandteil der Europäischen Integrationspolitik. Wenngleich es Anfangs durch ökonomische Maßnahmen darum ging, insbesondere Deutschland vom Macht-

---

<sup>3</sup>Auf der Pressekonferenz zum Ratstreffen teilte Remkes den anwesenden Journalisten mit, dass „[it] has been decided in principle to include one mandatory identifier [into the passport], namely the facial scan, and one optional identifier which the Member States would be free to include. And that would be the iris scan – eh, sorry, it has to be the fingerprint.“ Aus (Johan Remkes zit. n. 2006, 36)

streben abzuhalten, und später einen Wohlstandswall gegen die kommunistische „Bedrohung“ aufzubauen<sup>4</sup>, so wurde spätestens mit dem in Maastricht unterzeichneten *Vertrag zur Europäischen Union* das Streben nach Sicherheit zu einem inhärenten Teil der Gemeinschaft. Durch das Hinzufügen einer dritten Säule, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, wurden auch Politikfelder wie transnationale Bewegungsfreiheit und gemeinsame Einwanderungsbestimmungen Bestandteil des Europäischen *acquis communautaire*.

Dass Einwanderungsbestimmungen im gleichen Teil des EU Vertrags angesiedelt wurden wie die Zusammenarbeit in polizeilichen und justiziellen Fragen ist besonders im Hinblick auf den zweiten Teil dieser Arbeit von Interesse. Dieses Vorgehen stellte sicher, dass die Problemfelder der Migration auch weiterhin als Sicherheitsfrage, und nicht etwa im Bereich der Rechte und Freiheiten der Bevölkerung, behandelt werden (vgl. Hix 2005, 354). Auch das Vorgehen selbst, das Buzan u. a. (1998) als „securitization move“<sup>5</sup> bezeichnen, wird uns im nächsten Kapitel noch genauer beschäftigen.

Im Zuge des Amsterdamer Vertrags wurde Titel IV - VISA, ASYL, EINWANDERUNG UND ANDERE POLITIKEN BETREFFEND DEN FREIEN PERSONENVERKEHR - mit dem Ziel, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, zum EGV und damit zur ersten Säule der EU hinzugefügt. Speziell der Raum der Sicherheit wurde als Sammelbecken für gemeinsame Bestimmungen zur Bekämpfung von Kriminalität definiert. Darunter vor allem Terrorismus, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, sowie Korruption und Betrug. (vgl. Hix 2005, 347)

Wenngleich es sich bei diesem Raum laut Begriffsbestimmung nicht bloß um jenen der Sicherheit handelt, so kann doch bei der „zentrale[n] Frage, wie sich Sicherheit zu seinen Korrelatbegriffen [jenen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (D.R.)] verhalten soll [...] kaum [ein] Zweifel bestehen, dass die Freiheit nach wie vor der Sicherheit untergeordnet ist.“ (Trenz 2002, 83) Der Bündelung von Einwanderungs- und Justiz-Fragen wurde allerdings mit der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages ein Ende gesetzt.

Es gibt für das Schaffen einer Verbindung von Migrationspolitik und Bewegungsfreiheit, und damit der Zurücksetzung des zuvor versicherheitlichten Politikfeldes, zwei mögliche Erklärungen: Entweder es kam zu einer Entspannung der Migrationsdynamiken in den 1990er Jahren, oder aber man begann an der Effizienz der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule zu

---

<sup>4</sup>Beiden Beispielen gemeinsam ist die zuvor bereits angesprochene Relativität, die Erschaffung von Sicherheit in Abgrenzung zu etwas anderem.

<sup>5</sup>Man könnte den Begriff vielleicht mit „Schachzug zur Versicherheitlichung“ übersetzen, doch ich werde das in der Folge lieber unterlassen und weiterhin den weniger schwerfälligen und prägnanteren englischen Begriff verwenden.

zweifeln und versuchte daher, supranationale Institutionen einzubinden. Letztere Hypothese wird im Abschnitt 3.6 noch einmal auftauchen und bis dahin einiges an Gewicht gewonnen haben.

Was man allerdings beobachten kann, ist eine Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheitspolitik. Wie wird die Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch innerstaatliche Regelungen gerechtfertigt? Aus den Interaktionen der Innenminister auf EU-Level ergibt sich ein vollkommen neues Paradigma, das darauf abzielt, statt des Territoriums direkt die Bevölkerung zu kontrollieren (vgl. Hix 2005, 369). Die Ausdehnung des Begriffes Sicherheit auf vielfältige Bereiche des individuellen wie gesellschaftlichen Lebens führt am Ende zu einer Verschmelzung der Bedeutungen von internationaler und innerer Sicherheit (Bigo 2002, 63).

Was Trenz (2002) als Suche nach einer neuen Staatsräson bezeichnet, umschreibt Bigo (2002, 81) folgendermaßen:

„This technology of power unifies internal and external, individual and collective security, and tries to recapitalize trust in the state not by reassuring but by worrying individuals about what is happening both at the external and internal levels. The resulting picture of the world is one of chaos and urban insecurity.”

## **1.2 Der Siegeszug der biometrischen Identitätsmerkmale**

Nach den terroristischen Anschlägen in New York (2001), Madrid (2004) und London (2005) kam es nicht nur zu einem Ausbau der präventiven Terrorismusbekämpfung, vor allem von Seiten der USA, sondern auch zu einer Fokussierung auf biometrische Merkmale als grundlegende Werkzeuge zur Terrorismusvorbeugung:

„Intelligence-led policing aimed at preventing possible terrorist attacks or criminal offences in the future requires inter alia the preemptive collection, storage, and comparison of vast amounts of personal data.” (Aus 2006, 10)

Das Ziel der Anwendung dieser Technologie war und ist es, die aufgenommenen biometrischen Merkmale durch einen „one-to-many“ Abgleich mit einer internen Datenbank vermeintlicher Terroristen abzugleichen (vgl. Aus 2006, 11). Der amerikanische Rat für Justiz und Inneres entschloss daher, dass alle Angehörigen jener Staaten, die vom sogenannten „Visa Waiver Program“ (VWP) profitieren, also unter bestimmten Bedingungen kein Visum beantragen müssen,

spätestens zum 26. Oktober 2004 maschinenlesbare Reisedokumente<sup>6</sup> (MRTD) vorweisen können müssen um weiterhin Visa-frei einreisen zu dürfen (vgl. Aus 2006, 12). Die Entscheidung fußte wohl auf der Auffassung des Abgeordneten JAMES SENSENBRENNER und der 9/11 COMMISSION, dass Reisedokumente für Terroristen von gleicher Bedeutung seien als Waffen (vgl. Aus 2006, 14). Dass dieses Vorhaben einen hohen Stellenwert in der U.S.-Amerikanischen Innen- und Außenpolitik einnahm, bezeugt der außergewöhnliche Druck, den das DEPARTMENT FOR HOMELAND SECURITY und das STATE DEPARTMENT auf die, sich im VWP befindlichen, Regierungen ausübte. Die „Vermarktung“ dieser Idee wurde zur höchsten Priorität in allen sich in VWP-berechtigten Staaten angesiedelten Botschaften. (vgl. Aus 2006, 29)

Auch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO<sup>7</sup>, in der die USA eine Führungsrolle spielen, hat nach den Anschlägen auf die Londoner U-Bahn - was offensichtlich nicht unter die Fliegerei fällt - im Juli 2005 die Entscheidung getroffen, biometrische Merkmale in Reisedokumenten obligatorisch zu machen (vgl. Preuss-Laussinotte 2007, 4). Neben der Einflussnahme der USA auf die EU über die G8 Gipfeltreffen, wurde auch durch die ICAO bedeutender Einfluss auf die Gesetzgebungsagenda des Europäischen Rats ausgeübt<sup>8</sup>. Experten über Migrationsfragen haben sich im Rahmen der G8 Treffen, insbesondere am 5. Mai 2003 in Paris, für eine universelle und dialogfähige Einführung von biometrischen Reisepässen ausgesprochen und gemeinsam mit der Technischen Beratergruppe der ICAO zu MRTD eine Arbeitsgruppe gegründet (vgl. Aus 2006, 15f).

In einer Erklärung zur Terrorismusbekämpfung vom März 2004, knapp zwei Wochen nach den Bombenattentaten in Madrid, wiederholte der Europäische Rat, dass Grenzkontrollen und die Fälschungssicherheit von Reisedokumenten eine wichtige Rolle bei der Terrorismusbekämpfung spielten. Man bestätigte zudem, dass die Verordnung zu biometrischen Reisepässen zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen solle, unterließ es jedoch, genauere Erklärung zur Wirkungsweise der biometrischen Daten zu diesem Zwecke abzugeben (vgl. Aus 2006, 23).

---

<sup>6</sup>Machine Readable Transport Documents

<sup>7</sup>Die INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION ist eine spezialisierte Agentur der Vereinten Nationen, die sich mit der Etablierung von Standards in den technischen Bereichen der Fliegerei befasst. (vgl. Kajevic 2006, 22)

<sup>8</sup>Daneben schlossen der deutsche Innenminister Otto Schily und sein amerikanischer Amtskollege, Secretary for Homeland Security Tom Ridge, einen „Konsens“ über die Einführung zweier biometrischer Merkmale in den Europäischen Reisedokumenten.

## 2 Versicherheitlichung der Migration

Wieso wird in dieser Arbeit eigentlich das Thema Migration behandelt, wenn die Verordnung 2252 sich doch eigentlich mit Reisedokumenten für Europäische Bürger befasst? Was ist der Zusammenhang zwischen Biometrie und Einwanderung im Rahmen dieses Ratsdokumentes?

Eine Verbindung ergibt sich in mehreren Punkten. Zunächst ist die Verordnung, wie bereits erwähnt, im Titel IV des EGV angesiedelt, der ganz spezifisch neben dem freien Personenverkehr auch Visa-, Asyl- und Einwanderungs-Politik behandelt. Die Verordnung ist rechtlich gesehen also nicht ein Mittel zu Terrorismusbekämpfung sondern eine Maßnahme zur Kontrolle der Bevölkerungsbewegungen. Auch wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Sicherung der EU-Außengrenzen, zu deren Beschleunigung und Effizienzsteigerung die BRP dienen sollen ein Identität stiftendes Merkmal der EU-Politik und ihrer Begrenzung gegenüber von Einwanderung darstellen. Genau auf diesen Punkt werden wir im Unterabschnitt 2.2 auf Seite 12 noch genauer eingehen.

Zudem wurde vom Europäischen Rat explizit ein kohärenter Ansatz zu Visa, Aufenthaltstitel und dem Reisepass für EU-Bürger gefordert, ein Wunsch, dem vielleicht mehr entsprochen wurde als man sich eigentlich beim Ratstreffen erhofft hatte. Wir werden etwas später, in Kapitel 4 auf Seite 25 noch sehen, dass nicht nur der Ansatz, sondern am Ende auch die Verfahren die zu Visa und Reisepass-Verordnungen führten, sich glichen.

Deutschland bietet sich aufgrund einiger Begebenheiten als vorbildliches Beispiel für das Aufzeigen dieser Versicherheitlichungstendenzen von Migration an. Es ist deshalb auch nicht weiter verwunderlich, dass der deutsche Staat eine treibende Kraft beim Vorantreiben der Einführung des BRP auf EU-Ebene war. (vgl. Diez 2006, 15) Vor allem der ehemalige Innenminister Otto Schily, eine Mehrheit der Unions-Politiker, aber auch die Hinterbänkler der SPD Politiker sprachen sich für eine Verfolgung dieser Politik aus.

Einwanderung wurde in Deutschland bereits lange vor den Terroranschlägen des 11. September 2001 als Bedrohung für die gesellschaftliche (in Form der deutschen oder westlichen Identität), die politische (in Form der Gefährdung „unserer“ Demokratie durch islamistische Fundamentalisten) und die militärische (in Form der Gefahr von realen Terroranschlägen) Sicherheit dargestellt. Die Verwicklung Hamburger Migranten in die Anschläge des 11. September gaben der Versicherheitlichung der Einwanderung einen gewaltigen Schub. Die Anschläge auf Madrid bestärkten dieses Gefühl einer Sicherheitsbedrohung in Deutschland nachhaltig. (vgl. Diez 2006, 13,17f)

## 2.1 Versicherheitlichung, was ist das, und wie messen?

Versicherheitlichung bezeichnet zunächst den Prozess, ein politisches Problem als existenzielle Sicherheitsbedrohung darzustellen um damit den Rückgriff auf außergewöhnliche Maßnahmen zu legitimieren (vgl. Buzan u. a. 1998, 26). Wie bereits weiter oben angedeutet, bedeutet Versicherheitlichung die Weiterführung der Politik mit anderen Mitteln. Es bedeutet, die üblichen Grenzen des politischen Spielraums zu überschreiten und Schwierigkeiten mit außergewöhnlichen Maßnahmen zu begegnen (vgl. Buzan u. a. 1998, 24).

Versicherheitlichung ist dabei vor allem die Summe der Sprechakte eines oder mehrerer Akteure und ein intersubjektiver Prozess (vgl. Buzan u. a. 1998, 30). Bigo (vgl. 2002, 68) spezifiziert, dass Sicherheitspraktiken nicht naturgegeben seien, sondern das Ergebnis politischer Handlungen durch Politiker und „Bedrohungs-Verwaltungs-Spezialisten“<sup>9</sup>. Um festzustellen, wer diese versicherheitlichenden Akteure eigentlich sind, bedarf es also der Diskursanalyse:

„Focusing on the organizational logic of speech act is probably the best way to identify who or what is the securitizing actor.” (Buzan u. a. 1998, 41)

Zudem sei gesagt, dass es bei der Analyse von Versicherheitlichung nicht um das Aufzeigen von *falschen* oder das Auffinden von *objektiv richtigen* Sicherheitsproblemen handelt. Es geht lediglich darum, durch Verwendung sozialkonstruktivistischer Methoden, die Prozesse zu verstehen, durch die Probleme versicherheitlicht werden. (vgl. Buzan u. a. 1998, 19)

Ein Problem ist allerdings nur dann erfolgreich versicherheitlicht, wenn die Audienz des Sprechaktes, üblicherweise also die Bevölkerung eines Staates oder eines größeren Systems wie die EU es ist, diesen Versuch der Versicherheitlichung auch annimmt. Der Erfolg eines „securitization move“ hängt in weiten Teilen davon ab, ob er in den bereits etablierten Diskurs über ein Problem hineinpasst (vgl. Diez 2006, 6).

Falls es sich bei der Verordnung zum BRP und vor allem bei den Diskursen die dazu hin leiteten, um die Versicherheitlichung eines vormals politischen Problems handelt, dann müssen wir im Rahmen dieser Arbeit danach fragen, welche Umstände dazu geführt haben, dass die Sicherheit an den EU-Außengrenzen zu einer existenziellen Bedrohung wurde, die nur mehr mit außergewöhnlichen Mitteln zu bekämpfen ist? Und in Folge dessen muss auch danach gefragt werden, wer, aufgrund welcher Bedrohungen, welches Objekt versicherheitlicht. Aber

---

<sup>9</sup> „Practices of security are not given by nature but are the outcome of political acts by politicians and specialists on threat management.” (Bigo 2002, 68)

auch, unter welchen Bedingungen dies passiert ist und welche Ergebnisse sich daraus ergaben. Nur so kann festgestellt werden, ob eine Versicherheitlichung erfolgreich war. (Buzan u. a. 1998, 32)

Diez (2006, 3) bezeichnet die Versicherheitlichungstheorie als hervorragendes Werkzeug um die Repräsentation von Migration als Sicherheitsbedrohung nachzuzeichnen und gleichzeitig aufzuzeigen, wie Terrorismus und Migration miteinander verknüpft werden:

„[...] I will maintain that the theory of securitisation can be employed for critical puposes by serving as a means of deconstructing securitising discourse.“ (Diez 2006, 5)

Allerdings ist die Definition von Buzan, Wæver und de Wilde nicht unumstritten. Vor allem Bigo (vgl. 2002, 73) kritisiert ihre Herangehensweise, indem er angibt, dass die Charakterisierung einer Versicherheitlichung als diskursive Praxis, die „Außergewöhnlichkeit“ erzeugt, nicht sinnvoll ist. Zwar mag der Versicherheitlichungsprozess so seinen Ursprung gefunden haben, aber durch den Erhalt dieser Prämisse, so Bigo (vgl. 2002, 73) weiter, reproduzieren Buzan u. a. bloß den politischen Diskurs.

Um auf unseren Fall zurück zu kommen: Immigration ist nicht unbedingt eine außergewöhnliche Bedrohung, sondern wird erst durch die Diskurse, auch jene Versuche die Thematik zu ent-versicherheitlichen, zu einer solchen gemacht:

„Securitization of immigration is the result and not the cause of the development of technologies of control and surveillance.“ (Bigo 2002, 73)

## 2.2 Wozu Migration versicherheitlichen?

„*Migrant*, as a term, is the way to designate someone as a threat to the core values of a country, a state, and has nothing to do with the legal terminology of foreigners.“ (Bigo 2002, 71; Hervorhebung im Original)

Die Europäische Union scheint, neben der vermeintlichen Terrorismus-Gefahr, vor allem durch eines bedroht, das Fehlen einer Europäischen Öffentlichkeit und einer Europäischen Identität. Buzan u. a. (vgl. 1998, 22) erläutern in einem Beispiel, dass die EU in der Tat einer existentiellen Bedrohung ausgesetzt ist, und zwar durch Geschehnisse, die den bisherigen Integrationsprozess wieder rückgängig machen könnten. Überhaupt sei die internationale Gemeinschaft von Situationen bedroht, die die Regeln, Normen und Institutionen der jeweiligen Regime untergraben könnten. (vgl. Buzan u. a. 1998, 22)

Wenn wir also annehmen, dass versucht wird Migration als außergewöhnliche Bedrohung für die gesellschaftliche Sicherheit darzustellen, dann sollen wohl vor allem Objekte wie kollektive Identität und religiöse Ordnung geschützt werden (vgl. Buzan u. a. 1998, 22). Wir werden aus diesem Grund im nächsten Abschnitt noch etwas genauer auf Versicherheitlichung im gesellschaftlichen Bereich eingehen.

Die Versicherheitlichung ist nach Aus (2006, 47f) schon alleine deswegen notwendig, weil die Effizienz biometrischer Lösungen als Antwort auf Probleme, wie politisch motivierte Gewalt, organisiertes Verbrechen oder Asyl-Missbrauch, stark davon abhängt, ob die nationale und supranationale Rechtslage es ermöglicht, einzelne soziale Gruppen oder Bevölkerungsanteile herauszupicken und als Bedrohung darzustellen. Migration eignet sich vielleicht auch schon alleine deshalb so gut für Versicherheitlichung in Verbindung mit Terrorismus, weil Einwanderer als solche bereits länger als Bedrohung der nationalen Kultur konstruiert wurden (vgl. Diez 2006, 6).

Erstaunlicherweise führen sogar Bestrebungen, Migration zu ent-versicherheitlichen zu einer Verfestigung der Verbindung von Migration und Terrorismus. Auch die diskursive Praxis der 'desecuritization' bringt beide Begriffe in eine stetige Verbindung. Die Konnotation Migration - Terrorismus bleibt so, trotz gegensätzlicher Bestrebungen, beim Rezipienten erhalten. (vgl. Diez 2006, 13)

Vor allem Aussagen von Unionspolitikern in Deutschland zeichnen eine deutliche Verbindung zwischen innerer Sicherheit und Migration:

„[...] we need an all-encompassing concept for the steering and restriction of immigration, which does also justice to the requirements of internal security [...]“ (vgl. Diez 2006, 14)

Paradoxerweise bildet sich Identität viel weniger aus dem heraus, was mit einem selbst „ident“ ist, als durch die Definition und Abgrenzung von einem oder etwas Anderem. Ebenso wie der Begriff der Sicherheit, ist Identität nur bestimmbar in Relativität zu etwas *Äußerem*; in diesem Fall außerhalb der Europäischen Außengrenzen. Um es noch einmal mit den Worten von Buzan u. a. (1998, 23) zu wiederholen:

„Thus, whether migrants or rival identities are securitized depends upon whether the holders of the collective identity take a relatively closed-minded or a relatively open-minded view of how their identity is constituted and maintained.“

### 2.3 Gesellschaftliche Sicherheit in der EU

Das Objekt, das durch Sicherheitsbestrebungen im gesellschaftlichen Bereich vor allem geschützt werden soll, ist die Identität der Gemeinschaft. „Identität“, so Buzan u. a. (1998, 119) „ist das organisierende Konzept im gesellschaftlichen Sektor. Gesellschaftliche Unsicherheit besteht dann, wenn Gemeinschaften, gleich welchen Typus eine (potentielle) Entwicklung als Bedrohung ihres Überlebens als Gemeinschaft ansehen<sup>10</sup>.“

Dass dieses Streben nach einer Europäischen Identität im Ideenkomplex von Asyl- und Einwanderungspolitik keine Besonderheit darstellt, lässt sich eindrucksvoll anhand eines Zitats François Mitterands vermitteln:

„As far as the right of asylum and immigration is concerned, a great deal remains to be done.... Europe will be a people's Europe only if *our* people feel secure in Europe, and because of Europe.“ (François Mitterand zit.n. Buzan u. a. 1998, 181; Hervorhebung D.R.)

In ihrem Kapitel über gesellschaftliche Sicherheit sprechen Buzan u. a. (vgl. 1998, 121) auch ganz konkret Migration als verbreitetes Problem an, das als Bedrohung der gesellschaftlichen Sicherheit gesehen werden kann. Angst vor dem „Überrannt werden“ oder vor einer Veränderung der eigenen Identität durch einen Wandel der gesellschaftlichen Zusammensetzung. Diese Gefährdung der Identität stellt eben auch eine Gefahr für den Prozess der Europäischen Integration dar, vor allem wenn die Antworten auf diese Bedrohung nicht von der Europäischen Union ausgingen. Anderenfalls könnte es zu einer Revalorisierung der Identitätsfrage auf politischer, staatlicher Ebene kommen, die, in Form einer Re-Nationalisierung, eine „bedeutende Gefahr für die Europäische Integration“ (Buzan u. a. 1998, 123) darstellen könnte. Eine Versicherheitlichung allein im gesellschaftlichen Bereich jedoch ließe sich besser mit dem Integrationsprozess vereinen und würde zudem den Differenzierungsprozess von Gesellschaft und Staat weiter vorantreiben. (vgl. Buzan u. a. 1998, 123)

Mit Verweis auf das 4. Kapitel kann man hier bereits einen Grund sehen, weshalb dem COREPER vergleichsweise große legislative Gewalt anvertraut wird. Mehr Bedacht auf rein intergouvernementale Verfahren hätte womöglich die Europäische Integration substanziell in Frage gestellt, und das nicht unbedingt nur in diesem Bereich. Inwiefern die Mitglieder der Europäischen Organe, in diesem Fall spezifisch jene des Rates solche Spitzfindigkeiten bei ihren Entscheidungs-

<sup>10</sup>Übersetzung durch den Autor. Im Original: „The organizing concept in the societal sector is identity. Societal insecurity exists when communities of whatever kind define a development or potentiality as threat to their survival as a community.“ (Buzan u. a. 1998, 119)

prozessen mit bedenken, oder ob das nur Unterstellungen seitens des Autors sind, lässt sich an dieser Stelle jedoch nicht feststellen.

Besonders eine Annahme von Buzan u. a. (1998, 180) widerspricht eigentlich dieser Vermutung:

„Given its [the European Council's] composition - member states - it is understandable that this body securitizes less for Europe, that is, that is hesitates to give 'Europe' extraordinary powers.”

Wenn man sich auf Bigo (2002) stützt, dann ist die Verfolgung des politischen Diskurses als einzigen Indikator für Versicherheitlichung sowieso unzureichend. Die Rolle der Bürokratie, und dazu gehört in der EU neben der Kommission eben auch das viel weniger beachtete COREPER, spielt folglich ebenso eine Rolle:

„To focus only on the role of political discourse in the securitization process is to underestimate the role of the bureaucratic professionalization of the management of unease.” (Bigo 2002, 74)

## **2.4 Versicherheitlichung von Migration in Frage gestellt.**

Dass die Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs vom rein militärischen auf andere Bereiche wie z.B. die gesellschaftliche Ordnung, wie sie Buzan u. a. (1998) vollziehen, durchaus zutrifft, sollte in den vorangegangenen Abschnitten eigentlich klar geworden sein. Doch es stellt sich die berechnigte Frage, ob in diesem Fall nicht nur im gesellschaftlichen Bereich, sondern unter Umständen auch im politischen Bereich versicherheitlicht wurde.

Was im politischen Bereich bedroht wird ist die Stabilität und Souveränität des Staats sowie die Ideologie und Legitimität der Regierung (vgl. Buzan u. a. 1998, 8,22). Allerdings ist das Missbrauchspotenzial in diesem Bereich ungleich höher. Obschon der versicherheitlichende Akteur, in diesem Fall eben die Regierung eines Staats als zu schützendes Objekt eben jenen Staat angibt, versucht sie in Wirklichkeit sich selbst, bzw. ihren Legitimitätsanspruch oder ihre Ministerien zu schützen. An dieser Stelle soll ausnahmsweise ein etwas längeres Zitat diesen Umstand treffend wiedergeben:

„The single market programme posed a major threat to the status and resources of interior and justice ministries in Europe. The removal of border controls on the movement of goods, services, capital and labour implied that fewer resources would need to be spent in interior and justice ministries. Also, without customs and excise duties, these

departments would receive fewer revenues. [...] [T]he statistical evidence reveals only a moderate increase in cross-border crime and the movement of persons as a result of the single market, but interior and justice ministers across the EU produced reports designed to scare politicians into dedicating resources to their ministries to fight the spectre of 'Euro-crime'." Hix (2005, 368)

Auch der ohnehin etwas kritischere Bigo (vgl. 2002, 65) bemängelt, dass die Versicherheitlichung der Migration sich auf unsere Vorstellung vom Staat als Behältnis für politische Regeln stützt. Die Versicherheitlichung sei in der Angst der Politiker verwurzelt, die fürchteten ihre ohnehin nur symbolische Kontrolle über territoriale Abgrenzungen zu verlieren.

Das Missbrauchs-Spektrum bezieht sich jedoch nicht nur auf den Prozess der Versicherheitlichung an sich, sondern ebenso auf eben jenen der Einwanderungspolitik selbst. So zeigt sich auch an nachfolgendem Beispiel, dass nicht nur die Implementierung biometrischer Merkmale in Reisepässen fragwürdig ist, sondern ebenso die Prämissen, auf die diese Vorstellungen aufbauen abwegig sind. So erläutert z.B. Diez (vgl. 2006, 20), dass diejenigen Politiker, die sich im Zuge der Terroranschläge auf New York für stärkere Integrationsmaßnahmen ausgesprochen haben, davon ausgegangen sein müssen, dass es an eben solcher Integration fehlt. Dass dem nicht so war, zeigt Diez an einem simplen Gegenargument:

„That the 9/11 attackers were integrated to different degrees and occupied different positions within society renders this argument highly problematic, to say the least.“ Diez (2006, 20)

Bigo (vgl. 2002, 63) verweist daneben auch darauf, dass die Popularität dieses Sicherheits-Konstrukts nicht der urtümlichen Antwort auf eine Zunahme von Unsicherheit, Kriminalität, Terrorismus und den negativen Auswirkungen der Globalisierung entspräche. Vielmehr sei sie das Resultat der Herstellung einer Abfolge von Bedrohungen und generellem Unbehagen in welchem die verschiedensten Akteure durch den Austausch ihrer Ängste und Vermutungen im Begriff sind, eine sehr gefährliche und bedenkliche Gesellschaft zu konstruieren.

## **2.5 Erfolgreich versicherheitlicht?**

Es soll hier nur ganz kurz versucht werden, aufzuzeigen ob Migration erfolgreich versicherheitlicht werden konnte oder ob es lediglich beim 'move' blieb und das Publikum, bzw. die Empfänger dieses Sprechakts ihn nicht akzeptierten.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie sich ein solches Ergebnis nachvollziehen lässt. (vgl. Buzan u. a. 1998, 25)

Hix (vgl. 2005, 366) jedenfalls führt statistische Daten an, die für eine erfolgreiche Versicherheitlichung dieses Themenbereichs sprechen. So ergab eine EUROBAROMETER Befragung aus dem Frühjahr 2003 (Eurobarometer 59) eine mehrheitliche Zustimmung der Bevölkerung zur EU-Politik in den Bereichen Menschen- sowie Drogenhandel und organisiertes Verbrechen. Damals antworteten 85% der Befragten die Frage, ob Entscheidungen über Terrorismusbekämpfung eher von der eigenen Regierung oder *gemeinsam* mit der Europäischen Union getroffen werden sollten mit 'EU'. Die gleiche Frage wurde in den Bereichen *Politisches Asyl* (54%), *Aufnahme von Flüchtlingen* (54%) und *Einwanderung* (52%) ebenfalls mehrheitlich mit 'EU' beantwortet.

Das aktuellste verfügbare Zahlenmaterial bestätigt diesen Eindruck. Demnach sprachen sich 2008 79% der Befragten für Terrorismusbekämpfung auf Ebene der EU aus und bereits 60% für eine gemeinsame Europäische Einwanderungspolitik. (vgl. TNS 2008, 55)

Trotz der augenscheinlich erfolgreichen Versicherheitlichung von Migration auf EU-Ebene sollte nicht unerwähnt bleiben, dass Versicherheitlichung eigentlich nicht die anzustrebende Situation darstellen sollte:

„Basically, security should be seen as negative, as a failure to deal with issues as normal politics.“ (Buzan u. a. 1998, 29)

### **3 Geschlechterkampf und die „First-Movers“ Strategie**

Nachdem wir uns angesehen haben wie die Forderungen nach einem BRP aus der Versicherheitlichung der Europäischen Außengrenzen hervorgegangen sind, sollten wir nun der Frage nachgehen, auf welche Art und Weise intergouvernementale Prozesse in der Entwicklung der Verordnung eine Rolle gespielt haben.

Eine rationalistische, intergouvernementalistische Perspektive geht allgemein davon aus, dass Gesetzesprojekte aus einem Abwägen von strategisch handelnden Akteuren hervorgehen, die versuchen ihre bestimmten Vorteile zu maximieren. Auch gemeinschaftlich bindende Entscheidungen des Europäischen Rates entstehen nach dieser Prämisse also aus einem Prozess zielgerichteter rationaler Entscheidungen: dem Abwägen und Auswählen unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten (vgl. Aus 2006, 6):

„With a view to integration theory development, Rationalists argue that the dynamics of regional political integration – identified here

with the process of laying the legislative cornerstones of the emerging “Area of Freedom, Security and Justice” – can be conceptualized as the consequences of interactions between utility-maximizing national governments.” (Aus 2006, 6)

In den nächsten Abschnitten werden wir untersuchen müssen, inwiefern diese Theorie einer rationalen Handlungsweise auch bei der Verordnung zum BRP zur Anwendung kam. Dabei soll aber nicht verwundern, wenn wir neben dem Europäischen Rat und einzelstaatlichen Akteuren auch auf die Prozesse innerhalb der Kommission verweisen. Denn einerseits stützt sich das Vorgehen des Rates auf die Vorschläge der Kommission und andererseits haben bereits die Vertreter des liberalen Intergouvernementalismus (LI) erkannt, dass auch ihre ‘*grand theory*’ ohne eine funktionalistische Theorie der internationalen Institutionen (vgl. Schimmelfennig 2005, 92) nicht auskommt.

### 3.1 Der Vorschlag der Kommission

Das Generalsekretariat für „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ der EU Kommission unterbreitete dem Rat im Februar 2004 einen Entwurf für die Verordnung zu biometrischen Reisepässen (vgl. Aus 2006, 19f) obwohl sie gemeinschaftsrechtlich gesehen dazu eigentlich nicht berechtigt gewesen wäre. Durch den Vertrag von Nizza wurde in Artikel 18 EGV<sup>11</sup> festgelegt, dass der Auftrag an die Kommission, sich für die Förderung der Bewegungsfreiheit innerhalb der EU einzusetzen nicht auf die Bestimmungen über Reisedokumente, Personalausweise oder Aufenthaltstitel ausdehnen solle.

Aus diesem Grund hat sich die Kommission dazu entschlossen, den Entwurf über die Verordnung zu biometrischen Reisepässen als Weiterführung des Schengen-Übereinkommens bei Grenzkontrollen zu gründen. Folglich hat man sich auf Basis des *Artikels 62, Absatz 2 Punkt a EGV*<sup>12</sup> an die Erstellung eines Entwurfs gemacht. (vgl. Aus 2006, 20) Allerdings nicht ohne Konsequenzen: Großbritannien, dessen Regierungsvertretern man aus diesem Grund nicht zugestand, sich

<sup>11</sup>Artikel 18 gewährt im Grunde das freie Bewegungsrecht innerhalb des Hoheitsgebiets der EU (Absatz 1) und besagt (Absatz 2), dass der Rat zur Erreichung dieses Zieles, gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [mit qualifizierter Mehrheit und nach Stellungnahme des EP], Vorschriften erlassen kann. Die Bestimmungen des Paragraphen 2 treffen jedoch nicht zu, falls es sich dabei um „Vorschriften betreffend Pässe, Personalausweise Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente“ handelt (Absatz 3). (codex:06 2006, 34)

<sup>12</sup>Wortlaut des Artikels unter Ausschluss der anderen Paragraphen: „Der Rat beschließt nach dem Verfahren des Artikels 67 innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen folgendes festgelegt wird: Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind;“ (codex:06 2006, 43)

an der Entscheidungsfindung zum BRP zu beteiligen, hat sich darauf hin entschlossen, die Rechtmäßigkeit der Verordnung 2252 als Schengen Maßnahme vor dem EuGH in Frage zu stellen. (vgl. Aus 2006, 20,40)

### **3.2 Die Großen Fünf (G5) und die Gruppe der Acht (G8) im Reigen um Biometrie**

Nur wenige Stunden nach dem Terror-Attentat in Madrid zeigten sich die Vertreter Deutschlands, Frankreichs und Italiens im Ministerrat für Justiz und Inneres besorgt, dass der Entwurf der Kommission zu moderat sei. Vor allem Deutschland äußerte den Wunsch, Fingerabdrücke auf den Reisedokumenten verbindlich zu machen. Aus (vgl. 2006, 24) argumentiert, dass dies nicht aufgrund einer eingehenden Analyse des Entwurfs und der aktuellen Situation geschah, sondern aus dem Unverständnis heraus, weshalb man bei diesem Entwurf anders handeln wolle als bei den zwei vergleichbaren Entwürfen zu Visa und Aufenthaltstitel.

Auch hätte hier weniger strategisches Kalkül als vielmehr einfaches Regelbefolgen zum bekannten Resultat geführt:

„Practical considerations relating to the administrative enforcement of biometric verification and identification procedures modeled after the U.S. VISIT program in America were more important in this intergovernmental context than the careful weighing of policy alternatives.” (Aus 2006, 48)

Aus nennt dieses Regel-geleitete Verhalten und die Orientierung an bereits Vorhandenen Entscheidungen „logic of appropriateness“.

Bei der zweiten Lesung zur Verordnung forderte nun auch Frankreich die Einbeziehung von Fingerabdrücken als zwingendes biometrisches Merkmal. Die Forderung wurde von den Vertretern Italiens, Spaniens, Großbritanniens sowie Deutschlands unterstützt. Das gemeinsame Vorgehen dieser 5 Staaten stellt somit die erste nachweisliche Handlung der damals noch 5 bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten (MgSt.) der Union (G5<sup>13</sup>) dar. Beim Gipfeltreffen der Gruppe der 7 wirtschaftsstärksten Staaten und Russlands (G8) im Mai des gleichen Jahres wurde wiederholt deutlich, wie stark die USA die Entscheidung zum BRP beeinflussten. Die vier in der G8 Gruppe vertretenen Innenminister der G5 Staaten, Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien verhandelten dort unmittelbar mit ihrem amerikanischen Amtskollegen über die Zukunft der biometrischen Reisedokumente.

---

<sup>13</sup>Seit 2006 zählt auch Polen zu den nunmehr Großen 6 (G6)

Als weiteres Machtzeichen, diesmal wieder innerhalb der EU und kurz vor Ablauf der VWP-Frist, kann das Stelldichein der G5 Staaten in Florenz am 18. Oktober gelten, einer Zusammenkunft des „homeland security directorate“, wie Aus (2006, 34) die Gruppe der Fünf hier passender weise bezeichnet.

### 3.3 Uneinigkeit über das zweite Merkmal

Die Diskussionen zum BRP wurden zunächst in der Arbeitsgruppe des Rates für Visapolitik geführt, da man davon ausging, dass dieses Organ die nötige Erfahrung auf diesem Gebiet mitbringen würde. Die Folge dieser Entscheidung war allerdings, dass die Arbeitsgruppe die gleichen Entscheidungsmuster auf die Reisedokumente anwendete als auf Visa und Aufenthaltstitel. Aus diesem Grund wurde der Forderung nach zwei biometrischen Merkmalen im Entwurf der Kommission nicht widersprochen, da beide Datensätze, Gesichtsfoto und Fingerabdrücke bereits auf Visa-Dokumenten enthalten sind. (vgl. Aus 2006, 22f)

Wenngleich dem Vorschlag nicht direkt widersprochen wurde, so konnte man sich dennoch nicht darauf einigen, welches das zweite Merkmal - Fingerabdrücke oder Iris-Scan - sein sollte und vor allem, ob dies zwingend enthalten sein sollte oder nicht. Diese beiden Punkte führten zu einem Stillstand der Beratungen über den Kommissionsentwurf.

Die irische Ratspräsidentschaft beauftragte aufgrund des Stockens der intergouvernementalen Arbeitsgruppe zur Visapolitik nun das Strategische Komitee zu Einwanderungs-, Grenz- und Asyl-Fragen / Gemischte Komitee (SCIFA/COMIX<sup>14</sup>) mit dem Dossier. Das SCIFA sollte sich mit den zwei politisch entschiedenen Fragen nach dem zweiten Merkmal und dem Modus der Einbettung (obligatorisch oder optional) beschäftigen. (vgl. Aus 2006, 26)

Da sich das SCIFA/COMIX jedoch auch nicht zu einer Entscheidung über die verpflichtenden Merkmale durchringen konnte, wurde der Entwurf von der Ratspräsidentschaft als 'B item' auf die Tagesordnung des Gemischten Komitees auf Ministerialebene gesetzt.

Obwohl man schließlich am 8. Juni die Entscheidung getroffen hatte, Fingerabdrücke als zweites Merkmal unverbindlich einzubinden<sup>15</sup> (vgl. Aus 2006, 27), äußerten am 28. September 2004 einzelne Regierungen, darunter Deutschland,

<sup>14</sup>Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum / Mixed Committee

<sup>15</sup>Der damalige, irische Ministerratspräsident McDowell hatte die ursprüngliche Entscheidung damit begründet, dass man den internationalen Standards der ICAO entsprechen wolle und nicht mit einem unilateralen Vorpreschen die eigenen Reisepässe im Großteil der Welt unleserlich machen (vgl. Aus 2006, 28f). Genau dies ist derzeit ein Problem, das in der Tat zu bleibenden und nach Einschätzung von Sicherheits-Experten der Informationstechnik zu einem eklatanten Problem geworden ist. (vgl. Grunwald 2007; Hahn 2009)

Frankreich, Italien und diesmal auch Griechenland, den Wunsch, die Verhandlungen auf Minister-Ebene wiederzueröffnen.

Obschon sich Estland und weitere neue MgSt. gegen die Aufnahme von Fingerabdrücken aussprachen<sup>16</sup>, schwenkten Spanien, Slowenien, Malta sowie Litauen auf die Linie der G5 Staaten ein. Folglich wurde im Oktober die ursprüngliche Entscheidung über den Haufen geworfen und Fingerabdrücke schließlich doch als zwingend festgelegt. (vgl. Aus 2006, 31)

Die Verhandlungen und Lösungsstrategien in den Komitees zeigen einen interessanten Punkt auf. Wenngleich nach traditioneller Ansicht des LI der 'rational choice' eines Akteurs nach Kriterien der Nutzenmaximierung über die auszuwählenden Methode bestimmt (vgl. Schimmelfennig 2005, 77) kann dies hier nicht mehr überzeugend angewandt werden. Außerdem würden viele Aspekte der Entwicklung zum BRP unentdeckt bleiben, würde man, wie im LI üblich, den Staat als singulären Akteur ansehen und die Entwicklungen auf COREPER- und Kommissions-Ebene vernachlässigen. Die unterschiedlichen Agenda und Interessen von Regierungsvertretern, Bürokratie und äußeren Einflüssen deuten darauf hin, dass das 'domestic bargaining', das zu einer konsistenten Präferenz führen sollte, hier nicht maßgebend war. (vgl. Schimmelfennig 2005, 77)

### **3.4 Das „Battle of the Sexes“ und die Nash-Equilibria**

Die Auswertung des Verhaltens der einzelstaatlichen Akteure führt Aus (vgl. 2006, 43) zu dem Schluss, dass es sich bei den im ersten Abschnitt dieses Kapitels geschilderten Ereignissen um „strategic 'moves' of utility maximizing 'players' engaged in a so-called Battle-of-the-Sexes game“ Aus (2006, 43) gehandelt haben muss. Diese rationalistische Auslegung geht davon aus, dass die einzelnen Regierungen sich zwar über den konkreten Inhalt des Gesetzesvorschlags uneins sind, eine gemeinsame Lösung dennoch dem Status-Quo vorziehen.

In unserem konkreten Fall wurde die Einigung auf eine gemeinsame Verordnung, auch wenn sie nicht für alle Staaten die Ideal-Situation darstellt, dem „Worst Case Scenario“, einer Unterbrechung des transatlantischen Luftlinienverkehrs vorgezogen (vgl. Aus 2006, 45).

In dem, was Schimmelfennig (vgl. 2005, 77) als „first- and second-order problems of international collective choice in problematic situations of international interdependence“ bezeichnet, kann man ganz leicht die Züge des ebenfalls von Aus

---

<sup>16</sup>Mit der Begründung, dass sie nicht in der Lage seien in weniger als 2 Jahren den technisch anspruchsvollen elektronischen Reisepass inklusive Gesichtsbild *und* Fingerabdrücken zu produzieren und die notwendige Infrastruktur aufzubauen.

(vgl. 2006, 44) beschriebenen Dilemma zwischen zwei NASH-EQUILIBRIEN<sup>17</sup> entdecken: Situationen in denen unkooperatives Verhalten zwar die, nach individuellen rationalen Entscheidungskriterien beste Wahl wäre, am Ende jedoch alle Staaten daraus nur Nachteile zögen. Die beiden sich gegenseitig ausschließenden Nash-Equilibrien, die Aus (vgl. 2006, 44) bei den Verhandlungen zur Verordnung 2252 verortet, bestehen einerseits aus der Einigung auf eine optionale Einführung des zweiten Merkmals und andererseits aus der Einigung auf eine verbindliche Einführung. Beide Optionen führen zur Aufrechterhaltung des zivilen Luftverkehrs, wohingegen das Scheitern der Verhandlungen zum denkbar schlechtesten Resultat für alle beteiligten Akteure führen dürfte.

Ein Kritikpunkt, der sich an dieser Stelle anführen ließe, wäre an Aus Operationalisierung der beiden möglichen Verhandlungsausgänge als Nash-Equilibrien. Da es sich bei jenen um wohl definierte Zustände handelt, in denen alle beteiligten Akteure vollste Kenntnis über die Optionen und Entscheidungen sämtlicher Beteiligter haben, läßt sich daran zweifeln, ob ein solcher Zustand jemals, auch unter Verwendung stark vereinfachter Modelle, auf das Feld der Europäischen Integrationspolitik zutreffen kann.

Einen möglichen Ausweg aus dieser Situation haben die G5 Staaten mit ihrem „First Move“ am 18. Oktober in Florenz eingeschlagen, einer Strategie die fast immer zu anschließendem „Bandwagoning“ der restlichen, zumeist weniger einflussreichen Staaten führt<sup>18</sup>. Schimmelfennig erklärt das Ergebnis solcher internationaler Verhandlungen in Funktion der Verhandlungsstärke der einzelnen Akteure:

„Generally, those actors that have more and better information are able to manipulate the outcome to their advantage, and those actors that are least in need of a specific agreement are best able to threaten the others with non-cooperation and thereby force them to make concessions.“ Schimmelfennig (2005, 77)

Hier zeigen sich wiederum sehr eindrucksvoll Parallelen zur Situation, die Aus (2006) mit dem Begriff des „Geschlechterkampfes“ betitelt, und der entsprechenden Lösung in Form einer „First-Mover Strategy“, die vor allem den G8 oder den sechs bevölkerungsstärksten EU-Staaten zu Gute kommt.

---

<sup>17</sup>Spieler befinden sich in einem Nash-Gleichgewicht, wenn jeder für sich, unter Berücksichtigung der Entscheidungen der Mitspieler, die beste Entscheidung trifft. Ein Nash-Equilibrium bedeutet allerdings nicht zwangsweise, dass dies das beste gemeinsame Ergebnis für alle Spieler ist.

<sup>18</sup>Im vorliegenden Fall waren die nachziehenden Staaten hauptsächlich die Nordischen- sowie die neuen Mitglied-Staaten.

### 3.5 Das Prinzip von Schengen lebt fort.

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission aufgrund ihrer Beschränkung durch Artikel 18 EGV den Ausweg über das Schengen-Übereinkommen gewählt, um so doch in diesem Bereich legislativ tätig werden zu können. Dieser Ausweg, bei Fällen von sogenannten 'High Politics' - Politikfeldern die den Nationalstaat zentral mitbestimmen<sup>19</sup> - auf informelle Prozeduren zurück zu greifen, hat in der EU eine gefestigte Tradition. Da Immigration und die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung unter diesen Bereich von „High Politics issues“ fallen, hat man sich aufgrund des zeitlichen Drucks zu gemeinschaftlichen Vorgehensweisen und informellen, intergouvernementalen Maßnahmen entschlossen. Zunächst in Form informeller Zusammentreffen und später im Rahmen einer neuen Säule der EU. Dieses Vorgehen schützt die Souveränität der MgSt. durch Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips aber auch dadurch, dass die so gefällten Entscheidungen keine unmittelbar anwendbaren Gesetze darstellen, sondern erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen. (vgl. Hix 2005, 365)

Das Ziel der uneingeschränkten Bewegungsfreiheit innerhalb der EU wurde vor Abschluss des Schengen-Übereinkommens nur schleppend vorangetrieben. Die Staats- und Regierungschefs wollten die internen Grenzkontrollen nicht abschaffen, ohne sich zunächst über gemeinsame Asyl- und Visa-Bestimmungen an den Außengrenzen zu einigen. Dieses Unterfangen scheiterte jedoch wiederholt an staatlichen Eigenheiten und der Bedingung der Einstimmigkeit im Rat. (vgl. Hix 2005, 348) Mit dem Schengen-Übereinkommen wurde eine Lösung dieses Dilemmas gefunden, das den Staaten die eben genannten Vorteile erhielt und dennoch einen Stillstand der Entwicklung zur Bewegungsfreiheit verhinderte.

Schließlich wurden mit dem Amsterdamer Vertrag die Schengen Bestimmungen in den EU Vertrag übernommen (vgl. Hix 2005, 349). Bei Abschluss des Vertrags wurde allerdings festgelegt, dass in diesen Bereichen, die unter *Titel IV EGV* aufgenommen wurden, während 5 Jahren, und damit bis Mai 2004 neben den supranationalen auch noch intergouvernementale Bestimmungen zum Tragen kommen sollen. Diese Bestimmungen (Art. 67 EGV) sahen vor allem die Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Europäischen Rat vor. (vgl. Hix 2005, 355)

Der Ausweg über Schengen, dessen Demokratiedefizit wiederholt angeprangert wird, so Preuss-Laussinotte (vgl. 2007, 8) hat sich als hervorragendes Mittel dazu angeboten, den Verpflichtungen des Europäischen Rahmenprogramms zu

---

<sup>19</sup> „Who is part of the social contract between state and citizens, who has the rights and freedoms of national citizenship, and who has the right to be protected by the forces of the state?“ (Hix 2005, 365)

mehr juristischer Kohärenz zu entgehen. Man sieht an dieser Vorgehensweise wieder die erfolgreiche Anwendung der „First-Mover-Strategy“. Frei nach der US-Amerikanischen Losung „Coalition of the Able and Willing“, ist das Schengen-Übereinkommen einiger mächtiger, vorpreschender MgSt. ein hervorragendes Beispiel für diese Lösungsstrategie.

Dass sie auch weiterhin angewendet wird, zeigt *Schengen III*, das sogenannte Prümer Abkommen, das am 27 Mai 2005 und wiederum außerhalb des rechtlichen Rahmens der Europäischen Union geschlossen wurde. Sieben MgSt. haben sich dazu entschlossen, in Zukunft den Austausch und die Suche in biometrischen Daten und DNA Profilen zu automatisieren. (vgl. Preuss-Laussinotte 2007, 8)

### **3.6 Institutionalisation von intergouvernementalistischen Organen**

Wir haben im vorangegangenen Abschnitt gesehen, dass das (neo-)funktionalistische Prinzip des „Form follows Function“ auch auf diesen Bereich der Europäischen Politik zutrifft. Doch es sind nicht nur die intergouvernementalen Verfahren, die so im Europäischen Regelwerk aufgehen, sondern ebenfalls die entsprechenden Organe.

Bei der Errichtung der dritten Säule wurde die AD-HOC WORKING GROUP ON IMMIGRATION (AWGI), ein spezifisch intergouvernementales Organ, unter dessen Führung die erste Dublin Konvention beschlossen wurde, schlicht zu einem Unterorgan des Ratskomitees, das sich für die Bereiche Justiz und Inneres verantwortlich zeigt. Obschon die dritte Säule, mit Asylpolitik, äußeren Grenzkontrollen, Einwanderungsbestimmung und dergleichen als Bereich von gemeinsamem Interesse definiert wurde, handelt es sich bei Titel IV mehr um eine „Institutionalisierung der bestehenden intergouvernementalen Vorkehrungen“ (Hix 2005, 354) als um ein neues supranationales Kompetenzfeld. (vgl. Hix 2005, 354)

Neben den Schengen-Verträgen wurden auch die Bestimmungen der *Trevi-Gruppe*, in deren Tätigkeitsbereich der Informations-Austausch über terroristische Aktivitäten, Sicherheitsaspekte von Verkehrssystemen und die Kooperation bei der Entwicklung von Terrorismusbekämpfungs-Maßnahmen fallen, mit dem Maastrichter Vertrag in die dritte Säule der EU aufgenommen. (vgl. Hix 2005, 357) Ebenso wie mit der AWGI, wurde auch mit der Trevi-Gruppe verfahren:

„The committees around the Trevi ministers meetings [...] simply became working groups of COREPER, under the K.4 Committee. [...] As with the immigration and asylum issues, this was essentially the institutionalization of existing intergovernmental practices.“ (Hix 2005,

357)

Die dritte Säule der EU kann somit fast als Kontinuitätslinie der zuvor erwähnten „First-Mover-Strategy“ gelten. Ein Grund für die spätere Verlegung einiger dieser Politikfelder in die erste Säule könnte der, vor allem in der Mitte der 1990er Jahre entstandene öffentliche Eindruck von einem „Scheitern des Regulierens“ gewesen sein, der dazu führte, dass man das Agenda-Setting einem unabhängigeren Akteur zuspielte, nämlich der Kommission. (vgl. Hix 2005, 365)

Ein prominenter Kritiker dieser Institutionalisierung fand sich bereits im - zugegebenermaßen etwas nationalistisch orientierten, aber dennoch nicht so falsch liegenden - Charles de Gaulle:

„[...] de Gaulle has consistently warned that the application of the supranational method to the area of high politics would lead not to a strong European entity, but to a dilution of national responsibility whose only beneficiary would be the US; incapable of defining a coherent policy, the 'technocrats' would leave the decisions in vital areas to the US, at least by default.” (Hoffmann 2006, 147)

## **4 Europäische Identitätsbildung im COREPER?**

Der Diskurs über die Verordnung zu biometrischen Reisedokumenten wurde ganz besonders von den Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen im COREPER des Europäischen Rates beeinflusst. Zwar ist das COREPER von seiner Auslegung her ein intergouvernementales Organ, es erlangt aber durch die Ausprägung dieser ihm inhärenten Prozesse einen sehr charakterisierenden Ansatz von Supranationalität. Vor allem in Punkt 4.3 wird auf die Gründe für diese überstaatliche Färbung hingewiesen werden: Die Verinnerlichung einer Europäischen Identität, das Befolgen von Normen und Regelwerken sowie das Rückwirken der institutionellen Ausgestaltung auf die sich in ihm befindlichen Akteure deuten darauf hin, dass auch hier ein konstruktivistisches Verständnis der Entscheidungsprozesse das Ergebnis der Verhandlungen zur Reisepass-Verordnung erklären helfen kann.

### **4.1 Total Information Awareness**

Wie bereits im 3. Kapitel beschrieben, veröffentlichte die EU Kommission zunächst zwei Gesetzesentwürfe, in denen die Fingerabdrücke nicht, wie von der ICAO vorgeschlagen, optional sondern verpflichtend sein sollten. Die Kommission rechtfertigte diesen Ansatz damit, dass sich so *Hintergrundüberprüfungen* zur

Stärkung der inneren Sicherheit und Bekämpfung des Terrorismus durchführen lassen würden. Um außerdem der Forderung des Rates nach einem kohärenten Ansatz gerecht zu werden, sollten in den Reisedokumenten von EU-Bürgern, wie in den Visa und Aufenthaltstiteln, Fingerabdrücke obligatorisch sein. Die Einführung dieser biometrischen Merkmale in den Dokumenten wurde zum damaligen Zeitpunkt von europäischen Ministern wie NICOLAS SARKOZY und OTTO SCHILY ganz offen als Maßnahme zu Bekämpfung der illegalen Einwanderung ausdrücklich gelobt. (vgl. Aus 2006, 17) Die Vorschläge der Kommission zu Visa und Aufenthaltstiteln wurden folglich zu den Vorreitern für die nachfolgende Erstellung von Gesetzesentwürfen zu den BRP (vgl. Aus 2006, 18).

Die Idee der Kommission, die Fingerabdrücke auf den BRP mit einzubeziehen entsprang der Verfolgung des Ziels, alle Einreisenden in sogenannten *'one-to-many checks'* mit Einträgen in einer umfassenden Datenbank zu vergleichen. Den Anstoß zu dieser zentralisierten Datenbank<sup>20</sup> gab seinerseits ein Konzept, das aus dem US-Amerikanischen *'Total Information Awareness'* (TIA) Programm hervorgegangen ist, dem umstrittenen Konzept einer *'End-to-end Security'*. Interessanterweise hat der US-Amerikanische Kongress dem TIA Programm im Juli 2003 die Gelder entzogen, da es, nach Einschätzung einer Mehrheit der Abgeordneten, einen doch sehr totalitären Anklang hatte. (vgl. Aus 2006, 21)

## **4.2 Spill-Over und Verselbstständigung der Europäischen Bürokratie**

„The model of functional integration [...] shows its origins in important aspects. One, it is essentially an administrative model, which relies on bureaucratic expertise for the promotion of a policy defined by the political authorities, and for the definition of a policy that political decision-makers are technically incapable of shaping [...]” (Hoffmann 2006, 148)

Worauf Hoffmann (2006, 148) hier, mit einem dezent kritischen Unterton, bereits früh in der Geschichte der EU hindeutet, ist eine Beobachtung, die wir auch in diesem Fall bestätigen können. Die Verfechter einer supranationalen EU erhofften sich vermutlich von einer starken Ausformung der Bürokratie, dass inmitten der intergouvernementalen Uneinigigkeiten durch die Verwaltungsorgane ein Konsens aufgebaut werden könnte. Ein Konflikt auf intergouvernementaler Ebene erlaubt es anderen EU-Organen, aus dem Schatten der MgSt. hervorzutreten und sich

---

<sup>20</sup>Automated Fingerprint Identification System (AFIS)

als Vermittler anzubieten (vgl. Trenc 2002, 85). Mit Bezug auf den Politikbereich unter Titel IV EGV behauptet Trenc (2002, 85) in diesem Zusammenhang:

„Dass ihnen [den EU-Organen D.R.] hierzu aufgrund der intergouvernementalen Verfahrensgestaltung des Dritten Pfeilers bzw. des Schengener Vertrags formal die Hände gebunden sind, wirkt dabei eher als zusätzlicher Anreiz, in den Konflikt einzusteigen, um eigene Positionen und Handlungsspielräume auszubauen.“

Ein Punkt sticht bei der Beobachtung bürokratischer Prozesse in der EU besonders hervor und scheint auch bei der Entwicklung zur Verordnung 2252 eine ansehnliche Rolle gespielt zu haben: Wenngleich der LI noch davon ausgeht, dass supranationale Institutionen nicht die nötige Verhandlungsmacht besitzen um den Europäischen Mitgliedstaaten Zugeständnisse abzurufen (vgl. Schimmelfennig 2005, 79), zeigen die von Aus (2006) beschriebenen Entwicklungen innerhalb des COREPER eine abweichende Tendenz auf. Es ist hier überhaupt nicht mehr notwendig den Staaten etwas abzurufen, da das COREPER, obschon dem intergouvernementalen Europäischen Rat untergeordnet, eine eigene supranationale Dynamik zu entwickeln scheint. Das COREPER übernimmt, vor allem durch seine Diskursfinalität, immer mehr die Funktion einer Vorstufe zum Europäischen Rat, die zwischenstaatliche Probleme aufnimmt und sie in supranationale umformt:

„To revert to the analogy of the grinder, what has happened is that the machine, piqued by the slowing down of supply, suddenly suggested to its users that in the future the supplying of grinding material be taken out of their hands and left to the machine. The institutional machinery tends to become an actor with a stake in its own survival and expansion.“ (Hoffmann 2006, 149)

Schimmelfennig (2005, 92) vertritt eine sehr ähnliche These, wenn er vorschlägt, dass es neben der „Transaktionskosten-Verringerung“ oder einer Asymmetrie an Informationen auch ertragreich sein könnte, weitere Erklärungsmuster in Betracht zu ziehen, die es supranationalen Organisationen erlaubten, ihre Autonomie über jenen Wert hinaus zu vergrößern, den die einzelstaatlichen Regierungen ursprünglich vorgesehen hatten. Dieser Autonomiegewinn könnte es ihnen in der Folge ermöglichen, intergouvernementale Verhandlungen zu beeinflussen.

Die eben angesprochene Dynamik in den Handlungen und Ausrichtungen des COREPER könnte laut Aus (vgl. 2006, 7) vor allem in einem Zugehörigkeits- und Pflicht-Gefühl gegenüber der EU begründet sein. Unbewusst versuche das

Verwaltungsorgan ständig bereits erprobte und festgelegte Regelwerke auf bestimmte Situationen anzuwenden. (vgl. Aus 2006, 8):

„Simple stimuli trigger complex, standardized patterns of action without extensive analysis, problem solving, or use of discretionary power.” (March und Olson, zit. n. Aus 2006, 9)

Aus institutioneller Perspektive ergibt sich aus alledem vor allem eine Erkenntnis: nämlich dass Prozesse in der EU, die z.B. zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ führen, nicht zwangsweise den funktionalen Anspruch erfüllen müssen, EU-Politik an die Anforderungen ihrer Umwelt anzupassen:

„Instead, such processes allegedly tend to display historically inefficient institutional dynamics, competency traps, and a struggle for legislative expression between different organizational solutions actively looking for a problem.” (Aus 2006, 9)

### 4.3 Konsens-Findung im COREPER

Verschiedene informelle Normen im COREPER führen dazu, dass instrumentelles, auf strategische Ziele gerichtetes Verhalten nicht zu Anwendung kommt. Zudem geraten politische Probleme erst gar nicht auf Ministerialebene, bevor im COREPER nicht ansatzweise ein Konsens ausgehandelt wurde. Um diese These zu unterstreichen, sollten wir noch einmal auf den Zeitpunkt zurückkehren, an dem der Entwurf zur Reisepass-Verordnung vom COREPER auf Ministerialebene übertragen wurde. Was schließlich zur Kompromiss-Findung im COREPER und dem gänzlichen Ausbleiben eines Vetos eines der kritischeren MgSt. führte, war eine *administrative* Lösung zu einem *politischen* Problem. Das 'general approach' getaufte Verfahren, das das COMIX am 14. Oktober, also nur 12 Tage vor Ablauf der US-Amerikanischen Frist ersann, versprach den Verwaltungen der MgSt., im Gegenzug zur verpflichtenden Aufnahme der Fingerabdrücke, den Aufschub der Einführung der biometrischen Daten. So wurde die Einführung des ersten biometrischen Merkmals auf 18 Monate und die des zweiten Merkmals auf 36 Monate nach Unterzeichnung der Verordnung festgelegt. (vgl. Aus 2006, 32ff) Dieser 'general approach', wie er auch hier zur Anwendung kam, ist laut Aus (vgl. 2006, 51) ein typisches Produkt der Verhandlungen im COREPER.

Man geht allerdings nicht nur davon aus, dass Europäische Organe aus zwischenstaatlichen Konflikten einen Machtgewinn zu ziehen vermögen, sondern nimmt ebenso an, dass es ohne die Kompromiss-Lösungen des COREPER sogar zu einem Zusammenbruch dieser Verhandlungen kommen würde (vgl. Aus

2006, 53). Die vorgelagerten Verhandlungen im COREPER sind also ein entscheidender Grund, weshalb solche Verordnungen wie diese zum Europäischen Reisepass einstimmig durch den Ministerrat gehen:

„As long as COREPER remains the 'hub' of decision-making in the JHA Council and regards it as its professional duty to keep the EU's legislative agenda moving forward, we will continue to see the unanimous adoption of politically divisive Community Regulations, Directives, and Decisions in the field of EU Justice and Home Affairs.“ (Aus 2006, 53)

#### 4.4 Der normative Neo-Funktionalismus?

Im Neofunktionalismus spielen also Normen und Identitäten eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Die Identifikation der EU-Bürokratie mit einer Europäischen Identität und die darauf folgenden Verschiebung der Loyalität und Normen ist im Kern von intersubjektiven, letztlich nur konstruktivistisch erfassbaren Prozessen geprägt. Vor allem wenn man neben der regulierenden auch die konstituierende Wirkung von Normen betrachtet, werden das Pflichtgefühl und die Konsens-Orientierung des COREPER zu einem bedeutenden Pfeiler bei der Verarbeitung von Gesetzesentwürfen. (vgl. Risse 2005, 162)

Wie Aus (vgl. 2006, 51) aufzeigt, wäre es innerhalb des COREPER als unangemessen empfunden worden, sich gegen die Einigung, den 'general approach' aufzulehnen. Ebenso hat Aus (vgl. 2006, 53) bereits auf das professionelle Pflichtgefühl hingewiesen, das sich aus der Einbettung der Bürokraten in diesen größeren Kontext der EU und dem Versuch, diese Maschine am Laufen zu behalten, ergibt.

Die Beauftragung des SCIFA/COMIX mit der Entscheidungsfindung über die BRP-Verordnung zeigt im Grunde eine Anwendung der von MARCH und OLSEN definierten und von Aus (2006) beschriebenen '*Logik des Passenden*'<sup>21</sup>. Im Fall der Verordnung 2252 wurde versucht, eine bestimmte Anwendung von bestehenden Normen und Regeln, die der Grenzkontrollen und Visapolitik, auf die Debatte über biometrische Reisedokumente anzuwenden. Die Ähnlichkeiten zwischen beiden Entscheidungsgegenständen waren augenscheinlich, die Anwendung dieses Komitees auf die entsprechenden Situation schien daher als 'passend'.

Risse (vgl. 2005, 163) zeigt ebenfalls auf diese Schemata hin. Anstelle von strategischen Überlegungen tendieren Menschen - vor allem unter Druck - zu re-

---

<sup>21</sup>'logic of appropriateness'

gelgeleitetem Verhalten. Mit Entscheidungen betraute Personen versuchen 'das Richtige' zu tun, anstelle für sich den größten Vorteil herauszuschlagen. Diese Orientierung an Regeln und Normen wird von rationalistischen Erklärungsmustern üblicherweise nicht beachtet (vgl. Risse 2005, 175).

## **5 Exkurs: Europäische Öffentlichkeit und Europäisches Parlament.**

### **5.1 Das Europäische Parlament**

Da das EP nach Artikel 67 EGV nur durch das Anhörungsverfahren eingebunden war, konnte es die Verordnung zu BRP nicht beeinflussen. In seiner Stellungnahme, die zudem auf einen veralteten Entwurf der Verordnung ohne obligatorische Fingerabdrücke fußte, lehnte der Ausschuss des EP für Bürgerrechtsangelegenheiten, Justiz und Inneres den Vorschlag mit der Begründung ab, dass er das Verhältnismäßigkeitsprinzip missachte und ein erhöhtes Risiko für Amts- und Machtmissbrauch berge. Linksgerichtete Europa-Parlamentarier eben dieses Ausschusses lehnten den BRP weiterhin mit der Begründung ab, die Verordnung verstoße sowohl gegen die Standards der Subsidiarität wie auch der Verhältnismäßigkeit. Zudem würde nicht erklärt werden weshalb eine solche Regelung nötig sei und wie sie zur Terrorismusbekämpfung beitragen sollte, noch gäbe es konkrete Information zur veranschlagten Budgetgröße. (vgl. Aus 2006, 37ff)

### **5.2 Die Europäische Öffentlichkeit**

Was die Europäische Öffentlichkeit betrifft, so muss man auch zu einem eher ernüchternden Ergebnis gelangen. Abgesehen von den, vom deutschen Chaos Computer Club (CCC) und einigen Graswurzel-Bewegungen organisierten, Protesten in Berlin, die sich aber allgemein gegen die zunehmenden Überwachungsmaßnahmen<sup>22</sup> richteten, wurde die Verordnung in der Öffentlichkeit wenig debattiert und sich noch viel weniger dagegen aufgelehnt. Wie Kajevic (2006, 24) es treffend formuliert:

„It is usually so that once the law is passed the public debate ends here in Europe. Since the public was mute even before the approval

---

<sup>22</sup>Also auch gegen die auf EU-Ebene beschlossene Vorratsdatenspeicherung oder den, auf die im Europarat unterzeichnete Cybercrime-Konvention zurückgehende sogenannten „Bundestrojaner“.

of biometrics occurred, it certainly does not seem that thorough discussions on the rights of people and obligations of the state can be expected to burst out subsequently to its implementation.”

Der Mangel an fundiertem Wissen in der Öffentlichkeit sei der direkte Grund für das Fehlen einer tiefgehenden öffentlichen Debatte über biometrische oder überhaupt maschinenlesbare Reisedokumente. Zudem ist nach Einschätzung Krajevic’ das Vertrauen der Bürger in die Europäischen Regierungs- und Justiz-Systeme in gewisser Weise zu hoch:

„The trust in the legal systems and democratic regimes has contributed to a deficit in public scepticism and scrutiny that is healthy for societies. It is exactly these structures that allow the states to violate the rights of people.” (Kajevic 2006, 25)

Auf der anderen Seite hat insbesondere das politische Spiel mit Bedrohungen ein hohes Manipulations-Potential. Alleine die Einschätzung der Bevölkerung, einer Bedrohung ausgesetzt zu sein, setzt kognitive Prozesse in Gang, die einen Abstrich von persönlichen Freiheiten und Rechten zu Gunsten von persönlicher Sicherheit ermöglichen. (vgl. Kajevic 2006, 31)

Eine weitere Erklärung für die fehlende Debatte über biometrische Merkmale in BRP kann man im eigentlichen Paradoxon der Versicherunglichung sehen. *Politisierung* bedeutet, ein Problem der Öffentlichkeit zu präsentieren und ihr, durch welche Verfahren auch immer, die Wahl zwischen verschiedenen Lösungsansätzen zu lassen (vgl. Buzan u. a. 1998, 29). Durch die *Versicherunglichung* eines vormals politischen oder politisierten Themas hingegen, wird der entsprechende Gegenstand der öffentlichen Debatte entzogen, da alles mit ihm zusammenhängende von nun an sicherheitsrelevant ist<sup>23</sup>. Der zweite Teil des Dilemmas für den versicherunglichenden Akteur ist es allerdings, diese Sicherheits-garantierende Leistung im Anschluss an die erfolgreiche Versicherunglichung wieder sichtbar zu machen und in die öffentliche Debatte zurückzuführen. (vgl. Trenz 2002, 84)

---

<sup>23</sup>So hat das luxemburgische Finanzministerium erst vor kurzem der Umweltschutzorganisation Greenpeace die Einsicht in einen Bericht über die Lage der nationalen Energieversorgung mit der Begründung verwehrt, dies würde die staatliche Sicherheit gefährden. Ob dadurch die Sicherheit des Staates vor terroristischen Angriffen Greenpeace’ oder vielmehr die Sicherstellung eines teilweise in staatlichem Besitz befindlichen Stromanbieters in Monopolstellung gewahrt wird, soll hier nicht beantwortet werden, wohl aber darauf hingewiesen, dass auch in diesem Fall eine öffentliche Debatte so erfolgreich verhindert wurde. (Klein 2009)

## 6 Schlußbetrachtung

Wie aus den vorangehenden Kapiteln hervorgeht, ist die Verordnung zu biometrischen Reisepässen einem komplexen Zusammenspiel der verschiedensten Gegebenheiten entsprungen. Nicht nur bedarf es unterschiedlicher theoretischer Herangehensweisen, es ist ebenfalls notwendig, neben den Entwicklungen im Europäischen Rat auch auf die normierende „Logik der Angemessenheit“ im COREPER zu achten. Nicht zuletzt spielen auch informelle, zwischenstaatliche Strukturen, wie es sie trotz der Einbettung des Schengen-Übereinkommens in den Besitzstand der EU immer noch gibt eine wesentliche Rolle. Die Überzeugungsarbeit, bzw. der Einfluss, der von politisch machtvollen Gruppierungen wie den G8 oder den Europäischen G5 ausgeht, ist ebenfalls nicht zu verachten.

Ohne tiefgründige Untersuchung der G8-Gespräche ist es jedenfalls schwierig festzustellen, inwiefern die Entscheidung der G5 Staaten zur verpflichtenden Aufnahme eines zweiten biometrischen Merkmals auf dem eigenen strategischen Kalkül, oder doch vielmehr auf die Überzeugungsarbeit der USA zurückzuführen ist. Oberflächlich gesehen deutet alles auf darauf hin, dass die in der Gruppe der 8 vertretenen Europäischen Staaten sich haben beeinflussen lassen. Komponenten des sozialen Lernens und der Argumentation scheinen ausschlaggebend, da strategische Überlegungen, wie sie der irische Ratspräsident McDowell vermittelt hat, kurzerhand über Bord geworfen wurden. (vgl. Risse 2005, 162)

Auch innereuropäisch haben die Drohungen der USA, die Einreiseformalitäten zu erschweren, auf intergouvernementaler Ebene wohl dazu geführt, dass eine gemeinschaftliche Regelung, auch wenn sie nicht für jeden einzelnen Staat die beste Lösung darstellt, dem Verbleib im Status Quo vorgezogen wurde.

Die Situation ist nicht zuletzt deswegen so schwierig zu erfassen, da es einerseits Bereiche gegeben hat, in denen offene Diskurse, Überzeugungsarbeit und Regelanwendungen stattgefunden haben (wie im COREPER) und andererseits Machtverhältnisse und strategisches Kalkül doch nicht komplett vernachlässigbar sind (wie in G8 und G5). Am Ende scheinen drei Prozesse ausschlaggebend gewesen zu sein: zunächst die Anwendung von Standardprozeduren, hervorgerufen durch eine zeitliche Deadline, dann der Reflex zur Konsensbildung in bürokratischen Organen wie dem COREPER, die ein 'Deadlock' auf intergouvernementaler Ebene verhindert hat, und schließlich die Anwendung der „First-Mover“ Strategie unter Ausnutzung der Machtverhältnisse zur Durchsetzung von bestimmten Präferenzen. (vgl. Risse 2005, 164f) Insbesondere dieses „[d]ecision-making under pressure“ kann nach Aussage von Aus (2006, 49f) am besten als „non-analytic pattern-matching process“ verstanden werden.

Wie wir gemeinsam mit Aus (vgl. 2006, 46) aus der Beobachtung des „First-Mover“-Verhaltens einiger MgSt. feststellen können, ist der Gedanke von Schengen bei gemeinsamen Entschlüssen im Bereich der Justiz und des Inneren immer noch vorhanden.

Schließlich darf nicht vergessen werden, dass eine Quelle, aus der möglicherweise ebenfalls ein nicht zu unterschätzender Druck ausgeübt worden ist, in dieser Arbeit völlig vernachlässigt worden ist. Inwiefern sich der Lobbyismus der biometrischen Industrie, in deren Eigentumsstrukturen sich Staaten wie Deutschland wiederfinden, auf die Entscheidungen und vor allen Dingen die Entwürfe der Kommission niedergeschlagen haben, kann also hier nicht festgestellt werden. Für diesen Industriezweig haben sich die Terroranschläge des 11. September, so makaber das auch klingen mag, auf jeden Fall gerechnet (vgl. Kajevic 2006, 30f).

## Literatur

- [codex:06 2006] *Europarecht. Verfassungsrecht der Europäischen Union.* 11. Wien, sep 2006
- [Aus 2006] AUS, Jonathan P.: *Decision-making under Pressure: The Negotiation of the Biometric Passports Regulation in the Council.* September 2006. – Arena Working Paper
- [Bigo 2002] BIGO, Didier: Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. In: *Alternatives* (2002), Nr. 27, S. 63–92
- [Buzan u. a. 1998] BUZAN, Barry ; WÆVER, Ole ; WILDE, Jaap de: *Security. A New Framework for Analysis.* Lynne Rienner, 1998
- [Diez 2006] DIEZ, Thomas: *Opening, Closing: Securitisation, the War on Terror and the Debate about Migration in Germany.* mar 2006. – Paper for discussion at the MIDAS/SWP workshop on Security and Migration, Berlin, 9 March 2006; eingeflossen in [Diez und Squire 2008].
- [Diez und Squire 2008] DIEZ, Thomas ; SQUIRE, Vicky: Traditions of citizenship and the securitisation of migration in Germany and Britain. In: *Citizenship Studies* 6 (2008), Nr. 12, S. 565–581
- [Grunwald 2007] GRUNWALD, Lukas: *Security by Politics - Why it will never work.* Paper presented to Defcon 15, Las Vegas, USA. aug 2007. – URL <http://www.dc414.org/download/confs/defcon15/Speakers/Grunwald/Presentation/dc-15-grunwald.pdf>
- [Hahn 2009] HAHN, Sven-Hendrik: *Fingerabdruckscanner ist unsicher. Reisesepass: Hacker können Schwachstellen ausnutzen.* feb 2009. – URL <http://wiso.zdf.de/ZDFde/inhalt/9/0,1872,7510025,00.html>. – Erschienen am 02.02.2009; Zuletzt gesichtet am 05.09.2009
- [Hix 2005] HIX, Simon: *Citizen Freedom and Security Policies.* S. 344–373, Palgrave Macmillan, April 2005
- [Hoffmann 2006] HOFFMANN, Stanley: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette (Hrsg.): *Debates on European Integration. A Reader.* Palgrave Macmillan, 2006, S. 134–159
- [Kajevic 2006] KAJEVIC, Belhira: *Biometrics: A New Mean of Surveillance and Migration Control,* Universität Malmö, Diplomarbeit, jun 2006

- [Klein 2009] KLEIN, Raymon: Demokratisch-homöopathisch. In: *Woxx* (2009), aug, Nr. 1021, S. 2. – Erschienen am 28.08.2009. – ISSN 1019-0287
- [Preuss-Laussinotte 2007] PREUSS-LAUSSINOTTE, Sylvia: L'Union européenne et les technologies de sécurité. In: *Cultures & Conflits* (2007), mar, Nr. 64. – URL <http://www.conflits.org/index2142.html>. – Zuletzt aufgerufen am 31.08.2009
- [Prophet 2003] PROPHET, Graham: Selling Certainty? In: *EDN Europe* (2003), dec, S. 22
- [Risse 2005] RISSE, Thomas: Social Constructivism and European Integration. In: DIEZ, Thomas (Hrsg.) ; WIENER, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*. Oxford University Press, 2005, S. 159–176
- [Schimmelfennig 2005] SCHIMMELFENNIG, Frank: Liberal Intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas (Hrsg.) ; WIENER, Antje (Hrsg.): *European Integration Theory*. Oxford University Press, 2005, S. 75–93
- [TNS 2008] TNS: Eurobarometer 70: Public Opinion in the European Union / European Commission. URL [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf), 2008 (70). – Forschungsbericht
- [Trenz 2002] TRENZ, Hans-Jörg: *Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union*. Nomos-Verlag, 2002. – 63–87 S. – ISBN Baden-Baden