

Frontex und das Grenzregime der EU

Einleitung

Im Jahr 2014 ist die EU von rund 12.000 km Land- und 45.000 km Seegrenzen umgeben. Anders als viele andere Politikbereiche gehört die gemeinsame Politik an den Außengrenzen der EU nicht zu ihren Gründungszielen aus den 1950er Jahren. Was die Gründungsväter der EU hingegen von Beginn an in den Verträgen verankerten, sind die vier Grundfreiheiten, zu denen auch die Freizügigkeit der Unionsbürger gehört.

Das Grenzregime der EU ist eine Reaktion auf diese Freizügigkeit, die seit Mitte der 1990er Jahre gelebt wird. Seitdem werden die Außengrenzen zunehmend intensiver und geografisch umfassender geschützt. An den Grenzen soll einerseits Kriminalität und andererseits illegale Migration abgehalten werden. Das Grenzregime der EU wird heutzutage meist gleichgesetzt mit der Grenzschutzagentur Frontex. Sicher ist Frontex hier ein zentraler Akteur. Doch zum Grenzregime der EU gehört weit mehr als Frontex.

In diesem Dossier wird deshalb zunächst einmal geklärt, wer oder was Frontex ist. Danach wird das Grenzregime der EU analysiert. Der letzte Teil hinterfragt die jüngsten Entwicklungen zur Grenzsicherung kritisch.

Frontex – Fragen und Antworten

Wer oder was ist Frontex?

Frontex ist keine Grenzpolizei, sondern eine Agentur der Europäischen Union und wurde zum 1.5.2005 durch die Verordnung Nr. 2007/2004 der EG gegründet. Frontex soll dazu beitragen, die Außengrenzen der EU zu schützen. Frontex beschäftigt Vertragsbedienstete und Entsandte von Behörden der Mitgliedstaaten.

Eine Agentur ist eine eigenständige Einrichtung des europäischen öffentlichen Rechts, die von den Organen der Gemeinschaft (Rat, Parlament, Kommission usw.) unabhängig ist. Agenturen unterstützen die EU bei der Umsetzung ihrer Politiken, insbesondere bei Verwaltung und Forschung.

Was macht Frontex?

Frontex' Ziel ist es nach eigenen Angaben dazu beizutragen, dass »Europas Grenzen offen und sicher bleiben«. Frontex hat hierbei drei zentrale Aufgaben: (1) analysieren, (2) koordinieren und (3) unterstützen.

Illegale, irreguläre, unerlaubte oder undokumentierte Migration?

»Kein Mensch ist illegal« lautet der Slogan einer Menschenrechtsinitiative. Die Bezeichnung der Zielgruppe von Außengrenzsicherung ist starken emotionalen Kontroversen ausgesetzt.

Gemeint ist, wenn eine Person, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes hat, in das sie einreisen möchte,

- entweder überhaupt keine Einreisedokumente hat (Pass und Visum)
- oder gefälschte Einreisedokumente besitzt
- oder wenn sie mit legalen Dokumenten einreist, aber länger bleibt, als es ihr Visum erlaubt (sogenannte »overstayers«).

Im deutschen Aufenthaltsrecht spricht man in den beiden ersten Fällen von »unerlaubter Einreise« (§14 AufenthG). Allgemein wird hier auch von »illegaler Einwanderung« oder »illegaler Migration« gesprochen. Bezug genommen wird hier auf den nicht-legalen Akt der Grenzüberschreitung, der nach deutschem Recht ein Straftatbestand ist.

Nicht korrekt, weder politisch noch juristisch, wäre es, von »illegalen Migranten« oder »illegalen Einwanderern« zu sprechen, weil nicht die Menschen an sich illegal sind, sondern der von ihnen vollzogene Akt der Grenzüberschreitung.

In der kritischen Migrationsforschung versucht man, die Klassifizierung legal/illegal zu umgehen, indem man auf die Beschreibung »irregulär« oder »undokumentiert« zurückgreift. Gerade letztere hat sich im Französischen unter dem Begriff der »sans papiers« etabliert.

(1) Analyse

Frontex sammelt Daten und Informationen über illegale Migration und über grenzüberschreitende Kriminalität wie zum Beispiel Menschenhandel oder Schmuggel von Waren und wertet diese aus.

Hierbei arbeitet Frontex genau wie die europäische Polizeibehörde Europol erkenntnisgestützt. Die erkenntnisgestützte Ermittlungsmethode wurde in den 1990er Jahren in den USA entwickelt (›intelligence-led policing‹). Anstatt auf Gesetzesverstöße zu reagieren, wird mit dieser Methode versucht, durch eine detaillierte Analyse der Gefährdungssituation Risiken für Gesetzesverletzungen zu ermitteln und so kriminelle Handlungen zu verhindern. Anstatt die illegale Grenzübertretung nur zu stoppen, soll Frontex mithin durch eine umfassende Datenerhebung und -analyse die »Risiken« für »alles ermitteln, was die Grenzsicherheit betreffen« könnte.¹

Frontex sieht seine Rolle darüber hinaus darin, die nationalen Grenzschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten mit den »Welten der Forschung und der Industrie« zu verknüpfen²; das bedeutet, Unternehmen, die Überwachungs- und Kontrolltechniken entwickeln, mit Grenzschutzexperten zusammenzubringen und weitere Forschung über Grenzschutz zu initiieren.

(2) Koordinierung

Da Frontex selbst keine Polizei ist, koordiniert die Agentur die Einsätze der Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten. Ein Beispiel hierfür ist das *European Patrols Network*, das Europäische Patrouillennetzwerk. Um die Grenzschutzeinsätze im Mittelmeer zu koordinieren hat Frontex zunächst erfasst, welche Einrichtungen und Organisatio-

nen sich in den EU-Mittelmeeranrainerstaaten mit Grenzschutz beschäftigen. Es handelt sich im Ergebnis um 50 verschiedene Behörden, die an 30 verschiedene Ministerien angeschlossen sind. Dazu zählen nicht nur Polizei und Innenministerien, sondern auch der Zoll, Fischereibehörden oder die Küstenwache. Frontex hat alle diese Einrichtungen miteinander in Verbindung gebracht und unterstützt sie dabei, ihre Einsätze besser abzusprechen.

(3) Unterstützung

Auf Grundlage der ermittelten Risiken plant Frontex die Unterstützung der nationalen Grenzpolizeien aus den EU-Mitgliedstaaten. Zum Selbstverständnis der Grenzschutzagentur gehören auch Einsätze auf hoher See, um Flüchtlinge vor dem Ertrinken zu bewahren (zur Kritik an Frontex s.u.).

Hinzu kommt das Training von Grenzpolizisten. Frontex entwickelt gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Trainingscurricula, bildet aber auch selbst Trainer aus, damit die Grenzschützer im Falle einer gemeinsamen Operation hinreichend vorbereitet sind.

Struktur von Frontex

Frontex ist eine Agentur mit Sitz in Warschau. Sie hat drei große Abteilungen: Operationen, ›Fähigkeiten‹ (Capacities) und Verwaltung. In der Abteilung ›Operationen‹ werden die gemeinsamen Einsätze der Grenzpolizeien koordiniert. In der Abteilung ›Capacities‹ sind Forschung und Training angesiedelt. Die Verwaltung kümmert sich um Finanzen, Personal und IT.

Wie groß ist das Budget von Frontex?

Seit seiner Gründung erhöhte die EU das Budget von Frontex fast kontinuierlich. Zwischen 2009 und 2013 hat es sich zwischen 90 Millionen Euro und 118 Millionen Euro jährlich eingependelt. Im Vergleich: Das Budget von Europol stieg von 49 Millionen Euro im Jahr 2002 auf 91 Millionen Euro 2010 und geht seitdem zurück bis zuletzt auf 83 Millionen Euro 2013 (vgl. Abb. 1).

Warum ist Frontex keine Grenzschutzpolizei, sondern eine Agentur?

Kurz gesagt: Frontex ist keine europäische Grenzpolizei, weil die EU kein Staat ist. Eine Polizei hat u.a. die Aufgabe, Straftaten zu vermeiden und zu unterbinden. Da die Polizei als ›verlängerter Arm des Gesetzes‹ den Staat hierbei vertritt, darf sie den Bürgern gegenüber auch Zwang ausüben.

Dieses Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger gibt es in der EU so nicht. Zwar hat die EU bestimmte Kompetenzen, sie darf den EU-Bürgern gegenüber jedoch keinen Zwang anwenden. Aus diesem Grund gibt es keine europäische Grenzpolizei, sondern eine Verwaltungsagentur, die die (beschränkten) Kompetenzen umsetzt, die die EU in der Grenzpolitik hat.

Aufgaben laut Frontex-Verordnung

Gemäß der Frontex-Verordnung gehören zu Frontex' Aufgaben:

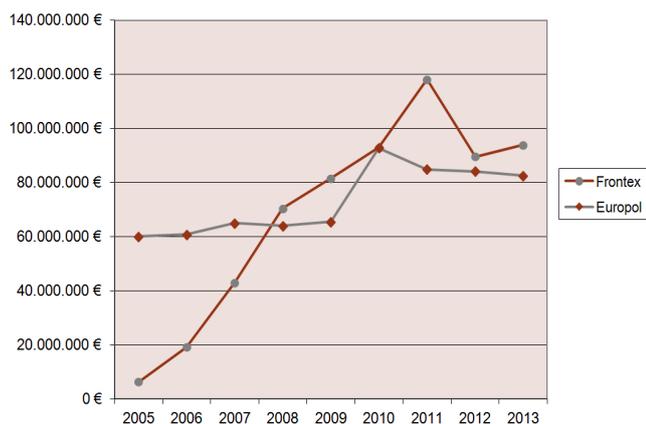
- »a) Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen;
- b) Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschließlich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen;
- c) Durchführung von Risikoanalysen;
- d) Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung;
- e) Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern;
- f) Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.«

Tabelle 1: Ausgewählte Frontex-Operationen aus dem Jahr 2012

Name	Ziel	Region	Federführendes Land*	Teilnehmende Länder	Budget	Dauer
Hera	Verbesserung der Kooperation mit senegalesischen und mauretanschen Behörden zur Bekämpfung illegaler Einwanderung aus Nordafrika auf die Kanarischen Inseln.	Atlantik	ES	IS, LU	€ 3.160.000	2.7.2012 bis 15.12.2012
Hermes	Bekämpfung illegaler Migrationsströme aus Tunesien, Libyen und Algerien in Richtung der italienischen Inseln Lampedusa, Sardinien und Sizilien.	Mittelmeer	IT	FI, FR, IS, LT, PL, PT, AT, RO, CH, ES, GB	€ 4.099.178	2.7.2012 bis 30.10.2013
Aeneas	Bekämpfung illegaler Migration aus der Türkei und Ägypten über das Ionische Meer Richtung Italien (Apulien und Kalabrien).	Mittelmeer	IT	DK, DE, FI, FR, GR, IS, IT, LU, PL, PT, RO, SE, SK, ES	€ 10.047.054	5.4.2011 bis 31.3.2012
Inaldo	Bekämpfung illegaler Einwanderung aus Nordafrika und Subsahara-Afrika, die aus einer periodischen saisonalen Zunahme resultiert sowie aus der sich in die Länge ziehenden Krise in Mali.	Mittelmeer	ES	BE, FR, IS, IT, LU, MT, PT, SK	€ 4.812.935	16.5.2012 bis 31.10.2012
Minerva	Verstärkung der Grenzkontrollen in den Sommermonaten aufgrund des dann verstärkten Grenzverkehrs an der Südküste Spaniens.	Mittelmeer	ES	AL, BE, BG, DE, EE, FI, FR, GE, GR, IT, LT, ME, NL, NO, AT, PT, RO, SE, CH, SK, SI, CZ, UA	€ 751.034	13.7.2012 bis 15.9.2012
Jupiter	Verbesserung der Effektivität von Grenzkontrollmaßnahmen an der Ostgrenze der EU. Zusätzlich auch Bekämpfung von Menschenhandel.	EU	EE, FI, LV, LT, PL, RO, SK, HU	BG, DE, FR, LU, NL, AT, PT, SI, ES, CZ, UA	€ 187.510	11.7.2012 bis 2.8.2012
Neptune	Bekämpfung irregulärer Migrationsströme aus den westlichen Balkanländern in die übrigen EU-Staaten.	westliche Balkanländer	SI	BA, BG, FR, HR, ME, NL, AT, PL, RO, CH, RS, SK, ES, CZ, HU	€ 134.690	4.4.2012 bis 26.4.2012
Euro Cup	Verbesserung der Grenzkontrollen in Phasen zunehmenden Grenzverkehrs. Zusätzlich auch Reduzierung der Risiken für die Fußball-Europameisterschaft, Management des Personenverkehrs.	EU	DE, IT, NL, PL, PT, ES, CZ, UA	BG, BE, DK, EE, FI, FR, GR, IE, HR, LV, LT, AT, RO, RU, CH, SE, SK, SI, HU	€ 783.019	4.6.2012 bis 2.7.2012

* Mitgliedstaat, auf dessen Initiative der Einsatz geführt wird

Quelle: Frontex: Archive of operations 2012, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2012®ion=&type=&host=> Übersetzung ins Deutsche durch die Redaktion.

Abbildung 1: Budget von Frontex und Europol

Quellen: <http://frontex.europa.eu>; www.europol.europa.eu

Aber es gibt doch europäische Grenzschützer!

Jein. Es gibt ›Europäische Grenzschutzteams‹ oder auf Englisch ›European Border Guard Teams‹ (EBGT). Die Zusammensetzung und Art der Zusammenarbeit ähnelt denjenigen der internationalen Polizeieinheiten. Diese handeln auch ›unter EU-Flagge‹, doch die Missionen setzen sich aus Polizisten der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen.

Genauso verhält es sich bei Frontex. Auch wenn die Grenzpolizisten gemeinsam auftreten, handelt es sich doch um Polizisten der Mitgliedstaaten der EU. Es gilt dann immer das Recht desjenigen Staates, auf dessen Hoheitsgebiet der Eingriff stattfindet. Wenn also deutsche und französische Polizisten ihre Kollegen in Griechenland unterstützen, dann handeln sie nach griechischem Recht. Dies bedeutet aber auch, dass Zwangsmaßnahmen wie zum Beispiel Schusswaffengebrauch nur die griechischen Polizisten anwenden dürfen – weil die Mission ja auf griechischem Territorium stattfindet und die Polizisten aus anderen Ländern nur ›Gäste‹ sind.

Warum hat die EU ein Grenzregime und Frontex?

Die Frage ist nicht eindeutig zu beantworten, weil es unterschiedliche Auffassungen über die Zweckmäßigkeit und den Arbeitsauftrag von Frontex gibt. Am leichtesten nachvollziehbar ist die Entstehung eines Grenzregimes mit einer eigenen Agentur mit einem Blick in die Vergangenheit.

Die Entwicklung des europäischen Grenzregimes

Am Anfang stand die Freizügigkeit

In den 1980er Jahren befand sich die Europäische Gemeinschaft (damals war sie noch keine ›Union‹) in einer Krise. Die europaweite Zustimmung der Bevölkerung zur europäischen Einigung schwand zusehends. Gleich-

zeitig stagnierte die Integration. Dies verursachte in den EG-Staaten auch einen wirtschaftlichen Schaden, wie Paolo Cecchini, damals Mitglied der Kommission, ausrechnete. In seinem 1986 erschienenen Bericht über ›Die Kosten des unvollendeten Europas‹ listet er die volkswirtschaftlichen Schäden auf, die der EG dadurch entstanden, dass jeder Nationalstaat in seinem eigenen wirtschaftlichen System weiterarbeitete. Insgesamt bezifferte Cecchini die Kosten auf 4,3 bis 6,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EG-Mitgliedstaaten. Durch Grenzformalitäten bei der Passkontrolle und internen Verwaltungsaufwand allein entstünden den Unternehmen Ausgaben von schätzungsweise 8 Milliarden Ecu³, was 2 Prozent des betroffenen Warenwertes entsprach.⁴

Um der europäischen Integration wieder Auftrieb zu geben, entschlossen sich der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl und der französische Staatspräsident François Mitterrand dazu, die bisherige wirtschaftliche Integration durch eine politische Komponente zu ergänzen und das ›Europa der Bürger‹ in Angriff zu nehmen. Drei der vier ›Grundfreiheiten‹ des Binnenmarkts (freier Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen) befanden sich bereits in der Umsetzung. Eine wichtige Grundfreiheit – die kontrollfreie Freizügigkeit der Bürger der EG – hatte es bis dahin allerdings nicht über Lippenbekenntnisse hinaus gebracht. Daher beschlossen Kohl und Mitterrand 1984 in Saarbrücken, die Passkontrollen an den deutsch-französischen Grenzen abzuschaffen und den kontrollfreien Personenverkehr zwischen ihren Ländern zu ermöglichen.

Überzeugt von der Symbolwirkung meldeten die Benelux-Staaten (Belgien, die Niederlande und Luxemburg), die untereinander bereits seit 1960 auf Personenkontrollen verzichteten, ihren Wunsch an, sich Deutschland und Frankreich anzuschließen. Ein Jahr später, 1985, unterzeichneten sie im kleinen Dorf Schengen in Luxemburg das bekannte ›Schengener Abkommen‹. In diesem verzichteten die fünf Staaten auf Passkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen. Die Unterzeichnerstaaten dieses Abkommens nennt man seitdem die ›Schengen-Staaten‹. Im Laufe der Zeit wuchs der Kreis der Schengen-Staaten stetig an.

Freizügigkeit nur mit mehr Sicherheit

Kaum, dass die Entscheidung Kohls und Mitterrands bekannt wurde, meldeten die Innenminister beider Länder und ihre nachgeordneten Behörden starke Sicherheitsbedenken an. Sie befürchteten ein Sicherheitsdefizit, wenn die Polizeien auf Personenkontrollen an der deutsch-französischen Grenze verzichten sollten. Jeder Kriminelle könne so ungehindert die Grenze passieren. Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann betonte vor diesem Hintergrund 1986: »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.«

Die Innenminister setzten sich schließlich durch und handelten aus, dass die Personenkontrollen erst abgeschafft werden dürften, wenn hinreichende Maßnahmen zum Ausgleich des von ihnen wahrgenommenen Sicherheitsdefizits unternommen wurden.

Dazu schlossen Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten am 19. Juni 1990 das sogenannte Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) zur Umsetzung des ersten Schengener Abkommens.⁵ In ihm sind hauptsächlich die sogenannten Ausgleichsmaßnahmen festgeschrieben, also Maßnahmen zur Eindämmung des Sicherheitsdefizits, das mit dem Wegfall der Grenzkontrollen befürchtet wurde.

Zu den Ausgleichsmaßnahmen gehörten zum einen Maßnahmen zur Sicherung der Schengen-Außengrenze, aber auch gemeinsame Einreisevorschriften für Drittstaatsangehörige sowie die Möglichkeit grenzüberschreitender Kriminalitätsbekämpfung.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen markiert – obwohl es nur als Ausgleich für die Freizügigkeit innerhalb des Schengenraums gedacht war – den Beginn der europäischen *Einwanderungskontrollpolitik*, deren Entwicklung auch heute noch nicht vollendet ist. Kern dieser Ausgleichsmaßnahmen war und ist jedoch das sogenannte *Schengener Informationssystem (SIS)*. Darin werden u.a. Daten von Personen gespeichert, die zur Fahndung ausgeschrieben sind, darunter auch erfasste illegal eingereiste Migranten. Die Daten können schengenweit von allen Polizeidienststellen abgerufen werden.

Die Schengen-Dialektik

1995 kamen die Entscheidungsträger der Schengen-Unterzeichnerstaaten⁶ überein, dass die Voraussetzungen für die Öffnung der Binnengrenzen gegeben waren. Die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzübergängen wurden eingestellt. Allerdings wurden die ›grüne‹ und die ›blaue‹ Grenze weiterhin überwacht, in Teilen sogar intensiver als vorher, um das befürchtete Sicherheitsdefizit auszugleichen. Was als Ausgleichsmaßnahmen für die Abschaffung der Personenkontrollen Mitte der 1980er begann, entwickelte sich zu einem der dynamischsten Politikfelder der EG. Es ist der doppelte Fokus der Grenzpolitik, der sie so komplex macht: Zum einen dient sie der Verhinderung illegaler Migration, zum anderen der Bekämpfung von Kriminalität. Im Folgenden wird vorwiegend die Verknüpfung zur Migrationskontrolle thematisiert.

Schengen-Staaten 2014

Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island (kein EU-Staat), Italien, Lettland, Liechtenstein (kein EU-Staat), Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen (kein EU-Staat), Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz (kein EU-Staat), Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn

Zwei Tendenzen: Externalisierung und Technologisierung

Die europäische Grenzpolitik entwickelt sich entlang zweier Dimensionen: Zum einen ist eine Externalisierung, d.h. eine geografische und funktionelle Erweiterung des überwachten Grenzraums zu beobachten. Zum anderen wird der Faktor ›Mensch‹ in der Kontrolle und Überwachung der Grenzen zunehmend durch moderne Technik ergänzt. Beide Tendenzen werden in den folgenden Kapiteln analysiert.

Externalisierung: von der Linie zum Raum, von Einlass- zu Ausreisekontrolle

Mit der Ausarbeitung der Schengener Abkommen dehnten die für Grenzschutz zuständigen Ministerien der Schengen-Staaten die Grenzsicherung sukzessive von der Grenzlinie zum Grenzraum aus. D.h. die Grenzen werden nicht mehr nur an der Demarkationslinie zwischen zwei Staaten überwacht, die Überwachung reicht immer tiefer ins Landesinnere hinein, verliert zunehmend gar völlig ihren Bezug zur Grenzlinie. 1998 setzte die österreichische EU-Ratspräsidentschaft diese Entwicklung auf die Tagesordnung und schlug das Konzept ›konzentrischer Kreise‹ vor.⁷ Zwar wurde dieses Konzept nicht verabschiedet, seine Grundidee prägte jedoch die Ausgestaltung der europäischen Grenzpolitik. Nach dieser Idee sind die Schengen-Staaten ein Kern mit hohem Grenzschutz. Um diesen Kern herum gruppieren sich, wie konzentrische Kreise, Nachbarstaaten und weiter entfernte Staaten, von denen jeder eine Puffer- und damit Schutzfunktion für den Kern ausübt.

Schengen, EG oder EU?

Weil die Europäische Gemeinschaft (EG) in den 1980er Jahren es nicht schaffte, eine eigene Passunion zu gründen, scherten Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten aus und schlossen 1985 in Schengen einen völkerrechtlichen Vertrag. Ein dazugehöriger Umsetzungsvertrag (das sogenannte Schengener Durchführungsübereinkommen SDÜ) folgte 1990.

Unabhängig von Schengen wandelte sich die Europäische Gemeinschaft (EG) 1993 zur Europäischen Union (EU). Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden 1998 beide Schengener Abkommen und alle dazugehörigen Verträge in das EU-Recht übernommen. Gleichwohl ist die EU nicht gleich Schengen. Denn es gibt einige EU-Staaten, die die Schengener Abkommen nicht unterzeichnet haben (z.B. das Vereinigte Königreich und Irland). Und es gibt Staaten, die zwar Schengen-Mitglieder, aber nicht in der EU sind (z.B. Norwegen, Island und die Schweiz).

Freizügigkeit im ›harten Kern‹

Im Zentrum der europäischen Grenzpolitik stehen die Schengen-Staaten. An ihren gemeinsamen Grenzübergangsstellen werden Personen nicht kontrolliert; die Schengen-Außengrenzen jedoch werden intensiv nach gemeinsamen Standards überwacht. Die rechtlichen Grundlagen hierfür bildet der sogenannte Schengener Grenzkodex (Verordnung oder VO 562/2006). Dieses Recht gilt nicht nur für Angehörige der Schengen- oder der EU-Staaten sondern für alle, die sich legal in diesem Kern, also im Schengenraum, aufhalten.

Die Personenfreizügigkeit ohne Kontrollen war ursprünglich das Herzstück der Schengen-Zusammenarbeit; aus ihr hat sich die Grenzpolitik entwickelt. Diese Freizügigkeit ohne Kontrollen sollte eine der wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration sein. In den letzten Jahren konnte man indes beobachten, wie das Gut der kontrollfreien Freizügigkeit auf der Kippe stand. Im Jahr 2011 forderten mehrere Schengen-Staaten, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen wieder leichter einführen zu können. Anlass für diese Auseinandersetzung war, dass Italien zahlreichen über das Mittelmeer Geflüchteten einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen gegeben hatte, mit dem diese dann nach Frankreich weiterreisten.⁸

Überwachung - Kontrolle - Sicherung: Alles dasselbe?

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Kontrolle und Überwachung. *Kontrolliert* werden Personen und deren Dokumente sowie Waren an Grenzübergangsstellen: bei der Einreise mit dem Auto am Grenzübergang, bei der Einreise per Flugzeug am Flughafen oder per Schiff am Hafen. *Überwacht* wird der Grenzraum zwischen den Grenzübergängen, also, was gemeinhin als ›grüne Grenze‹ (Wälder, Felder) oder ›blaue Grenze‹ (See, Meer) bezeichnet wird. Ziel der Überwachung ist es, zu vermeiden, dass Personen, »die Grenzübertrittsstellen umgehen« (Schengen Grenzkodex).

Beides zusammen, Kontrolle und Überwachung, wird als *Grenzschutz* oder *Grenzsicherung* bezeichnet.

Bevor die Grenzkontrollen abgeschafft wurden, waren die grüne und blaue Grenze innerhalb des Schengen-Raums klar sichtbar: An den Grenzlinien zwischen zwei Staaten befand sich entweder ein Zaun oder eine Mauer. Später, als die Grenzkontrollen abgeschafft wurden, wurden auch die Zäune und Mauern entfernt. Die Staatsgrenze selbst aber blieb bestehen und wurde auch überwacht.

Grenz- und Einwanderungskontrollmaßnahmen im ›erweiterten Kern‹

Um den ›harten Kern‹ herum gibt es den erweiterten Kern. Hierzu gehören die EU-Staaten, die nicht Schengen-Mitglieder sind. Das sind zum einen Staaten, die an ›Schengen‹ nicht teilhaben wollen wie Großbritannien

oder Irland oder auch EU-Staaten, die dem Schengenraum (noch) nicht beitreten dürfen, wie Bulgarien, Rumänien, Zypern und Neumitglied Kroatien⁹ (Stand Juli 2013). Zwar werden Personen beim Übertreten der Grenzen zu diesen EU-Staaten noch kontrolliert, die Maßnahmen zur gemeinsamen Sicherung der EU-Außengrenzen vollziehen diese Staaten jedoch weitgehend auch.

Einreisebedingungen und Prüfpflichten

Grundsätzlich unterscheidet die EU einreisende Drittstaatsangehörige nach der Art und dem Rechtsstatus ihrer Einreise:

- Geschäftsreisende oder Touristen, die, genau wie EU-Bürger, *ohne vorherige Genehmigung* einreisen und 90 Tage bleiben dürfen, zum Beispiel Angehörige aus Singapur, den USA oder Chile;
- Geschäftsreisende oder Touristen, die eine Einreisegenehmigung (*Visum*) benötigen;
- Personen, die in die EU flüchten, weil ihre Sicherheit bedroht ist und sie deshalb einen Schutzantrag (*Asyl*) stellen;
- Personen, die aus einem visapflichtigen Staat stammen und antizipieren, dass sie keine Einreisegenehmigung erhalten würden; sie reisen deshalb *illegal* ein.

Für jede dieser Gruppen hat die EU spezielle Kontrollmaßnahmen erlassen, die im Folgenden näher erläutert werden.

Visum

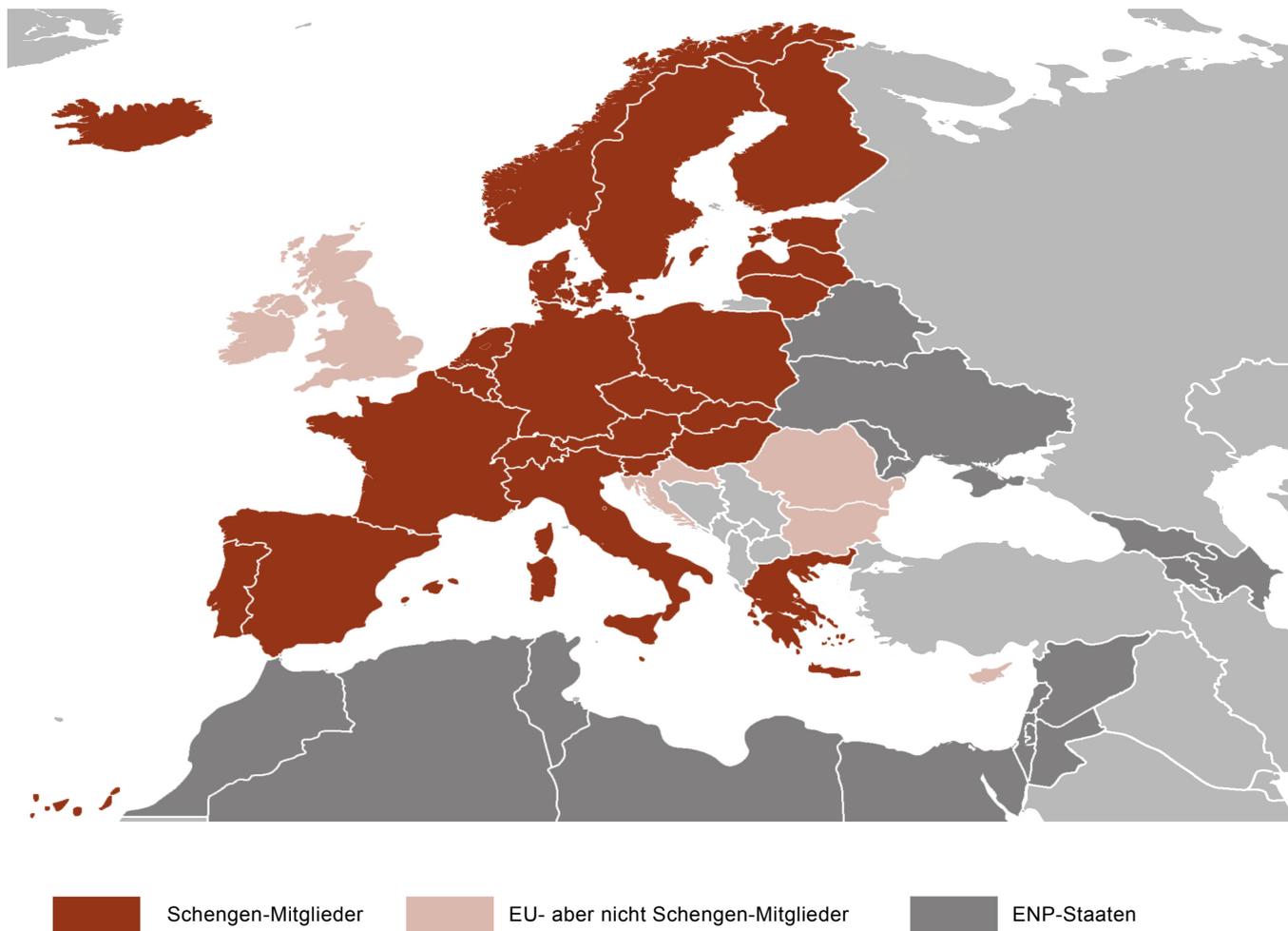
Um die Grenzen im Innern offen halten zu können, einigten sich die EU-Staaten auf gemeinsame Einreisebedingungen in diesen gemeinsamen Raum, d.h. in das Gebiet der EU. Dazu gehört zunächst einmal eine *Festlegung derjenigen Staaten, deren Staatsangehörige ein Visum beantragen müssen*, wenn sie in den Schengen-/EU-Raum einreisen wollen und eine Liste derjenigen, die von der Visumpflicht befreit sind.¹⁰

Um überprüfen zu können, ob eine Person schon mal einen Visum-Antrag gestellt hat, ließ die EU ab 2004 das sogenannte *Visa-Informationssystem (VIS)* entwickeln. Das VIS dient der Verhinderung von ›Visa-Shopping‹, wenn also Drittstaatsangehörige Visumanträge in mehreren EU-Staaten stellen, weil ihnen zuvor ein anderer EU-Staat die Ausstellung eines Visums verwehrt hatte. Das VIS kann nicht nur von Einwanderungsbehörden wie dem deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) genutzt werden. Mit Inkrafttreten des ›Gesetzes über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa-Informationssystem (VIS-Zugangsgesetz - VISZG)‹ am 1.9.2013 erhielten auch Sicherheitsbehörden wie die Polizei Zugriff auf die darin gespeicherten Daten.¹¹

Asyl

Personen, die in ihrem Staat verfolgt werden, können in der EU Asyl beantragen (RL 2011/95/EU).¹² Ob einem Asylsuchenden Asyl gewährt wird, wird nach individueller Prüfung entschieden. Welcher EU-Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, wurde

Abbildung 2: Schengen-Staaten, EU-Staaten und Staaten, die in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eingebunden sind



Quelle: Eigene Darstellung nach: Wikimedia Commons (<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:BlankMap-Europe-v4.png>), Urheber: Roke, Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.en>

1990 im sogenannten *Dublin-Übereinkommen* festgelegt. Die EG-Staaten verständigten sich damals darauf, dass derjenige Staat die Prüfung übernimmt, den ein Asylsuchender zuerst betritt.¹³ Mit dieser Regelung wollte die EG das damalige ›Asyl-Shopping‹ beenden, also die Antragstellung in mehreren EG-Mitgliedstaaten.

Um feststellen zu können, ob ein Asylsuchender schon einmal einen Antrag gestellt hat, richtete die EG die EURO-DAC-Datenbank (lat. *dactylos* – Finger) ein. Darin werden die Fingerabdrücke eines jeden Asylsuchenden gespeichert. Stellt eine Person einen Asylantrag, muss sie ihre Fingerabdrücke abgeben. Im System kann die Behörde dann feststellen, ob diese Person in irgendeinem anderen EG- (heute EU-) Staat schon einen Antrag gestellt hat. Wenn dies der Fall ist oder wenn die Behörde dem Asylsuchenden nachweisen kann, dass er über einen anderen EG-Staat eingereist ist, wird er dorthin ›überstellt‹. Eine Ausnahme bildet hier derzeit Griechenland. Die Bundesregierung hat 2011, noch bevor das Bundesverfassungsgericht eine anhängige Klage dazu entschieden hatte, beschlossen, keine Asylbewerber, die über Griechenland eingereist sind, zur Durchführung des Asylverfahrens zurückzuschicken.

Grund dafür sind die menschenunwürdigen Zustände, unter denen Asylbewerber in Griechenland leben müssen.

Grenz- und Einwanderungskontrollmaßnahmen in der ›Nachbarzone‹

Um die EU herum gruppieren sich ihre Nachbarstaaten, die wie alle Nicht-EU-Staaten auch als Drittstaaten bezeichnet werden. Es handelt sich dabei sowohl um Länder mit einer Beitrittsperspektive als auch um Länder ohne eine solche. Während die sichere Drittstaats- und Herkunftsstaatsregelung¹⁴ eine Maßnahme der Einwanderungskontrolle ist, involviert die EU ihre Nachbarn auch direkt in die Grenz-sicherung und schafft so eine Pufferzone. Die Idee dahinter ist, ihre Nachbarn dafür zu gewinnen, ihre Grenzen in Richtung EU nach EU-Standards zu kontrollieren und zu überwachen. Die Nachbarstaaten sollen verhindern, dass weder Migranten illegal noch Straftäter über diese Drittstaaten in die EU einreisen. Hierbei handelt es sich um eine Art Geschäft. Zu einem Geschäft gehört jedoch eine Leistung beider Vertragsparteien. Die jeweilige ›Gegenleistung‹ sieht je nach Status des Nachbarlandes anders aus:

Grenzregime mit Nachbarn mit Beitrittsperspektive: pre-accession instruments

Bei EU-Nachbarstaaten mit einer Beitrittsperspektive ist dieses Geschäft klar definiert. Eine Beitrittsperspektive bedeutet, dass ein Staat von der EU signalisiert bekommt, eines Tages Mitglied der EU werden zu können.

Unter dem Namen *pre-accession instruments* bieten die EU und ihre Mitgliedstaaten den EU-Beitrittskandidaten zahlreiche Maßnahmen zur Vorbereitung ihres Beitritts in die EU an. Diese setzen sich aus den Komponenten Geld, Fähigkeiten und Ausrüstung zusammen. Am Beispiel der letzten großen EU-Erweiterung 2004 soll dies kurz skizziert werden:

Geld: Finanziell wurden die Beitrittsstaaten durch das PHARE-Programm¹⁵ der EU unterstützt. Zusätzlich bekamen die Beitrittsstaaten zwischen 2004 und 2006 für die Aufrüstung der Grenzkontrollen 961 Millionen Euro aus einer Sonderfinanzierung, der sogenannten Schengen-Fazilität.¹⁶

Fähigkeiten: Die EU stellt Mittel zur Verfügung, welche die EU-Mitgliedstaaten nutzen können, um die Beitrittsstaaten durch sogenanntes Twinning bei der Vorbereitung auf den Beitritt zu unterstützen. Diese Twinning-Maßnahmen sind Partnerschaften eines EU-Staates mit einem Beitrittskandidaten zur Unterstützung beim Aufbau der Grenzsicherung nach Schengen-Standard und bestehen vorwiegend aus Ausstattungshilfe (z.B. Geräte und Ausrüstung) und Training. Hiervon haben die EU-Staaten rege Gebrauch gemacht. Nicht zuletzt, weil dies ihnen die Gelegenheit gab, ihre eigenen Sicherheitsvorstellungen, Methoden und ihre Technik – die sich zum Teil erheblich von denen der anderen EU-Staaten unterscheiden – den mittel- und osteuropäischen Staaten nahezubringen.

Ausrüstung: Mit dem Programm ›Argo‹ unterstützte die EU nicht nur die Ausbildung von

Antrag auf EU-Mitgliedschaft

Ein Beitrittsgesuch darf laut EU-Vertrag jeder europäische Staat, der die Werte der EU achtet, stellen (Art. 49 EUV). Um in die EU aufgenommen zu werden, muss ein ›Beitrittskandidat‹ alle geltenden Regeln und Maßnahmen der EU umsetzen (= Besitzstand). Dazu gehört seit 1999 auch die Grenzpolitik. D.h. bevor ein Beitrittskandidat neben allen anderen Erfordernissen nicht nachweisen kann, dass er seine Außengrenzen nach aktuellem EU-Standard sichert, darf er der EU nicht beitreten.

Grenzsicherungsexperten, sondern auch den Aufbau operativer Zentren zur Grenzsicherung.

Deutschland war im Vorfeld der ›großen Erweiterungsrunde‹ um zehn mittel- und osteuropäische Staaten¹⁷ im Jahr 2004 besonders engagiert. Zwischen 1992 und 2004 unterstützte die Bundesregierung Polen beim Aufbau seines Grenzschutzes mit insgesamt 6 Millionen Euro.¹⁸

Grenzregime mit Nachbarn ohne Beitrittsperspektive: Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und Mobilitätspartnerschaften

Es gibt aber zum einen auch europäische Staaten, die (noch) keine Beitrittsperspektive haben (zum Beispiel Weißrussland, die Ukraine oder die Republik Moldau) und zum anderen die südlichen Nachbarn der EU, die Mittelmeeranrainer¹⁹. Hier kann die Gegenleistung der EU nicht in einer Beitrittsperspektive bestehen. Stattdessen bietet die EU diesen Partnern ›privilegierte Beziehungen‹ an.

Diese ›privilegierten Beziehungen‹ sind zunächst in der sogenannten Europäischen Nachbarschafts-

Schengen-Fazilität Rumänien und Bulgarien

Artikel 32

(1) Es wird eine Cashflow- und Schengen-Fazilität als zeitlich befristetes Instrument eingerichtet, um Bulgarien und Rumänien ab dem Tag des Beitritts bis zum Ende des Jahres 2009 bei der Finanzierung von Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der Union zur Durchführung des Schengen-Besitzstandes und der Kontrollen an den Außengrenzen und bei der Verbesserung der Liquidität in den nationalen Haushaltsplänen zu unterstützen.

(2) Für den Zeitraum 2007 bis 2009 werden Bulgarien und Rumänien die folgenden Beträge (Preise von 2004) in Form von Pauschalbeträgen aus der zeitlich befristeten Cashflow- und Schengen-Fazilität bereitgestellt:

(in Mio. Euro zu Preisen von 2004)

	2007	2008	2009
Bulgarien	121,8	59,1	58,6
Rumänien	297,2	131,8	130,8

Quelle: Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge - VIERTER TEIL: BESTIMMUNGEN MIT BEGRENZTER GELTUNGSDAUER - TITEL III: FINANZBESTIMMUNGEN - Artikel 32; Amtsblatt Nr. L 157 vom 21/06/2005, S. 0215 - 0215; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12005SA032:DE:HTML>

politik²⁰ festgeschrieben. Dies bedeutet, dass die EU diese Staaten finanziell unterstützt, damit sie

1. demokratische Strukturen und verantwortungsvolle Regierungsführung (good governance) aufbauen,
2. Gesetze reformieren und Kapazitäten in der Verwaltung aufbauen sowie
3. Maßnahmen zur Verringerung von Armut umsetzen können.

Des Weiteren schließt die EU mit diesen Staaten Abkommen zur erleichterten Erteilung von Visa für deren Staatsangehörige und vertieft die Handelsbeziehungen mit ihnen.²¹ Im Gegenzug intensivieren diese Nachbarstaaten u.a. die Kontrollen an ihren eigenen Außengrenzen und verpflichten sich, aus der EU ausgewiesene Drittstaatsangehörige, wieder zurückzunehmen (= Rückübernahmeabkommen).

Überwachung des gesamten Mittelmeerraums: EUROSUR

Die vorerst letzte Stufe der geografischen Ausweitung der Grenzüberwachung ist das Vorhaben der EU, ihre Außengrenzen im Mittelmeer durch Satelliten aus dem Weltall zu überwachen. Das Überwachungssystem heißt *Eurosur* und wird von Frontex gesteuert. Seit Dezember 2013 ist es in EU-Staaten mit Außengrenzen zum Mittelmeer und nach Osteuropa in Betrieb. In den anderen Staaten (u.a. Deutschland) soll es ein Jahr später in Kraft treten.²²

Eurosur soll ein pan-europäisches Grenzüberwachungssystem werden, das nach EU-Angaben drei Ziele verfolgt:

- die Zahl illegaler Einreisen in die EU reduzieren,
- die Zahl von Migranten, die bei ihrer Überfahrt über das Meer ertrinken, reduzieren und
- die innere Sicherheit der EU durch die Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität erhöhen.²³

Mittels Eurosur soll Frontex Daten aus der Satellitenüberwachung der EU-Grenzen sammeln, aber auch aus Schiffsmeldesystemen, wie dem automatischen Identifikationssystem AIS und dem Schiffsortungssystem VMS sowie aus bemannten und unbemannten Fluggeräten (Drohnen).²⁴ Jeder EU-Staat soll ein nationales Koordinierungszentrum einrichten und damit ein Lagebild von der Situation an seinen Außengrenzen erstellen. Aus allen nationalen Lagebildern und Daten erstellt Frontex dann ein *europäisches Lagebild*. Diese Lagebilder enthalten Informationen über »irreguläre Migration, grenzüberschreitende Kriminalität und Krisensituationen«.²⁵ Darüber hinaus soll Frontex ein »gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs« erstellen. Als Grenzvorbereich wird das geografische Gebiet jenseits der Außengrenze der EU-Mitgliedstaaten verstanden, das nicht durch ein nationales Grenzüberwachungssystem erfasst wird.²⁶

Die Kosten, die für die Jahre 2014-2020 für Eurosur veranschlagt wurden, belaufen sich auf 339 Millionen Euro.²⁷ Mit Eurosur manifestiert sich die eingangs erwähnte Trendwende in der Einwanderungskontrolle zur »intelligence-led«, d.h. erkenntnisgestützten Risikoanalyse. Mit Eurosur will die EU sämtliche Menschenbewegungen im Mittelmeerraum auswerten, um daraus fundierte Risikolagebilder zu erstellen.²⁸

Technologisierung

Neben der Externalisierung (d.h. der Verlagerung von Grenzschutzaktivitäten in Nicht-EU-Länder) ist das europäische Grenzregime auch durch eine Technologisierung charakterisiert. Während noch heute der Großteil der über EU-Außengrenzen einreisenden Personen von Grenzpolizisten persönlich kontrolliert wird, soll diese Aufgabe zukünftig zunehmend von Computern übernommen werden. Gefälschte Dokumente sollen fehlerfrei erkannt und die Dauer der Überprüfung verkürzt werden.

Technik wurde schon immer im Rahmen ihrer Verfügbarkeit zur Grenzkontrolle und v.a. zur Grenzüberwachung eingesetzt. Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre wurden an den Übergangsstellen der EU-Außengrenzen CO₂-Messgeräte, Dokumentenprüfgeräte, Gepäckprüfanlagen und Telebildanlagen eingesetzt, während zur Überwachung der »grünen Grenze« zunehmend Wärmebildgeräte und Nachtsichtgeräte zum Einsatz kamen.

Mit der Nutzung biometrischer Daten begann im Grenzschutz ein neues Zeitalter. 2004 beschloss die EU, persönliche Daten, das Gesichtsfeld und die Fingerabdrücke der Bürger der EU-Mitgliedstaaten auf einem kleinen Chip zu speichern, der in den Reisepass (»e-pass«) integriert wird.²⁹ Ziel ist es, die Kontrollen bei der Ein- und Ausreise auf »EU-Territorium« sicherer und schneller vornehmen zu können.

Um mit diesem »e-pass« auch an automatisierten Grenzkontrollen teilnehmen zu können, muss man sich zuvor bei der Polizei registrieren lassen. Dann legt man bei der Grenzkontrolle seinen Pass vor einen Scanner, danach wird die Iris gescannt und mit den Daten auf dem Chip verglichen. Stimmt beides überein und liegen keine Einreisebeschränkungen vor, darf man einreisen.

Die EU plant nun, diese nationalen automatisierten Grenzkontrollsysteme europaweit zu vereinheitlichen. Das Ganze firmiert unter dem Konzept »Smart Borders« (intelligente Grenzen). Damit möchte die EU zwei Ziele gleichzeitig erreichen:

Registered Traveler Programme (RTP)

Zum einen möchte sie die Wartezeiten an den Außengrenzen verringern. Dafür soll es für viel reisende Nicht-EU-Bürger die Möglichkeit geben, sich biometrisch registrieren zu lassen, um anschließend die Grenze in die EU schnell überschreiten zu können. Dieses Vorhaben heißt »Registrierprogramm für Reisende« (Registered Traveler Programme RTP) und wurde von der Europäischen Kommission im Februar 2013 vorgeschlagen.³⁰ Bei Redaktionsschluss (Sep. 2013) war es noch nicht von Rat und Parlament verabschiedet.

Entry Exit System (EES)

Zum anderen möchte die EU ihre Außengrenzen dichter machen, um illegale Migration zu verhindern. Sie möchte dazu ein System entwickeln lassen, das mehrere Erscheinungsformen illegaler Migration gleichzeitig reduzieren soll:

Um den unrechtmäßigen Grenzübertritt, also die Grenzüberschreitung ohne Einreisedokumente oder die Einreise mit gefälschten Dokumenten besser zu überwachen und möglichst zu unterbinden, soll es ein sogenanntes Einreise-/Ausreise-System (*Entry Exit System EES*)³¹ geben.³² Bei der Beantragung eines Visums werden die personenbezogen sowie Reisedaten in ein zentrales Informationssystem eingegeben, auf das alle zuständigen Behörden Zugriff haben. In das System wird auch eingegeben, wann das Visum (meist drei Monate gültig) abläuft, also wann diese Person das EU-Gebiet wieder verlassen muss.

Dies führt zur zweiten Erscheinungsform illegaler Migration: Bisher haben Personen, die nach Ablauf ihres Visums in der EU geblieben sind, einen Großteil der sogenannten ›illegalen‹ oder ›irregulären‹ Migranten ausgemacht. Sie werden ›overstayers‹ genannt, weil sie länger bleiben als sie laut Visum dürfen. Nach Ablauf ihres gültigen Visums ändert sich ihr Aufenthaltsstatus von legal in illegal. Die Behörden hatten bislang Schwierigkeiten, diese ›overstayers‹ zu identifizieren. Dies soll nun mit dem neuen System besser gelingen. Sobald eine Person länger bleibt als sie darf, soll das System eine Warnung an die zuständige Einwanderungs- oder Polizeibehörde schicken. Wie Behörden in diesem Fall weiter vorgehen, ist noch nicht genau ausgearbeitet.

Frontex soll Zugriff auf das Einreise-/Ausreise-System (EES) bekommen, um Daten über die im EES erfassten Personen zu statistischen und wissenschaftlichen Zwecken zu sammeln und zu analysieren. Die Betriebskosten für beide Systeme (RTP und EES) hat die Kommission be-

rechnen lassen. Sie liegen geschätzt zwischen 163 Millionen und 214 Millionen Euro jährlich (hinzu kämen einmalig für die Einrichtung zwischen 206 Millionen und 214 Millionen Euro).³³ Im Europäischen Parlament werden Bedenken über die Notwendigkeit, die Effektivität und Effizienz eines solchen umfangreichen und teuren Systems geäußert.³⁴

Grenzwirtschaft/border economies

Das politische Ziel, die Außengrenzen der EU zu sichern, rief eine ganze Reihe Akteure auf den Plan, die ihre Dienste entweder im Bereich der Sicherung der Außengrenzen anbieten oder für Flüchtlinge und Asylsuchende, die in die EU gelangen wollen. Es hat sich in diesem Rahmen ein regelrechter Wettbewerb entwickelt.

Aufgrund der fehlenden Durchlässigkeit der Grenze ›stranden‹ viele Flüchtlinge vor den Außengrenzen der EU. Dabei handelt es sich sowohl um Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch um Personen, die landläufig als ›Wirtschaftsflüchtlinge‹ bezeichnet werden. In der Folge hat sich eine Nachfrage nach billiger Schwarzarbeit entwickelt, sowohl innerhalb der EU als auch in sogenannten Durchgangs- oder Transitstaaten.³⁵ Gleichzeitig entwickelt sich so auch der Schleppermarkt weiter. Als Schlepper werden Personen bezeichnet, die Flüchtlinge gegen Geld über die Grenze bringen. Im Jahr 2012 kosteten Schleusungen von Tunesien nach Lampedusa rund 1000 Euro pro Person. Sogenannte ›Garantieschleusungen‹ oder ›all inclusive‹-Schleusungen sind deutlich teurer³⁶, da hier die

Tabelle 2: Grenzüberwachungsprojekte, die durch das Forschungsbudget von FP7 unterstützt werden

Projekttitel	Auftrag	Budget	Auftragnehmer
AMASS	Überwachung von Seegrenzen	3.580.550 €	Carl Zeiss Optronics GmbH, Deutschland
EFFISEC	Integrierte Sicherheitskontrollstellen	10.034.837 €	SAGEM SÉCURITÉ, Frankreich
GLOBE	Integriertes Grenzsicherungssystem	999.891 €	TELVENT INTERACTIVA S.A., Spanien
OPARUS	Grenzüberwachung mit unbemannten Luffahrzeugsystemen	1.188.313 €	SAGEM DÉFENSE SÉCURITÉ, Frankreich
SEABILLA	Überwachung von Seegrenzen	9.843.601 €	SELEX SISTEMI INTEGRATI SPA, Italien
TALOS	Überwachung von Landgrenzen	12.898.332 €	PRZEMYSŁOWY INSTYTUT AUTOMATYKI I POMIARÓW, Polen
WIMA ² S	Überwachung aus der Luft	2.737.169 €	THALES AIRBORNE SYSTEMS S.A., Frankreich
Gesamt:		41.282.693 €	

UAS: unmanned aircraft system = unbemannte Luffahrzeugsysteme

FP7: Seventh Framework Programme for Research and Technological Development = 7. Forschungsrahmenprogramm der EU

Quelle: European Commission (2010): Security Research Projects under the 7th Framework Programme for Research. Investing into security research for the benefits of European citizens. Brüssel.

ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/security/docs/securityresearch_catalogue2010_2_en.pdf

Schleuser so viele Versuche unternemen, wie nötig sind, um die Flüchtlinge ins Zielland zu bringen. Bei Schleusern handelt es sich häufig nicht um große Netzwerke der organisierten Kriminalität, sondern um lokal ansässige Personen. Für Fischer der Mittelmeerränderstaaten, die durch die Überfischung des Meeres nur ein geringes Einkommen und gleichzeitig mit ihren Booten die notwendigen Schleusungsinstrumente haben, hat sich der Menschen-smuggel zu einem einträglichen Geschäft entwickelt.

Doch auch unter denjenigen, die sich für die Rechte der Flüchtlinge einsetzen, hat sich ein Wettbewerb entwickelt. Auf der italienischen Insel Lampedusa beispielsweise haben sich verschiedene Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen angesiedelt, die die Mobilität ›managen‹, der EU ihre Dienstleistungen bei der Aufnahme (und Rücksendung) von Flüchtlingen anbieten oder über Einwanderung und Flucht vor Ort forschen.³⁷ Gleichzeitig profitiert auch die lokale Bevölkerung davon, wenn Aufnahmelager für Flüchtlinge errichtet und unterhalten werden. Dies schafft Arbeitsplätze und generiert Fördermittel von der EU (zum Beispiel aus dem Programm Argo).³⁸

Grenzsicherungs-Industrie

Der mit Abstand größte legale Markt im Zusammenhang mit den EU-Grenzen und ihrer Sicherung wird von der Industrie bedient, die Überwachungssoft- und hardware anbietet. Die existierenden Informationssysteme (SIS, VIS, EURODAC) mussten zunächst entwickelt und sie müssen nach Inbetriebnahme unterhalten werden. Neue Techniken (EES, RTP, EUROSUR, s.o.) werden derzeit entwickelt. Die Palette der benötigten Systeme, Anwendungen und Geräte reicht von Satelliten über Biometrie-Scanner und Patrouillenboote bis hin zum Funkgerät. Ein ganzer Grenzsicherungs-Industriezweig hat sich so herausgebildet.

In diesem Kontext fordert der deutsche IT-Verband Bitkom, der zahlreiche Firmen, die Soft- oder Hardware zur Grenzsicherung herstellen, vertritt: *»Entlang des Migrationsprozesses sind Übergabepunkte zu identifizieren und dort geeignete Maßnahmen zur Migrationssteuerung zu implementieren. Im Rahmen der Migrationspolitik muß dieses neue Prozeßverständnis national und international verankert und technologisch unterstützt werden. Zentral ist die Notwendigkeit, der zunehmenden technologischen Ausstattung von Schleusern und Menschenhändlern adäquate und effiziente Kontrollmechanismen gegenüberzustellen. Damit werden mittelfristig die Gesamtkosten für Grenzschutz/-kontrolle verringert und die irreguläre Migration nachhaltig reduziert.«*³⁹

Es zählt zudem zum Selbstverständnis der Grenzschutzagentur Frontex (s.o.), die nationalen Grenzschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten mit den ›Welten der Forschung und der Industrie‹ zu verknüpfen.⁴⁰ Dazu organisiert Frontex regelmäßig Konferenzen und Messen.⁴¹

Ein wichtiger Akteur auf diesem Gebiet ist zunächst der Konzern EADS, Europas größter Luft- und Raumfahrt- sowie ein wichtiger Rüstungskonzern. Dieser hat sich u.a. auf Grenzsicherungstechnologie spezialisiert

und beispielsweise Rumänien in Vorbereitung seines Schengen-Beitritts mit einem eine Milliarde Euro teuren Grenzsicherungssystem ausgestattet.⁴² Rumänien seinerseits bekommt wie alle Beitrittsstaaten von der EU finanzielle Unterstützung im Rahmen der ›Schengen-Fasilität‹, um seine Außengrenzen auf EU-Standard zu bringen. Ein anderes Beispiel sind das digitale Funknetz TETRA oder die von EADS gebauten Eurocopter (Helikopter), die nicht nur an den Außengrenzen der EU, sondern auch an den Grenzen der USA zum Einsatz kommen.

Daneben ist ein Teil der Forschungsgelder der EU der Entwicklung neuer Technologien zur Sicherung der Außengrenzen gewidmet. Im derzeit noch laufenden 7. Forschungsrahmenprogramm wurden zwischen 2007 und 2010 rund 41 Millionen Euro für Forschungsprojekte zur Grenzsicherung zur Verfügung gestellt.⁴³ Für die Folgeperiode bis 2020 plant die EU, insbesondere die Forschung zu Grenzsicherung auszubauen: *»Die Kommission plant, das PCP-Instrument⁴⁴, das im Programm Horizon 2020 entwickelt wurde, vollständig anzuwenden und einen beachtlichen Teil des Sicherheitsforschungsbudgets diesem Instrument zu widmen. Dieser neue Finanzierungsansatz soll die Forschung von Beginn an näher an Industrie, öffentliche Behörden und Endnutzer bringen. Die Kommission ist der Ansicht, dass Grenzsicherheit und Flugsicherheit die interessantesten Bereiche für die PCP-Anwendung sind.«*⁴⁵

Ist es das wert?

Es gibt keine erschöpfende Zusammenstellung aller Kosten, die für die Grenzsicherung ausgegeben werden. Zwar gibt es einen Haushaltstitel, den ›Außengrenzfonds‹, aber über diese ›Töpfe‹ fließt nur ein Teil der Gelder in die Außengrenzsicherung. Nicht mitgezählt sind Unterstützungsgelder für Beitrittskandidaten, die ihre Grenzsicherung noch aufbauen müssen, Twinning-Maßnahmen in Drittstaaten, Gelder, die an Transitstaaten für deren Migrationskontrolle gezahlt werden, Forschungsgelder etc. Allein die bekannten Zahlen lassen bei vielen Politikern, Forschern und Menschenrechtsorganisationen Zweifel daran aufkommen, ob die investierten Summen noch in einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen. Es gibt keine Berechnungen dazu, welche Alternativen es gäbe. Die Schätzungen von Frontex, wonach der Mehrwert der Überwachungsmaßnahmen in der Zahl der identifizierten ›overstayers‹ liegt, lassen durchaus Spielraum für alternative Interpretationen, wie dieses Zitat von der Frontex-Homepage zeigt: *»Gemäß Frontex' Risikoanalyse kommen 45% der jährlich 271 Millionen Ein- und Ausreisen risikoreichen Ländern mit einem hohen Anteil irregulärer Migration. Wenn nur ein Prozent dieser 121 Millionen Passagiere irregulär einreist, sind das 1,2 Millionen irreguläre Migranten, die jedes Jahr über die Flughäfen in die EU kommen. Allein aus diesem Grund stellen Flughafenoperationen eine einzigartige Herausforderung dar.«*⁴⁶ Ebenso nicht mitgerechnet sind die Kosten für die anderen Maßnahmen der Einwanderungskontrolle: Visa und Asyl.

Auf der anderen Seite des Grenzzauns

Je dichter die Grenzen werden, je intensiver sie mit Technik und Personal geschützt werden, umso höher ist die Zahl der Migranten, die beim Versuch diese Grenzen zu überschreiten, ums Leben kommt. Das Hohe Kommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen UNHCR, schätzt, dass im Jahr 2011 mit 1.500 Toten mehr Flüchtlinge als je zuvor auf ihrer Flucht über das Mittelmeer ertranken oder auf den Booten dehydrierten.⁴⁷ Diese Zahlen stellen jedoch nur das sogenannte Hellfeld dar. Keiner weiß, von wie vielen Toten die Leichname nicht gefunden wurden, weil sie im Meer versanken. Regelmäßig üben Menschenrechtsorganisationen scharfe Kritik an der Ausübung der Grenzüberwachung. Flüchtlinge, die es in die EU schafften, berichteten der Nichtregierungsorganisation Human Rights Watch, dass uniformierte Personen aus Italien und Libyen sie auf offener See in ihren seeuntauglichen Booten zur Rückkehr zwangen. In Libyen wurden die Rückkehrer in Lager gebracht.⁴⁸ Ähnliche Ereignisse finden regelmäßig ihren Weg in die Presse.⁴⁹

Für großes Aufsehen sorgte ein Abkommen, das zunächst Italien 2003 mit Libyen schloss, welches seinerzeit noch von Muammar al-Gaddafi regiert wurde.⁵⁰ Diese Kooperation wurde von der EU 2004 fortgesetzt, kurz nachdem sie ein langjähriges Embargo⁵¹ aufgehoben hatte. Über das Programm AENEAS unterstützte die EU u.a. Libyen finanziell; das gesamte Programm AENEAS hatte zwischen 2004 und 2006 rund 120 Millionen Euro zur Verfügung. Ziel von AENEAS war es, »Migrationsbewegungen besser zu regulieren«. Dazu gehört die technische Aufrüstung der Grenzüberwachung, die Ausbildung von Grenzpersonal sowie die Unterstützung ›freiwilliger Rückkehr‹ von irregulär in Libyen lebenden Personen. Kritisiert wurde an diesem Abkommen nicht nur, dass die EU andere Staaten für die Einwanderungskontrolle bezahlte, sondern dass sie überhaupt Geschäfte mit Machthabern bzw. mit einem Land machte, gegen das die EU selbst noch bis 2004 ein Embargo verhängt hatte.⁵² Die Kritik an der Zusammenarbeit der EU mit Libyen verschärfte sich in den Jahren 2010 und 2011 als Libyen sich auf Wunsch und mit finanzieller Unterstützung der EU noch stärker in der Flüchtlingsabwehr engagierte.⁵³ Im Februar 2012 verurteilte schließlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das Handeln der italienischen Küstenwache, die im Jahr 2009 über 200 Personen auf offener See aufgriff und sie ohne Prüfung ihres Flüchtlingsstatus nach Libyen zurückschickte. Den Flüchtlingen drohte bei ihrer Rückkehr in Libyen Folter.⁵⁴ Dieses Urteil wird auch Konsequenzen für die Arbeit von Frontex haben.⁵⁵

Doch nicht nur die Menschenrechte und Werte der Flüchtlinge werden zuweilen missachtet. Auch die Rechte der EU-Bürger sind bei einer zunehmenden Automatisierung der Grenzübertritte Missbrauch ausgeliefert. Beschränkten sich bisher die Informationen in Pässen und Visa auf Name, Anschrift, Geburtsdatum, Körpergröße und Augenfarbe, so erlaubt es die neue biometrische Technik, weitaus mehr Informationen zu speichern. Vor allem ist der Zugriff auf diese Daten, nicht erst seit

dem NSA-Skandal, die Achillesferse eines jeden Informationssystems. Auch bei der Überwachung der Grenzen durch Eurosur, das ja nicht nur irregulär einreisende Migranten sondern alle Personen überwacht, stellen sich elementare datenschutzrechtliche Fragen.

Ist Einwanderung ein Risiko?

In der eingangs skizzierten Aufgabenbeschreibung von Frontex kommt der Begriff der Risikoanalyse mehrmals vor. Manch einem mag es völlig normal erscheinen, dass eine Grenzschutzagentur Risiken analysiert. Andere wiederum irritiert es. Um welche Risiken geht es bei der Analyse?

Für die EU-Grenzschutzagentur Frontex gehört irreguläre Einwanderung genauso zu den Risiken, denen sich die EU stellen muss, wie grenzüberschreitende Kriminalität. Ein Großteil ihrer Arbeit ist daher der Analyse des Einwanderungsrisikos und der Entwicklung passender Strategien zur Verhinderung irregulärer Einwanderung gewidmet. In ihrem Arbeitsprogramm 2012 formuliert die Frontex-Agentur dies wie folgt: »*Gemeinsame Operationen und Pilotprojekte an den Seegrenzen werden wie in früheren Jahren den größten Teil des Frontex-Budgets ausmachen. Ein Betrag von 25 Millionen Euro wurde für den Seegrenzbereich bereitgestellt, um irreguläre Migrationsströme einzudämmen, deren Routen zuvor auf Basis von Risikoanalysen ermittelt wurden.*«⁵⁶

Anders als Frontex stellen die Innenminister der EU-Mitgliedstaaten weniger Migration als Risiko dar, sondern die Gefahren einer irreguläre Einreise. So formulierte Bundesinnenminister Friedrich nach der Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa im Herbst 2013: »*Wir müssen verstärkt Maßnahmen treffen, um das Risiko für die Migranten auf deren Seeweg nach Europa zu reduzieren. Dafür haben wir die Überwachung der Seegrenzen durch FRONTEX, die in den vergangenen zehn Jahren fast 40.000 Menschen aus Seenot gerettet haben.*«⁵⁷

In der Argumentation des Bundesinnenministers, der hier als pars pro toto für die Meinung der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten aufgeführt wird, dient Frontex also vorwiegend der Rettung der auf hoher See in Gefahr geratenen Flüchtlinge. Gleichwohl wurde Frontex mit seinem Arbeitsauftrag von denselben Innenministern bzw. deren Vorgängern ins Leben gerufen.

Alternative Betrachtungen

In dem Maße wie im öffentlichen Diskurs nach immer mehr Kontroll- und Überwachungstechnik gerufen wird, werden alternative Betrachtungen von Einwanderung als Risiko vernachlässigt. Die gedankliche Vorwegnahme von möglicherweise illegal einwandernden Personen genügt für die Rechtfertigung von millionenschweren Investitionen in die Erforschung eines hermetisch überwachten ›Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‹, dessen Zuwachs an vermeintlicher Sicherheit unweigerlich einen Verlust an Freiheit im Sinne der informationellen Selbstbestimmung nach sich zieht. Eine Beobachtung,

die der Risikoanalyst Ulrich Beck auch in anderen Bereichen macht. »Es ist unwesentlich, ob wir in einer Welt leben, die 'objektiv' sicherer ist als alle vorangegangenen – die inszenierte Antizipation von Zerstörungen und Katastrophen verpflichtet zu vorbeugendem Handeln.«⁵⁸

Ist dies nun ein Plädoyer für die *sofortige Öffnung aller Grenzen*? Auf diese Frage laufen Debatten um Grenzschutz meist hinaus. Durchdacht hat solche Szenarien eine Forschergruppe der UNESCO und ist zu verblüffenden Ergebnissen gekommen.⁵⁹ Zum einen stellen sie fest, dass Grenzsicherung Probleme lösen will, die es ohne Grenzen nicht gäbe: illegale Einreise und Schmuggel. Den tatsächlichen »Erfolg« von Grenzsicherung schätzen sie gering ein: »*Border controls are policies that generate visibility but few results and enable governments to develop a pro-control (or even anti-immigration) rhetoric while maintaining access to a foreign labour force.*«⁶⁰

Auf die Frage, ob denn in einem Szenario ohne Grenzen nicht die halbe Menschheit auswandern würde, kamen die Forscher zu dem Ergebnis, dass sich wahrscheinlich vermehrt Menschen auf den Weg machen würden, wenn die Einreise legal wäre. Aber sie unterstrichen gleichzeitig, dass restriktive Grenzpolitiken niemanden davon abhalten werden, die Grenzen illegal zu überschreiten, wenn er keinen anderen Ausweg sieht. Und im Vergleich zu dieser »deterministischen« Personengruppe würden diejenigen, die von der grenzlosen Einwanderung Gebrauch machen, nicht bedeutend ins Gewicht fallen.⁶¹

Auch eine historische Betrachtung von Ein- und Auswanderung (z.B. Sassen 2000) vermag das weit verbreitete Risiko von Einwanderung zu relativieren. Denn Migration gibt es, seit es Menschen gibt. Sie hat wesentlich zur Entwicklung der Menschen beigetragen, in evolutionärer, sozialer, kultureller und kognitiver Hinsicht. Aber wie Beck formulierte, geht es meist nicht um die Risiken an sich, sondern um deren Wahrnehmung. »*Risiko ist wie eine Peitsche, die die Gesellschaft antreibt, etwas zu tun, was sie sonst möglicherweise nicht getan hätte. Risiko gibt aber keine Richtlinie oder Perspektive vor. (...) Das Risiko ist ein negativer Begriff. Es sagt nur, was nicht getan werden soll, nicht aber, was getan werden soll.*«⁶²

Desgleichen sind die Maximen von Grenzpolitik negativ: Es geht um die Verhinderung der Einreise von bestimmten Personengruppen. Was den europäischen Politiken, die sich mit Einwanderung befassen, fehlt, ist ein abgestimmter kohärenter Ansatz mit gestalterischem nicht abwehrendem Anspruch. Erste Versuche dazu hat die EU schon 2005 mit ihrem Gesamtansatz zur Migrationsfrage unternommen.⁶³ Doch die Versuche, Grenzsicherung mit Außen- und Arbeitsmarktpolitik, mit Entwicklungszusammenarbeit und Demographie zu koordinieren scheiterten bislang daran, Positionen von Interessen zu trennen, fremde Perspektiven zu berücksichtigen und eine langfristige strategische Planung für die EU, ihre Mitglieder und ihre internationalen Partner zu entwerfen. Solange hier kein internationales konzertiertes Vorgehen möglich ist, wird das Gegeneinander von Regionen und Ressorts weitergehen und die EU könnte Gefahr laufen, ihre eigenen Werte und Überzeugungen zu verlieren.

Anmerkungen

¹ www.frontex.europa.eu

² Frontex Eigenvideo auf: www.youtube.com/watch?v=T-rIIX-q5wOQ (Zugriff: 11.9.2013)

³ Ecu (European Currency Unit) war von 1979 bis 1998 der rechnerische Vorgänger des Euro.

⁴ Cecchini (1998, S. 30).

⁵ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 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. Unterzeichnet in Schengen, Luxemburg, am 13. Juni 1990, BGBl. II (1993, S. 1013 ff.).

⁶ In der Zwischenzeit waren mehrere Staaten den Schengener Abkommen beigetreten: Italien am 27. November 1990, Spanien und Portugal am 25. Juni 1991, Griechenland am 6. November 1992 und Österreich am 1. Januar 1995.

⁷ Österreichische Ratspräsidentschaft (1998).

⁸ bpb (2011).

⁹ Über den Schengen-Beitritt entscheidet der Rat auf Grundlage des jeweiligen Beitrittsvertrages. Bei Redaktionsschluss (Sep. 2013) war noch völlig offen, wann die neuen EU-Mitglieder ihre Grenzkontrollen abschaffen dürfen.

¹⁰ VO Nr. 539/2001.

¹¹ Ratsbeschluss 2008/633/JI.

¹² Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Brüssel, 13. Dezember 2011, Abl L 337/9-26.

¹³ Dublin-Übereinkommen (1997, S. 1).

¹⁴ Ein »sicherer« Staat ist in diesem Zusammenhang jeder Staat, der von der EU als »sicher« eingestuft wird. »Sicher« bedeutet, dass es keine Gefährdung von Leben und Freiheit aufgrund der »Rasse«, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung des Asylsuchenden gibt; dass der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewahrt wird und dass ein Asylsuchender die Möglichkeit hat, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen. »Herkunftsstaat« ist derjenige Staat aus dem ein Nicht-EU-Bürger kommt, also dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. »Drittstaat« ist ein Nicht-EU-Staat über dessen Territorium ein Nicht-EU-Bürger einreist, meist handelt es sich dabei um einen Nachbarstaat.

¹⁵ Gemeinschaftshilfeprogramm für die Länder Mittel- und Osteuropas (englisch: Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies PHARE)

¹⁶ Europäische Kommission (2007).

¹⁷ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Malta und Zypern.

¹⁸ Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs Fritz Rudolf Körper am 24. April 2004 bei der Konferenz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Grünberg/Polen (Zielona Góra), in: Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 6. Mai 2004; Körper (2004).

¹⁹ Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Jordanien, Israel, Palästinensergebiete, Libanon, Syrien, Armenien, Georgien, Aserbeidschan.

- ²⁰Europäische Nachbarschaftspolitik: http://ec.europa.eu/world/enp/partners/index_de.htm (Zugriff: 11.9.2013)
- ²¹European Commission (2013).
- ²²EUROSUR: new tools to save migrants' lives at sea and fight cross-border crime, European Commission - MEMO/13/578 19/06/2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-578_en.htm (Zugriff 31.07.2013)
- ²³Europäische Kommission (2008).
- ²⁴Europäische Kommission (2011a, S. 20); Monroy (2013).
- ²⁵Europäische Kommission (2011a, S. 15).
- ²⁶Europäische Kommission (2011a, S. 10).
- ²⁷Europäische Kommission (2011b, S. 10).
- ²⁸Monroy (2012).
- ²⁹VO Nr. 2252/2004.
- ³⁰Europäische Kommission (2013a).
- ³¹Europäische Kommission (2013b).
- ³²Auch dieses Vorhaben wurde von der Kommission im Februar 2013 vorgeschlagen und noch nicht beschlossen.
- ³³European Commission (2010a).
- ³⁴Europagruppe Grüne (2013).
- ³⁵Jahn et. al. (2006); Haase (2007); Eigmüller (2007).
- ³⁶Friese (2012, S. 71).
- ³⁷Friese (2012, S. 69).
- ³⁸Friese (2012, S. 74).
- ³⁹Bitkom (2007).
- ⁴⁰Frontex Eigenvideo auf: www.youtube.com/watch?v=T-RIIX-q5wOQ (Zugriff: 12.9.2013)
- ⁴¹Frontex: ABC Conference and Exhibition - Invitation for Industry www.frontex.europa.eu/news/abc-conference-and-exhibition-invitation-for-industry-9jmBhj (Zugriff: 12.9.2013)
- ⁴²EADS (2004).
- ⁴³European Commission (2010b).
- ⁴⁴PCP steht für pre-commercial procurement und bedeutet den Erwerb von Forschungs- und Entwicklungsleistungen durch öffentliche Auftraggeber. PCP fällt in die Phase vor der Kommerzialisierung innerhalb eines Produktentwicklungszyklus. http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/overview_en.html
- ⁴⁵European Commission (2012). Zitat im Original: »The Commission intends to make full use of the PCP instrument set out in Horizon 2020 and devote a significant part of the security research budget on this instrument. This novel funding approach should bring research closer to the market by bringing together industry, public authorities and end users from the very beginning of a research project. The Commission considers that border security and aviation security are the most promising areas for undertaking PCP.«
- ⁴⁶Zitat im Original: »According to Frontex' risk analysis, as many as 45% of Europe's 271 million entry/exits per year are from countries 'at risk' of being an irregular migration source. If only one percent of these 121 million passengers are migrating irregularly, that means as many as 1.2 million irregular migrants enter the EU every year through its airports. For this reason alone air operations present unique challenges«.
- ⁴⁷UNHCR: Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011, www.unhcr.org/4f27e01f9.html (Zugriff: 31.07.2013)
- ⁴⁸Human Rights Watch: Pushed Back, Pushed Around www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web_0.pdf (Zugriff: 13.9.2013)
- ⁴⁹Mehr als 1500 Flüchtlinge im Mittelmeer umgekommen. www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingemittelmeer100.html (Zugriff: 12.9.2013)
- ⁵⁰Vgl. auch das Abkommen der EU mit Marokko zur Migrationskontrolle und dessen Auswirkungen in: Heck, Gerda (2011): »It's been the best journey of my life«: Governing Migration and Strategies of Migrants at Europe's Borders: Morocco. In: Baumann, Mechthild/Lorenz, Astrid/Rosenow, Kerstin (Hg.): Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys. Opladen, S. 73-86.
- ⁵¹Sanktionen gegen Libyen: www.sanctionswiki.org/Libya (Zugriff 31.7.2013)
- ⁵²Kreickenbaum (2011).
- ⁵³Brantner (2011); Heilbrunner (2010); Böhm (2010).
- ⁵⁴EGMR (2012).
- ⁵⁵Haarhuis (2013).
- ⁵⁶Zitat im Original: »Joint Operations and Pilot Projects at Sea Borders will be, as in earlier years, the recipient of the biggest share of Frontex' budget allocations. An amount of 25.0 M € has been allocated to Sea Borders sector in order to tackle irregular migration flows on routes identified by risk analysis.«
- ⁵⁷»Wir werden uns von unseren Vorstellungen einer verantwortungsvollen Flüchtlingspolitik leiten lassen.« Interview mit Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich am 19. Oktober 2013, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2013/10/bm_pausauer_neue_presse.html
- ⁵⁸Beck (2008, S. 32).
- ⁵⁹Pécoud/de Guchteneire (2007).
- ⁶⁰Pécoud/de Guchteneire (2007, S. 6).
- ⁶¹Pécoud/de Guchteneire (2007, S. 16).
- ⁶²Beck (o.J., S. 60).
- ⁶³Rat der EU (2006).

Literatur

Sekundärliteratur

- Beck, Ulrich (2008): Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt/Main.
- Beck, Ulrich (o.J.): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. [www.hf.uni-koeln.de/data/eso25/File/7463/Ulrich%20Beck%20-%20Auf%20dem%20Weg%20in%20eine%20andere%20Moderne%20\(16.06.08\).PDF](http://www.hf.uni-koeln.de/data/eso25/File/7463/Ulrich%20Beck%20-%20Auf%20dem%20Weg%20in%20eine%20andere%20Moderne%20(16.06.08).PDF) (Zugriff: 31.7.2013)
- Böhm, Andrea (2010): Unser Türsteher. In: Die Zeit Online, 29.11.2010. www.zeit.de/2010/48/Europa-Fluechtlinge-Libyen (Zugriff: 31.7.2013)
- Brantner, Franziska (2011): EU muss Hilfe für Gaddafi-Regime sofort stoppen. Pressemitteilung vom 22.2.2011. www.franziska-brantner.eu/pressemitteilung/eu-muss-hilfe-fur-gaddafi-regime-sofort-stoppen (Zugriff: 31.7.2013)
- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Bitkom) (2007): Border Control. Technologien und Prozesse aus Sicht der ITK-Industrie, Nr. 12. www.bitkom.org/files/documents/BorderControl_web.pdf (Zugriff: 12.9.2013)
- Bundeszentrale für politische Bildung (2011): EU-Innenminister wollen Schengen-Regeln ändern. www.bpb.de/

- politik/hintergrund-aktuell/68808/schengen-auf-dem-pruefstand-13-05-2011 (Zugriff: 12.9.2013)
- Cecchini, Paolo (1998): Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts. Baden-Baden.
 - EADS (2004): EADS liefert Ausrüstung zur Sicherung der rumänischen Grenze. Pressemitteilung vom 12.8.2004.
 - Eigmüller, Monika (2007): Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze. Eine Studie am Beispiel spanischer Migrations- und Arbeitsmarktpolitik. Wiesbaden.
 - Europagruppe Grüne (2013): Kein Big Brother an Europas Grenzen. www.gruene-europa.de/smart-borders-9312.html, 28.2.2013 (Zugriff: 31.7.2013)
 - Friese, Heidrun (2012): Border Economies. Lampedusa and the Nascent Migration Industry. *Shima: The International Journal of Research into Island Cultures*, Jg. 6, Nr. 2, S. 66–84.
 - Frontex (2012): Annual Risk Analysis 2012. http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (Zugriff: 12.9.2013)
 - Haarhuis, Daniela (2013): Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex. Die europäische Grenzschutzagentur ein Jahr nach der »Hirsi-« Entscheidung des EGMR. *ASYL-MAGAZIN* 1–2/2013, S. 10–16.
 - Haase, Marianne (2011): The Europeanization of Ukraine's Migration Policy and its Impact on Migrants. In: Baumann, Mechthild/Lorenz, Astrid/Rosenow, Kerstin (Hg.): *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys*. Opladen.
 - Heilbrunner, Peter (2010): Europas Pakt mit Gaddafi. Deutschlandfunk, 29.11.2010. www.dradio.de/dlf/sendungen/europaheute/1330202/ (Zugriff: 31.7.2013)
 - Human Rights Watch (2009): Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers. www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web_0.pdf (Zugriff: 31.7.2013)
 - Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Oetzmann, Verena/Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik in der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, 9. Juli. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
 - Körper, Fritz Rudolf (2004): Rede am 24.4.2004 bei der Konferenz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Grünberg/Polen (Zielona Góra). Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 6.5.2004.
 - Kreickenbaum, Martin (2011): Das Bündnis der EU mit Libyen bei der Flüchtlingsbekämpfung, 3.3.2011. www.wsws.org/de/articles/2011/03/fluc-m03.html (Zugriff: 31.7.2013)
 - Monroy, Matthias (2012): Das Ende des »patrouillengestützten Ansatzes«. www.heise.de/tp/artikel/36/36430/1.html (Zugriff: 12.9.2013)
 - Monroy, Matthias (2013): EU-Grenzen zu Nordafrika und Osteuropa sollen mit Drohnen überwacht werden. www.heise.de/tp/artikel/39/39835/1.html (Zugriff: 12.9.2013)
 - Österreichische Ratspräsidentschaft (1998): Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, 51970/EU XX.GP.
 - Pécoud, Antoine/de Guchteneire, Paul (2007): *Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People*. Paris.
 - Sassen, Saskia (2000): *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt/Main.
 - Zimmermann, Friedrich (1986): Rede anlässlich seines Besuches der Grenzschutzstelle Aachen-Süd vom 2.12.1986. Bulletin der Bundesregierung Nr. 149 vom 4.12.1986.

Rechtsakte und Regierungsdokumente

- Bundestag, Bundesrat: VIS-Zugangsgesetz. www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/GesetzeVerordnungen/AktuelleBundesgesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 11.9.2013)
- Bundesverfassungsgericht BverfG (2011): 2 BvR 2015/09 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1 - 3). www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110125_2bvr201509.html (Zugriff: 31.7.2013)
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte EGMR/European Court of Human Rights: Case of Hirsi Jamaa and others vs. Italy, Application no. 27765/09. Straßburg, 23.02.2012.
- Europäische Kommission (2007): Hintergrundinformationen zur Schengen-Erweiterung. Brüssel, 20.12.2007, MEMO/07/618.
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung. Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EU-ROSUR). Brüssel, 13.2.2008, KOM (2008) 68 endgültig.
- Europäische Kommission (2011a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR). Brüssel, 12.12.2011, KOM (2011) 873 endgültig.
- Europäische Kommission (2011b): Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Brüssel, 12.12.2011, SEK(2011) 1537 endgültig.
- Europäische Kommission (2012): Cover note from the Secretary-General of the European Commission, signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director, date of receipt: 27 July 2012, to: Mr Uwe CORSEPIUS, Secretary-General of the Council of the European Union, on: COM(2012) 417 final, Doc. No. 13050/12. Brüssel, 22.8.2012.
- Europäische Kommission (2013a): Vorschlag für eine Verordnung für ein Registrierungsprogramm für Reisende. Brüssel, 28.2.2013, KOM (2013) 97 endgültig.
- Europäische Kommission (2013b): Vorschlag für eine Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Brüssel, 28.2.2013, KOM (2013) 95 endgültig.
- Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union: Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Brüssel, 13.12.2011, Abl L 337/9-26.
- Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union: Verordnung (EG) Nr. 562/2006 vom 15.3.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1).

- European Commission (2010a): Final Report Cost Analysis of Entry-Exit & Registered Traveller Systems, 19.4.2010.
- European Commission (2010b): SECURITY RESEARCH PROJECTS under the 7th Framework Programme for Research. ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/security/docs/securityresearch_catalogue2010_2_en.pdf (Zugriff: 31.7.2013)
- European Commission (2013): Implementation of the European Neighbourhood Policy, 2012 Statistical Annex. Brüssel, 20.3.2013, SWD(2013) 87 final.
- European Commission (n.d.): Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum. Overview of projects funded 2004–2006. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf (Zugriff 31.7.2013)
- Rat der Europäischen Union: Beschluss vom 22.7.2013 zur Festlegung des Zeitpunkts, ab dem der Beschluss 2008/633/JI über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten gilt.
- Rat der Europäischen Union: Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 vom 13.12.2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, Abl L 385, S. 1-6.
- Rat der Europäischen Union: Verordnung (EG) Nr. 539/2001 ES vom 15.3.2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1211/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.2010.
- Rat der Europäischen Union (2006): Übermittlungsvermerk. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats 15./16.12.2005. Brüssel, Nr. 15914/1/05 / REV 1.
- Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, ABl. C 254 vom 19.8.1997 (Dublin-Übereinkommen).
- Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.6.1985 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. Unterzeichnet in Schengen, Luxemburg, 13.6.1990, BGBl. II 1993, S. 1013 ff.

Weiterführende Lektüre

<http://libraryeuroparl.wordpress.com/2013/06/13/smart-borders-package/>

Infografik der bpb zum Schengener Übereinkommen:
www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42910/grafik-schengen

Die Autorin

Dr. Mechthild Baumann ist Studienleiterin an der Europäischen Akademie in Berlin und Gründerin des Instituts für Migrations- und Sicherheitsstudien (IMSS).

E-Mail: mechthild.baumann@imss-berlin.de

IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49(0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: imis@uni-osnabrueck.de

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Adenauerallee 86, 53113 Bonn, unter Mitwirkung des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Redaktion: Vera Hanewinkel, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Graphiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.bpb.de, www.imis.uni-osnabrueck.de, www.migration-info.de, www.network-migration.org
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.bpb.de