

Grenzsicherung der Europäischen Union – ein neuer »Eiserner Vorhang« im 21. Jahrhundert?

Stefan Luft

Die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten halten am Postulat der Steuerung von Migration fest. Die EU verhält sich wie klassische Einwanderungsländer: Sie will darüber entscheiden, wer einreisen darf und wer nicht. Dazu dient die Politik des »Grenzmanagements«, die Politik der Grenzsicherung, die von mehreren Akteuren bestimmt wird: den Institutionen der EU (Kommission, Parlament, Rat), den Mitgliedstaaten (hier insbesondere den Staaten mit EU-Außengrenzen) sowie der EU-Agentur Frontex. Zentrale Tendenzen der Grenzpolitik sind die Technologisierung, Outsourcing/Privatisierung sowie die Exterritorialisierung (Offshoring) und damit die Einbindung von Drittstaaten in das Grenzmanagement der EU. Die jüngere Rechtsprechung des EuGH und des EGMR haben klargestellt, dass die Normen des internationalen Flüchtlingsschutzes die Mitgliedstaaten und die Agentur Frontex auch dann binden, wenn sie außerhalb des EU-Territoriums tätig werden. Die EU bindet Drittstaaten über Rückübernahmeabkommen, Mobilitätspartnerschaften und die Nachbarschaftspolitik in ihre Zuwanderungspolitik ein, indem sie ihren Staatsangehörigen Wege legaler Einwanderung eröffnet und von diesen Staaten Beiträge zur Verhinderung unerwünschter Zuwanderung fordert. Dabei entsteht das Problem des Umgangs mit Staaten, die die Menschenrechte von Flüchtlingen verletzen. Hier klafft eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen den normativen Ansprüchen und dem realen politischen Handeln.

»Spanien sichert die EU-Landgrenze zu Marokko in den beiden auf dem afrikanischen Kontinent gelegenen Städten Ceuta und Melilla durch Grenzzäune ab. Die

drei baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland haben an den Grenzübergängen zu Russland und Weißrussland zur Verhinderung der Umgehung der Grenzkontrollanlagen auf einer Länge von 100 m bis zu 1 km (je nach Geländebeschaffenheit) ebenfalls Zäune errichtet und Bewegungssensoren installiert«,

berichtete die Bundesregierung im September 2011 (BT-Drs. 17/7210: 9). Ende 2012 wurde ein vier Meter hoher und zwölf Kilometer langer Stacheldrahtzaun im Norden Griechenlands an der Grenze zur Türkei fertig gestellt, der von Beamten der griechischen Polizei sowie von Frontex und mit Hundestaffeln bewacht wird (Lauth Baca 2014: 205f.). Liegt die Zukunft Europas in seiner Vergangenheit?

1. POLITISCHER ANSPRUCH AUF MIGRATIONSSTEUERUNG

Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass mit der Zulassung von Personen zum Territorium eines demokratischen Rechtsstaates Mechanismen greifen, die es dem Staat sehr schwer machen, diese Personen – auch wenn sie keinen Schutzstatus zugesprochen bekamen – wieder in ihre Herkunftsstaaten (oder aufnahmebereite Drittstaaten) zurückzuführen. Zu den Ursachen dieser Schwierigkeiten gehören die Möglichkeit unterzutauchen und sich illegal aufzuhalten, lang andauernde rechtsstaatliche Verfahren und auch Vollzugsdefizite. Nach Angaben der EU-Kommission wird nur jede dritte Ausweisungsverfügung tatsächlich umgesetzt.¹ Dieses Ins-Leere-Laufen staatlicher Entscheidungen trägt zu einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Asylrecht in der Bevölkerung bei (Klos 2013; Thym 2010: 335). Solange die Wahrscheinlichkeit hoch ist, trotz Ablehnung längere Zeit (oder sogar dauerhaft) im Zielland verbleiben zu können, ist dies ein Anreiz, einzureisen (Müller-Schneider 2000: 209). Vor diesem Hintergrund müssen der deutsche »Asylkompromiss« und die Grenzpolitik der EU verstanden werden: Der Zugang zum Territorium soll erschwert und eine gerechtere Lastenteilung innerhalb Europas erreicht werden. Dazu gehören der Ausbau und die Überwachung der Grenzanlagen, die Ausreiseverhinderungen aus Herkunftsregionen und die Visa-Politik.

1 | KOM(2007) 780 endgültig vom 5.12.2007. 5.

Die Visa-Politik ist innerhalb der EU und im Schengen-Raum weitgehend vergemeinschaftet worden (AEUV Art. 77 Abs. 2a, Art. 79 Abs. 2a) (Keicher 2012: 29ff.). Von den »Schengen-Visa« für Kurzaufenthalte von bis zu drei Monaten, die nach EU-Recht erteilt werden², sind »nationale Visa« für längerfristige Aufenthalte zu unterscheiden (Parusel/Schneider 2012: 23ff.; Keicher 2012: 206ff.). EU-weit werden Visa nach dem Visa-Kodex vergeben.³ »Die Visumpolitik dient dem Zweck, die Mobilität und die Zuwanderung von Ausländern extraterritorial zu kontrollieren bzw. zu steuern« (Parusel/Schneider 2012: 13). Sie soll zudem auch dazu beitragen, die irreguläre Zuwanderung einzuschränken. In Deutschland hat zu diesem Zweck im Juni 2013 eine »Visa-Warndatei« ihren Betrieb aufgenommen, die das Visa-Informationssystem der EU (VIS) ergänzt, das seit Oktober 2011 in Betrieb ist (Schneider 2012: 42ff.).

Zuständig für die Visa-Politik (hinsichtlich der Erteilung von »Schengen-Visa«) ist die EU (Vertragsstaaten, Verfahren, Gebühren). Sie verfügt damit über ein wichtiges Instrument der Zuwanderungssteuerung. Mit Drittstaaten können Visa-Erleichterungen sowie die Aufhebung der Visa-Pflicht vertraglich geregelt werden. Dabei werden auch Rückübernahmeabkommen mitverhandelt. Die Zahl der Staatsangehörigen von Drittstaaten, die kein Visum für die Einreise in den Schengen-Raum benötigt, beläuft sich inzwischen auf rund eine Milliarde Personen aus 40 Staaten, u.a. Australien, Kanada, Kroatien, Japan, Neuseeland und die USA.⁴ Angehörige von rund 100 Staaten (etwa 80 Prozent der Weltbevölkerung ohne EU-Bürger) unterliegen noch der Visumpflicht (Frontex 2013: 14).

Durch die Harmonisierung der Visa-Politik seien selektive Wirkungen verstärkt worden, hätten »Bürger armer und undemokratischer Staaten das Privileg der visumfreien Einreise verloren«, wodurch legale Zugangswege versperrt und die Betroffenen in die Illegalität und die Hände von Schleppern gedrängt würden, betonen Kritiker (Brabandt 2012: 177f.). Das Europäische Parlament hat im September 2013 eine »Aussetzungsklausel« der Visumsverordnung beschlossen, wonach die Visumfreiheit

2 | Mit der Verordnung (EU) Nr. 610/2013 vom 26.06.2013 wurde die Regelung zur Berechnung der Aufenthaltsdauer modifiziert.

3 | Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates.

4 | Übersicht zur Visumpflicht bzw. -freiheit bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 12.2.2014) www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/StaatenlisteVisumpflicht_node.html.

für Länder ausgesetzt werden kann, aus denen heraus überdurchschnittlich viele unbegründete Asylanträge gestellt werden.⁵ Diese Neuregelung war vor allem auf Druck der Bundesrepublik Deutschland eingeführt worden. Hier hatten insbesondere Staatsangehörige aus Serbien und Mazedonien, 2009 wurde für beide Länder die Visumfreiheit eingeführt, Asylanträge gestellt, von denen fast alle als unbegründet abgewiesen worden waren.⁶ Im Jahr 2011 wurden 13,8 Millionen Visa von Schengen-Staaten (sowie Bulgarien und Rumänien) erteilt, davon 98 Prozent Schengen-Visa (Frontex 2013: 16). Ein Teil jener Drittstaatsangehörigen, die mit Hilfe dieser Visa in den Schengen-Raum einreisen, kommen nach Ablauf ihres Visums (drei Monate maximale Aufenthaltsdauer) ihrer Ausreisepflicht nicht nach, womit ihr Aufenthalt illegal wird. Für das Jahr 2012 wurde diese Zahl auf 345.000 Personen geschätzt (412.000 im Jahr 2009, 353.000 im Jahr 2010, 351.000 für 2011) (Frontex 2013: 12). Dieser Migrationskanal ist offensichtlich nur eingeschränkt zu kontrollieren.

2. PRÄVENTION: GRENZÜBERWACHUNG UND AUSREISEVERHINDERUNG

Im Rahmen der Grenzsicherung gibt es drei Entwicklungslinien: Verlagerung der Migrantenabwehr auf Gebiete außerhalb des EU-Territoriums, Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Dritte und Technologisierung.

Die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte hat sowohl mit der Kontrollintensität als auch mit Flucht- und Wanderungsursachen zu tun wie etwa dem »Arabischen Frühling« 2011. So ging die Zahl der Aufgriffe im zentralen Mittelmeerraum (Italien, Malta) von 59.000 im Jahr 2011 auf 10.000 im Jahr 2012 zurück (Frontex 2013: 19). Für 2012 wurden insgesamt 72.000 irreguläre Grenzübertritte festgestellt (2009: 105.000; 2010: 104.000; 2011: 141.000) (Frontex 2013: 12).

Drei Routen der Migration nach Europa sind zu unterscheiden: »Die sogenannte Südost-Route wird hauptsächlich von Migranten aus dem Na-

5 | Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

6 | Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 22.9.2013: Bundesinnenminister begrüßt Entscheidung des Europäischen Parlaments zur Visum-Verordnung.

hen und Mittleren Osten genutzt; nachrangig auch von Migranten aus Asien sowie Nord- und Ostafrika. Die Ost-Route wird von Migranten nahezu aller Herkunftsländer Osteuropas und Asiens bevorzugt gewählt; zunehmend, aber in vergleichsweise geringerem Maße, auch für Schleusungen aus Afrika. Die Süd-Route verläuft über die nordafrikanischen Küstenländer nach Südeuropa. Sie wird nahezu ausschließlich von Afrikanern, sowohl aus Nordafrika als auch aus Ländern Subsahara-Afrikas, genutzt«⁷ (Frontex 2013: 20ff.).

Die Intensität der Grenzkontrollen wirkt sich auf die Tätigkeit von Schleusern und auf die gewählten Routen aus: Je mehr kontrolliert wird, desto stärker steigen die Preise der Schleuser und (oder) es verschieben sich die Migrationsrouten – nicht selten werden dann auch gefährlichere Passagen genutzt (Triandafyllidou/Maroukis 2012: 203).

Zur Begrenzung irregulärer Zuwanderung wurden auf nationaler und europäischer Ebene die Maßnahmen verstärkt (Baumann 2008: 23ff.). In Deutschland wurden die »Finanzkontrolle Schwarzarbeit« (FKS) und das »Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration« (GASIM) eingerichtet (Schneider 2012: 35ff.). Auch die internationale Zusammenarbeit (u.a. mit Europol und Interpol) wurde in den vergangenen zehn Jahren erheblich verstärkt – sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittstaaten (Schneider 2012: 44ff.). Im Haager Programm (2004) wurde erstmals der Begriff des »Integrated Border Management« (IBM) verwendet. Inhaltlich geht es um den Ausgleich zwischen ökonomischen Interessen (Grenzen sollen den internationalen Handel nicht beeinträchtigen) und Sicherheitsinteressen. Neben dem rechtlichen Rahmen (Schengener Grenzkodex, Visa-Kodex) gehört vor allem die Grenzschutzagentur Frontex zu den Einrichtungen, die IBM leisten sollen (Seehase 2013: 155ff.).

Zu den Instrumenten, die innerhalb der EU eingesetzt werden, gehören⁸:

- der Abschluss von Rückübernahmeabkommen,
- die verstärkte Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern,

7 | Illegale Schleusung, illegale Migration – wachsender Druck auf Europa. www.bnd.bund.de/DE/_Home/Startseite/Wissenswertes/Migration/Migration.html.

8 | Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS).

- Anreize zur freiwilligen Rückkehr,
- eine verstärkte Kooperation der Mitgliedstaaten mit Außengrenzen bei der Grenzsicherung,
- die Schaffung gemeinsamer Fonds, mit deren Mitteln die Mitgliedstaaten die Kapazitäten ihrer Grenzsicherung erhöhen können.

2.1 Rückübernahmeabkommen

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über »gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger« wurde im Oktober 2008 erlassen.⁹ Mit ihr soll die Rückführungspolitik der Mitgliedstaaten vereinheitlicht werden (Bendel 2008: 14f.; Franßen-de la Cerda 2008; 2009). Sie regelt das gesamte Verfahren des Umgangs mit Zuwanderern, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, und machte Änderungen im deutschen Aufenthaltsgesetz nötig (Franßen-de la Cerda 2009: 19ff.).

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU selbst haben Rückübernahmeabkommen geschlossen¹⁰ (SVR 2011: 205; Schneider 2012: 63ff.; Buckel 2013: 191ff.). Zentral ist dabei für die potentiellen Vertragspartner, dass von Seiten der EU (aber auch von Mitgliedstaaten bei bilateralen Abkommen) gefordert wird, dass sie nicht nur die eigenen Staatsangehörigen wieder aufnehmen, sondern auch jene, die über ihr Land als Transitland in die EU ausgereist sind (Eigmüller 2007: 112f.; Buckel 2013: 192f.). Dazu sind aber in etlichen Ländern keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden.¹¹ Im Jahr 2013 wurde ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei unterzeichnet.¹² Die Evaluation dieser Abkommen, die die Kommission im Jahr 2011 vorlegte, fiel sehr verhalten aus. Es gibt etliche Pro-

9 | Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008.

10 | Liste der »Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer«, Stand: März 2014, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile [26.03.2014]; COM(2013 422 final: Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012) vom 17.6.2013. 18f.

11 | COM(2014) 96 final, 22.

12 | COM(2014) 96 final: 3.

bleme bei den Verfahren. Verlässliche Zahlen, wie viele Rückführungen auf der Grundlage der Rückübernahmeabkommen der EU es tatsächlich gegeben hat, liegen nur eingeschränkt vor. Die Verhandlungen gestalteten sich langwierig und schwierig – nicht zuletzt deshalb, weil die Verhandlungspartner von der EU Entgegenkommen vor allem in der Visa-Politik und bei Finanzhilfen forderten, wozu die EU nicht bereit war.¹³

Mit Hilfe von gemeinsamen Fonds sollen für betroffene Mitgliedstaaten finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das »Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme« umfasst

- den Außengrenzenfonds (zum Integrierten Grenzmanagement),
- den Europäischen Flüchtlingsfonds (zur Asylpolitik und zur Neuan-siedlung),
- den Europäischen Integrationsfonds (zur Partizipation von Drittstaatsangehörigen) sowie
- den Europäischen Rückkehrfonds (zur Rückkehr von Drittstaatsan-gehörigen).

Der Europäische Rückkehrfonds wurde für die Zeit von 2008 bis 2013 mit insgesamt 676 Millionen Euro angelegt. Die Mittel sollen die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des »Rückkehrmanagements« unterstützen (Schneider 2012: 75ff.). Der Europäische Außengrenzenfonds wurde mit einer Gesamtsumme von 1,82 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2007 bis 2013 ausgestattet. Im Jahr 2013 haben sich die Mitgliedstaaten auf einen »Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds« (AMIF) verständigt (mit einer Laufzeit von 2014 bis 2020). Er deckt die Felder des bisherigen Rückkehr-, Flüchtlings- und Integrationsfonds ab.

2.2 Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Dritte

Aufgaben der Grenzkontrolle werden zunehmend privaten Akteuren übertragen – vor allem Transport- und Beförderungsunternehmen (Laube 2013: 72ff.). Auf staatlicher Ebene findet die Zusammenarbeit sowohl bilateral statt (zwischen Mitgliedstaaten und benachbarten Drittstaa-

13 | KOM(2011) 76 endgültig Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen vom 23.2.2011.: 8ff.

ten) als auch zwischen EU und Drittstaaten. Der Europäische Rat legte 2010 einen Schwerpunkt auf die Förderung der Zusammenarbeit bei der Grenzüberwachung mit benachbarten Drittländern. »Entscheidend ist, dass (...) diejenigen Drittländer, deren Zusammenarbeit bedeutend dazu beitragen kann, Ströme illegaler Einwanderer zu kontrollieren, finanzielle und logistische Unterstützung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten erhalten, damit sie besser in der Lage sind, ihre eigenen Grenzen zu überwachen« (Rat 2010: 5).

Über finanzielle Anreize hinaus will die EU ihre politische und ökonomische Macht einsetzen, um die Nachbarstaaten zur Kooperation und letztlich zu einer effizienteren Grenzsicherung zu bewegen. Der Rat will sicherstellen,

»dass die migrationspolitischen Ziele beim politischen Dialog mit einschlägigen Herkunfts- und Transitländern im Mittelpunkt stehen. Dazu gehört grundsätzlich auch, dass alle Beteiligten sich ihrer Verantwortung für die Rückführung und Rückübernahme illegal einreisender oder aufhältiger Migranten einschließlich derjenigen, die von ihrem Hoheitsgebiet aus illegal in die Europäische Union eingereist sind oder versucht haben einzureisen, stellen ... [Der Rat ist übereingekommen, S.L.] sich im Rahmen einer wirksamen und nachhaltigen Migrationspolitik der EU – zu der auch gehört, das politische Gewicht der EU in vollem Umfang geltend zu machen und Instrumente aus verschiedenen Bereichen der EU-Politik kohärent zu nutzen – auf der Ebene der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten stärker um die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt zu bemühen, um sicherzustellen, dass Drittländer bei der Rückführung und Rückübernahme kooperieren« (Rat 2010: 7f.).

Konkret bedeutet das unter anderem, dass die Erleichterungen legaler Einreise (u.a. Visa-Erleichterungen) in die EU nur gewährt werden, wenn die Staaten im Gegenzug beim Grenzschutz und bei der Rückübernahme kooperieren (SVR 2011: 215). Hierzu dienen auch die »Mobilitätspartner-schaften« mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Mit diesem 2005 im Rahmen des »Gesamtansatzes zur Migrationsfrage«¹⁴ entwickelten

14 | Rat der Europäischen Union, Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Tagung vom 15.-16. Dezember 2005 in Brüssel, Dok. 15914/1/05 REV 1, Brüssel, 30.6.2006.

Instrument sollen legale Wanderungsmöglichkeiten eröffnet, die Aufnahmeländer mit qualifizierten Migranten versorgt, die Herkunftsländer unterstützt und veranlasst werden, eine wirkungsvolle Grenzsicherung zu betreiben (SVR 2011: 216ff.; Angenendt 2012: 20ff.; van Reisen/Estefanos/Rijken 2013: 124ff.).

Die Außenpolitik wird hier zum Druckmittel, um mehr Kontrolle der Migration zu erreichen (Fellmer 2013: 27). Mobilitätspartnerschaften haben bisher keine große Bedeutung erlangt. Die meisten Mitgliedstaaten, die sich an solchen Vereinbarungen beteiligen, leisten keinen finanziellen Beitrag dazu.¹⁵ Übereinkommen wurden bislang geschlossen mit Moldawien, Kap Verde, Georgien, Armenien, Marokko, Aserbaidshan und Tunesien.¹⁶ Ein Defizit besteht darin, dass die EU in den Verhandlungen wenig bietet, aber viel verlangt (vor allem bei der Migrationsverhinderung). »Neben ihrer migrationspolitischen Marginalität fällt daher vor allem der stark asymmetrische Charakter dieser »Partnerschaften« auf: Strategisch als wichtig erachtete »Partner« sollen in die Migrationskontrolle der EU eingebunden werden, ohne dass ihnen daraus im Gegenzug ersichtliche Vorteile erwachsen« (SVR 2011: 219).

2.3 Technologisierung

Neben der Verlagerung der Migrantenabwehr auf Gebiete außerhalb des EU-Territoriums und der Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Dritte bezeichnet die Technologisierung die dritte Entwicklungslinie im Rahmen der Grenzsicherung (SVR 2011: 196ff.). Das Programm »Intelligente Grenzen«¹⁷ sieht die Errichtung eines »Einreise-/Ausreisystems« (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹⁸ sowie eines »Registrierungsprogramms für Reisende« (RTP)¹⁹ vor. Mittels

15 | COM(2014) 96 final, 24.

16 | COM(2014) 96 final Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013 vom 21.02.2014; BT-Drs. 18/317: 7.

17 | KOM(2011) 680 endgültig vom 25.10.2011.

18 | COM(2013)95 vom 28.2.2013.

19 | COM(2013) 97 vom 28.2.2013.

»neuester Technologien«²⁰ sollen »Visa-Overstayer« identifiziert werden, also Personen, die nach Ablauf ihres Visums unerlaubt im Zielland verbleiben. Verschärfte Kontrollen sollen einhergehen mit Erleichterungen für legal Einreisende, insbesondere Touristen.²¹

Die Pläne der EU, die Grenzen mittels modernster Überwachungstechnik flächendeckend zu kontrollieren, gehen allerdings weiter: Zu den von der EU geförderten Forschungsvorhaben für mehr Sicherheit (Gesamtwert 1,4 Milliarden Euro) (European Commission 2011) gehören zahlreiche integrierte intelligente Systeme, die die konventionellen Kräfte (Flugzeuge, Schiffe) ergänzen und entlasten und – vor allem – rund um die Uhr und wetterunabhängig im Einsatz sein sollen. Es handelt sich um Hochtechnologie-Projekte, die häufig bereits im militärischen Bereich oder zur Luftsicherheit angewendet oder dafür entwickelt werden. Neben radarbasierten 3-D-Luftüberwachungssystemen²² sollen unter anderem Roboter, Überwachungsplattformen auf hoher See²³ sowie unbemannte Luft- und Bodenfahrzeuge²⁴ entwickelt werden.

Im Oktober 2013 wurde die Einrichtung eines »Europäischen Grenzüberwachungssystems« (EUROSUR)²⁵ beschlossen, das im Dezember 2013 in Betrieb gegangen ist. EUROSUR soll als »sog. System der Systeme bereits vorhandene nationale Grenzüberwachungssysteme der Mitgliedstaaten« integrieren (BT-Drs. 18/254: 3). In Deutschland ist die Bundespolizei angeschlossen. Nach Angaben der Bundesregierung handelt es

20 | Europäische Kommission, »Intelligente Grenzen«: Mehr Mobilität und Sicherheit, Pressemitteilung vom 28.2.2013, IP/13/162.

21 | Europäische Kommission: Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012), COM(2013) 422 final vom 17.6.2013, S. 4 KOM (2007) 780 endgültig vom 5.12.2007: 8.

22 | ARGUS 3D Air Guidance and Surveillance 3D, in: European Commission 2011: 96.

23 | Autonomous maritime surveillance system (AMASS), in: European Commission 2011: 94.

24 | »transportable surveillance integrated with fast deployable mobil unmanned ground and air vehicles«, TALOS/Transportable autonomous patrol for land border surveillance system, in: European Commission 2011: 118 sowie: <http://talos-border.eu/>.

25 | KOM(2008) 68 endgültig vom 13.2.2008; KOM(2011) 873 endgültig vom 12.12.2011.

sich »nicht um ein System der Migrationskontrolle, sondern um einen gemeinsamen Rahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Agentur« (BT-Drs. 18/254: 15). Dass EUROSUR einen wichtigen Bestandteil einer hochtechnisierten Grenzüberwachung bildet, mit der die Migration eingehender kontrolliert werden soll, erscheint allerdings offensichtlich. Ziel ist auch, die Todesrate illegaler Einwanderer durch Rettung von mehr Menschenleben auf See zu senken. »Das System würde die gemeinsame Nutzung von Daten aus verschiedenen Behörden und von Überwachungsinstrumenten wie Satelliten oder Schiffsmeldesystemen über ein geschütztes Kommunikationsnetz in Echtzeit ermöglichen.«²⁶ Die Kosten werden von der Kommission auf rund 338 Millionen Euro geschätzt.²⁷ EUROSUR soll verknüpft werden mit dem »gemeinsamen Informationsraum für die Überwachung des maritimen Bereichs der EU«²⁸ sowie der »gemeinsame[n] Informationsanwendung (CISE), die vorhandene Überwachungssysteme und Netze integrieren wird«²⁹.

Allen Projekten ist gemein, Daten in großen Mengen zu erzeugen, zu sammeln³⁰ und in einem großen Überwachungsverbund zu verknüpfen und für die Grenzsicherung (Frontex) nutzbar zu machen.³¹ Sollte es zu

26 | Europäisches Parlament, EU-Grenzkontrollen: Abgeordnete verabschieden Eurosur-Regeln, Pressemitteilung vom 10.10.2013, www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln.

27 | http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-896_en.htm.

28 | KOM(2010) 584 endgültig.

29 | http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/index_de.htm [25.03.2014], Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force vom 4.12.2013, COM(2013) 869 final: 20.

30 | »Continuous collection and fusion of heterogeneous data provided by various types of sensors deployed on shorelines and on mobile platforms and other information from external sources« So die Zielbeschreibung des Projekts: I2C/ Integrated system for Interoperable sensors & Information sources for Common abnormal vessel behaviour detection & Collaborative identification of threat, in: European Commission 2011: 104.

31 | Hierzu auch der Bericht der Task Force Mittelmeer, COM(2013) 869 final: 18ff.

einer vollständigen Überwachung der EU-Außengrenzen kommen (was unwahrscheinlich ist), bliebe die entscheidende Frage weiterhin unbeantwortet: Wie wird mit den Zuflucht Suchenden umgegangen? Sollen die unbemannten Fahrzeuge und Roboter unter Umständen bewaffnet sein? Sollen die »Eindringlinge« auf direktem Wege zurückgeführt werden oder erhalten sie die Möglichkeit, ein rechtsstaatliches Verfahren zu durchlaufen?

3. EXTERRITORIALISIERUNG UND PUSH-BACK-OPERATIONEN

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts setzt die EU auf »regionale Schutzprogramme« (Haager Programm von 2004) und damit auf die territoriale Abkopplung des Flüchtlingsschutzes. Diese Politik geht auch zurück auf Vorschläge des damaligen britischen Premierministers Tony Blair, »Flüchtlingsreservate« in den Herkunftsländern zu errichten (Seehase 2013: 245ff.). Die Herkunfts- und Transitländer von Flüchtlingen sollten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz von Flüchtlingen unterstützt werden. Dabei sollten die Normen des internationalen Flüchtlingsschutzes eingehalten und der UNHCR beteiligt werden.³² Die Kommission schlug 2005 vorrangig die ehemaligen GUS-Staaten Ukraine, Moldawien und Belarus sowie Staaten aus Subsahara-Afrika (Tansania) vor, aber auch u.a. Afghanistan sowie die Regionen Nordafrika und das Horn von Afrika.

Auf diese Weise werde versucht, »die postkolonialen nord- und westafrikanischen Staaten zu integralen Stützpfählern der europäischen Grenzpolitik« zu machen (Buckel 2013: 14). Sie werden von der EU (und von Mitgliedstaaten mit Außengrenzen) mittels »Outsourcing« in das europäische »Migrationsmanagement« integriert (Buckel 2013: 188). Der Aufbau von Grenzkontrollenrichtungen und eines effektiven »Grenzmanagements« (wesentlich finanziert und unterstützt durch die EU und deren Mitgliedstaaten) trug auch dazu bei, dass die Reisefreiheit innerhalb Afrikas zunehmend eingeschränkt wurde (Buckel 2013: 202ff.). Zahlreiche afrikanische Staaten hindern Flüchtlinge an der Ausreise, fangen sie bereits am Abreiseort oder vor den Küsten ab. Marokko baute seine Grenzanlagen mittels Hochtechnologie massiv aus (Heck 2008: 7ff.; Bu-

32 | Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme, KOM(2005) 388 endgültig vom 1.9.2005: 2ff.

ckel 2013: 204ff.). Zudem wurden in Nord- und Westafrika Lager geschaffen, in denen Ausreisewillige interniert wurden (Buckel 2013: 206ff.). Die Gefangenenlager in Libyen genießen einen besonders schlechten Ruf: Folter, Vergewaltigung, Zwangsarbeit und Erpressung sind an der Tagesordnung (van Reisen/Estefanos/Rijken 2013: 117ff.). Das Gefangenenlager im Südwesten Libyens, in Sebha, wurde vom italienischen Staatsanwalt Maurizio Scalia als »Konzentrationslager« bezeichnet (van Reisen/Estefanos/Rijken 2013: 120).

An den Außengrenzen sind die Staaten sowie die europäische Grenzschutzagentur Frontex mit »gemischten Migrationsströmen« konfrontiert. Es handelt sich um Kriegs- und andere Flüchtlinge, politisch Verfolgte, Migranten auf der Suche nach wirtschaftlichen Perspektiven etc. (van Hear/Brubaker/Bessa 2009; Fussel 2012: 38ff.). Sie haben entweder Ansprüche auf einen Schutzstatus, können einen anderen Migrationskanal nutzen oder müssten – wenn beides nicht zutrifft – wieder zurückkehren. Die Herausforderung besteht darin, den unterschiedlichen Gruppen gerecht zu werden. Pauschal von »illegaler Zuwanderung« zu sprechen – wie es in Frontex-Dokumenten geschieht (Frontex 2013) – ist nicht gerechtfertigt. Unabhängig davon, ob die Migranten über Reisedokumente verfügen oder ob sie die Dienstleistung von Schleusern in Anspruch genommen haben, muss sichergestellt werden, dass jene, die Anspruch auf Schutz haben, diesen dann auch tatsächlich erhalten (UNHCR 2007). Dies ist mit der gegenwärtigen Praxis des europäischen Grenzmanagements nicht gewährleistet.

Die Auslagerung der Einreisekontrollen auf Territorien außerhalb des eigenen Staatsgebiets wurde in den 1990er Jahren zunächst für die USA analysiert (Laube 2013: 46ff.). Auch die EU setzt auf die »Externalisierung« der Grenzkontrollen. Dabei geht es auch darum, die staatlichen Kosten zu senken und die Einreise »erwünschter« Reisender zu beschleunigen (Laube 2013: 286f.). Die Bekämpfung irregulärer Einreise findet zum Teil außerhalb des Gebiets der EU statt, entweder auf See oder auf dem Gebiet von Drittstaaten und in Zusammenarbeit mit diesen (Pro Asyl 2013). Diese Staaten haben allerdings in vielen Fällen weder die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) noch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ratifiziert. Den Migranten wird auf diese Weise der Zugang zum EU-Territorium und damit die Möglichkeit eines Verfahrens zur Erlangung von Asyl- oder Flüchtlingsschutz verweigert. Das politische Kalkül besteht darin, außerhalb des eigenen bzw. des EU-Territoriums nicht den

Normen des internationalen Flüchtlingsschutzes entsprechend handeln zu müssen.

»... a lot of the motivation for States to introduce extraterritorial interception measures has been the possibility to claim that these actions somehow take place in an extra legal zone, a space outside the ordinary scope of human rights law, and thus in a way that does not trigger the State's ordinary human rights obligations« (Gammeltoft-Hansen 2012: 2; SVR 2011: 193f.).

Libyen ist seit langem wichtiges Ziel und Transitland von Migranten (Paoletti 2011) – mit einer 4.000 Kilometer langen Südgrenze. Der italienische Regierungschef Silvio Berlusconi und der libysche Herrscher Muammar al-Gaddafi hatten 2008 einen »Vertrag über Freundschaft, Partnerschaft und Kooperation« geschlossen (Wahnel 2011:224ff.; SVR 2011: 195; Amnesty international 2012: 7ff.; Triandafyllidou/Maroukis 2012: 200ff.; Buckel 2013: 290ff.). Er bildete die Grundlage für gemeinsame Küstenpatrouillen und »push-back-Operationen« auf See, bei denen Flüchtlinge direkt nach Libyen zurückgeführt wurden, ohne Überprüfung, ob sie Anspruch auf Flüchtlingsschutz hatten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilte dieses Vorgehen als Verletzung der EMRK und sprach den Beschwerdeführern Entschädigungen zu (Lehnert/Markard 2012).³³ Im Februar 2010 beschloss der Europäische Rat,

»den Dialog mit Libyen über Migration im Hinblick darauf voranzubringen, dass in kurzer Frist eine wirksame Zusammenarbeit eingerichtet wird. Die Kommission wird ersucht, vordringlich einen möglichen Plan für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Libyen zu prüfen, in den Initiativen in den Bereichen Zusammenarbeit auf See, Grenzmanagement (einschließlich Möglichkeiten für die Entwicklung eines integrierten Überwachungssystems), internationaler Schutz, effiziente Rückführung und Rückübernahme illegaler Migranten und zu Fragen der Mobilität aufgenommen werden sollten« (Rat 2010: 8).

Libyen hat die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet (Paoletti 2011: 223). Im Juni 2010 veranlasste das Regime den UNHCR, sein Büro

33 | EGMR/Gr. Kammer Urteil vom 23.2.2012, Hirsi Jamaa and others/Italy (Beschwerde Nr. 27765/09).

in Tripolis zu schließen.³⁴ Im Laufe des »Arabischen Frühlings« und der Aufstände in den Jahren 2010/2011 brachen die staatlichen Strukturen sowie die Grenzkontrollen im südlichen Mittelmeer zusammen. Die Zahl der Flüchtlinge stieg stark an (wobei aber der größte Teil der Flüchtlinge aus Libyen innerhalb Afrikas verblieb): Im Januar/Februar 2011 hatten alleine rund 110.000 Flüchtlinge die tunesische und ägyptische Grenze überschritten.³⁵ Am 23. März 2011 bezifferte der UNHCR die Zahl der Flüchtlinge aus Libyen auf insgesamt rund 351.700, wovon 178.300 Personen die Grenze nach Tunesien überschritten, 147.300 nach Ägypten, 12.000 nach Niger und 9.200 nach Algerien.³⁶

Im Jahr 2011 kamen mindestens 1.500 Migranten auf dem Weg über das Mittelmeer ums Leben. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats gab den Auftrag, den Fall eines Flüchtlingsbootes zu untersuchen (»the left-to-die boat«). Am 26. März hatten 72 Männer, Frauen und Kinder aus der Subsahara mit einem Schlauchboot Tripolis verlassen. Nach einer 15-tägigen Irrfahrt waren zum Schluss noch neun Personen aus der Gruppe am Leben. Beim Besteigen des Bootes war den Flüchtlingen von den Schleusern der Proviant und das Trinkwasser abgenommen worden, um möglichst viele in das völlig überfüllte Boot zu zwingen. In dieser Phase der NATO-Operation in Libyen gehörte das Mittelmeer zu den bestüberwachten Meeren überhaupt. Deshalb gab es auch mehrfache Kontakte zu militärischen und zivilen Institutionen – allerdings ohne dass es zu einer Rettungsaktion gekommen wäre. Das Boot gab Seenot-Signale ab, so dass das italienische »Maritime Rescue Coordination Centre« mit dem Boot Kontakt aufnahm. Wenige Stunden danach versorgte ein Militärhubschrauber die Passagiere mit Wasser und Keksen und kündigte an, wiederzukommen, was nicht geschah. Von zwei Fischkuttern,

34 | »Illegale Aktivitäten«: Libyen wirft Uno-Flüchtlingshilfswerk hinaus. Spiegel online vom 8.6.2010, www.spiegel.de/politik/ausland/illegale-aktivitaeten-libyen-wirft-uno-fluechtlingshilfswerk-hinaus-a-699543.html.

35 | UNHCR urges evacuation of people trying to leave Libya vom 28.2.2011, www.unhcr.org.uk/news-and-views/news-list/news-detail/article/unhcr-urges-evacuation-of-people-trying-to-leave-libya.html [22.2.2014].

36 | UNHCR: Update no 13 Humanitarian Situation in Libya and the Neighbouring Countries vom 24.3.2011, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openDocPDFViewer.html?docid=4d8b6a1f9&query=Humanitarian%20Situation%20in%20Libya%20and%20the [27.11.2013].

die in die Nähe kamen, kam ebenfalls keine Hilfe. Nach zehn Tagen, in denen bereits die Hälfte der Passagiere gestorben war, passierte ein Flugzeugträger so nah, dass dessen Besatzung das Unglücksboot fotografierte – ebenfalls ohne Hilfe zu leisten, obwohl die Überlebenden eindeutige Signale abgegeben hatten. Nach insgesamt 15 Tagen wurde das Boot wieder an die libysche Küste angeschwemmt, worauf die zehn Überlebenden inhaftiert wurden. Einer von ihnen starb dort wegen mangelnder medizinischer Hilfe. Den verbliebenen neun Personen gelang schließlich die Flucht aus Libyen (Parliamentary Assembly 2012). Die organisierte Verantwortungslosigkeit, bestehend aus Kommunikationsdefiziten und unterlassener Hilfeleistung von libyschen, italienischen und NATO-Stellen, und das »Verantwortungsvakuum« (Parliamentary Assembly 2012: 3) lassen sich hier mit Händen greifen. Es handelt sich allerdings nicht um einen Einzelfall, wie das Schiffsunglück vom 3. Oktober 2013 zeigt: Auch hier belegen Zeugenaussagen von Überlebenden, dass während des Unglücks zwei Schiffe mit offiziellen Kennzeichen in der Nähe waren, ohne allerdings den in Seenot Befindlichen zu Hilfe zu eilen (van Reisen/Estefanos/Rijken 2013: 121).

Die Regierung Berlusconi nutzte die Gelegenheit, sich innenpolitisch als Retter im »Immigrationsnotstand« vor der Bedrohung durch den »menschlichen Tsunami« zu profilieren und die europäischen Partner und Institutionen unter Druck zu setzen (McMahon 2012: 7). Rund 63.000 Flüchtlinge sollen nach Angaben des italienischen Innenministeriums im Jahr 2011 an den Küsten Italiens gestrandet sein – rund 58.000 davon auf Lampedusa (Parliamentary Assembly 2013: 5). Gleichzeitig trug die italienische Regierung durch ihr Handeln (sie schloss das Flüchtlingslager auf Lampedusa) sowie ihr Unterlassen (einer angemessenen Vorbereitung auf zu erwartende Flüchtlinge) tatkräftig zur Entstehung eines humanitären Notstandes bei, der auch als Abschreckung für potentielle künftige Flüchtlinge wirken sollte (Reckinger 2013: 188ff.). Das Verhalten der italienischen Regierung und der Behörden 2011 ist von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats massiv kritisiert worden. Das Verhalten gegenüber der irregulären Migration schwanke »between resolute fight and laissez faire« (Parliamentary Assembly 2013: 6ff.). Es gebe zu wenige Unterkünfte und die Unterbringung in Lagern entspreche nicht den Mindeststandards. Die Vorgänge des Jahres 2013 an den italienischen Küsten hätten zudem ge-

zeigt, dass keine angemessenen Konsequenzen aus dem Versagen von 2011 gezogen worden seien.

Bis zum 5. April 2011 erteilten die italienischen Behörden den Flüchtlingen humanitäre Visa (rund 18.000), die ihnen die Weiterreise in andere Schengen-Staaten ermöglichten, und brachten sie in Lagern in der Nähe der französischen Grenze unter. Ab dem 5. April wurden die Flüchtlinge auf der Grundlage einer Rückübernahmevereinbarung direkt und ohne Anhörung nach Tunesien zurückgebracht. Diese Ereignisse machen deutlich, wie unsicher der Status von Flüchtlingen ist, die nach Europa gelangen (wollen) (McMahon 2012: 8ff.).

Nach dem Sturz Gaddafis 2011 hatte die EU die Verantwortung für die Restrukturierung des Grenzschutzes in Libyen übernommen (BT-Drs. 17/7811: 5). Italien und die EU setzten die Zusammenarbeit mit Libyen fort. Die Bundesregierung berichtete im Januar 2014:

»Der italienische Ministerpräsident Enrico Letta und der libysche Ministerpräsident Al Zeidan haben im Sommer dieses Jahres [2013, S.L.] vereinbart, das Projekt zur Überwachung der Landgrenzen Libyens mit italienischer Technologie weiter fortzusetzen. Das Projekt wurde bereits 2010 begonnen und aufgrund der Umbrüche in Libyen vorübergehend gestoppt. [...] Die italienisch-libysche Zusammenarbeit umfasst auch Ausbildungsprojekte im Rahmen der Operation Cyrene, die zum Ziel hat, insgesamt 6 000 libysche Sicherheitskräfte zur Stabilisierung des Landes auszubilden. 1 500 davon sollen in Italien ausgebildet werden. Im Zuge dieser Operation sollen auch die Grenzen zu den Nachbarstaaten stärker überwacht werden. Dies geschieht durch italienische Sensortechnik in der Luftüberwachung. Fernziel der italienisch-libyschen Zusammenarbeit ist die Entwicklung einer Grenzüberwachungsstrategie zum integrierten Grenzmanagement. Die Fortsetzung der EU-finanzierten bilateralen SAHARAMED Projekte war für März 2013 angedacht« (BT-Drs: 18/254: 10).

Allerdings ließ sich zunächst nur der repressive Teil realisieren, bei den humanitären Komponenten verweigerte Libyen die Zusammenarbeit:

»Das Projekt umfasste auch eine Rechtsstaatskomponente, in welcher der italienische Flüchtlingsrat die Teilaspekte der Flüchtlingsaufnahme und Asylproblematik in den Flüchtlingslagern rund um Tripoli übernehmen sollte. Die libyschen Partner allerdings verweigerten bisher die Zusammenarbeit mit dem italienischen Flüchtlingsrat CIR. Das Projekt ist noch nicht angelaufen« (BT-Drs. 18/254: 11).

Die EU und Libyen beabsichtigen, eine gemeinsame politische Absichtserklärung (»Memorandum of understanding«) zum »Kapazitätsaufbau für Krisenbewältigungskordinierung und öffentliche Sicherheit« (BT-Drs. 17/11986: 2) zu unterzeichnen. Die Zusammenarbeit soll auch das »Grenzmanagement« umfassen (BT-Drs. 17/11986: 6f.). Im Jahr 2013 wurde eine »EUBAM Mission« (»Integrated Border Management Assistance Mission«) nach Libyen entsandt.³⁷

Nach Angaben der Bundespolizei besteht die Aufgabe der Mission darin,

»die libyschen Behörden dabei zu unterstützen, kurzfristig die Kapazitäten zur verstärkten Sicherung der Land-, See- und Luftgrenzen Libyens auszubauen und langfristig eine umfassendere Strategie für integriertes Grenzmanagement auszuarbeiten. Hierfür steht die Mission den libyschen Grenzbehörden durch Ausbildung, Mentoring und Beratung zur Seite. Sie unterstützt die libyschen Behörden zunächst dabei, den Grenzschutz im Einklang mit internationalen Standards und bewährten Verfahren zu stärken. Anschließend wird die Mission die libyschen Behörden bei der Ausarbeitung einer nationalen libyschen Strategie für integriertes Grenzmanagement beraten und beim Ausbau ihrer institutionellen operativen Fähigkeiten unterstützen.«³⁸

Auch Frontex will ein Arbeitsübereinkommen mit der neuen libyschen Regierung schließen (BT-Drs. 17/11986: 5). Libyen soll weiterhin ein Schwerpunkt des »strukturierten Dialogs über Migration, Mobilität und Sicherheit« bleiben.³⁹ In Libyen sind allerdings weiterhin erhebliche Defizite hinsichtlich grundlegender rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Normen festzustellen. Das betonen sowohl eine Delegation der EU, die im März 2013 nach Libyen entsandt worden war⁴⁰, als auch die Bundesregierung im September 2013:

37 | www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/; BT-Drs. 17/13462: 3.

38 | www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/EUBAM_Libya.html.

39 | VO(2004) 96 final, 6.

40 | Local EU Statement on Religious Freedom and Fundamental Rights vom 13.03.2013, www.eeas.europa.eu/statements/local/130320103_local_statement_religious_freedom_fund_rights_en.pdf.

»Der allgemeinen Bereitschaft zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen müssen konkrete Schritte folgen. Es fehlt bisher an einem systematischen Ansatz zur Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die Effektivität des Regierungshandelns ist insgesamt auch unter der neuen Übergangsregierung aufgrund noch fehlender gesamtstaatlicher Strukturen eingeschränkt« (BT-Drs. 17/11986).

Libyen wird auch in Zukunft wichtiges Transitland für Migranten mit dem Ziel Europa bleiben. Als schwacher Staat, der tief im Transformationsprozess steckt, bietet es Migranten Gelegenheit, das Geld zu verdienen, das sie für die Bezahlung von Schleusern benötigen.⁴¹

»Angesichts der sehr instabilen Sicherheitslage und politischen Lage sowie der beschränkten institutionellen und administrativen Kapazitäten ist Libyen derzeit nicht in der Lage, den Tätigkeiten der Schleuser und Menschenhändler etwas entgegenzusetzen. Daher ist es das wichtigste Transit- und Ausgangsland der gemischten Migrationsströme im zentralen Mittelmeer«,

stellt die »Taskforce Mittelmeer« fest, die von der EU im Herbst 2013 eingesetzt wurde.⁴²

Im November 2012 wurde der EU-Tunesien-Aktionsplan verabschiedet. Er sieht eine Zusammenarbeit im Umgang mit »illegaler Migration, insbesondere beim Kapazitätsaufbau im Bereich Migrationsmanagement sowie bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor. Im Sinne des umfassenden EU-Gesamtansatzes Migration und Mobilität finden sich im Aktionsplan gleichermaßen Vereinbarungen zu anderen grundlegenden Bereichen: Förderung legaler Migration einschließlich zirkulärer Migration, Förderung der Synergien von Migration und Entwicklung sowie Stärkung des Flüchtlingsschutzes« (BT-Drs. 17/11986: 10).

41 | Frefel, Astrid: Von Afrika via Tripolis nach Europa. Libyen bleibt das bevorzugte Transitland für Flüchtlinge, NZZ vom 28.1.2014, www.nzz.ch/aktuell/international/reportagen-und-analysen/libyen-bleibt-das-bevorzugte-transitland-fuer-fluechtlinge-1.18230216.

42 | COM(2013) 869 final: 8.

4. DIE ROLLE VON FRONTEX

Zu den Aufgaben der europäischen Grenzagentur Frontex gehören die Koordination »operativer Maßnahmen« zur Grenzsicherung sowie die Unterstützung der zuständigen Mitgliedstaaten durch die Schulung von Grenzbeamten, die Erstellung von Risikoanalysen, der Informationsaustausch und die Mitwirkung bei (Sammel-)Rückführungen (Seehase 2013: 177ff.) Die Verantwortung für die Sicherung der Außengrenzen liegt allerdings unverändert bei den jeweiligen Staaten »in eigener nationaler Souveränität« (BT-Drs. 18/254: 2). Die Agentur Frontex ist ein »Instrument transnationaler Verwaltungszusammenarbeit«, keine supranationale Agentur (SVR 2011: 190). Sie hat »kein operatives Mandat« (BT-Drs. 18/254: 12). Die Grenzschützer sind nationalem Recht unterstellt (SVR 2011: 194). Der Ausbau der Kapazitäten der Agentur erfolgte in den vergangenen Jahren kontinuierlich. Das Budget stieg von rund 19,2 Millionen Euro im Jahr 2006 auf 118 Millionen im Jahr 2011 (Frontex 2012: 26ff.; Seehase 2013: 210ff.).

Der Status von Frontex als Agentur der EU ermöglicht es Regierungen der Mitgliedstaaten, Kritik an deren Vorgehen (und der Mitverantwortung dafür) auszuweichen durch den Hinweis, dass diejenigen Mitgliedstaaten verantwortlich seien, die zu der jeweiligen Operation Beamte entsandt haben. Die Agentur Frontex steht im Zentrum einer kritischen Öffentlichkeit, dabei darf allerdings nicht aus dem Blick verloren werden, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten mit Außengrenzen weiterhin eine zentrale und eigenständige Rolle spielen (Buckel 2013: 225f.).

»Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke« (»Rapid Border Intervention Teams«: RABIT)⁴³ werden eingesetzt, »wenn ein Mitgliedsstaat sich einem massiven Zustrom von Drittstaatsangehörigen gegenüber sieht, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen, was unverzügliches Handeln erfordert ...«.⁴⁴ In den Jahren 2010/11 unterstützten RABIT-Einheiten Griechenland bei der Bewältigung des Stroms von

43 | Verordnung 863/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.7.2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung 2007/2004/EG des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse der abgestellten Beamten.

44 | Verordnung(EG) Nr. 863/2007, Erwägungsgrund Nr. 7.

rund 12.000 Flüchtlingen aus dem türkisch-griechischen Grenzgebiet. Damit habe Frontex an der inhumanen und erniedrigenden Behandlung in griechischen Lagern mitgewirkt, kritisierte Human Rights Watch.⁴⁵

Auch bei Frontex-Operationen sind Personen auf Drittstaatsterritorium (meist auf See) an der Flucht und damit auch am Stellen von Asylanträgen gehindert worden (Lehnert/Markard 2012: 198; Amnesty international 2012: 4; Seehase 2013: 214ff.). Gegenwärtig würden Schiffbrüchige allerdings nur noch in EU-Mitgliedstaaten abgesetzt, versicherte Frontex 2012 (Markard 2012: 385). Die Bundesregierung erklärte, dass aufgegriffene Personen das Recht auf »ausreichende Unterrichtung haben, um effektiven Zugang zu den jeweiligen Verfahren zu erhalten und ihre Einwände zu begründen« (BT-Drs. 17/9757: 3). Allerdings sind noch 2012 Flüchtlingsboote von Frontex-Patrouillen abgedrängt und Flüchtlinge – ohne vorheriges Verfahren – nach Libyen verbracht worden.⁴⁶ Im Zentrum steht dabei die Frage nach dem Verbot von Kollektivausweisungen und der »extritorialen Geltung des Non-Refoulement-Prinzips, ... dessen Geltung jenseits der europäischen Staatsgrenzen: auf der Hohen See, in den Küstengewässern oder auf dem Territorium von Drittstaaten« (Buckel 2013: 229).

Von Abgeordneten des EU-Parlaments werden die begrenzten Kontrollmöglichkeiten kritisiert. Zwar könne man den Haushalt blockieren, aber eine Kontrolle der Einsätze sei unmöglich⁴⁷ (Seehase 2013: 327ff.). Der Verwaltungsrat von Frontex besteht ausschließlich aus Vertretern der

45 | »Human Rights Watch contends that Frontex is similarly responsible for having knowingly exposed migrants to to treatment which is absolutely prohibited under human rights law.« Human Rights Watch 2011: 2.

46 | Monitor Nr. 653 vom 17.10.2013: Festung Europa: Die Schuld der EU-Grenzwächter, www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2013/1017/europa.php5 (18.10.2013); Pressemeldung vom 17.10.2013: EU-Agentur Frontex gibt Menschenrechtsverletzungen an EU-Außengrenzen zu – Frontex-Chef Ilkka Laitinen hält Praxis für »nicht akzeptabel«, www.wdr.de/tv/monitor/presse/2013/meldung_131016.php5 (18.10.2013).

47 | So die Abgeordnete im Europaparlament Ska Keller (Die Grünen/EFA), <https://dgap.org/de/node/22424> (25.10.2013); hierzu auch die Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarats Resolution 1932 (2013) final version vom 25.4.2013, 3.

Mitgliedstaaten und der Kommission⁴⁸ (Seehase 2013: 181ff.). Eine wirkungsvolle parlamentarische Kontrolle könnte dazu beitragen, stärkere Transparenz herzustellen und mehr Übereinstimmung des operativen Handelns mit den grundlegenden Normen des Menschenrechtsschutzes zu erzielen.⁴⁹ Im Oktober 2011 novellierten Rat und Parlament die Frontex-Gründungsverordnung. Eingefügt wurde u.a. ausdrücklich die Verpflichtung auf die Grundrechte-Charta, die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und den Grundsatz der Nichtzurückweisung.⁵⁰ Frontex war allerdings zweifelsfrei auch ohne diese Verpflichtungen an die GFK und die EMRK sowie weitere internationale Normen gebunden (Seehase 2013: 254ff.). Die Einhaltung der geänderten Frontex-Verordnung, insbesondere der Grundrechtsstrategie (Art. 26 a), soll durch den Grundrechtsbeauftragten (Art. 26 a, 3) abgesichert werden. Dazu müssen die Kompetenzen des Beauftragten gestärkt werden.⁵¹

Unzweifelhaft stehen alle Mitgliedstaaten und die EU in ihrer Gesamtheit in der Verantwortung für die Verfahren an den Außengrenzen (SVR 2011: 195). Die Europäische Union als »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« muss sich an ihren eigenen Maßstäben messen lassen. »Hiermit sind Ausreiseverhinderungen an den Küsten der Herkunfts- und Transitstaaten ebenso wenig vereinbar wie es die Grenzschutzanlagen an der Berliner Mauer waren« (Lehnert/Markard 2012: 199).

Die Grenzräume haben für den Flüchtlingsschutz eine zentrale Bedeutung, was auf die »räumliche Dimension bei der Umsetzung von Recht« aufmerksam macht (Klepp 2011: 80). Silja Klepp (2011: 83) zeigt eine »Geographie des EU-Flüchtlingsrechts« auf. Je weiter Flüchtlinge von Territorien der EU-Mitgliedstaaten entfernt sind, »desto weniger [erscheinen, S.L.] ihre Rechte und auch ihr Leben schützenswert« (Klepp 2011: 387). In den Grenzgebieten sind die Zugänge zum Flüchtlingsschutz häufig verstellt oder zumindest schwer zu realisieren. Dies sieht in den westeuropäischen Großstädten sicher anders aus. Die »Verfasst-

48 | Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 vom 25. Oktober 2011; Art. 21.

49 | Konkrete Empfehlungen hierzu: European Parliament (Hg.), Parliamentary Oversight and Intelligence Agencies in the European Union, Study, Brüssel 2011,; 177f.

50 | Verordnung (EU) Nr. 1168/2011, Art. 1.

51 | Weitere konkrete Forderungen in der Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarats Resolution 1932 (2013) final version, 2ff.

heit des EU-Flüchtlingsschutzes [wäre] deshalb nicht in Dokumenten zu analysieren, sondern in erster Linie vor Ort, in den Büros der Ausländerbehörden, in den Flüchtlingszentren an den EU-Außengrenzen und auf See, wo Flüchtlinge und EU-Sicherheitsbeamte aufeinander treffen« (Klepp 2011: 95). Hier verfügen die Akteure über unterschiedliche Handlungsressourcen – die Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden entscheiden über den Zugang zum Asylverfahren und über eine Inhaftierung, sie verfügen in vielfacher Hinsicht über ein Informationsmonopol, das sie entsprechend nutzen können, vor allem dann, wenn sie die »Frontstaatenperspektive« einnehmen. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass das Gefühl des »Überranntwerdens« handlungsleitend ist. Silja Klepp zeigt, »dass die Grenzregionen der EU europäische Regelungen nicht einfach umsetzen. Dieser Prozess ist wesentlich komplexer: Rechtliche Lücken oder Unklarheiten werden von nationalen Akteuren durch halblegale, informelle oder sogar illegale Praktiken gefüllt« (Klepp 2011: 391).

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Jahr 2013 sind nach Angaben der Bundesregierung bei von Frontex koordinierten Einsätzen rund 37.000 Personen aus Seenot gerettet worden (BT-Drs. 18/927: 4). Über die zu Tode gekommenen Migranten werden keine offiziellen Statistiken geführt. Nach Recherchen einer Gruppe europäischer Journalisten sind seit dem Jahr 2000 (bis Ende 2013) 23.000 Menschen auf dem Weg nach Europa zu Tode gekommen.⁵² Am 3. Oktober 2013 ereignete sich erneut ein Bootsunglück vor Lampedusa. Mehr als 300 Migranten kamen zu Tode. Eine Woche später kenterte ein weiteres Schiff mit Migranten im Mittelmeer, es kamen etwa 30 Menschen ums Leben (van Reisen/Estefanos/Rijken 2013: 121ff.).

Die Unglücke auf dem Mittelmeer werden in der gängigen politischen Rhetorik als »Tragödien« oder als »tragische Ereignisse« bezeichnet.⁵³ Tragik impliziert allerdings, dass es sich um schicksalsbedingte, unaus-

52 | www.detective.io/detective/the-migrants-files sowie Die Toten vor Europas Türen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 31.3.2014, www.nzz.ch/aktuell/international/auslandnachrichten/die-toten-vor-europas-tueren-1.18272891#.

53 | U. a. Europäisches Parlament: Entschließung vom 23. Oktober 2013 zu dem Zustrom von Migranten im Mittelmeerraum, insbesondere den tragischen Ereig-

weichliche, unlösbare Konflikte handelt (Schneilin 1986: 1013). Dies trifft auf die Unglücke von Flüchtlingsbooten offensichtlich nicht zu: Weder ist ein anonymes Schicksal als Ursache auszumachen noch eine Unausweichlichkeit. Die Bereitschaft der Migranten, ihr Leben zu riskieren, um nach Europa zu gelangen, kann aus dem Willen erklärt werden, Verhältnissen zu entinnen, die von Not, Existenzbedrohung und wirtschaftlicher und sozialer Perspektivlosigkeit gekennzeichnet sind. Hierfür sind jeweils politische Verantwortlichkeiten (wenn auch in komplexen Zusammenhängen) auszumachen. Die Bootsunglücke sind Ergebnis eines Politikversagens, einer kollektiven Verantwortungslosigkeit, die den selbst gesetzten Zielen und Werten der Europäischen Union diametral entgegenstehen. Die Diskrepanz zwischen politischer Programmatik und Glaubwürdigkeitsdefizit der EU und ihrer Mitgliedstaaten wird auf wenigen Gebieten so deutlich wie in der Migrationspolitik, die wesentlich eine Flüchtlingsabwehrpolitik darstellt. Hier wirkt das Spannungsfeld aus menschen- und flüchtlingsrechtlichen Maßstäben eines Europas als »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« einerseits und der Anforderung andererseits, dass die Politik in den Mitgliedstaaten – auch die Migrationspolitik – demokratisch legitimiert sein muss. Die meisten Regierungen müssen mit einer einwanderungsskeptischen Mehrheit in der Bevölkerung rechnen – allerdings gehören ihre politischen Repräsentanten nicht selten zu jenen, die die ablehnende Haltung der Mehrheit noch bestärken. Das Spannungsverhältnis muss also austariert werden – was es offensichtlich nicht (oder zumindest in völlig unzureichendem Maße) ist. Dabei sind die Fähigkeiten, Verantwortung zu übernehmen, unterschiedlich ausgeprägt. Hier müssen die jeweiligen ökonomischen und sozialen Voraussetzungen innerhalb der EU (etwa zwischen den reichen Gründungsstaaten und den Ländern der Beitrittsrunde von 2007 Rumänien und Bulgarien oder den von der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders betroffenen Staaten Griechenland, Spanien und Portugal) berücksichtigt werden.

Konkret heißt das u.a.: Die EU und deren Mitgliedstaaten mit »blauen Grenzen« müssen rechtlich klarstellen, dass die Hilfe für Menschen in Seenot verpflichtend ist und nicht kriminalisiert (als Beihilfe zur irre-

nissen vor Lampedusa (2013/2827(RSP)); Europäische Kommission: Lampedusa und die Folgen, vom 4. Dezember 2013, IP/13/1199.

gulären Einreise) werden darf.⁵⁴ Die Unklarheiten und Differenzen über Zuständigkeiten, die Koordinierungs- und Kommunikationsdefizite im flächendeckend überwachten Mittelmeer müssen beseitigt werden. Die Durchführung oder die Beteiligung von Frontex an Zurückführungs- und Ausweisungsmaßnahmen ohne Gelegenheit zur Durchführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens und die Rückführung in Länder, in denen das »Leben [des Flüchtlings, S.L.] oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht« sind, sind als Verstöße gegen das Prinzip der Nichtzurückweisung (GFK, Art. 33) zu unterbinden.

Nicht die Einreiseverhinderung, sondern die Prüfung von Schutzansprüchen muss handlungsleitend für die Grenzpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein. Das bedeutet, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Stärkung ihrer Grenzkontrollkapazitäten den Schwerpunkt auf den Ausbau der Such- und Rettungskapazitäten legen sollte (FRA 2014: 3). Es muss »ihnen geholfen werden, sicherzustellen, dass ihre Migrations- und Asylsysteme den internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen.«⁵⁵ Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die die Menschenrechte von Flüchtlingen verletzen, muss überprüft und öffentlich stärker thematisiert werden. Die enge Kooperation zahlreicher EU-Mitgliedstaaten mit den Despoten, die vom »Arabischen Frühling« entthront worden waren, hatte dazu geführt, »dass die EU entgegen ihrer eigenen Demokratisierungsrhetorik faktisch zu einer Stütze der autoritären Regime in der Region geworden war« (Jünemann 2013: 25). Das »realpolitische ... [und, S.L.] das normative Versagen der EU-Mittelmeerpolitik« (Jünemann 2013: 20) ist ebenfalls ein Feld, auf dem die EU eine erhebliche Glaubwürdigkeitslücke zu schließen hat. Daraus sollten Lehren gezogen werden.

Die Kapazitäten zur menschenwürdigen Aufnahme gemischter Migrationsströme sowie besonders schutzbedürftiger Gruppen (unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel etc.) müssen deutlich ausgeweitet werden (UNHCR 2007: 3). Der Zugang zu fairen und effizienten

54 | Europäisches Parlament: Entschließung vom 23. Oktober 2013 zu dem Zustrom von Migranten im Mittelmeerraum, insbesondere den tragischen Ereignissen vor Lampedusa (2013/2827(RSP)), Punkt 26.

55 | COM(2013 869 final vom 4.12.2013: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Arbeit der Mittelmeer-Taskforce: 6.

Verfahren muss dabei im Zentrum stehen. Die Mittelmeer-Anrainerstaaten der EU müssen stärker als bisher dabei unterstützt werden und ihrer eigenen Verantwortung stärker gerecht werden. Die Transparenz und die Kontrolle der Arbeit von Frontex müssen erhöht werden.

Der größte Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit wandert nicht nach Europa. Die Hauptlast dieses Geschehens tragen andere Regionen und Länder. Die fünf größten Aufnahmeländer von Flüchtlingen weltweit im Jahr 2012 sind Pakistan (1,6 Millionen), Iran (868.200), Deutschland (589.700), Kenia (565.000) und Syrien (476.500).⁵⁶ Dennoch müssen die EU-Mitgliedstaaten an der Steuerung von Migration ein vitales Interesse haben, sowohl mit Blick auf die politische Akzeptanz von Zuwanderung als auch in Hinsicht auf die Integration von Migrant*innen. Die starke Ausrichtung der EU-Grenzpolitik auf »intelligente Grenzen« ist sowohl hinsichtlich der Umsetzbarkeit, der demokratischen Kontrolle des Umgangs mit den Datenströmen, der Achtung der Menschenrechte, des Datenschutzes und der Verhinderung von Missbrauch problematisch (SVR 2011: 196ff.; Bigo/Carrera/Hayes/Hernanz/Jeandesboz 2012). Sie ist Ausdruck einer Steuerungs- und Überwachungsutopie.

»Die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ist Teil eines Elitenprojektes, in funktionalem Design, getragen u. a. von europäischen Beamten, Wissenschaftlern und entsprechend auf die EU ausgerichteten Lobby-Verbänden. Damit korrespondiert die Semantik der Politikvorschläge der EU in den Bereichen Migration und Integration, verfasst im rationalistischen Design eines Planungs- und Steuerungsanspruchs, der die Erfahrung nicht intendierter Folgen sowie des damit verbundenen Souveränitätsverlustes ausblendet« (Bommes 2009: 380).

Die Anstrengungen im Kampf gegen Menschenhandel und Schleuserkriminalität haben in den vergangenen zehn Jahren weltweit zugenommen (Che 2012: 6), sie müssen fortgeführt werden. Sie werden allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn die sozio-ökonomischen Ursachen für das florierende Geschäft der Schleuser in den Herkunfts- und Transitstaaten angegangen werden (Triandafyllidou/Maroukis 2012: 202ff.). Der Wanderungsdruck wird – auch auf Europa – ansteigen. Alleine die Zuwanderung aus Afrika wird aus ökonomischen, politischen, ökologischen und demographischen Gründen weiter zunehmen, wenn auch der größte Teil

56 | www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html (25.10.2013).

der afrikanischen Flüchtlinge in Afrika selbst verbleibt (Schmid 2010). Entscheidend für die mittel- und langfristige Perspektive wird sein, ob sich die Industriestaaten ernsthaft und nachhaltig der Migrationsursachen annehmen werden.⁵⁷

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Tampere 1999 hieß es über die Freiheit von Unionsbürgern:

»Diese Freiheit sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger der Union betrachtet werden. Die Tatsache, dass sie existiert, hat Sogwirkung auf viele andere Menschen in der Welt, die nicht in der Freiheit leben, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt.«⁵⁸

Daran wird sich die Politik messen lassen müssen.

LITERATUR

Amnesty International (2012): S.O.S Europe. Human rights and migration control, London.

Angenendt, Steffen/Rudloff, Bettina (2011): Mehr als sieben magere Jahre? Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen als neues politisches

57 | Eine präzise Zusammenfassung bei: Sebastian Schoepp, Flüchtlingsproblem: Rassistische Brille ablegen!, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.10.2013 sowie das Positionspapier »Gewalt vorbeugen – Konflikte gewaltfrei bearbeiten« vom 26.6.2013 www.bicc.de/fileadmin/Dateien/pdf/press/2013/2013_Memorandum_ZivKonfliktbearbeitung.pdf (01.10.2013); Schmid 2010: 34ff.; Angenendt/Rudloff (2011).

58 | Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [2.2.2013]

- Risiko, SWP-Aktuell, Februar 2011, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011Ao8_adt_rff_ks.pdf (01.10.2013).
- Angenendt, Steffen (2012): Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Baumann, Mechthild (2008): Der Einfluss des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik, in: Hunger, Uwe/Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowsky, Ines (Hg.): Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?, Wiesbaden 2008, S. 17-33.
- Bommes, Michael (2009). Die Planung der Migration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 29 (2009) 11/12: 376-381.
- Bigo, Didier/Carrera, Sergio/Hayes, Ben/Hernanz, Nicholas/Jeandesboz, Julien (2012): Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals, Brussels.
- Buckel, Sonja (2013): »Welcome to Europe«. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«, Bielefeld.
- Brabandt, Heike (2012): Staatliche Grenzpolitiken und Visumbestimmungen: Die Festung Europa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 6, 175-178.
- Che, Seo-Young (2012): Menschenhandel: Deutschland beim Opferschutz nur Mittelmaß, in: DIW-Wochenbericht Nr. 39/2012: 3-9.
- Eigmüller, Monika (2007): Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze, Wiesbaden.
- European Commission (2011): Investigating into security research for the benefits of European citizens. Security research projects under the 7th Framework Programme for Research, Luxemburg.
- Fellmer, Simon (2013): Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Anreize und Widerstände der Mitgliedstaaten – Theorie und Empirie für die Zeit nach dem Vertrag von Amsterdam, Berlin.
- FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) 2013: Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sudlichen-seegrenzen-zusammenfassung>.

- Franßen-de la Cerda, Boris (2008): Die Vergemeinschaftung der Rückführungspolitik – das Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* Jg. 28, H. 11/12: 377-385.
- Franßen-de la Cerda, Boris (2009): Die Vergemeinschaftung der Rückführungspolitik – das Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie, Teil 2, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* Jg. 29, H. 1, S. 17-21.
- Frontex (2012): *Annual Risk Analysis 2012*, Warschau.
- Frontex (2013): *Annual Risk Analysis 2013*, Warschau.
- Fussell, Elizabeth (2012): Space, Time and Volition: Dimensions of Migration Theory, in: Rosenblum, Marc R./Tichenor, Daniel J. (Hg.): *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford: Oxford University Press, 25-52.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas (2012): ECRE Interview vom 3.2.2012, www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=442.
- Heck, Gerda (2008): »Managing Migration« vor den Grenzen Europas: Das Beispiel Marokko, Working Paper 45 – Centre on Migration, Citizenship and Development, Bielefeld.
- Human Rights Watch (2011): *The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*, New York 2011.
- Hunger, Uwe/Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowsky, Ines (Hg.): *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?*, Wiesbaden 2008, S. 17-33.
- Jünemann, Annette (2013): Vorerst gescheitert: Perspektiven einer glaubwürdigen EU-Mittelmeerpolicy nach dem »Arabischen Frühling«, in: Ruß-Sattar, Sabine/Bender, Peter/Walter, Georg (Hg.): *Europa und der Arabische Frühling. Deutschland, Frankreich und die Umbrüche der EU-Mittelmeerpolicy*, Baden-Baden, 19-37.
- Keicher, Martin (2012): *Das Europäische Visumrecht. Von den Ursprüngen im Schengener Regime, seiner Entwicklung in der Europäischen Union und den Auswirkungen auf das deutsche Ausländerrecht*, Hamburg.
- Klepp, Silja (2011): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*, Bielefeld.
- Klos, Christian (2013): *Ausländerrecht vor dem Infarkt. Ein rechtspolitisches Menetekel*, in: Jochum, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau,

- Marcel (Hg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg-München, 123-136.
- Laube, Lena (2013): Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten, Frankfurt a.M.
- Lauth Bacas, Jutta (2014) : Neue Entwicklungen an den EU-Außengrenzen in Griechenland, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hg.): Freiheit. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, Baden-Baden, 204-222.
- Lehnert, Matthias/Markard, Nora (2012): Mittelmeerroulette – Das Hirsi-Urteil des EGMR und die europäische Grenzschutzpolitik auf See, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 31(2012) 6, 194-199.
- Markard, Nora (2012): Gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in Europa? Fragen an die Dublin II-Verordnung – 12. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 18.-19. Juni 2012, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 31 (2012) 10, 380-390.
- McMahon, Simon (2012): North African Migration and Europe's Contextual Mediterranean Border in Light of the Lampedusa Migrant Crisis of 2011, Florenz.
- Müller-Schneider, Thomas (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen, Opladen.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2012): Visumpolitik als Migrationskanal. Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- Paoletti, Emanuela (2011): Migration and foreign policy: the case of Libya, in: The Journal of North African Studies, 16, 2, 215-231.
- Parliamentary Assembly (2012): Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?
- Parliamentary Assembly (2013): Migration and asylum: mounting tensions in the Eastern Mediterranean, Doc. 13106 vom 23.1.2013.
- Rat der Europäischen Union (2010): Schlussfolgerungen des Rates über 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Dokument Nr. 6975/10.
- Reckinger, Gilles (2013): Lampedusa. Begegnungen am Rande Europas, Bonn.

- Schmid, Susanne (2010): Vor den Toren Europas? Das Potential der Migration aus Afrika. Forschungsbericht 7 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schneider, Jan (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk, hg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schneilin, Gérard (1986): Art. »Tragödie« in: Brauneck, Manfred/Schneilin, Gérard (Hg.): Theaterlexikon. Begriffe, Epochen, Bühnen und Ensembles, Reinbeck bei Hamburg, 1011-1015.
- Triandafyllidou; Anna/Maroukis, Thanos (2012): Migrant smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe, Basingstoke.
- SVR Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- Seehase, Juliane (2013): Die Grenzschutzagentur Frontex. Chance oder Bedrohung für den Europäischen Flüchtlingsschutz, Baden-Baden.
- Thym, Daniel (2010): Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.
- UNHCR (2007): Refugee Protection and Mixed Migration: A 10 Point Plan of Action, www.unhcr.org/4742a30b4.html.
- van Hear, Nicholas/Brubaker, Rebecca/Bessa, Thais (2009): Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration, Human Development Research Paper 2009/20, Oxford.
- van Reisen, Mirjam/Estefanos, Meron/Rijken, Conny (2013): The Human Trafficking Cycle: Sinai and Beyond, Oisterwijk.
- Wahnel, Julia (2011): Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Das Beispiel Italien, in: Hentges, Gudrun/Platzer, Hans-Wolfgang (Hg.): Europa – quo vadis? Wiesbaden, 205-232.

