

FRONTEX

Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten

von Christoph Marischka

I. Aus informellen Netzwerken entstanden

Einleitung: Die Struktur(-losigkeit) der EU-Innenpolitik

Um die Aufgaben und die Bedeutung von FRONTEX verstehen zu können, ist es hilfreich, einen Blick auf die Geschichte der EU-Innenpolitik zu werfen. Im Wesentlichen geht das, was heute unter der „Dritten Säule der EU“ zusammengefasst wird - ebenso wie Frontex - auf informelle Gremien von nationalen Sicherheitsexperten und Innenministern sowie bilaterale Verträge zurück. Erster Anlass für einen Austausch zwischen den einzelstaatlichen Polizei- und Geheimdienstbehörden war der internationale Terrorismus der Siebziger Jahre. 1976 ging aus einem Treffen einiger europäischer Innenminister der sog. TREVI-Ausschuss aus hohen Polizei- und Geheimdienstbeamten sowie Angehörigen der Innenministerien hervor. Dieser gründete in der Folge verschiedene Arbeitsgruppen. Inhalt dieser Vernetzung war der Austausch von Daten über terrorismusverdächtige Drittstaaten, der Austausch von Beamten und die Erarbeitung gemeinsamer Standards - heute würden sie 'best practices' genannt - für die Ermittlungen.¹

Die Abkommen, die hier geschlossen wurden, wurden kaum öffentlich diskutiert oder überhaupt öffentlich. Ob sie den nationalstaatlichen Beschränkungen der Ermittlungsbehörden entsprachen, wurde kaum geprüft und bleibt deshalb fraglich. Sofern sie überhaupt in internationalen Verträgen festgehalten wurden, waren sie völkerrechtlich bindend, ohne dass eine Überprüfung stattgefunden hätte, ob sie beispielsweise den einzelstaatlichen Strafprozessordnungen entsprachen. Ein einfaches Beispiel mag dies deutlich machen: Geheimdienste können Ermittlungsmethoden anwenden - etwa zu Straftaten anstiften -, die nicht gerichtsverwertbar sind und deren Ergebnisse der Polizei nicht übermittelt werden dürfen. U.a. deshalb gab es insbesondere in Deutschland aufgrund der Erfahrungen des Faschismus eine strikte Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten. Im nationalen Rahmen durften sie nur in

sehr engem Rahmen Informationen austauschen. In internationalen Foren hingegen saßen sie gemeinsam an einem Tisch auch mit den Polizeien und Geheimdiensten anderer Länder. Ein anderes Beispiel, das im Rahmen der so genannten „CIA-Folterflüge“ sichtbar wurde²: Wird ein Mensch in Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden im Ausland - wo er evtl. gar keine Straftat begangen hat, aber die Strafprozessordnung weitere Spielräume lässt - festgenommen, weil er als internationaler Verbrecher gilt, so ist die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Geheimdiensten mehrerer Länder - evtl. auch internationaler Strafverfolgungsbehörden - nahezu zwingend und selbstverständlich.

Durch den internationalen Austausch von Polizeibeamten wird zwangsläufig die Trennlinie von Innerer und Internationaler Sicherheit überschritten, insbesondere wenn dieser auf den (internationalen) Terrorismus abzielt, der ja per Definition gegen einen Staat als Ganzes gerichtet ist. Auch deren wichtigste Konsequenz, die Trennung zwischen Militär und Polizei, wird hierdurch verwischt. So kann es zur Zusammenarbeit zwischen deutschen Polizeibeamten und italienische Carabinieri kommen, die zugleich für den Aufgabenbereich des Verteidigungsministeriums unter militärischem Kommando vorgesehen sind. Die nationalen Polizeien werden mit Ermittlungsmethoden und Waffen vertraut gemacht, deren Anwendung im eigenen Land nicht zulässig ist - jedenfalls nach der nationalstaatlichen Gesetzgebung. Dies gilt insbesondere für Auslandseinsätze in Krisengebieten, beispielsweise im Rahmen internationaler Polizeimissionen.

Es ist offensichtlich, dass demokratische und rechtsstaatliche Beschränkungen behördlicher Eigendynamik wie der Datenschutz oder parlamentarische Kontrolle mit diesen Entwicklungen nicht mithalten konnten. Die hohen Sicherheitsbeamten konnten sich mit ihrer „Flucht nach Europa“, durch die Zusammenarbeit im internationalen Raum, neue Spielräume erschließen und zukunftsweisende Weichenstellungen vornehmen.

Die Tätigkeit der TREVI-Gruppe wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht erstmals auf eine vertragliche Grundlage im „Rechtskörper“ der EU gestellt. In Ermangelung einer näheren Spezifikation wird der „aus hohen Beamten bestehende Koordinierungsausschuss“ nach seiner Fundstelle im Vertragswerk „Kapitel-4-Ausschuss“ genannt.³ Zuvor hatten diese bereits das Schengener Abkommen vorbereitet und mit der „Gruppe der Koordinatoren Freizügigkeit“ (nach ihrem Gründungsort auch Rhodos-Gruppe genannt) ein Gremium geschaffen, welches sicherheitspolitische Ausgleichsmaßnahmen - sozusagen die Zukunft der Grenzen - für den europäischen Binnenmarkt ausarbeitete. Diese „Ausgleichsmaßnahmen“ sind mittlerweile für alle neuen Mitglieder der EU zwingend Teil des gemeinsamen Rechts, weitere Staaten (Island, Norwegen und die Schweiz) haben sie freiwillig übernommen, die älteren EU-Mitglieder Irland und das Vereinigte Königreich haben die Bestimmungen jedoch nicht in nationales Recht umgesetzt. Wir haben es bei den Schengener Abkommen also mit einer Struktur zu tun, die an die EU angebunden und von ihr durchgesetzt wird, aber nicht mit ihr deckungsgleich ist.

Die Geburt der Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen

Auch eines der wichtigsten Gremien der EU entstand sozusagen informell: Seit 1958 treffen sich die Botschafter der Mitgliedsstaaten (damals der EG) regelmäßig, um die Arbeit des Rates vorzubereiten. Erst 1967 wurde dieser „Ausschuss der ständigen Vertreter“, meist nach seiner französischen Abkürzung COREPER genannt, Teil der Verträge. Auf dieser Ebene werden viele der Beschlüsse, die später vom Rat, der sich aus den jeweils zuständigen Ministern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, verabschiedet werden, vorbereitet.⁴ Hierfür hat der COREPER verschiedene weitere Arbeitsgruppen und Gremien geschaffen, darunter das Strategische Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen SCIFA. Dieses besteht aus den für Asyl- und Migrationspolitik zuständigen Abteilungsleitern der Ministerien der EU-Mitgliedsstaaten. Durch Beschluss des Rates der Innen- und Justizminister wurde SCIFA um die höchsten Beamten der nationalen Grenzschutzbehörden ergänzt (SCIFA+) um ein „effizientes Lenkungsinstrument“ zu schaffen, welches den gemeinsamen Grenzschutz koordinieren sollte.⁵ Diese „Gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen“ (Common Unit)

organisierte den Aufbau eines Risikoanalysezentrums (RAC) in Helsinki, eines Trainingszentrums (ACT) in Traiskirchen, eines Technologiezentrums in Dover sowie Zentren für die Land- und Luftgrenzen, die östlichen und westlichen Seegrenzen in Berlin, Rom, Madrid und Piräus.⁶ Darüber hinaus beauftragte sie die Erstellung eines gemeinsamen Lehrplans für Grenzbeamte, Lehrgänge im Feststellen gefälschter Dokumente und arrangierte gemeinsame Einsätze von Grenzschützern verschiedener (Mitglieds-)Staaten.⁷ Die weitere Entwicklung auf dem Weg zu FRONTEX wird von der österreichischen Behördenzeitschrift „Öffentliche Sicherheit“ folgendermaßen zusammengefasst:

„Mit steigender Zahl und Intensität der Maßnahmen wurde erkannt, dass die wachsenden Aufgaben der Common Unit mit meist einmal monatlichen Sitzungen in Brüssel nicht bewältigt werden können und es einer zentralen institutionellen Struktur bedarf, um die operative Zusammenarbeit weiter zu stärken. Es entstand der Plan, eine europäische Grenzschutzagentur einzurichten. So beschloss der Rat am 26. Oktober 2004 die Errichtung der ‚Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union‘ (Frontex).“⁸

II. Die Vernetzungsmaschine

Integrierter Grenzschutz

Die Bandbreite der Aufgabenfelder der Common Unit vermittelt eine leise Ahnung, welche Institutionen in den „integrierten Grenzschutz“ der EU eingebunden werden sollen. Schon auf nationaler Ebene sind verschiedene Behörden mit der Kontrolle der Grenzen beauftragt: zunächst der Grenzschutz sowie der Zoll, mit der Verlagerung der Grenzkontrollen ins Hinterland aber auch die Behörden und Polizeien der einzelnen Länder sowie die Gesundheits- und Veterinärämter. In den Mitgliedsstaaten gibt es zudem verschiedene Forschungseinrichtungen, welche die illegale Migration zu analysieren suchen und „Risikoanalysen“ anfertigen. Solche Institutionen wurden zwischenzeitlich auch auf europäischer Ebene geschaffen. Diese Parallelität von Institutionen betrifft auch Forschungseinrichtungen, die Technologien zur Überwachung der Grenzen oder „Dokumentensicherheit“ entwickeln und Ermittlungsbehörden wie das BKA auf nationalstaatlicher Ebene oder EUROPOL im Rahmen der EU, die grenzüberschreitend gegen Organisierte Kriminalität und Menschenhandel vorgehen. Unter „integriertem Grenzschutz“ wird aber von den Sicherheitsbeamten noch viel mehr ver-

standen, beispielsweise die Einbindung von zivilen und militärischen Satellitendaten, die in den verschiedenen nationalen Satellitenzentren und EU-Erdbeobachtungsprogrammen gesammelt werden. Zur Aufklärung und auch für den Grenzschutz selbst wird in den operativen Einsätzen unter Leitung von Frontex auch auf militärische Strukturen wie Aufklärungsflugzeuge zurückgegriffen. Für die Erstversorgung aufgegriffener MigrantInnen, die nicht (unmittelbar) zurückgeschoben werden können oder sollen, werden zugleich humanitäre Organisationen und Einrichtungen des Katastrophenschutzes eingebunden. Da unter der „Sicherheit der Grenze“ auch die Möglichkeit verstanden wird, bereits eingereiste oder vorübergehend sesshaft gewordene Menschen außer Landes zu schaffen, umfasst der „integrierte Grenzschutz“ auch die Erleichterung von Abschiebungen.⁹ Da sich Piloten und reguläre Passagiere zunehmend weigern, Menschen gegen ihren Willen an Bord kommen zu lassen, werden hierfür mittlerweile ganze Flugzeuge gechartert, die dann in verschiedenen europäischen Städten Menschen abholen und deportieren.¹⁰ Ein Sprecher der Agentur beschreibt die Rolle von Frontex dabei: „Unsere Hilfestellung sieht so aus: Ein Mitgliedstaat informiert uns über einen bevorstehenden Retourflug und über freie Plätze an Bord. Wir verteilen die Information in den anderen Mitgliedstaaten unter Angabe der Destination und der Anzahl der freien Plätze. Dabei verwenden wir sowohl herkömmliche Kommunikationsmittel als auch das ICONet, ein neues, Internet-basiertes Netzwerk zum Informationsaustausch über Migration in Europa.“¹¹ Somit reicht die Vernetzungstätigkeit der Agentur bis in die Amtsstuben städtischer Ausländerbehörden, die sich über ICONet informieren können, wann ein Flug ansteht und sie in Vorbereitung der Abschiebung Pässe beschlagnahmen oder Menschen inhaftieren können. Zuvor hatte Frontex bereits eine Arbeitsgruppe für gemeinsame Abschiebungsmaßnahmen eingerichtet, einzelstaatliche Maßnahmen beobachtet und evaluiert und gemeinsame Standards entwickelt. Für das Jahr 2007 nahm sich die Behörde die Organisation von fünf bis sechs gemeinsamen Abschiebeflügen vor und veranschlagte dafür Kosten in Höhe von 300.000 Euro.¹²

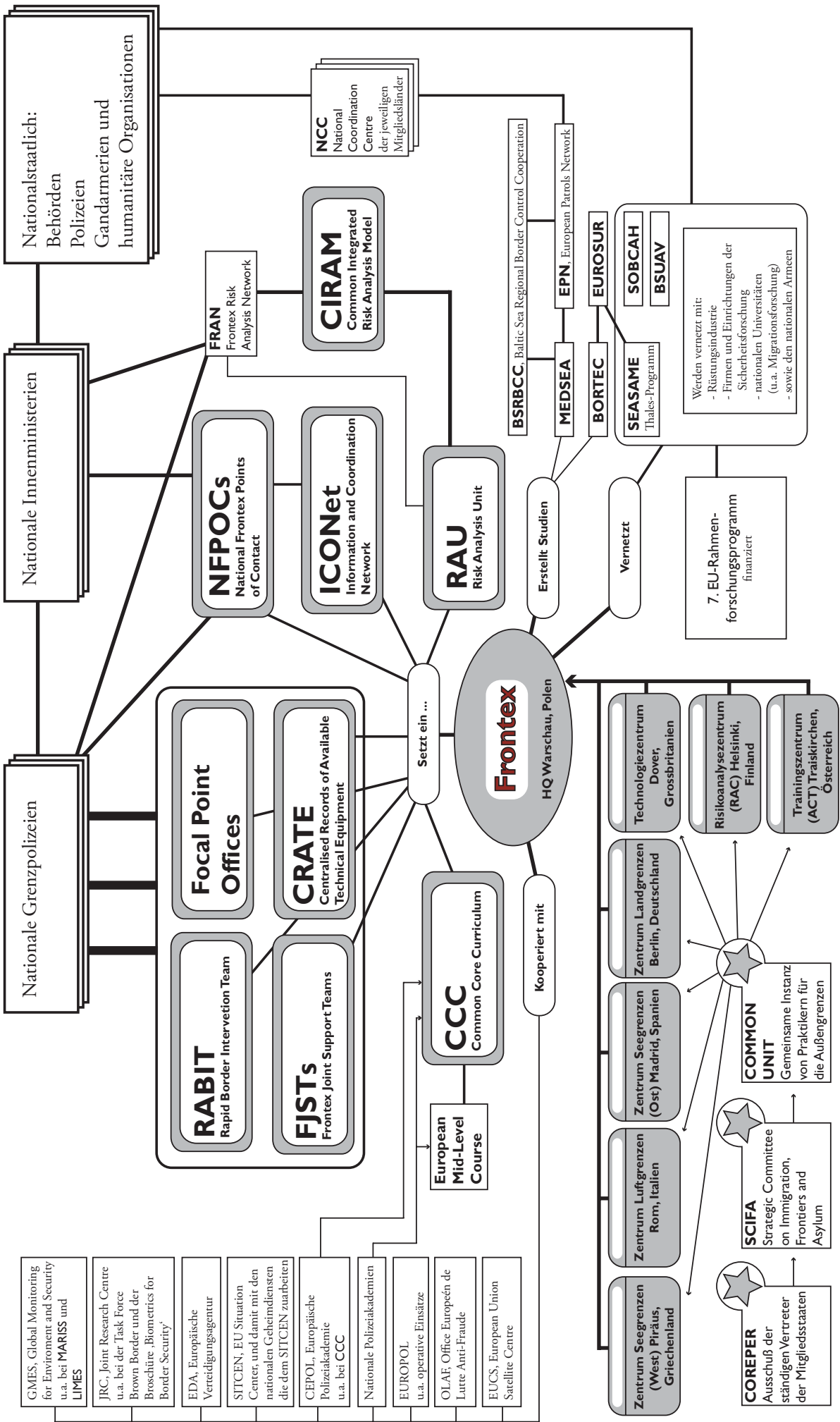
Weitere Beispiele der Vernetzung

Der Europäische Rat vom Dezember 2005 beauftragte Frontex, ein System zur lückenlosen Überwachung des Mittelmeerraumes sowie ein Netzwerk für die Effektivierung nationalstaatlicher Seekontrollen zu ent-

wickeln. „Ein solches Patrouillennetz würde nach Auffassung der Kommission einen echten zusätzlichen Nutzen bringen und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Patrouillen zeitlich aufeinander abzustimmen, ihre zivilen und militärischen Kapazitäten zu bündeln und strategische und taktische Informationen in Echtzeit auszutauschen.“¹³ Daraufhin führte die Agentur zwei Machbarkeitsstudien, MEDSEA und BORTEC durch. Die Ergebnisse von MEDSEA, vorgestellt am 14.7.2006, waren durch die Studie eines privaten Unternehmens, CIVIPOL Conseil, aus dem Jahre 2003 weitgehend vorweggenommen: In ihrer Ist-Stand-Analyse kam MEDSEA zu dem Ergebnis, dass insgesamt 16 Ministerien und 24 Behörden Frankreichs, Griechenlands, Italiens und Spaniens in das Patrouillennetz eingebunden werden müssten.¹⁴ Hierzu gehören explizit auch die Verteidigungsministerien. Um kostengünstig eine möglichst hohe Kontrolldichte auf dem Mittelmeer zu erreichen, sollten die verschiedenen Behörden eines Mitgliedsstaates jeweils nationalen Koordinationszentren (NCC) unterstellt und regionale Kontaktstellen eingerichtet werden, die unter der Koordination von Frontex ihre Patrouillen in bestimmten Abschnitten ihrer Küstengewässer und auf hoher See aufeinander abstimmen und Beobachtungen - zumindest in der Theorie - in Echtzeit weiterleiten.¹⁵ Bei Bedarf sollen auch Drittstaaten zur Beteiligung an diesem Netzwerk aufgefordert werden. Die eingerichteten Zentren wiederum sollen bei operativen Einsätzen von Frontex auf See der Agentur zugleich als Einsatzzentrale dienen.

BORTEC zielte auf die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) ab. Die Erwartungen an Frontex in dieser Sache formulierte die Kommission der EU in ihrer Mitteilung an den Rat vom 30.11.2006: „In einer ersten Stufe könnte im Rahmen von EUROSUR darauf hingearbeitet werden, durch Verknüpfung der zurzeit an den südlichen Seeaußengrenzen genutzten nationalen Systeme Synergien zu schaffen. In einer zweiten Stufe sollte das System dann allerdings aus Kostengründen die nationalen Überwachungssysteme an den Land- und Seegrenzen schrittweise ersetzen und u. a. eine Kombination aus europaweiter Radar- und Satellitenüberwachung, die den derzeitigen Entwicklungen im Rahmen von GMES (Global Monitoring for Environment and Security - Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung) Rechnung trägt, umfassen. Dabei werden EUROSUR die auf nationaler und europäischer Ebene mit ähnlichen Überwachungssystemen gesammelten Erfahrungen

Bestens vernetzt: FRONTEX



zugute kommen. Untersucht werden sollte auch, ob aus europäischen Überwachungssystemen in anderen Bereichen Synergien gezogen werden können.¹⁶ GMES ist nach eigenen Angaben „eine Europäische Initiative [genauer eine Initiative der Kommission und der European Space Agency (Anm. des Autors)] die uns mit den Werkzeugen versorgen soll, um unsere Umwelt zu verbessern und unseren Planeten sicher und gesund zu halten“, „ein Dienst für europäische Bürger, um ihre Lebensqualität hinsichtlich Umwelt und Sicherheit zu verbessern“.¹⁷ GMES sammelt Daten der europäischen Erdbeobachtungssatelliten um Rohstoffe zu kartografieren, in „Notfällen“ „Katastrophenhilfe“ zu erleichtern und Voraussagen über das Eintreten von bestimmten Ereignissen wie Wirbelstürmen oder Fluchtbewegungen zu treffen. Zwei ihrer zahlreichen Programme, MARISS und LIMES zielen auch auf den Grenzschutz ab. LIMES soll die Überwachung von Booten auf See aber auch der Landgrenzen und so genannter kritischer Infrastrukturen im Inland sowie die „Verteilung der Bevölkerung entsprechend der vorhandenen Ressourcen“ im Falle einer humanitären Katastrophe unterstützen. MARISS ist explizit für die Kontrolle clandestiner Migration auf See vorgesehen. An beiden Projekten wollte sich Frontex 2007 nach seinem Arbeitsprogramm für das laufende Jahr im Rahmen seiner Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten (F&E) beteiligen.

Die BORTEC-Studie ist unveröffentlicht, liegt aber offensichtlich dem Rüstungsunternehmen Thales vor, das sich mit einem Projekt SEASAME beim EU-Forschungsrahmenprogramm 7 (FRP7) beworben hat. Dieses Projekt soll mit den Ergebnissen der BORTEC-Studie „völlig übereinstimmen“ und sieht vor, die nationalen Überwachungstechnologien in drei Phasen zu erfassen, aufzurüsten und kompatibel zu machen und die dort gesammelten Daten zuletzt zu einem „permanenten und umfassenden Lagebild“ zusammenzufassen. Hierzu hat Thales ein „Green Paper Thales's Contribution to the Consultation Process on Maritime Safety and Security (MSS)“ verfasst.¹⁸ Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2008 ist unter „Migration Package“ eine Mitteilung vorgesehen, mit der die Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems in drei Phasen vorgeschlagen wird.¹⁹ Die genannten Phasen entsprechen denen des SEASAME-Programms.

Im F&E-Bereich nahm sich die Agentur für 2007 vor, halbjährlich zwei Seminare mit Forschern und Anbietern von Sicherheitstechnologie zu veranstalten, vier Studien zur F&E im Bereich Grenzschutz zu

erstellen, Mitteilungen über die Funktions- und Einsatzfähigkeiten einzelner Technologien für die Behörden der Mitgliedsstaaten zu verfassen, neue Technologien in Pilotprojekten zu testen und eine Machbarkeitsstudie zur Vernetzung einzelstaatlicher Universitäten und ihrer Forschungen im Bereich des Grenzmanagements durchzuführen. Für all diese Aktivitäten im Bereich F&E stellt die Agentur fünf Beschäftigte und 250.000 Euro zur Verfügung.²⁰ Diese vergleichsweise bescheidene Summe mag einen Eindruck davon vermitteln, dass hier wirklich nur exemplarisch Projekte und Tätigkeitsfelder vorgestellt wurden: Weitaus mehr Ressourcen wurden für konkrete Projekte zur Überwachung der Land-, See- und Luftgrenzen sowie zur Erarbeitung gemeinsamer Trainingsprogramme mobilisiert. Neben dem Bereich F&E sind Frontex-Beamte mit der Klärung von Rechtsfragen, mit der genannten Koordination von Abschiebungen, mit der Aushandlung von Rücknahmeabkommen und mit der Erstellung von „Risikoanalysen“, also der Erforschung der Migrationsrouten, betraut. Sie bringen dabei selbst wenig Ressourcen ein. Auch in diesen Bereichen besteht die Tätigkeit der Frontex-Mitarbeiter überwiegend in der Vernetzung bestehender nationaler und internationaler Institutionen. Nur zwei Frontex-Mitarbeiter mit einem Budget von 100.000 Euro waren beispielsweise für die Koordination des von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Materials und der für die Rapid Border Intervention Teams (RABITs) zugesicherten Beamten sowie die Erarbeitung von Einsatzregeln für diese vorgesehen.²¹

Einsätze als praktische Übung

Neben der Einrichtung eines Zentralregisters des von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Materials, der so genannten Toolbox (CRATE), und der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die gemeinsamen schnellen Grenzschutztruppen RABITs wurde der Schwerpunkt der Tätigkeit von Frontex bislang meist insbesondere in den operationellen Einsätzen vor Malta und Lampedusa sowie den Kanaren gesehen. Vor allem der (ausbleibende) Erfolg der Operationen auf hoher See wurde zum Gradmesser ihrer Wirksamkeit nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch im Europäischen Parlament.²² Der Rückgang der Anlandungen um ein bis zwei Drittel während dieser Einsätze macht zwar deren kurzfristige Effekte quantifizierbar, nicht jedoch den Nutzen, den sie als praktische Übungen beim Aufbau einer neuen Sicherheitsarchitektur haben. Hier können nicht nur die neuen nationalen Koordinationszentren

getestet, sondern zugleich das Zusammenspiel zwischen humanitären, polizeilichen und militärischen Organisationen mehrerer Mitgliedsstaaten einstudiert werden. Diese unterliegen bisher vollständig unterschiedlichen Befehlsketten, Logiken und Zielsetzungen, die nun vereinheitlicht werden. Polizei und Militär beispielsweise sind es gewohnt, auf je unterschiedliche Weise ihren Funkverkehr zu verschlüsseln. Für die gemeinsamen Einsätze im Mittelmeer hingegen soll die Informationsübertragung, beispielsweise von militärischen Aufklärungsflugzeugen zu Schiffen der Guardia Civil, der Küstenwache und dem Roten Kreuz, multinational und in Echtzeit erfolgen.

Auch der Einsatz neuer Geräte kann hier geprobt werden. Bis April wurde von den Mitgliedsstaaten die Bereitschaft erklärt, Frontex bei Bedarf neben 116 Schiffen, 27 Hubschraubern, 21 Flugzeugen und 23 Fahrzeugen auch 56 Thermal- und Infrarotkameras, 33 mobile CO₂-Detektoren, acht Herzschlag-Detektoren und einen passiven Bildgeber für Millimeterwellen zur Verfügung zu stellen.²³

Einer der ersten „operativen Einsätze“ von Frontex, die Mission Hera I, verdeutlicht diesen Trainingscharakter. Von der Medienlandschaft wurde Hera I, die am 17.7.2006 begann, im Allgemeinen als eine Art Seeblockade der Kanaren vor „Cayucos“ mit afrikanischen MigrantInnen dargestellt. Der Frontex-Exekutivdirektor Laitinen hielt sich damals überwiegend bedeckt und erklärte die ausbleibenden Erfolge damit, die Operation befände sich noch in der Vorbereitungsphase. Tatsächlich bestand die erste Phase der Hera-Mission darin, dass drei „Expertengruppen“ mit neun bis elf Beamten aus insgesamt sechs Mitgliedsstaaten (Deutschland, Italien, Frankreich, Portugal, UK, Niederlande) nacheinander die Inseln besuchten und den spanischen Behörden bei der Identifikation der bereits angelandeten MigrantInnen behilflich waren, um ihre Rückschiebung zu ermöglichen (6076 wurden tatsächlich abgeschoben, überwiegend nach Marokko, Senegal, Mali, Gambia and Guinea). Außerdem wurden die MigrantInnen zu ihren Reiserouten befragt, was zu Verhaftungen von „Schleppern“ in Senegal führte. Zeitgleich mit der Operation Hera I begann das spanische Verteidigungsministerium seine Operation Noble Centinela zur Überwachung der Küsten und der See, um das spanische Innenministerium beim „Kampf gegen die illegale Migration“ zu unterstützen. Am 11.8.2006 begann Hera II, bestehend aus spanischen, italienischen und portugiesischen Schiffen, spanischen Helikoptern,

einem italienischen und einem finnischen Flugzeug. Bis zum Ende der Mission am 15.12.2006 wurden nach Angaben von Frontex 3.887 „illegale Migranten“ in 57 Booten vor der afrikanischen Küste angehalten und umgelenkt, geschätzte 5.000 weitere seien noch auf afrikanischem Boden daran gehindert worden, in See zu stechen. Mit welchen Mitteln und auf welcher Rechtsgrundlage dies geschah, darüber macht die Agentur eben so wenig Angaben wie über das weitere Schicksal der MigrantenInnen. In beiden Phasen der Hera-Mission sei es nach Angaben von Félix Arteaga vom privatwirtschaftlichen Strategie-Thinktank Real Instituto Elcano (dessen Kuratorium aus Ministern der Regierung, Vertretern der „Opposition“ und der Rüstungsindustrie besteht) weniger darum gegangen, dass Frontex die spanischen Behörden instruiert hätte, sondern im Gegenteil: die spanischen Behörden hätten ihre Erfahrungen an die Agentur und die internationalen Grenzschützer weitergegeben.²⁴

Gleichzeitig und sicher nicht unabhängig hiervon schuf die spanische Regierung am 10.10.2006 in der Hauptstadt der autonomen Region der Kanarischen Inseln, Las Palmas, ein „Regionales Koordinationszentrum für die Kanaren“ (Centro de Coordinación Regional de Canarias, CCRC) und unterstellte es der Guardia Civil. Dort sind zwanzig Mitarbeiter aus den verschiedenen Behörden untergebracht, die mit dem „Kampf gegen die illegale Migration“ zu tun haben. Aufgabe des Zentrums ist es, „Informationen zu zentralisieren und zu verteilen“, Einsätze der Marine, des Zolls und der Polizei zu koordinieren und als Kontaktstelle zu Frontex zu dienen: „Unter den vielen Einrichtungen, die es zu koordinieren gilt, sind Polizeikräfte im auswärtigen Dienst, Marineflugzeuge der Armee und von Frontex, nationale Polizeieinheiten, der Zoll und eine große Bandbreite an Einrichtungen für die Aufnahme von Immigranten, maritime Rettungsdienste und das Rote Kreuz sowie andere Organisationen, die humanitäre Hilfe leisten.“²⁵ Mittlerweile beteiligen sich auch die spanischen Katastrophenschutzbehörde CECOES und GIES am CCRC.²⁶

III. Die verschwommenen Grenzen der Staaten und des Rechts

Die verschwommenen Grenzen der Frontex-Agentur

Das Logo der Frontex-Agentur besteht aus den zwölf kreisrund angeordneten Sternen der EU-Flagge. Rechts unten wird einer dieser Sterne von einem blauen Kreis umschlossen, dessen Mittelpunkt deutlich außerhalb des Sternkreises liegt.

Von links oben nach rechts unten verläuft eine geschwungene grüne Linie, die größtenteils außerhalb des Sternkreises und auch des blauen Kreises liegt, aber auch ein Stück innerhalb des Sternkreises verläuft. Die Symbolik dieses Logos offenbart das Raumverständnis der Agentur: Die Grenze ist keine klare Linie und zu ihrem „Schutz“ muss sowohl weit außerhalb als auch innerhalb der EU agiert werden. Der stellvertretende Exekutivdirektor von Frontex, Gil Arias, hat Mitte Februar 2007 auf dem von der „Verlagsgruppe Behördenspiegel“ organisierten europäischen Polizeikongress das vierstufige Modell der Zugangskontrolle von Frontex erläutert: Die erste Stufe findet bereits in Drittstaaten bspw. durch Verbindungsbeamte, Kooperations- und Rücknahmeabkommen statt. Die zweite Stufe wird „Across the Border“ genannt und bezeichnet die Kooperation mit den Nachbarstaaten der EU. Erst mit der dritten Stufe („At the Border“) sind Kontrollen an den eigenen Außengrenzen gemeint und die vierte Stufe findet zuletzt im „Freizügigkeitsraum“ der EU statt.²⁷

Tatsächlich fand ein bedeutender Anteil der bislang von Frontex durchgeführten exekutiven Maßnahmen nicht an den Außengrenzen, sondern im EU-Binnenraum statt und zwar überwiegend an den Flughäfen: Im Rahmen der Operation ZEUS wurden Angestellte von Flug- und Schifffahrtlinien überprüft, die Operation NIRIS richtete sich gegen Reisende aus Indien und China an baltischen Flug- und Seehäfen, Operation HYDRA hingegen auf 22 europäischen Flughäfen ausschließlich gegen Reisende aus China. AMAZON I+II beinhalteten auf neun Flughäfen Westeuropas intensive und multilaterale Kontrollen von Reisenden aus Lateinamerika und AGELAU in Kooperation mit EUROPOL die minderjähriger Passagiere an 27 europäischen Flughäfen.²⁸

An den Außengrenzen zu Russland, Belarus, der Ukraine und Slowenien, aber auch an den Binnengrenzen zwischen Deutschland und Polen, Österreich und Ungarn sowie Slowenien und Italien hat Frontex „neuralgische Grenzübergänge“ (Focal Points) identifiziert und Gastbeamte aus anderen (Mitglieds-)Staaten in „Focal Points Offices“ stationiert, um die Kontrolle zu intensivieren und „Best Practices“ zu überliefern. Auch die Frontex Joint Support Teams (FJST), bestehend aus „Grenzschutz-Experten“ mehrerer Mitgliedsstaaten, die je für eine Grenzregion zuständig sind, werden von Arias überwiegend jenseits der östlichen EU-Außengrenzen verortet.²⁹

Neben den sechs für die Landgrenzen zuständigen FJST (LI-6) existieren sieben (SI-7), welche die Seegrenzen vor Norwegen, in der Ostsee, dem Schwarzen Meer und im Mittelmeer bis weit vor die Küsten Libyens und Ägyptens absichern sollen. Das für die Luftgrenzen zuständige FJST (AI) hingegen ist mitten im „Freizügigkeitsraum“ im deutsch-österreichisch-tschechischen Grenzgebiet angesiedelt. Die FJST in Verbindung mit den Focal Point Offices an den Grenzen sind aufgrund ihres institutionellen, spezialisierten und regional gebundenen Charakters tatsächlich viel eher die Keimzelle einer institutionalisierten gemeinsamen EU-Grenzpolizei zu sehen als die RABITs, die ad hoc, auf Anfrage eines Mitgliedsstaates im Falle und für die Dauer einer konkreten Ausnahme- und Notsituation aus Beamten der Mitgliedsstaaten zusammengestellt werden. In Ihrem Arbeitsprogramm für 2008 sieht die EU-Kommission allerdings eine „Überprüfung der Möglichkeiten eines Europäischen Systems von Grenzschützern [...] insbesondere“ auf der Grundlage einer Evaluierung der RABITs vor.³⁰

Im Ausland hat sich die Agentur vorgenommen, ein „verlässliches, erreichbares, ausgeglichenes und effektives Netzwerk mit den zuständigen Behörden in Drittstaaten“ aufzubauen und zu pflegen.³¹ Nach Auffassung der Kommission soll Frontex „die technische Zusammenarbeit erleichtern und mit Drittländern, insbesondere den Nachbar- und Kandidatenländern, die nötigen Vereinbarungen treffen.“³² Solche Vereinbarungen strebte die Agentur im Jahre 2007 mit Russland und der Ukraine, den nordafrikanischen Staaten und denen des westlichen Balkans, mit Moldawien und Georgien sowie China, Pakistan, Indien, Kanada und den vereinigten Staaten an.³³ Wie diese Abkommen zu Stande kommen, darauf weist der kürzlich öffentlich gewordene Bericht einer von Frontex organisierten „Technischen Mission nach Libyen“ Ende Mai/Anfang Juni hin, an der neben vier Mitarbeitern der Agentur auch je ein Beamter Italiens und Maltas teilnahmen.³⁴ Begleitet wurde die Delegation für die gesamte Dauer des Aufenthalts von General El Hadi Muftah Abou Ajela vom Verteidigungsministerium, der als primärer Ansprechpartner diente, zu einem Besuch bei Frontex eingeladen wurde und dessen Gastfreundschaft im Bericht explizit gelobt wird. Nach je einem Treffen mit den europäischen Botschaftern in Libyen und Vertretern der zuständigen libyschen Ministerien bestand die Mission überwiegend aus „Field Trips“, von denen vier an die Südgrenzen Libyens führten und nur

einer an die Mittelmeerküste, von der aus sich MigrantInnen in die EU aufmachen. Ziel der Mission war es, Informationen und Statistiken über die Transitmigration durch Libyen zu sammeln und eine bessere Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden zu erreichen. Unter anderem die Beteiligung libyscher Beamter an der Operation Nautilus und einem Focal Point Office wurde angeboten. Die Erfolge der Mission in dieser Hinsicht waren gering: Libyen war nicht einmal bereit, einen Ansprechpartner zu nennen, falls im Rahmen von Nautilus die Unterstützung (sprich: Rücknahme) Libyens erforderlich wäre. Auch eine Entsendung von Beamten kam nicht zu Stande. Die freundliche Kooperationsunwilligkeit Libyens hatte ihre Ursache insbesondere darin, dass die EU nach Auffassung der libyschen Behörden früheren Versprechungen nicht gerecht geworden sei und noch nicht ausreichend technische Ausrüstung geliefert hätte, um wirksam gegen illegale Migration vorzugehen. Die Vertreter der Agentur versuchten in diesem Kontext klarzustellen, dass Frontex nicht gleichzusetzen sei mit der EU und die Kooperation zwischen Frontex und Libyen „vollständig getrennt von den vorangegangenen Beziehungen zu EU-Institutionen und der politischen Ebene“ zu sehen sei. Gleichwohl finden sich im Bericht Empfehlungen, wie ein Ersuchen um technische Ausrüstung an die EU formuliert sein müsste und welche Rahmenbedingungen förderlich wären, damit die EU dem Ersuchen nachkommt: unter anderem eine bessere Koordinierung zwischen den zuständigen libyschen Behörden und ein besserer Informationsaustausch mit dem Militär.

Dennoch dürfte die Mission praktischen Nutzen gehabt haben. So erfuhren die europäischen Beamten, dass die Sicherung der libyschen Südgrenze in drei Stufen erfolgt: den äußeren Ring kontrolliert das Militär, den mittleren das Militär und die Polizei gemeinsam und den inneren die lokale Polizei. Als Konsequenz empfiehlt der Bericht der Kommission die Einrichtung einer „Task Force“ aus europäischen und libyschen Experten, Frontex und dem von der Kommission gegründeten gemeinsamen Forschungszentrum JRC³⁵, die „einen frischen Blick auf die Kontrolle der braunen Grenze [Wüstengrenze] werfen soll“. Obwohl, wie es in dem Bericht an anderer Stelle heißt, diese „keinen Vergleich mit irgendeiner geographischen Region in der EU zulässt“. Dies kann in zweierlei Weisen interpretiert werden, die vermutlich beide zutreffen. Erstens kann es bedeuten, dass Frontex auch weit jenseits der EU-Außengrenzen in das Grenzmanagement anderer

Staaten eingreifen will. Zudem ist allerdings anzunehmen, dass die Kooperation zweitens nützliche Erkenntnisse auch für den eigenen Grenzschutz bringen soll. Der Bericht charakterisiert die braune Grenze folgendermaßen:

„Grenzkontrolle und -management eines solch weitläufigen und unzugänglichen Gebietes kann nicht gewährleistet werden, indem existierende EU-Standards angewandt werden und es ist notwendig, einen neuen Ansatz zu entwickeln, um festzustellen, wie man eine bessere Kontrolle umsetzen kann. Die Landgrenzen im Süden Libyens entsprechen nicht den grünen Grenzen der EU. Angesichts des Fehlens einer klaren Grenzlinie und der Größe des Geländes werden feste Grenzposten eine begrenzte Rolle bei der Kontrolle illegaler Migration spielen. ... Um die Kontrollen einer ausgedehnten Wüstenregion zu verbessern, mag etwas Vorstellungsvermögen nötig sein, vielleicht indem man die Wüste eher als ein Meer betrachtet - als ein braunes Meer - anstatt eines Landgebietes.“

Warum Frontex das Meer so liebt

Tatsächlich ist das Konzept stationärer Grenzposten an klaren Grenzlinien ohnehin veraltet. Neben den immensen Personalkosten für eine solche Grenzsicherung in Zeiten regen internationalen Handels und Transits sprachen insbesondere die wirtschaftlichen Schäden durch die Dauer der Grenzabfertigung für eine Aufhebung der regulären Grenzkontrollen. In der Diskussion um den Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen wurde in mehreren Gutachten (bereits in Bezug auf die Schweizer Grenzkontrollen vor dem Schengen-Beitritt) festgestellt: „Die Grenzkontrollen in der heutigen Situation sind nicht – wie zuweilen angenommen wird – ein dichter Kontrollgürtel entlang der Grenze, sondern sie beschränken sich mit Bezug auf den Betrieb rund um die Uhr auf insgesamt lediglich 30 Grenzübergänge, die besonders rege benützt werden. 73 weitere Grenzübergänge sind nicht rund um die Uhr besetzt. Aufgrund der Personalknappheit ging das Grenzwachtkorps schon vor einiger Zeit dazu über, mobile Kontrollen im Grenzraum durchzuführen [...] Die Durchführung nationaler Ersatzmassnahmen in Ergänzung zu den verstärkten Kontrollen an den Aussengrenzen, sind vom Schengener Durchführungsübereinkommen nicht vorgeschrieben. Alle Schengen/Dublin-Mitgliedstaaten führen jedoch solche Kontrollen durch. Es handelt sich um mobile Kontrollen im Landesinnern, welche gezielt, je nach Lage, gestaltet werden können. Einige Staaten haben eine Zone

entlang der Landesgrenze festgelegt, innerhalb welcher lagebedingt mobile Kontrollen durchgeführt werden. In Deutschland zum Beispiel wurde ein Grenzraum von 30 km von der Grenze entfernt festgelegt. In anderen Ländern, wie Frankreich oder Italien, ist der Abstand von der Grenze nicht genau definiert. Wiederum andere Länder wie Österreich führen verstärkte Kontrollen nicht nur in Grenznähe, sondern im ganzen Staatsgebiet durch, hauptsächlich an den grossen Durchgangachsen. Gespräche mit Vertretern der Schengen/Dublin-Staaten haben ergeben, dass diese Kontrollen – im Vergleich zu den früheren stationären Kontrollen – effizienter sind, weil sie gezielter sind und sich besser auf die Bedrohungslage ausrichten.“³⁶ Insofern ist einem anderen Gutachten zuzustimmen, wenn es zu dem Schluss kommt: „Berücksichtigt man das Zusammenwirken all dieser Massnahmen, so wird ersichtlich, dass die Grenzkontrollen nicht wirklich abgebaut, sondern vielmehr durch geeignete, moderne Ausgleichsmassnahmen ersetzt werden. Die physische Aufhebung der traditionellen Grenzkontrollen auf der Grenzlinie sind daher weniger als Grenzkontrollabbau, sondern vielmehr als Grenzkontrollumbau zu sehen.“³⁷

Dieser Grenzumbau macht sich vor allem durch eine nahezu undefinierte Ausdehnung des Grenzraumes, durch die Verlagerung der besonderen Kontrollbefugnisse, die an Grenzen gelten, nach Innen und Außen bemerkbar.

Während die Ausweitung der Kontrollbefugnisse nach Innen auf einer - wenn auch oft vagen - nationalen Rechtssetzung beruhen, werden sie jenseits der Außengrenzen schlicht angeeignet oder durch Kooperationsabkommen mit häufig autoritären Regimen ermöglicht. Eine besondere Rolle spielen dabei die Tätigkeiten von Frontex auf (Hoher) See. So findet nach Auffassung des BMI „[d]as Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention [...] nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriales Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung“.³⁸ Da sich das Zurückweisungsverbot jedoch zugleich auch aus dem Verbot der Folter in anderen internationalen Abkommen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UN-Antifolterkonvention, Europäische Menschenrechtskonvention) ergibt, wird durch diese Aussage im Grunde die Gültigkeit der Menschenrechte auf See generell geleugnet und mit ihnen auch die Gültigkeit internationaler Verträge. Diese, insbesondere das internationale Seerechtsübereinkommen (SRÜ) sehen auch gar keine Möglichkeit der Zurückweisung

auf Hoher See vor, da die Schiffe dort nur der Rechtssprechung ihres Flaggenstaates unterliegen und kein Staat das Recht hat, Zwang auszuüben.

Die Staatenpraxis auf Hoher See sieht hingegen schon immer anders aus.

Die verschwommenen Grenzen der Rechtsstaatlichkeit

Die Grenze der nationalstaatlichen Souveränität lässt sich auf See kaum festlegen. Nicht nur, weil dort „alles fließt“,³⁹ sondern auch, weil das „neue“ UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (in Kraft getreten: 1994) eine graduelle Abnahme der Souveränität des Küstenstaates mit zunehmender Entfernung von dessen Landfläche vorsieht. Was die tatsächlichen hoheitlichen Befugnisse auf See angeht, kann das SRÜ die komplexen sich ergebenden Problemlagen keinesfalls eindeutig klären.⁴⁰ Auch hier ergeben sich weite Spielräume für die Staaten, Befugnisse für sich in Anspruch zu nehmen. Inwieweit sie dabei Erfolg haben, hängt dann letztlich von der internationalen Kräftekonstellation ab.⁴¹ In der Praxis fallen Macht und Recht auf dem Meer nahezu ineinander. Zudem wurde das Mittelmeer theoretisch in der Folge der Terroranschläge vom 11.9.2001 in den Kriegszustand versetzt. Die Terroranschläge lösten damals den NATO-Bündnisfall aus, auf dessen Grundlage die StaNavForMed, die im Mittelmeer bereitstehenden NATO-Marinekräfte, für den Einsatz Active Endeavour aktiviert wurden. Dieser begann am 26.10.2001 als Teil des „Krieg gegen den Terror“ und besteht bis heute in der Überwachung der zivilen Schifffahrt durch die Marine der NATO-Staaten im Mittelmeer.

Insgesamt hat das SRÜ von 1982 die Souveränität der Staaten massiv ausgedehnt, ohne dass deren Beschränkungen klar geregelt wären. Vom „freien Meer“, welches allen gehört und auf dem niemand herrscht ist in vielen Regionen nichts übrig geblieben. Das SRÜ sieht beispielsweise eine „Anschlusszone“ vor, in welcher die Staaten zwar keine Regelkompetenz haben - ihre Gesetze also nicht gültig sind - sie aber exekutive Befugnisse haben, um bevorstehende Rechtsübertritte auf ihrem Territorium zu verhindern oder bereits begangene zu ahnden. Man könnte meinen, dass Frontex genau in dieser „Zone“ aktiv ist. Jedenfalls scheint das Rechtsverständnis der Agentur von dieser abgeleitet zu sein. Die Migrationen in die EU werden - und zwar bereits bevor sie stattgefunden haben - für „illegal“ erklärt und bekämpft: präventiv und extritorial.

Wolfgang Reinhard fasst die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit folgendermaßen

zusammen: „Grundlegend für den [...] voll entwickelten Rechtsstaat ist die Justizgewährung einschließlich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen staatliches Handeln [...] Der Staat haftet außerdem gegenüber Betroffenen für die Folgen und Maßnahmen seiner Organe. Kompetenzen und Verfahrensregeln der Verwaltung müssen bekannt und transparent sein. Die vom Verwaltungshandeln Betroffenen sind durch Anhörung zu beteiligen. Gesetze wie Verwaltungsentscheidungen müssen präzise sein und Bestand haben; Rückwirkung ist in der Regel auszuschließen. Der Einsatz staatlicher Mittel hat den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.“⁴² Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die Funktionsweise der Frontex-Agentur diesen Prinzipien widerspricht. Zugespielt könnte angenommen werden, dass die Funktion von Frontex darin besteht, diese Prinzipien zu überwinden. Hierfür spricht zumindest das Verhalten der deutschen Regierung, welche zwar bei jeder Gelegenheit beteuert: „Die Bundesregierung setzt sich für die Stärkung von Frontex ein“,⁴³ zugleich aber vorgibt, über deren Aktivitäten nicht besser unterrichtet zu sein, als die Öffentlichkeit.⁴⁴ Sie verweigerte weitgehend die Beantwortung einer kleinen Anfrage zu Frontex mit der Begründung: „Die Europäische Grenzschutzagentur hat ... eine eigene Informations- und Datenhoheit und steht gegenüber den Mitgliedstaaten nicht in einer Informationspflicht bzw. Pflicht zur Datenweitergabe. Informationen, die interne Ablaufprozesse der Agentur oder Kooperationen mit anderen Mitgliedstaaten betreffen, liegen nicht in der Zuständigkeit der Bundesregierung.“⁴⁵

Ähnlich verhält es sich beim Europäischen Parlament, welches in offensichtlicher Unkenntnis der Tätigkeiten von Frontex⁴⁶ jährlich einem erhöhten Budget für die Agentur zustimmt. Weder Rechtsgrundlage noch Verantwortlichkeiten der bei Frontex eingesetzten Beamten sind also bekannt. Eben sowenig besteht eine parlamentarische Kontrolle der Behörde.

Wolfgang Reinhardt sei noch um ein weiteres Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ergänzt: Die erlassenen Gesetze müssen in einem gewissen Maße dem Rechtsempfinden, den Gebräuchen und Sitten der Bürger entsprechen. Denn „[w]enn gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden, liegt das zumeist eher an Mechanismen informeller sozialer Kontrolle als der Intervention offiziell bestellter Gesetzeshüter.“⁴⁷ Widersprechen die Gesetze jedoch dem allgemeinen Rechtsempfinden, tritt der Staat lediglich repressiv in Erscheinung und wirkt damit eher, wie eine Besatzungsmacht. Oder

aber selbst seine Organe ignorieren die Gesetze, handeln ihnen zuwider und „drücken gelegentlich ein Auge zu“. Genau dies ist zweifellos an Grenzen häufig der Fall, insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten, deren Grenzen nun EU-Außengrenzen sind und traditionelle Verbindungen durchschneiden. Der Schengen-Kodex wurde diesen Ländern als Bedingung für die Mitgliedschaft übergestülpt. All die gemeinsamen Lehrpläne und Einsätze, die Vermittlung von „Best Practices“ und zentral erarbeitete Risikoanalysemodelle, die das tradierte Wissen der jeweiligen Grenzschrützer ersetzen sollen, zielen auch hierauf ab: Die einzelnen Grenzschrützer ersetzbar zu machen und die „gewachsenen Grenzregimes“ neuen und zentral erarbeiteten Praktiken zu unterwerfen, um der „Autonomie der Migration“ endlich Herr zu werden.

Anmerkungen

¹ Diederichs, Otto: TREVI - Geheimkabinett für Sicherheit und Ordnung, http://www.nadir.org/nadir/initiativ/sanis/archiv/europol/kap_05.htm

² Hintergründe hierzu wurden vom Europarat aufgearbeitet, vgl. Marty, Dick: Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states, Committee on Legal Affairs and Human Rights, 2006

³ Artikel K.4 des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag).

⁴ Bostock, David: Coreper Revisited, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, 2002

⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union (COM 0233(2002) final)

⁶ Herko, Thomas/ Strondl, Robert: Europäische Grenzschutzagentur, in: Öffentliche Sicherheit 9-10/06, 2006

⁷ Zu den Aufgaben der Ad-hoc-Zentren etc.: Rat der EU: Work Programme of the ad-hoc Centres set-up in the framework of the Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union (5661/04), 2004

⁸ Herko, Thomas/ Strondl, Robert, 2006

⁹ vgl. Frontex work program 2007, u.a. abrufbar über die Seite www.statewatch.org, www.statewatch.org/news/2007/mar/eu-frontex-work-programme-2007.pdf, 2007

¹⁰ Zu Ursprüngen und Motivation gemeinsamer Rückführungen vgl. Kommission der EG: Mitteilung der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen (KOM(2002) 564 endgültig), 2002, sowie: Rat der EU: Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (2004/573/EG), 2004

¹¹ Rückkehrfonds für koordinierte Abschie-

bungsflüge, in: Der Standard, 10.10.2007

¹² Frontex work program 2007

¹³ Kommission der EG: Mitteilung der Kommission an den Rat - Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union (KOM(2006) 733 endgültig), 2006

¹⁴ Hohegger, Andreas: Patrouillen-Netz im Mittelmeer, in: Öffentliche Sicherheit 9-10/06, 2006

¹⁵ Carrera, Sergio: The EU Border Management Strategy - FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Document No. 261/ 2007, 2007

¹⁶ Kommission der EG: Mitteilung der Kommission an den Rat - Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union (KOM(2006) 733 endgültig), 2006

¹⁷ <http://www.gmes.info> (22.11.2007), zu den Hintergründen vgl.: Kommission der EG: Weißbuch - Die Raumfahrt: Europäische Horizonte einer erweiterten Union Aktionsplan für die Durchführung der europäischen Raumfahrt-politik (KOM (2003) 673 endgültig), 2003

¹⁸ Veröffentlicht auf www.statewatch.org, <http://www.statewatch.org/news/2007/jul/thales-migration.pdf> (22.11.2007), 2007

¹⁹ Kommission der EG: Commission Legislative and Work Programme 2008 (COM(2007) 640 final), 2007

²⁰ Frontex work program 2007

²¹ ebd.

²² Diese bewies sich u.a. beim „Public Hearing on Tragedies of Migrants at sea“ des LIBE-Ausschusses des EP am 3.7.2007. Vgl.: Marischka, Christoph: In die Einbahnstrasse der humanitären Tragödie, Telepolis, 6.7.2007

²³ Vortrag von Arias, Gil bei der Conference on European Migration Policy: Risks, Challenges and Opportunities am 7.5.2007 in Warschau

²⁴ Arteaga, Félix: Maritime Illegal Migration

Towards the European Union: The Command and Control Centre in the Canary Islands, <http://www.realinstitutoelcano.org> (22.11.2007), 2007

²⁵ Arteaga, Félix, 2007

²⁶ Ministerio de la Presidencia, Erklärung vom 9.3.2007, in: BOE nr. 65, 2007

²⁷ Beitrag von Arias, Gil auf dem Europäischen Polizeikongress, 29 -30.01.2008 in Berlin, Folien abrufbar unter: http://www.euro-police.com/pdf/arias_2007.pdf (22.11.2007)

²⁸ Zu den Operationen siehe http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operations/ (22.11.2007) sowie Glossar

²⁹ Beitrag von Arias, Gil auf dem Europäischen Polizeikongress, 29 -30.01.2008 in Berlin, Folien abrufbar unter: http://www.euro-police.com/pdf/arias_2007.pdf (22.11.2007)

³⁰ Kommission der EG: Commission Legislative and Work Programme 2008 (COM(2007) 640 final), 2007

³¹ Frontex work program 2007

³² Kommission der EG: Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen (KOM(2006) 402 endgültig), 2006

³³ Frontex work program 2007

³⁴ Hier, sowie im Folgenden: Bericht der „Frontex-led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya (28.5.-5.6.2007)“. Das Dokument ist nicht öffentlich, aber im Internet zu finden.

³⁵ Das JRC treibt Forschungen zur „Dokumentensicherheit“ voran, hat ein „Modell zur Untersuchung der Durchlässigkeit der EU Landgrenzen“ erarbeitet und gemeinsam mit Frontex eine Broschüre zum Stand biometrischer Informationssysteme bei Grenzkontrollen („Biometrics for Border Security“) erstellt.

³⁶ Projektorganisation zur Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz (USIS): Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III

³⁷ Economiesuisse: Bilaterale II: Dossier Schengen/Dublin - Vorteile für die innere Sicherheit und Wirtschaft, dossierpolitik Nr 34 (2004)

³⁸ Schily, Otto/ BMI: Effektiver Schutz für Flüchtlinge - wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration - Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika, vorgestellt auf der Pressekonferenz anlässlich des informellen Ministertreffens der europäischen Innen- und Justizminister in Newcastle am 9.9.2005

³⁹ so der Titel eines Grundlagenwerkes zum „Neuen Seerecht“ von Vitztum, Wolfgang/ Talmon, Stefan, Nomos 1998

⁴⁰ Vitztum/ Talmon 1998

⁴¹ Siehe exemplarisch zu internationalen Konflikten in der Folge des SRÜ von 1982: Ratter, Beate/ Sandner, Gerhard (Hrsg.): Territorialkonflikte im karibischen Meeresraum, Institut für Geographie der Universität Hamburg, 1993

⁴² Reinhard, Wolfgang: Geschichte des modernen Staates, C.H. Beck, 2007

⁴³ z.B. BT-Drucksache 16/6254

⁴⁴ BT-Drucksache 16/6254

⁴⁵ BT-Drucksache 16/1752

⁴⁶ Diese bewies sich u.a. beim „Public Hearing on Tragedies of Migrants at sea“ des LIBE-Ausschusses des EP am 3.7.2007. Zu diesem war auch der Exekutivdirektor von Frontex eingeladen, um von den Tätigkeiten zu berichten. Dieser blieb aber, ohne auf die Einladung zu reagieren, fern. Vgl.: Marischka, Christoph: In die Einbahnstrasse der humanitären Tragödie, Telepolis, 6.7.2007

⁴⁷ Griffiths, John: The Social Working of Anti-Discrimination Law. In: Loenen, Titia; Rodrigues, Peter R. (Hg.) Non-discrimination law: comparative perspectives. The Hague: Kluwer Law International, 1999, zit. nach: Cyrus, Norbert: Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland, Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg

Keine militärische Nutzung von Galileo!



Derzeit läuft der Kampf, wie das Satelliten-System Galileo finanziert werden soll. Der portugiesische Minister für nationale Verteidigung Nuno Severiano Teixeira hat im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) im Europäischen Parlament nun die Katze aus dem Sack gelassen: Er würde eine militärische Nutzung von Galileo begrüßen.

Einer geplanten Rettung des Satellitenprogramms Galileo durch eine auch militärische Nutzung ist entschieden entgegen zu treten. Wenn Galileo auch ein militärisches Projekt ist, bin ich ganz klar gegen Galileo. Welchen Sinn hätte ein weiteres

zivil-militärisches Satellitensystem, das von der EU statt von den USA betrieben wird, neben dem kostenlosen GPS?

Es wird immer offizieller: Mit Galileo soll ab 2011 die Vorherrschaft der USA bei satellitengestützter Navigation gebrochen werden. Im Unterschied zum US-amerikanischen GPS wird Galileo gerne als rein ziviles Projekt angepriesen, „welches aber durchaus eine militärische Nutzung ermöglicht und zulässt“, wie die bundeswehnahe Zeitschrift „Strategie und Technik“ (Nr. 9/2005) vermerkte.

Frankreich hat bereits beschlossen, seine Truppen mit den entsprechenden Emp-

fängern für Galileo auszurüsten. Auch die Bundeswehrführung wird die Chance nutzen, die der für „hoheitliche Aufgaben“ reservierte Galileo-Dienst bietet, um Truppen, Panzer, Kampfflugzeuge und Präzisionswaffen aus dem All zu lenken und mit Zieldaten zu versorgen.

Galileo wird bei einer auch militärischen Nutzung ein weiterer Schritt in Richtung einer Verbesserung der militärischen Kapazitäten der EU, die es ihr ermöglichen soll, auch unabhängig von USA und NATO Militäreinsätze weltweit zu führen. Dies ist entschieden abzulehnen.

Tobias Pflüger