



Das kommende Grenzregime?

Der Sommer der Migration, und die darauf folgenden schwerwiegenden Erschütterungen des europäischen Grenz- und Migrationsregimes, liegen nun fast drei Jahre zurück. Die Bewegungen der Fluchtmigration im Jahr 2015 hatten die Mechanismen der Migrationskontrolle und der europäischen Grenze, wie sie seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) entstanden sind, herausgefordert und vielfach überwunden. Eine Zusammenfassung der bisherigen Ereignisse von Bernd Kasperek.



Im Jahr 2015 wurde die europäische Außengrenze durchlässiger denn je zuvor, die Praxis der Registrierung kam zum Erliegen und das forcierte Verharren an der Außengrenze aufgrund des Dublin-Systems konnte nicht länger durchgesetzt werden. Das Ergebnis war eine selbstbestimmte Migration nach und durch Europa, die sich ihre eigenen Bedingungen schuf.

Der Beginn der Krise

Damit stellte der Sommer der Migration nur den Höhepunkt einer längeren krisenhaften Entwicklung des europäischen Grenzregimes dar, welche schon im Jahr 2011 ihren Ausgang nahm. Die Aufstände des arabischen Frühlings destabilisierten die direkte Nachbarschaft der Europäischen Union (EU) und führten zu einem Kollaps der Kollaboration zum

Es ging wohl eher um Aussicht, Kontrolle und sanften Zwang, geltende europäische Verfahren nun endlich umzusetzen

Zwecke der Migrationskontrolle im Mittelmeer. Weitreichende Gerichtsurteile hegten die brutale Praxis der Migrationskontrolle ein, und zwar sowohl im zentralen Mittelmeer, wo die bis dahin gängige Praxis der Pushbacks nach Libyen als illegal befunden wurde und deshalb eingestellt werden musste, als auch innerhalb des Dublin-Systems, welches sich nach 2011 nicht länger auf die Fiktion eines homogenen europäischen Asylsystems berufen konnte. Das Dublin-System musste auf die divergierenden Asylstandards innerhalb der EU reagieren, und die Aussetzung der Dublin-Abschiebungen nach Griechenland Anfang 2011 war nur der erste Schritt. Auch das Schengener System der abgeschafften Binnengrenzkontrollen wurde seit 2011 vermehrt durch Forderungen einzelner Mitgliedsstaaten, neue Formen von Grenzkontrollen einführen zu dürfen, unter Druck gesetzt.

Die sich langsam entfaltende Krise im Schengenraum stellte jedoch keine politische Priorität in der EU dar. Im Vordergrund stand die Bewältigung der Eurokrise, die alles verfügbare politische Kapital in der EU verschlang und gleichzeitig die Frage nach der zukünftigen Entwicklung der EU mit neuer Vehemenz auf die Tagesordnung brachte. Erst im Mai 2015 versuchte die Europäische Kommission, eine neue migrationspolitische Dynamik zu entfachen, als sie die *Europäische Migrationsagenda* (EAM) vorstellte. Doch auch zu diesem Zeitpunkt lief die Kommission den Entwicklungen hinterher. Schon nach den Schiffunglücken von Lampedusa im Oktober 2013 hatte die Kommission einen solchen Neustart versprochen, aber nicht geliefert. Vielmehr blieb es an Italien, mit der Operation *Mare Nostrum* einen nationalen Alleingang zu wagen, der zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Außengrenze die Rettung von Menschenleben über den Schutz der Grenze stellte. Die europäische Grenzpolitik war von da an durch den Versuch geprägt, diese Entwicklung rückgängig zu machen, hatte aber angesichts des anhaltenden Massensterbens im Mittelmeer nicht die politische Legitimation, ihren Zynismus in die Tat umzusetzen.

Problem des Dublin-Systems

Die EAM stellte weder einen neuen migrationspolitischen Ansatz, noch ein ambitioniertes Reformvorhaben dar. Der Kommission ging es vor allem um eine Bündelung der disparaten *policy-Initiativen* der letzten Jahrzehnte in einem neuen Rahmen sowie den Versuch, die Initiative in dem Feld der europäischen Migrations- und Grenzpolitiken an sich zu ziehen. Besonders deutlich wurde dies in der vorgeschlagenen Rekonfiguration des Dublin-Systems: Im Rahmen des *Relocation-Verfahrens* wurde zum ersten Mal eine Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU nach einem Quoten-Verfahren angedacht, ein Bruch mit der Dublin-Logik des ›Lands der ersten Ankunft‹. Das zweite Problem des Dublin-Systems, nämlich die mangelhafte Erfassung von Asylsuchenden in der europäischen Fingerabdruckdatenbank *Eurodac*, sollte durch den *Hotspot-Ansatz*, also der Entsendung von Personal europäischer Institutionen wie Frontex, EASO, Eurojust und Europol in besonders betroffene Grenzabschnitte (›Hotspots‹) gelöst werden. Offiziell als Unterstützung für die Mitgliedsstaaten deklariert, ging es wohl eher um Aussicht, Kontrolle und sanften Zwang, geltende europäische Verfahren nun endlich umzusetzen. Flankiert wurden diese Maßnahmen durch die üblichen Verweise auf einen besseren Schutz der Außengrenze, einer konsequenten Bekämpfung der Schlepper und Schleuser, einem

Bekanntnis zur Rettung von Menschenleben, der Notwendigkeit der verbesserten Kooperation mit Drittstaaten und einer Intensivierung von Abschiebungen aus der EU.

Die von der Kommission erhoffte neue Dynamik stellte sich dann über den Sommer 2015 auch ein, wenngleich anders als geplant. Das europäische Grenzregime geriet in die Defensive und kollabierte im September 2015. Erst im Frühjahr 2016 gelang der EU eine zögerliche Restabilisierung, dies aber weniger durch eine kohärente Politik, als durch eine Vielzahl von teilweise widersprüchlichen, meist improvisierten Maßnahmen. Hier sind vor allem die Aktivierung des *Hotspot-Ansatzes*, die Verengung und Schließung der Balkanroute, und in erster Linie der EU-Türkei-Deal zu nennen. Letzterer erwies sich – erstaunlicherweise – tatsächlich als ein tragfähiges Konstrukt zur Restabilisierung der ägäischen Außengrenze im Sinne der Migrationskontrolle. Die akute Krise des europäischen Grenzregimes ging zu Ende.

Die Phase der Restabilisierung

Diese Restabilisierung wird nun vor allem von der Kommission vorangetrieben. Sie hat seit 2016 rund 25 Gesetzesvorschläge veröffentlicht. Von diesen sind einige schon angenommen und umgesetzt worden, bei den restlichen hofft die Kommission, dass deren Umsetzung bis Sommer 2018 abgeschlossen sein wird. Davon ist jedoch nicht auszugehen. Denn nach dem Gesetzgebungsverfahren der EU müssen sich nun Parlament und Rat mit den Vorschlägen befassen, und zumindest Ersteres hat bei zentralen Vorhaben wie etwa Dublin IV schon weitreichenden Änderungsbedarf angemeldet.

Die größte Baustelle der Kommission stellt das Gemeinsame Europäische Asylsystem (CEAS) dar. Nach Auffassung der Kommission hat der Sommer der Migration strukturelle Schwächen sowie Fehler im Design und in der Umsetzung des CEAS sichtbar werden lassen. Deshalb strebt die Kommission zum einen eine weitgehende Europäisierung des CEAS an – Stichwort Konvergenz der EU-Asylsysteme – zum anderen sollen sich die Rechte der Asylsuchenden einschränken, und diese vor allem daran gehindert werden, sich nach Stellung eines Asylantrags innerhalb der EU weiterzubewegen.

Dennoch weicht die Kommission nicht davon ab, die Zuständigkeitsbestimmung für die Durchführung eines Asylverfahrens, welches die Dublin-Verordnung regelt und die durch das Stichwort 'Land der ersten Einreise'

Im Land des zweiten Asylantrags wird jeglicher Anspruch auf materielle Unterstützung gestrichen

zusammengefasst werden kann, zu reformieren. Ein ursprünglich anvisiertes Quotensystem für die EU wurde stillschweigend beerdigt. Lediglich im Fall einer plötzlich steigenden Ankunft von Asylsuchenden soll es einen Korrekturmechanismus geben. Vielmehr geht es der Kommission darum, das Gesamtsystem effizienter zu gestalten. Dies bedeutet etwa, dass Regelungen, nach denen die Zuständigkeit für ein Asylverfahren an einen anderen Mitgliedsstaat übergehen können, gestrichen werden, und Antwortfristen für Überstellungsersuche erheblich gekürzt werden sollen. Stellt ein*e Asylsuchende*r dennoch einen zweiten Asylantrag innerhalb der EU, sieht die Kommission weitere Sanktionen vor: Im Land des zweiten Asylantrags wird jeglicher Anspruch auf materielle Unterstützung, also Wohnen, Essen, medizinische Versorgung, gestrichen, und der erste Asylantrag soll in einem beschleunigten Verfahren durchgeführt werden.

Weitreichender sind die Pläne der Kommission, alle Mitgliedsstaaten zu verpflichten, vor der Durchführung eines Asylverfahrens erst mal eine Zulässigkeitsprüfung durchzuführen. Asylsuchende, die aus einem *Sicheren Drittstaat* oder einem *Land des ersten Asyls* kommen, soll der Zugang zum Asylsystem verwehrt werden. Stattdessen droht die Abschiebung. Für Asylsuchende aus einem *Sicheren Herkunftsstaat* soll wieder das beschleunigte Verfahren angewandt werden.

Letztendlich geht es um die Überführung der nationalen Grenzschutzpolizeien in einen europäischen Apparat

Die Beschleunigung von Verfahren

Die beschleunigten Verfahren kommen aus dem Vorschlag der Kommission zur bisherigen Verfahrensrichtlinie. Dort sind auch spezielle Asylverfahren an der Grenze vorgesehen. Grundsätzlich fordert die Kommission, dass die erste Asylentscheidung innerhalb von sechs Monaten zu ergehen habe, das Verfahren soll vereinfacht und beschleunigt werden. Dass sich dies in eine strukturelle Benachteiligung von Asylsuchenden übersetzen wird, liegt auf der Hand. Um eine solche Praxisreform auch durchsetzen zu können, soll die Verfahrensrichtlinie durch eine Verordnung ersetzt werden, die als EU-Recht ohne nationale Umsetzung direkt gültig wäre. Dies plant die Kommission auch für die bisherige Qualifikationsrichtlinie. Hier sieht die Kommission eine weitere Harmonisierung der Kriterien für die Gewährung von Asyl vor, sowie eine verpflichtende regelmäßige Prüfung, ob die ursprünglichen Asylgründe noch vorliegen, oder ein Schutzstatus wieder entzogen werden soll. Für die Aufsicht über diese zentralisierten Entscheidungskompetenzen schlägt die Kommission zudem vor, das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO in eine Unionsagentur für Asyl umzuwandeln.

Die europäische Fingerabdruckdatenbank Eurodac soll im Zuge der CEAS-Reform in ein allgemeines europäisches Zentralregister umgewandelt werden, das der

Abschiebung von irregulär sich aufhaltenden Personen dienen soll. Damit mausert sich Eurodac neben dem polizeilichen Schengener Informationssystem (SIS) zu der zentralen biometrischen Datenbank der Migrationskontrolle in Europa. Überhaupt will die Kommission Abschiebungen aus der EU effektiver durchsetzen. Neben einer Förderung der *freiwilligen Rückkehr* sollen Mitgliedsstaaten per Vertragsverletzungsverfahren zur Durchsetzung von Abschiebeentscheidungen gezwungen werden. Weiter plant die Kommission die Schaffung eines Computersystems, der *Integrated Return Management Application* (IRMA) zur besseren Koordinierung von Abschiebungen. Mit Drittstaaten sollen weitere Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden, zudem soll in Verhandlungen darauf gedrungen werden, dass das einheitliche EU-Reisedokument, welches die Kommission schon 2015 vorgestellt hat, als gültiges Laissez-Passer akzeptiert wird, und damit die bisherige langwierige Praxis der Passbeschaffung hinfällig wird.

Im Zuge dieser Effektivierung des Abschieberegimes soll auch das SIS erweitert werden. Mitgliedsstaaten sollen verpflichtet werden, Abschiebeanweisungen in der Datenbank einzuspeisen, damit sie europaweit durchgesetzt werden können. All diese Vorschläge kulminieren in dem *Aktionsplan Abschiebungen* sowie in dem *Handbuch Abschiebung*, das von der Kommission im September 2017 vorgestellt wurde. Darüber hinaus soll Frontex ein erweitertes Mandat für Abschiebungen sowie das notwendige Budget für Charterabschiebungen erhalten und eine spezialisierte Abteilung mit entsprechendem Personal aufbauen.

Dies ist jedoch nicht die einzige Neuerung in Sachen Frontex. Schon 2016 wurde eine Neufassung des Mandats der Agentur beschlossen, die eine *Europäische Grenz- und Küstenwache* (EBCG) ins Leben ruft, und in deren Zentrum nun Frontex als *Europäische Grenz- und Küstenwachagentur* steht. Dabei wird unter der EBCG erstmalig nur das Ensemble aller Grenzschutzinstitutionen innerhalb der EU verstanden, die nun aber in einem konzeptionellen Rahmen zusammengefasst sind, und die graduell weiter zusammenwachsen sollen. Letztendlich geht es um die Überführung der nationalen Grenzschutzpolizeien in einen europäischen Apparat.

Geteilte Verantwortung

Definierten die ursprünglichen Schengener Abkommen, dass die Verantwortung für die Überwachung der europäischen Außengrenze bei den jeweiligen Mitgliedstaaten lag, so wird dies nun durch ein

Konzept der *geteilten Verantwortung* ersetzt. Es postuliert, dass auch die EU Verantwortung für die europäische Außengrenze habe. Zu diesem Zweck soll Frontex einen vergrößerten Pool an Einsatzkräften und Grenzschutzausstattung vorhalten, um in Krisensituationen innerhalb weniger Tage an der Grenze eingreifen zu können. Langfristig will die Kommission, dass dazu nicht einmal mehr die Einwilligung des betroffenen Mitgliedsstaats notwendig sein soll.

Die Kommission verfolgt auch weiter den digitalen Ausbau der Außengrenze, wenngleich sie offenbar den Begriff der *smart borders* fallen gelassen hat. Hier geht es vor allem um die Schaffung von weiteren Datenbanken sowie deren Vernetzung. So will die Kommission nun, dass endlich das *Entry-Exit-System* (EES) geschaffen werden soll, welches alle Ein- und Ausreisevorgänge von Drittstaatsangehörigen aufzeichnen soll. Das *Visa Information System* (VIS) soll durch das *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS) ergänzt werden, welches nun auch die Daten von Drittstaatsangehörigen erfassen soll, die keinen Visumsbeschränkungen unterliegen. Das SIS soll nicht nur für Abschiebungen, sondern auch für Grenzkontrollen sowie zur verbesserten Polizei- und Justizkooperation hinzugezogen werden. Diese Multiplikation von Datenbanken geht einher mit dem Wunsch der Interoperabilität, also der umfassenden Verknüpfung der einzelnen Datenbestände.

Ziele der Reformen

Und auch jenseits der Grenze plant die Kommission, verstärkt aktiv zu werden. Sogenannte *Partnership Frameworks* mit Drittstaaten sollen diese nun noch stärker in das große Projekt der Migrationskontrolle einbinden, und damit die Frage der Migrationspolitik innerhalb des Sektors der EU-Außenpolitik aufgewertet werden. Ziel ist letztendlich ein Umbau der Migrationsgesetze und -institutionen in Drittstaaten, um sie kompatibel zu dem EU-Grenzregime zu machen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kommission für jeden Bereich der europäischen Migrations- und Grenzpolitik Reformen angestoßen hat. Es handelt sich jedoch keinesfalls um eine Neuorientierung nach dem offensichtlichen Scheitern des EU-Grenzregimes im Sommer der Migration, sondern um eine Verschärfung, Vertiefung, Effektivierung und Pragmatisierung der existierenden Rationalitäten und Mechanismen. In der Gesamtschau handelt es sich um ein rabiaten „Weiter so!“ der Kommission, die quasi argumentiert, dass es lediglich

vertiefter Anstrengungen, und keinesfalls einer neuen Politik bedürfe. Gleichzeitig sieht sie die Krise offensichtlich als eine Chance, eine neue Runde der Europäisierung zu forcieren, und Kompetenzen und Exekutivbefugnisse nach Brüssel zu ziehen. Dies ist nicht per se kritikwürdig, in der Tat wären europaweit einheitliche Standards im Feld des Asyls begrüßenswert, insbesondere, wenn sie nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner harmonisiert würden. Doch aus dem Tenor vor allem der programmatischeren Dokumente der Kommission spricht eine grundsätzliche Haltung, die Migration als Problem definiert und daraus die Legitimität für Praktiken der Exklusion ableitet. Insofern sich diese Haltung gleichsam als DNA in die europäisierten Institutionen des Grenzregimes einschreibt, ist die von der Kommission forcierte Europäisierung abzulehnen.<

Bernd Kasperek
ist Forscher und
Aktivist und be-
schäftigt sich mit
dem europäischen
Migrations- und
Grenzregime. Er ist
Vorstandsmitglied
bei der Forschungs-
assoziaton *border-
monitoring.eu* und
in der Redaktion des
Journals movements