
AUSLANDSINFORMATIONEN



Grenzen

AUSLANDSINFORMATIONEN

1|2017

Liebe Leserinnen und Leser,

mit dem Voranschreiten der europäischen Einigung, der Überwindung der deutschen Teilung und den allgegenwärtigen Globalisierungsprozessen waren die letzten Jahrzehnte von zunehmender Entgrenzung geprägt. Diese Entwicklung scheint nun ins Stocken geraten zu sein. Die großen Migrationsbewegungen der letzten Jahre, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim, das *Brexit*-Votum, der Ruf nach Abschottung in- und außerhalb Europas – so unterschiedlich diese Phänomene im Einzelnen sein mögen, ist ihnen doch eines gemeinsam: Sie alle liefern anschauliche Beispiele für die nach wie vor erhebliche Bedeutung von Grenzen.

Mit Blick auf das internationale System hätte eine Politik der Begrenzung vor allem wirtschaftlich verheerende Folgen, wie David Gregosz in seinem Zwischenruf für diese Ausgabe konstatiert. Gerade Deutschland als eine der weltweit führenden Handelsnationen sieht er in der Verantwortung, den diesjährigen Vorsitz der Gruppe der G20 dazu zu nutzen, für freie Weltmärkte und eine aktive Gestaltung des Globalisierungsprozesses einzutreten.

Ein Zeichen mit hoher Symbolkraft ist die von US-Präsident Trump geplante Mauer an der Grenze zu Mexiko. Dabei kann eine Verstärkung des Grenzschutzes allein das Problem der illegalen Migration aus Mexiko und Mittelamerika keinesfalls lösen, so das Fazit von Victoria Rietig und Christian Bilfinger in ihrem Beitrag. Um dem Problem dauerhaft Herr zu werden, seien zusätzliche Investitionen vor allem in die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration in Lateinamerika unerlässlich.

Auch für die Europäische Union steht die Sicherung ihrer Außengrenzen wieder stärker im Fokus. Sie ist die notwendige Voraussetzung, um Freizügigkeit und Sicherheit im Schengen-Raum auch in einer Zeit der Massenmigration und neuartiger Bedrohungspotenziale gewährleisten zu können. Die jüngsten Herausforderungen an den EU-Außengrenzen haben dabei die Reformbedürftigkeit bestehender Instrumente deutlich werden lassen, wie Angelos Athanasopoulos in seinem Beitrag darlegt.

Auf dem afrikanischen Kontinent spielt die Verwaltung der Binnen Grenzen eine wichtige Rolle, wie Kwesi Aning und John Pokoo in ihrem Beitrag ausführen. Ziel einer effizienten Grenzverwaltung ist es, zwischenstaatliche Konfliktpotenziale zu verringern und die wirtschaftliche Integration auf dem Kontinent zu erhöhen. Das ist

in Afrika umso bedeutsamer, als Grenzkonflikte in der Vergangenheit zu einer ganzen Reihe gewaltsamer Auseinandersetzungen geführt haben.

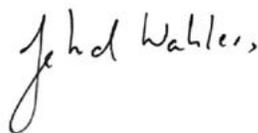
Dass Grenzen auch in Europa (wieder!) blutige Konflikte auslösen können, führen Gabriele Baumann und Moritz Junginger in ihrem Beitrag vor Augen. Der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen in Europa ist im Fall der Ukraine gleich in zweifacher Hinsicht verletzt worden: durch die Annexion der Krim durch Russland und durch die Besetzung eines Teils des Donbas durch prorussische Separatisten. Zusätzlich zu den außen- und geopolitischen Fragen, die in diesem Zusammenhang üblicherweise im Fokus stehen, beleuchten die Autoren die Alltagsrealität der Menschen an den neuentstandenen „Grenzen“ – ein Alltag, der von der allgegenwärtigen Gefahr einer Eskalation des Konflikts überschattet wird.

Zu einer Eskalation könnte es in absehbarer Zeit auch im Streit um Hoheitsansprüche im Südchinesischen Meer kommen, wie David Arase in seinem Beitrag erörtert. Der Konflikt macht dabei deutlich, dass Grenzen auf hoher See nicht minder hart umkämpft sind, insbesondere wenn dabei reiche Fischgründe, Bodenschätze sowie geoökonomische und geostrategische Interessen auf dem Spiel stehen. Dabei steht das machtbewusste Auftreten Chinas dem Bestreben entgegen, im Südchinesischen Meer auch weiterhin die freie Schifffahrt zu gewährleisten.

Zum Abschluss richtet Frank Sauer seinen Blick auf zwei nur vermeintlich grenzenlose Räume – das Weltall und den Cyberspace – und macht dabei deutlich, dass auch hier erbittert um Grenzen gerungen wird – und auch gerungen werden *muss*. Denn nicht nur im Weltall und im Cyberspace gilt: So begrüßenswert der Abbau von Grenzen in vielen Bereichen ist, erfüllen diese in anderen Bereichen unverzichtbare Funktionen, sei es im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr, der Gewährleistung politischer und sozialer Ordnung oder sinnstiftender Identitäten.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr



Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Grenzen

8 ●

**Grenzüberschreitende
Zusammenarbeit:
jetzt erst recht!**

[David Gregosz](#)

14 ●

**Festung Europa?
Die Seegrenze der Ägäis und die
Sicherung der EU-Außengrenzen**

[Angelos Athanasopoulos](#)

28 ●

**Neue „Grenzen“ im Osten Europas
Die Ukraine seit der Annexion der Krim und
dem Ausbruch des Konflikts im Donbas**

[Gabriele Baumann / Moritz Junginger](#)

42 ●

**Mauern gegen Migration?
Über gefühlte Wahrheit in der US-amerikanischen
Migrationsdebatte und die Wirksamkeit
von Grenzschutzmaßnahmen**

[Victoria Rietig / Christian Bilfinger](#)

56 ●

**Zwischen Konflikt und Integration
Grenzverwaltung in Afrika in Zeiten der Migration**

[Kwesi Aning / John Pokoo](#)

70 ●

**Kommt es zum Showdown?
Die Grenzstreitigkeiten im Südchinesischen
Meer und das Ringen um Asiens Zukunft**

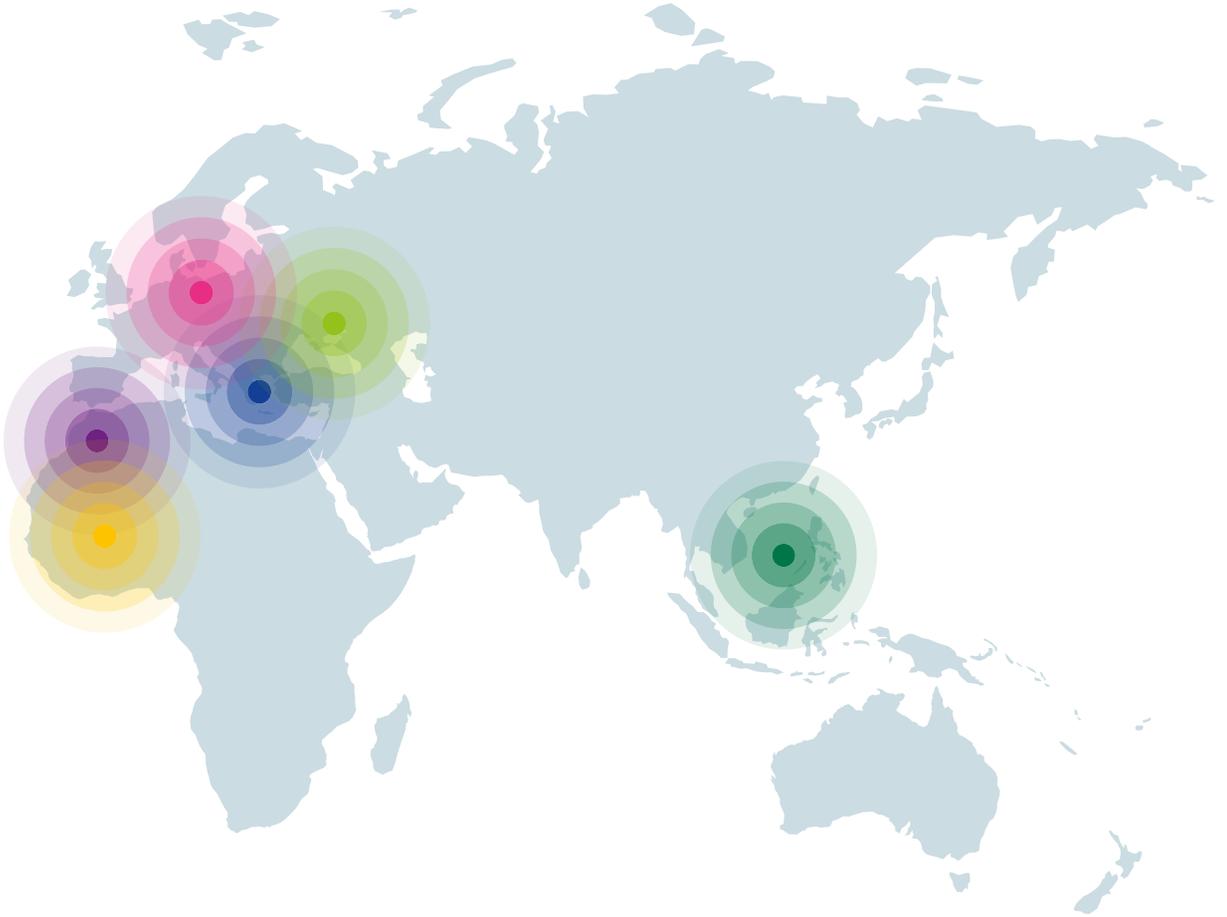
[David Arase](#)

84

**Von *Cyberspace* bis *Outer Space*
Internationale Politik in
vermeintlich grenzenlosen Räumen**

[Frank Sauer](#)





WEITERE THEMEN

96 ●
Regierungsbildung im Konsens?
Monarchie, Demokratie und
politischer Islam in Marokko
[Helmut Reifeld](#)



Zwischenruf

Grenzen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: jetzt erst recht!

David Gregosz

Führen mit Augenmaß: Deutschland und die G20-Präsidentschaft

Der jüngst verstorbene Bundespräsident Roman Herzog mahnte bereits vor zwanzig Jahren: „Abschottung und Expansion sind Wege der Vergangenheit, und dahin würde es führen, wenn man sie wieder beginge.“¹ Man kann diesen Hinweis heute nicht laut genug vortragen, denn die Sorge um eine signifikante Verlangsamung des Welthandels, gar um eine „Rückabwicklung der Globalisierung“ und die Entstehung neuer politischer Konflikte prägt aktuell das internationale Klima.

In dieser Phase tiefgreifender politischer Umbrüche übernahm die Bundesrepublik Deutschland im Dezember 2016 den Vorsitz der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20). Die Bundesregierung stellt ihre Präsidentschaft unter das Leitmotiv „Eine vernetzte Welt gestalten“ und grenzt sich damit klar von polarisierenden nationalistisch-populistischen Bewegungen ab, denen es im Kern um wirtschaftliche Abschottung gegenüber dem Ausland geht. Angesichts einer zunehmend kritischen Haltung gegenüber Globalisierung, Freihandel und einer integrativen Weltwirtschaft in einigen G20-Ländern wird viel Verhandlungsgeschick und Überzeugungsarbeit notwendig sein, um dem von der Bundesregierung gewählten Leitmotiv Geltung zu verleihen und die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen. Insbesondere der wirtschaftspolitische Kurs des neuen amerikanischen Präsidenten Donald Trump, die langfristigen ökonomischen und politischen Folgen des Brexit für Großbritannien und Europa sowie die Gefahr populistischer Bewegungen in Frankreich und Deutschland erschweren dieses Vorhaben.

Für die Handelsnation Deutschland steht viel auf dem Spiel, weil national-populistische Abschottungsstrategien spürbare Wohlstandsverluste zur Folge haben können. Darüber hinaus drohen politische Schäden, wenn Staaten gegeneinander in Stellung gebracht werden. Immerhin existiert mit dem seit 2008 regelmäßig stattfindenden Treffen der G20-Länder ein Format,

in dem diese Themen verhandelt werden können. Ob sie einvernehmlich zu lösen sind, hat wesentlich mit der Bereitschaft zum zwischenstaatlichen Kompromiss zu tun und der Frage, ob man einen Konsens über die Gestaltung des Globalisierungsprozesses herstellen kann.

Danach sieht es derzeit nicht aus. Nicht nur weil die Zahl der protektionistischen Maßnahmen zwischen den G20-Staaten zugenommen hat, sondern weil sich auch Positionen innerhalb der Staatengemeinschaft verändern, die jahrzehntelang als unumstößlich galten. Während sich Chinas Präsident Xi Jinping, dessen Land eher durch protektionistische Politik auffällt, auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos als Verteidiger des freien Welthandels gerierte, sind die Regierungen wichtiger westlicher Staaten neuerdings um politisch motivierte Industriepolitik oder die Bildung bilateraler Allianzen bemüht. Ein Indiz dafür ist, dass beim G20-Finanzministertreffen im März 2017 kein Konsens über die zukünftigen, globalen Handelsbeziehungen erzielt werden konnte. Ein Bekenntnis zu freiem Handel und gegen Protektionismus sucht man in der Abschlusserklärung vergeblich. Offenkundig sortieren sich Deutschlands Bündnispartner hinsichtlich handelspolitischer Themen neu. Diese „verkehrte Welt“ bedarf dringend einer genaueren Analyse.

Die Globalisierung – ein Megatrend von gestern?

In Industrieländern mit vergleichsweise schwacher Güterexportbasis, etwa in den USA, Großbritannien und Frankreich, steht der Prozess, der mit dem Begriff „Globalisierung“ umschrieben wird, in der Kritik, wesentlicher Treiber für Arbeitsplatzverlagerung, Deindustrialisierung und den als bedrohlich wahrgenommenen Aufstieg einiger Schwellenländer zu sein. Selbst in der Exportnation Deutschland haben sich Globalisierungskritiker in bemerkenswerter Form gesellschaftlich etabliert, jüngst um die Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zu stoppen. Es entbehrt dabei nicht einer gewissen Ironie, dass ausgerechnet ein

republikanischer US-Präsident dem Hassprojekt der Linken den vorläufigen Todesstoß versetzt hat. Vorerst sind die regionalen Mega-Abkommen TTIP und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) jedenfalls auf Eis gelegt. Der geopolitische Schaden dieser US-Entscheidung ist für den Westen noch nicht absehbar, ein herber Schlag für den Globalisierungsprozess ist sie in jedem Fall.

Zweifelsfrei hat die durch die Globalisierung intensiviertere internationale Arbeitsteilung zu einer Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels in den westlichen Staaten geführt, der auch mit Unternehmensabwanderungen und Arbeitsplatzverlusten verbunden war, einzelne Industrieländer aufgrund ihrer hiesigen Wirtschafts- und Sozialpolitik aber sehr unterschiedlich traf. Gleichzeitig hat die Einbindung der Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaft positive wirtschaftliche und politische Entwicklungen innerhalb dieser Länder in Gang gesetzt. Niemals zuvor hat die Weltbevölkerung insgesamt größere Zuwächse des Lebensstandards erlebt als in den vergangenen zwei Dekaden.

Unterm Strich haben aber nicht nur die ärmeren Länder der Erde von Handel und internationaler Arbeitsteilung profitiert, sondern ebenso die Industriestaaten. Allerdings ergibt sich hier ein ausgesprochen differenziertes Bild zwischen den entwickelten Ländern selbst sowie zwischen einzelnen Branchen und Bevölkerungsgruppen. Gewinner des wirtschaftlichen Wandels stehen Verlierern gegenüber – eine Entwicklung, die als Konstante der Weltwirtschaftsgeschichte gelten kann. Bei allen marktwirtschaftlichen Prozessen, seien sie ausgelöst durch stärkeren globalen Wettbewerb, technischen Fortschritt oder veränderte Konsumgewohnheiten, liegt die vorrangige Aufgabe politischer Entscheidungsträger darin, durch eine adäquate Wirtschafts- und Sozialpolitik den wirtschaftlichen Wandel zu begleiten und eine kluge Kompensation beider Pole durch Bildungs- und Sozialpolitik zu organisieren. Offenkundig gelang dies in einigen Industriestaaten nur unzureichend. Diese politischen Verfehlungen verfestigten ganz allgemein

den Eindruck, die Politik habe „die Kontrolle“ verloren, und stärkte eine Gegenbewegung, die ganz explizit auf die vermeintliche Rückgewinnung nationaler Souveränität setzt.

Der Wahlerfolg Donald Trumps in den USA, die knappe Entscheidung zugunsten des Brexit und der Zuspruch für den französischen Front National begründen sich wesentlich durch Bevölkerungsgruppen, die sich zum Mindesten ökonomisch verunsichert, gelegentlich auch abgehängt fühlen und eine Kurskorrektur staatlicher Politik einfordern. Sie lehnen „die Globalisierung“ ab, weil damit ganz allgemein Strukturwandel, Identitätsverlust und Migrationswellen verbunden werden, und fordern von der Politik Maßnahmen zum Schutz der heimischen Wirtschaft. Interessanterweise schenkt man dem technischen Fortschritt als wesentlichem Treiber weltweiter Umbrüche weniger Beachtung. Tendenziell trägt ein diffuses Konzept von „Globalisierung“ die Schuld.

Der Wunsch, Arbeitsplätze und Kapital innerhalb der eigenen Staatsgrenzen zu halten, führt seit einiger Zeit zu zahlreichen protektionistischen Maßnahmen – ein Phänomen, das sich künftig noch deutlicher zeigen könnte. Folgt man den jüngsten Statistiken der Welthandelsorganisation (WTO), hat sich die Zahl der handelshemmenden Maßnahmen seit 2010 versechsfacht. Im Herbst 2016 waren es weltweit knapp 3.000 Maßnahmen, durch die ex- oder implizit eine Bevorzugung einheimischer Produzenten zu Lasten ausländischer Anbieter erreicht wird. Dabei zeigen sich die von den Regierungen getragenen Abschottungsmaßnahmen in vielerlei Gestalt. So können heimische Anbieter bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen bevorzugt werden. Zudem werden in einigen Bereichen heimische Produkte verstärkt subventioniert und selektiv Im- bzw. Exportzölle verhängt. Häufig werden unter dem Deckmantel der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des allgemeinen Verbraucherschutzes unnötig komplizierte Standards eingeführt, um ausländische Wettbewerber zu benachteiligen. Insbesondere für das Exportland Deutschland ist dies eine gefährliche Gemengelage, weil die Ergreifung derartiger

Initiativen bei einem Handelspartner Spielräume für Vergeltungsmaßnahmen auf der Gegenseite bietet und damit die Gefahr von Interventionspiralen und letztlich Handelskriegen wächst.

Die hieraus resultierende, sich Schritt für Schritt entwickelnde weltwirtschaftliche Situation gleicht einem überfüllten Theater: Sieht einer schlecht, steht er auf. Er wird zwar kurzfristig besser sehen – wenn aber alle anderen (gezwungenermaßen) ihrerseits aufstehen, sieht zum Schluss keiner besser als vorher – und alle müssen stehen. Das Problem dieser Maßnahmen ist folglich, dass sie die gesamtwirtschaftliche Aktivität und zukünftige wirtschaftliche Wachstumspotenziale schwächen. Darüber hinaus würden sie vermutlich einen Teufelskreis in Gang setzen. Keine Volkswirtschaft würde das so hart treffen wie die der Bundesrepublik, in der ein immenser außenwirtschaftlicher Überschuss von rund einer Viertel Billion Euro erzielt wird und etwa jeder vierte Arbeitsplatz am Außenhandel hängt. Um dieses Szenario zu verhindern, sollte Deutschland im Rahmen seines G20-Mandats gegen Handelsschranken und für eine regelgebundene Globalisierung plädieren.

Globaler Ordnungsrahmen statt nationales Schneckenhaus

Deutschland ist wie kaum ein anderes Land in die globalen Wertschöpfungsketten und Warenströme eingebunden und damit auch ein klarer Gewinner der Globalisierung. Allerdings wird das derzeitige Modell der internationalen Arbeitsteilung in verschiedenen Ländern in Frage gestellt. Dabei werden regelmäßig auch die Handelsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik Deutschland kritisiert, ohne dass individuelle Handelsgewinne und gesellschaftliche Wohlstandseffekte, die daraus in anderen Ländern entstanden sind, nur ansatzweise erwähnt werden. Nach dem Willen vieler Freihandelskritiker soll die Ära der arbeitsteiligen Kooperation auf der Grundlage der Regeln der Welthandelsorganisation durch eine Epoche der handelspolitischen Konfrontation abgelöst werden. Bilaterale „Deals“ sollen regelbasierte Handelsräume ersetzen.

Solchen Vorhaben muss Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern entgegenwirken und für freie Weltmärkte eintreten, die in einen globalen Ordnungsrahmen eingebunden sind. In der unzureichenden Regulierung des Globalisierungsprozesses liegt ein begründeter Kritikpunkt, den es nach wie vor zu adressieren gilt. Es braucht globale Regeln für den internationalen Handel. Diese Erkenntnis hatte sich nach der Finanzkrise 2007/2008 eigentlich als Konsens innerhalb der G20-Gruppe herausgebildet und wurde beim ersten Treffen dieser Ländergruppe im November 2008 ebenso hervorgehoben wie die Absage an Protektionismus. Bis heute sind die Arbeiten an einer robusteren Weltwirtschaftsordnung nicht abgeschlossen, wenngleich auf einzelnen Gebieten, beispielsweise bei der Finanzmarktregulierung, der Bekämpfung von Steuerflucht oder dem Kampf gegen den Klimawandel, Fortschritte erzielt wurden. Statt das mühsam Erreichte weiter zu festigen, stellen einzelne G20-Staaten diese Punkte nun wieder in Frage.

Überdies gerät die multilaterale Welthandelsordnung, die wesentlich durch die WTO geprägt wurde, insgesamt unter Beschuss. Jüngst hatte die WTO noch durch einen diplomatischen Erfolg auf sich aufmerksam machen können. Die 164 Mitglieder konnten sich erstmals seit mehr als zwei Jahrzehnten wieder auf ein multilaterales Abkommen (*Trade Facilitation Agreement*, TFA) verständigen, das vor allem den Abbau bürokratischer Hürden im grenzüberschreitenden Warenverkehr vorsieht. Es geht beispielsweise darum, Dokumentationspflichten zu reduzieren, nationale Vorschriften transparenter zu machen sowie die nötige Infrastruktur und Zahl an Mitarbeitern für eine effiziente, möglichst diskriminierungsfreie Handelsabwicklung sicherzustellen. Ob diese Übereinkunft vollends implementiert werden kann, wenn die USA beginnen, Importe zu besteuern sowie Exporte zu subventionieren (Grenzausgleichsteuer) und damit auf Konfrontationskurs zu geltenden WTO-Regeln gehen, bleibt abzuwarten.



← Exportweltmeister: „Deutschland ist wie kaum ein anderes Land in die globalen Wertschöpfungsketten und Warenströme eingebunden und damit auch ein klarer Gewinner der Globalisierung.“ Quelle: © Morris Mac Matzen, Reuters.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ziel der deutschen G20-Präsidentschaft muss es sein, den ergebnisorientierten Dialog-Prozess der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer aufrechtzuerhalten und auf greifbare Ergebnisse für den globalen Ordnungsrahmen hinzuwirken. Insbesondere sollte einer neuerlichen Deregulierung der Finanzmärkte eine Absage erteilt werden. Auch einem möglichen Dumping-Wettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung muss entschieden begegnet werden. Der Kampf gegen Steuervermeidung und Gewinnverlagerung sollte im Interesse aller G20-Staaten sein, bedarf aber beharrlicher Argumentation. Zudem sollte man sich darum bemühen, die Welthandelsorganisation weiter zu stärken und das Bekenntnis zu einer multilateralen Handelspolitik zu erneuern. Bilaterale Gespräche am Rande des Gipfels sollten dazu genutzt werden, europäische Freihandelsinitiativen etwa mit Japan, Mexiko oder dem Mercosur voranzutreiben. Europas Binnenmarkt ist für diese Partner hochinteressant, seine Stärkung und Vernetzung mit Partnern muss im vorrangigen Interesse Deutschlands bleiben.

Es sollte außerdem deutlich gemacht werden, dass aggressive Außenhandelspolitik generell schädlich ist. Eine solche wirtschaftspolitische Ausrichtung nimmt nicht nur den Verbrauchern Warenvielfalt und Kaufkraft. Sie würde auch die Gewinn- und Investitionsbasis von Unternehmen minimieren, tendenziell Arbeitsplätze gefährden und somit die Einnahmenbasis des Staates schwächen. Mit Blick auf die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse sollte man ein Stück auf die Kritiker zugehen, wobei die Sachlage recht eindeutig ist: Geld- und Wechselkurspolitik liegen nicht mehr in deutscher Hand, hier gibt es also wenig Spielraum. Höhere Löhne kann der

Staat ferner mit Blick auf die Tarifautonomie kaum flächendeckend durchsetzen. Größere Infrastrukturinvestitionen aus den Budgetüberschüssen brächten bei weitgehend ausgelasteten (Bau)Kapazitäten nicht viel. Ein adäquates Mittel wäre daher eine moderate Einkommensteuersenkung für Unternehmen und private Haushalte, um dadurch die deutsche Binnen Nachfrage zu stärken und den Import von Konsum- und Investitionsgütern anzukurbeln. Die Überschüsse in einzelnen Sozialversicherungszweigen könnten über Beitragssenkungen darüber hinaus zur Stärkung der Binnennachfrage beitragen. Der hohe deutsche Leistungsbilanzüberschuss könnte so tendenziell verringert werden.

Jenseits dieser ökonomischen Erwägungen gilt eine Erkenntnis des eingangs zitierten Bundespräsidenten Roman Herzog allerdings nach wie vor: „Weil wir wechselseitig voneinander abhängig sind – ökonomisch wie ökologisch, die ‚jungen‘ wie die ‚alten‘ Industrieländer, Nord und Süd, Ost und West –, müssen wir auch in der internationalen Politik mehr globale Abstimmung und Rücksichtnahme praktizieren – im eigenen wie im gemeinsamen Interesse.“² Es ist Zeit, an diesen Zusammenhang zu erinnern!

David Gregosz ist Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik im Team Politikdialog und Analyse.

- 1 Herzog, Roman 1997: Einführungsstatement zum Thema „Interkultureller Dialog“ vor dem Bonner Gesprächskreis des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, Rede, 07.07.1997, Bonn, in: <https://goo.gl/d5gixS> [22.03.2017].
- 2 Herzog, Roman 1997: Ansprache anlässlich des 27. Management-Symposiums „Globaler Wettbewerb, globale Werte, globale Verantwortung – Neue Herausforderungen für die Politik“ (Rede), 28.05.1997, St. Gallen, in: <https://goo.gl/R3vOht> [22.03.2017].



Grenzen

Festung Europa?

Die Seegrenze der Ägäis und die
Sicherung der EU-Außengrenzen

Angelos Athanasopoulos

Die Flüchtlings- und Migrationskrise hat Mehrwert und Legitimation der Europäischen Union auf eine harte Probe gestellt. Derzeit herrscht in Migrationsfragen eine Realpolitik vor, bei der Solidarität und Respekt für europäische Werte durch divergierende Ansichten zwischen Mitgliedstaaten herausgefordert werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich vorrangig die Frage, ob die EU zu einem wirkungsvolleren Handeln in der Migrationsfrage in der Lage ist und ihren Bürgern in Zeiten erhöhter Unsicherheit eine Rückversicherung bieten kann.

Das Ausmaß der Migrations- und Flüchtlingsströme des Jahres 2015 über das östliche Mittelmeer, die sich 2016, wenn auch in geringerem Umfang, fortsetzten, war für die Europäische Union ein entscheidender Wendepunkt. Erstmals waren Integrität und Belastbarkeit des Dublin-Systems und in der Folge auch des Schengen-Raums einem derartigen Härtetest ausgesetzt. Im Kern war die Flüchtlingskrise eine Neuauflage der im Jahre 2010 ausgebrochenen europäischen Schuldenkrise. Beiden Ereignissen gemeinsam war, dass sich die bestehenden Strukturen als unzureichend für eine Krisenbewältigung oder -prävention erwiesen. 2010 stand der Euroraum kurz vor dem Zusammenbruch, da keinerlei zur Prävention oder Bewältigung der Krise notwendigen Instrumente verfügbar waren. 2015, als nahezu zwei Millionen illegaler Migranten und Flüchtlinge an den EU-Außengrenzen aufgegriffen wurden, zeigte das zur Absicherung der Freizügigkeit im Schengen-Raum geschaffene Dublin-System Anzeichen ernstzunehmender Risse. Kaum fünf Jahre später wurde die EU erneut und ohne Vorwarnung überrascht, als sich eine Krise aufbaute und sie in ihrem Kern bedrohte.

Der humanitäre Aspekt beim Schutz Geflüchteter, die aus Ländern wie Syrien, Afghanistan oder dem Irak nach Europa kamen, war nur ein Teil der Krise. Der Sicherheitsaspekt war ebenso wichtig, da die Terroranschläge in Frankreich, Belgien und Deutschland die akute Befürchtung aufkommen ließen, Extremisten könnten

möglicherweise die Flüchtlingsströme als Tarnung nutzen, um von der Türkei nach Griechenland und von dort über die Balkanroute ins übrige Europa zu gelangen. Das Phänomen der *Foreign Fighters* fiel in dieselbe Kategorie. Dieser Gesichtspunkt, aber auch der immense Druck auf die nationalen Asylsysteme, verbunden mit der Aufgabe, hunderttausende von Asylanträgen zu bearbeiten, sowie die wirtschaftliche Last durch die Bereitstellung von Nahrung und Unterkünften für die Flüchtlinge haben die Belastbarkeit der EU auf eine bislang unbekannte Probe gestellt.

In diesem Zusammenhang suchten die EU und hauptsächlich Deutschland nach Lösungen, um erstens die Lastenverteilung bei der Bewältigung der Krise und zweitens den Schutz der Außen- und Schengengrenzen zu verbessern. Initiativen zur Neuansiedlung (und Wiederansiedlung) brachten die unterschiedlichen Ansichten der Mitgliedstaaten zur Lastenverteilung zum Vorschein, die die Union polarisiert und gespalten hatten. Jedoch waren die Bewältigung der Flüchtlingskrise in der Ägäis (durch den hotspotbezogenen Ansatz), die Schließung der Balkanroute und vor allem das Abkommen zwischen der EU und der Türkei am 18. März 2016 erste Schritte zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen. Diese Initiativen bildeten die Basis zweier weiterer Schritte in dieser Richtung, auf die im Folgenden noch einzugehen sein wird: erstens die Umwandlung von Frontex zu einem Europäischen Grenzschutz- und

Küstenwachdienst (EBCG) und zweitens die Umsetzung eines überarbeiteten Maßnahmenpakets zu „intelligenten Grenzen“ (einschließlich eines neuen Ein- und Ausreisystems) neben einem verstärkten Schengener Grenzodex (SBC) als Säulen eines integrierten Grenzschutzes.

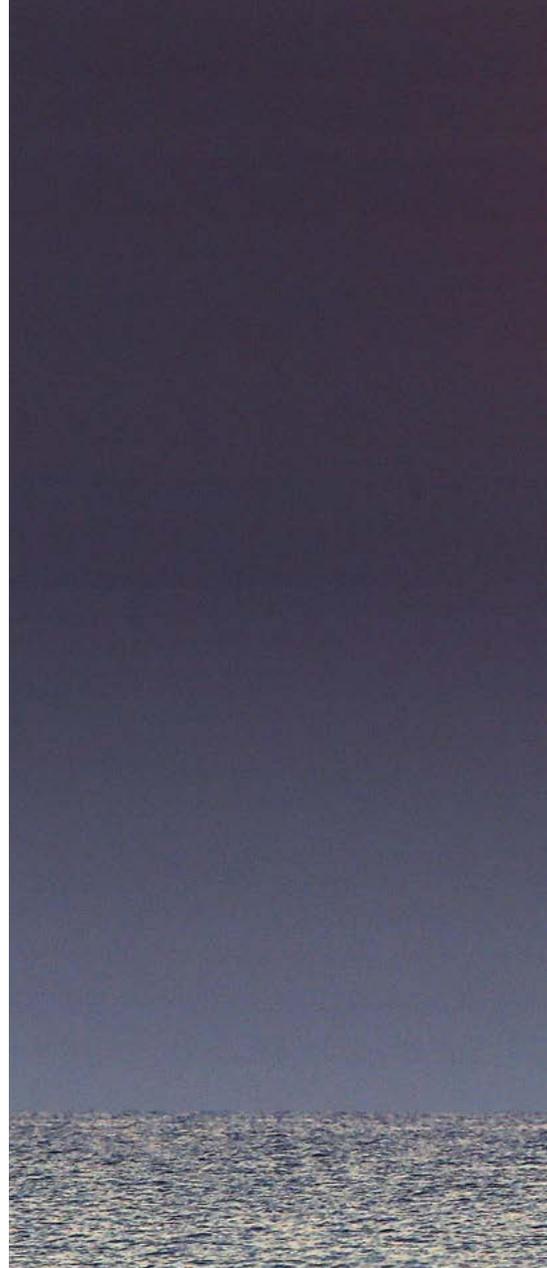
Die Schließung der Balkanroute und das Abkommen zwischen EU und Türkei

Es steht heute außer Frage, dass 2015 ein *annus horribilis* hinsichtlich Migrations- und Flüchtlingsströmen nach Europa war. Der Bogen geopolitischer Instabilität in Europas Nachbarregion des Nahen Ostens und Nordafrikas, vor allem der Bürgerkrieg in Syrien, waren der Hauptgrund für die hohe Zahl illegaler Migranten und Flüchtlinge, die die nordöstlichen griechischen Ägäisinseln, aber auch Italien geradezu überschwemmten. Nach den durch Frontex erhobenen Daten wurden an den EU-Außengrenzen 1.822.177 illegale Grenzübertritte verzeichnet. Die Mehrzahl derselben – 895.386 an der Zahl – erfolgte über die Route durch das östliche Mittelmeer.¹

Griechenlands innenpolitische Probleme führten zu einer entscheidenden Verzögerung beim Entwurf adäquater Gegenmaßnahmen zur Krise.

Griechenland rückte erneut in den Fokus internationaler Medien, als Familien aus Syrien und anderen Ländern von der Türkei aus auf die Inseln der östlichen Ägäis gelangten. Dabei blieb jedoch keine Zeit, das Augenmerk unverzüglich auf eine Sicherung der EU-Außengrenzen zu richten. Prioritär waren die Migrationsströme zu bewältigen, und der hotspotbezogene Ansatz zur Identifizierung und Registrierung der Menschen wurde eingeführt. Infolge des schlechten Zustands der griechischen Verwaltung in Verbindung mit erstens der Verstrickung der neuen Koalitionsregierung in endlose Verhandlungen

mit europäischen Institutionen und dem Internationalen Währungsfonds über ihr Wirtschaftsprogramm und zweitens den starken Verzögerungen bei der Ausarbeitung einer belastbaren EU-Strategie wurde jedoch wertvolle Zeit verloren. Hunderttausende von Migranten machten sich von der Türkei und den griechischen Inseln aus auf die Reise in die „Paradiese“ Deutschland, Österreich oder Schweden, um nur einige der bevorzugten Ziele der syrischen, afghanischen





Trügerisches Idyll: Die Flucht über das Mittelmeer nach Europa hat in den letzten Jahren Tausende Menschen das Leben gekostet. [Quelle: © Yannis Behrakis, Reuters.](#)

oder irakischen Flüchtlinge zu nennen, die sich ein besseres Leben außerhalb ihrer von Kriegen heimgesuchten Länder erhofften. Die „Balkanroute“ war die Hauptroute nach Mittel- und Osteuropa, nachdem Griechenland außerstande schien, die Ein- und Ausreise auf seinem Staatsgebiet zu kontrollieren.

Die Situation belastete Länder wie Mazedonien, Serbien, Slowenien oder Kroatien schwer.

Als Ungarn sich zur Schließung seiner Grenzen entschloss, um weitere Flüchtlingsströme fernzuhalten, nahm die Belastung für die Nicht-EU-Mitgliedsländer Mazedonien und Serbien dramatisch zu. Laut EU-Diplomaten, die die Entwicklungen in jener Zeit sehr genau verfolgten, erkannte die EU jedoch erst im Oktober oder November 2015 das Ausmaß der Krise. Der Westbalkangipfel in Brüssel Ende Oktober 2015 war ein erstes Signal des dringend gebotenen

Handlungsbedarfs zur Bewältigung der kaum mehr kontrollierbar erscheinenden Flüchtlingsströme.² Zu diesem Zeitpunkt zeigte sich das Problem nicht nur als ein humanitäres. Der sicherheitspolitische Aspekt wurde immer offensichtlicher, und die blutigen Terroranschläge von Paris im November 2015 waren der entscheidende Zeitpunkt für europäische Entscheidungsträger, auf die nunmehr hochakute Befürchtung zu reagieren, *Foreign Fighters* und islamistische Extremisten könnten die Migrationsströme nutzen, um innerhalb Eurpoas in Aktion zu treten.³

Bei all dem war offenkundig geworden, dass zweierlei geschehen musste, um der Lage Herr zu werden. Zunächst drängte der Abschluss eines Abkommens mit der Türkei, einem Schließelland, aus dem der Großteil der illegalen Migranten und Flüchtlinge nach Griechenland gelangte. Darüber hinaus galt es, die Balkanroute abzuriegeln, da sich Griechenland außerstande sah, in das eigene Staatsgebiet einreisende Migranten ordnungsgemäß zu registrieren, bevor diese das Festland betraten und ihre Reise ins übrige Europa fortsetzten. Es bedurfte intensiver, viermonatiger Verhandlungen hinter den Kulissen, um zu einer Übereinkunft mit Ankara zu gelangen, die im Abkommen zwischen der EU und der Türkei vom März 2016 gipfelten.⁴

Mit Blick auf die offiziellen Daten ist das Abkommen als Erfolg zu bewerten. Seit seinem Abschluss im März 2016 konnte ein signifikanter Rückgang der Grenzübertritte in der Ägäis verzeichnet werden, stehen doch im ersten Quartal 2016 mehr als 150.000 Grenzübertritten weniger als 22.000 in den übrigen Monaten des Jahres gegenüber.⁵ Sicherlich ist jeder Verlust an Menschenleben eine Tragödie, doch wurden seit dem Abschluss des EU-Türkei-Abkommens im Ägäischen Meer „nur“ 68 Todesfälle verzeichnet, während es im gleichen Zeitraum 2015 insgesamt fast 600 waren.⁶

Dennoch bleiben Defizite. Die fünf griechischen Hotspots sind nach wie vor überfüllt, die Ernennung der Koordinatoren hierfür durch die Regierung steht noch aus, entsprechende Standardverfahren fehlen. Zudem drängt eine

Erhöhung der Aufnahmekapazität an den Hotspots zur Verstärkung der Sicherheit und zur Beschleunigung der Rückführungsverfahren in die Türkei.⁷ Außerdem patrouilliert die türkische Küstenwache in den Gewässern der östlichen Ägäis. Laut Informationen der Website der türkischen Küstenwache gab es im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 17. Februar 2017 23 Zwischenfälle mit illegalen Migranten, während 716 Personen gerettet und vier Schleuser festgenommen wurden.⁸

Herausforderungen der griechisch – türkischen Zusammenarbeit

Angela Merkel spielte eine maßgebliche Rolle dabei, die Türkei und ihren nur schwer berechenbaren Präsidenten Erdoğan ins Boot zu holen, sowie, gemeinsam mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, einen für den Abschluss des EU-Türkei-Abkommens nötigen Konsens unter den EU-Mitgliedstaaten zu erzielen. Grundvoraussetzung für dessen Erfolg war indes die – mit Blick auf die gegebene Sensibilität keineswegs unproblematische – Zusammenarbeit zwischen Athen und Ankara, da die Akteure die hochkomplexen, angesichts der in den vergangenen 40 Jahren durch die anhaltend revisionistische Haltung Ankaras zur Rechtslage im Ägäischen Meer stark belasteten griechisch – türkischen Beziehungen zu berücksichtigen hatten.

Die Zusammenarbeit zwischen Athen und Ankara ist unerlässlich, aber empfindlich.

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs Griechenlands am 26. Januar 2017 gegen eine Auslieferung von acht Angehörigen des türkischen Militärs stellt die jüngste Episode in den griechisch – türkischen Beziehungen dar. Athen begründete seine Entscheidung damit, dass für die von Ankara im Zusammenhang mit dem Putschversuch vom Juli 2015 gesuchten Soldaten ein faires Gerichtsverfahren in der Türkei nicht

gewährleistet sei. Der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu teilte einige Tage später mit, sein Land könnte seine allgemeinen Beziehungen zu Griechenland überdenken, wobei er insbesondere das Protokoll zum bilateralen Rücknahmeabkommen erwähnte – angesichts des Fehlens einer Rückübernahmevereinbarung zwischen der EU und der Türkei eine der Säulen des europäisch-türkischen Abkommens. Das bilaterale Protokoll ist notwendig, um illegale Migranten und Flüchtlinge in die Türkei zurückschicken zu können, und für die Türkei, um die eigenen Seegrenzen mit Griechenland kontrollieren, Millionen Flüchtlinge auf ihrem Boden unterbringen und Syrer nach der Formel „einen Syrer für einen Syrer“ in die EU umsiedeln zu können.

Für die EU ist mit Blick auf den bilateralen griechisch – türkischen Aspekt im Umgang mit der Türkei größte Vorsicht geboten. Eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen könnte die Strategie zur Verwaltung und Kontrolle der EU-Außengrenzen gefährden. In Folge der Entscheidung des obersten griechischen Gerichts kam es zu einem Kräftemessen zwischen griechischen und türkischen Patrouillenbooten und Kriegsschiffen nahe der zu Griechenland gehörenden Imia-Inseln in der südlichen Ägäis. Die Türkei betrachtet die Souveränität über das genannte kleine Archipel gemäß ihrer „Grauzonenthese“ als „ungeklärt“.⁹ Zu erwähnen wäre, dass sich vor der Unterzeichnung des EU-Türkei-Abkommens Griechenland, die Türkei und Deutschland auf die Präsenz einer kleinen NATO-Seestreitmacht in der Ägäis verständigten¹⁰, wobei die Türkei indes auf die Einhaltung überaus strikter Regeln bestand und selbst die Namen der griechischen Inseln infrage stellte. Andererseits verweigerte sie NATO-Schiffen für gewisse Gebiete den uneingeschränkten Zugang und forderte wiederholt den Abzug der Seestreitmacht. Nach eigenen Gesprächen mit europäischen Diplomaten ist es für den Verfasser offenkundig, dass man sich inzwischen der Befindlichkeiten in den griechisch – türkischen Beziehungen und der Gefahr bewusst ist, die diese für den Verlauf der europäisch-türkischen Zusammenarbeit mit sich bringen könnten.

Der Schutz der EU-Außengrenzen im östlichen Mittelmeer und dessen Bedeutung für das Schengen-System

Die Vorbereitung und Unterzeichnung des genannten Abkommens, zumal im Verbund mit der Schließung der Balkanroute, vermochte den Druck der Migrationsströme nur zeitweise abzumildern. Diese Initiativen reichten nicht aus, um die erheblichen Defizite beim Schutz der EU-Außengrenzen im Ägäischen Meer zu beheben. Die zahlreichen, unter widrigsten Umständen über die Ägäis kommenden Menschen führten im Dezember 2015 dazu, die Frontex-Operation Poseidon durch die Schnelle Einsatztruppe Poseidon zu ersetzen. Hierbei erhielt Griechenland zusätzliche technische Hilfe zur Erleichterung von Grenzüberwachung sowie Identifizierung und Registrierung von Migranten und Flüchtlingen. Die Ergebnisse waren eher ernüchternd, weil Frontex der operative Zugang zu den türkischen Gewässern verwehrt blieb und auch das nachhaltige Drängen der EU-Beamten, gemeinsame griechisch – türkische Patrouillen durchzuführen, aufgrund der erwähnten Spannungen zwischen den beiden NATO-Verbündeten erfolglos blieb.

In diesem Zusammenhang verständigten sich Angela Merkel und der damalige Ministerpräsident Ahmet Davutoğlu nach dem Besuch der Kanzlerin in der Türkei am 8. Februar 2016 darauf, der NATO den Start eines gemeinsamen Unternehmens von Patrouillen in den Ägäischen Gewässern vorzuschlagen sowie Griechenland und die Türkei zu unterstützen.¹¹ Nach anfänglichem Zögern zeigte sich Athen auf einem Treffen der NATO-Verteidigungsminister Tage später einverstanden.¹² Griechische und türkische Kriegsschiffe begannen, im Verbund mit Schiffen weiterer an der Ständigen Marinegruppe 2 (SNMG2) unter Führung eines deutschen Flaggschiffs beteiligter Staaten, ihre Patrouillenfahrten durch die ägäischen Gewässer. Im März 2016 vereinbarten NATO und Frontex ein Abkommen zur Koordinierung ihrer Aktionen und im April 2016 wurde ein Frontex-Verbindungsoffizier auf das NATO-Flaggschiff entsandt. Im Juli 2016 kam es zur Vereinbarung eines Standardverfahrens



Ausrangierte Lebensretter: Seit dem umstrittenen Abkommen mit der Türkei ist die Zahl der Mittelmeerüberquerungen in Richtung Europa deutlich zurückgegangen. [Quelle: © Alkis Konstantinidis, Reuters.](#)

zwischen EBCG und NATO-Marinekommando mit dem Ziel, die Zusammenarbeit – konkret die Erarbeitung eines gemeinsamen Lagebildes und eines Frühwarnsystems sowie die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen und des Informationsaustauschs mit der griechischen und der türkischen Küstenwache – zu intensivieren. Und schließlich ermöglichte das Bündnis der EBCG auch den Zugang zu ihrem regional begrenzten Netzwerk und einen erweiterten Informationsaustausch.¹³

Bei all dem blieb jedoch unübersehbar, dass die Türkei ihre Meinungsverschiedenheiten mit Griechenland zur Rechtslage in der Ägäis nicht

zugunsten der Ägäis-Aktivitäten der NATO (so die „Kodifizierung“ der Operation) zurückstellen würde. Während die griechischen Militärs zu einer größtmöglichen Ausweitung der Operation bereit waren, beschränkte die türkische Gegenseite die Zusammenarbeit auf lediglich zwei – nahe den Inseln Lesbos und Chios gelegene – von vier Operationsgebieten. Zudem haben sich die Schiffe aus Drittstaaten schrittweise zurückgezogen und die NATO-Operation, wiewohl noch im Gange, verliert an Boden.

Unter den gegebenen Umständen zeigte sich bald die Notwendigkeit, Frontex in ihrem bisherigen Format in eine robustere EBCG mit erweitertem

Auftrag zu überführen und sie zu einem Eingreifen in Notfällen sowie zur Kooperation mit Drittländern zu befähigen. Dies allein bliebe jedoch zur Sicherung der Außengrenzen und der Integrität des Schengenraums unzureichend. Im Februar 2016 legte die Europäische Kommission den Ergebnisbericht eines unangekündigten Evaluationsbesuchs, der Mitte November 2015 an bestimmten Stellen der griechischen Land- und Seegrenzen stattgefunden hatte, vor. Der Bericht beklagte „ernste Defizite“ bei der Ausübung der Kontrolle der Außengrenzen in Griechenland. Empfehlungen zur Abhilfe wurden vom Rat am 12. Februar 2016 angenommen.¹⁴ Ungeachtet des griechischen Widerspruchs gegen die Bewertung des Evaluationsberichts legten die griechischen Behörden im März 2016 einen Aktionsplan zur Behebung der Missstände vor, in dessen Folge der Prozess in den meisten Bereichen allmählich vorankommt.

Die Mängelbeseitigung bleibt ein zentraler Punkt. Zur Vermeidung von Sekundärmigration führen einige EU-Mitglieder nach wie vor vorübergehende Binnengrenzkontrollen durch – Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden sowie das Nicht-EU-Mitglied, dem Schengenraum jedoch als assoziiertes Mitglied verbundene Norwegen.¹⁵ Die Terroranschläge in Frankreich und Belgien sowie die Tatsache, dass sich einige der Täter bei ihrer Vorbereitung in Griechenland aufhielten oder von dort kamen, haben die Dringlichkeit einer Kontrollverstärkung an den Außengrenzen verdeutlicht. In den Schlussfolgerungen des Rats für Justiz und Inneres (JI-Rat) der EU verpflichteten sich die Mitgliedstaaten am 20. November 2015, nur eine Woche nach den schrecklichen Terroranschlägen in Paris vom 13. November, unter anderem zur sofortigen Umsetzung der notwendigen systematischen und koordinierten Überprüfungen an den Außengrenzen – einschließlich der Kontrolle von Personen mit Recht auf Bewegungsfreiheit –, der Ausweitung von Sicherheitskontrollen im Kontext der gegenwärtigen Migrationskrise, der Aktualisierung von Vorschlägen zu „intelligenten Grenzen“ sowie der Vorlage von Vorschlägen zur Überarbeitung des SBC. Ergebnis dieser Beratungen waren im Dezember 2015 vorgelegte Vorschläge zur

Schaffung der EBCG sowie, im April 2016, zur Überarbeitung des Maßnahmenpakets zu „intelligenten Grenzen“.¹⁶

Die „Zwillingssäule“ von Europäischer Grenz- und Küstenwache und „intelligenten Grenzen“

Zweifelloos ist ein wirksamer Schutz der EU-Außengrenzen unerlässlich, um das Funktionieren des Freizügigkeitsprinzips innerhalb der EU garantieren zu können. Im September 2015 forderte der Europäische Rat verstärkte Kontrollen an diesen Grenzen einschließlich zusätzlicher Mittel für Frontex, EASO und Europol. Im Dezember 2015 unterstrich er zudem die Notwendigkeit, systematische Sicherheitsüberprüfungen mithilfe einschlägiger Datenbanken und der Nutzung neuer Technologien an den Außengrenzen sicherzustellen.

Der Schutz der Außengrenzen bestimmt die Wahrung der Freizügigkeit innerhalb der EU.

Einer der beachtenswertesten Vorschläge zur Sicherung der Außengrenzen wurde von der Europäischen Kommission im Dezember 2015 bei der Überarbeitung und Umstellung des Frontex-Mandats vorgelegt.¹⁷ Der weitreichende Vorschlag bildete die Basis für die EU-Verordnung 2016/1624¹⁸, die die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCG) erarbeitete. Nach dem von der Europäischen Kommission am 25. Januar 2017¹⁹ veröffentlichten ersten Bericht zur Operationalisierung der EBCG bietet die Agentur den Frontstaaten die größte bislang zugestandene operative Unterstützung, indem über 1.500 EBCG-Angehörige in reguläre gemeinsame Operationen an den EU-Außengrenzen beordert werden (760 in Griechenland, 600 in Italien, 130 in Bulgarien, 70 auf dem Westbalkan).²⁰



Neue Normalität: Verschärfte Sicherheitsmaßnahmen machen sich nach mehreren schweren Terroranschlägen nicht nur an den EU-Außengrenzen bemerkbar. Quelle: © Yves Herman, Reuters.

Die Verordnung umfasst eine Reihe äußerst beachtenswerter Maßnahmen, die eine nähere Betrachtung lohnen.²¹ So wird zunächst die ECBG mit den EU-Staaten eine „gemeinsame Verantwortung“ bei der Umsetzung der einheitlichen europäischen Grenzsicherung teilen. Wie die Verfasser eines EBCG-Berichts kürzlich verlautbarten, „legt erstmals eine Rechtsvorschrift der EU-Sekundärgesetzgebung eine Definition der ‚einheitlichen Grenzsicherung‘ vor“. Diese umfasst in Kern drei Aufgaben: erstens Grenzkontrolle, zweitens Suche und Bergung von Personen in Seenot sowie drittens Analyse der Gefahren für die innere Sicherheit und Analyse der Bedrohungen, die das Funktionieren oder die Sicherheit der Außengrenzen betreffen könnten.²²

Darüber hinaus wandelt die Verordnung Frontex in eine europäische Behörde, die mit nationalen Behörden gemeinsame Rückführmaßnahmen mit dem Ziel der Ausweisung oder Abschiebung illegaler Migranten einschließlich der Beschaffung von Reisedokumenten durchführen kann. Dieses Thema lässt die Bedeutung erkennen, die die ECBG der Arbeit mit Drittstaaten im Bereich der Grenzsicherung beimisst, inklusive der Entsendung von Verbindungsoffizieren in Drittländer oder der Durchführung gemeinsamer Operationen auf dem Hoheitsgebiet der EU oder dem von Drittländern. Derzeit ist die ECBG dabei, im Einklang mit dem neuen Mandat alle existierenden bilateralen Arbeitsvereinbarungen mit den Westbalkanländern, der Türkei und anderen Ländern zu überprüfen.



Am 22. November 2016 verabschiedete die Kommission ein Modellabkommen, das als Vorlage für Abkommen mit Drittländern dient.²³ Zwei Schwerpunktländer – Serbien und Mazedonien – wurden hierzu ausgewählt.²⁴ Jedoch vollzieht sich die Zusammenarbeit mit Drittländern nicht im luftleeren Raum. Vielmehr schließt sie das Zusammenspiel mit Drittländern von strategischer Bedeutung ein. Auf diese jedoch Druck auszuüben könnte sich im konkreten Fall als kontraproduktiv erweisen.

Zuletzt, und dies ist das Wichtigste, verleiht die Verordnung der ECGB eine neue Befugnis zur Bewertung der Anfälligkeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, Herausforderungen an ihren Außengrenzen zu begegnen.

Diese Befugnis sollte daher in direktem Zusammenhang mit dem Recht der Behörde gesehen werden, in einem Mitgliedstaat zu intervenieren. Die Anfälligkeitsbewertung wird helfen, zu ergreifende Maßnahmen aufzuzeigen und gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen zu formulieren. Außerdem fließt die Bewertung durch die ECGB in die Evaluation ein, die im Rahmen des sogenannten Schengen-Evaluierungsmechanismus der SBC durchgeführt wird.

Sollte ein Mitgliedstaat diesen Empfehlungen nicht folgen, steht der Behörde ein „Interventionsrecht“ zu, zumal in Fällen, in denen rasches Handeln vonnöten ist, falls dieser Staat ernste Defizite im Umgang mit Migrationsdruck hat, zu wirksamen Grenzkontrollen außerstande ist und damit das Funktionieren des Schengenraums gefährdet. Allerdings wurde der ursprüngliche, die Verantwortung für die Sicherung der EBCG-Außengrenzen übertragende Kommissionsvorschlag im Laufe der Verhandlungen zur Annahme der Verordnung stark verwässert. Der Kommission ist das Steuer aus der Hand genommen. Sie wird nun jene Maßnahmen erarbeiten und dem Rat vorschlagen, die durch die ECGB umzusetzen sind, sowie den betroffenen Mitgliedstaat zur Kooperation auffordern. Es bedarf keiner Erklärung, dass die Macht über diese Entscheidung aufgrund der politisch sensiblen Natur der zu ergreifenden, oftmals die jeweils nationale Exekutiv- und Durchsetzungsgewalt berührenden Maßnahmen, nunmehr in Händen des Rates liegt. Dies bedeutet, dass die ECGB weiterhin von der Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten abhängt. Und festzuhalten bleibt schließlich auch, dass Entscheidungen zur Durchführung von Anfälligkeitsbewertungen oder zur Ergreifung von Korrekturmaßnahmen einer Zweidrittelmehrheit oder der Zustimmung durch die EBCG-Lenkungsgruppe bedürfen.²⁵

Zweite Säule der EU-Strategie zur Sicherung der Außengrenzen und tatsächlichen Freizügigkeit sowie Sicherheit im Schengenraum umfasst zwei Initiativen. Deren erste basiert auf dem Vorschlag zur Erweiterung der Verordnung Nr.562/2006 (SBC) hinsichtlich einer verstärkten Überprüfung

einschlägiger Datenbanken an den Außengrenzen. Dessen Ziel war die Einführung verpflichtender systematischer Überprüfungen von Personen mit Recht auf Freizügigkeit im Zuge der geltenden EU-Bestimmungen (EU-Bürger und Familienangehörige ohne EU-Bürger-Status) beim Überschreiten der EU-Außengrenzen auf dem Land-, See- oder Luftweg. Bei ihnen erfolgt ein Abgleich mit Datenbanken wie etwa der von Interpol zu gestohlenen bzw. verlorenen Dokumenten (SLTD) oder dem Schengener Informationssystem (SIS), um ihre tatsächliche Identität festzustellen und zu prüfen, ob sie eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit darstellen. Der Vorschlag betont die Bedeutung des Abgleichs biometrischer Daten in Pässen, wie etwa Fingerabdrücken, sowie auf Überprüfungen von aus der EU ausreisenden Bürgern aus Drittstaaten anhand einschlägiger Datenbanken mit dem Ziel des Ausschlusses von Sicherheitsrisiken.²⁶

Die zweite Initiative war im April 2016 die Veröffentlichung eines Maßnahmenpakets der Kommission zur Einführung intelligenter Grenzen, das eine „Mitteilung zu stärkeren und intelligenteren Informationssystemen für Grenzen und Sicherheit“ und eine „Verordnung zur Einrichtung eines Ein- und Ausreiseerfassungssystems“ beinhaltet.²⁷ Die vorgeschlagene Ergänzung des SBC zur Einführung der für das Ein- und Ausreiseerfassungssystem erforderlichen technischen Änderungen wurde bereits erwähnt. Allgemeines Ziel des Maßnahmenpakets für „intelligente Grenzen“ ist es, Mitgliedstaaten bei der Abwicklung eines wachsenden Reiseverkehrs unter Verzicht auf eine Aufstockung des Grenzsicherungspersonals zu unterstützen und die Bewegungsfreiheit zwischen Schengenraum und Drittländern in einer sicheren Umgebung zu fördern und dergestalt zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwerekriminalität beizutragen.

Die Kommission hat betont, das Paket sei keine direkte Antwort auf die Flüchtlingskrise. Vielmehr ist eine Nutzungsoptimierung der durch die IT-Systeme und -Technologien gebotenen Möglichkeiten beabsichtigt. Hierbei wird auf drei bereits vorhandene Systeme

zurückgegriffen – Eurodac (Asylantragsverwaltung), VIS (Visaantragsbearbeitung) sowie SIS (Informationsaustausch über gesuchte Personen und zu überwachende Objekte). Die Einführung des neuen Ein- und Ausreiseerfassungssystems (EES), das auch auf – sowohl visapflichtige als auch visapflichtbefreite (mit dem Recht auf Kurzaufenthalt, d.h. höchstens 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) – Bürger aus Drittländern angewendet wird, ist für 2020 vorgesehen. Sämtliche Systeme mit Ausnahme des SIS betreffen hierbei Bürger aus Drittländern.

Fazit

Die Flüchtlings- und Migrationskrise hat Mehrwert und Legitimation der EU auf eine harte Probe gestellt. Hierbei hat das kontroverse EU-Türkei-Abkommen vom März 2016 zur Rückführung in Griechenland ankommender Flüchtlinge in die Türkei bei vielen Beteiligten Besorgnis ausgelöst. Es wurde eine Realpolitik betrieben, während Differenzen unter den Mitgliedstaaten (vor allem zwischen den westeuropäischen Staaten und denen Mittel- und Osteuropas, insbesondere der vier Visegrád-Länder) Solidarität mit und Respekt vor europäischen Werten auf den Prüfstand stellten. Aus diesem Grunde funktioniert das von der Europäischen Kommission und Deutschland vertretene Umverteilungskonzept²⁸ trotz wiederholter Aufrufe nach wie vor nicht in der Form, wie von seinen Autoren vorgesehen. Angesichts eben dieses Defizits wird die Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens jedoch früher oder später gefährdet sein, zumal dann, wenn die Flüchtlingsströme erneut ins Rollen kommen.

Die EU muss eine wirksame Bewältigung der Migrationskrise und die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten.

Das Dublin-System²⁹ sieht sich derzeit hohem Druck ausgesetzt, was in gleicher Weise für den Schutz der Außengrenzen gilt. Zwischenzeitlich bestehen die Probleme fort, während

der Zustrom von Flüchtlingen, hauptsächlich über den zentralen Mittelmeerraum und Italien, anhält. Die entscheidende Frage ist, ob die Union in der Migrationskrise einen effizienteren Grenzschutz sicherzustellen und die Bürger der Gemeinschaft im Hinblick auf Sicherheit vor Terrorismus und anderen Bedrohungen zu beruhigen vermag. Hierbei sind die Ergänzungen des Dublin-Systems, die derzeit zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS)³⁰ erörtert werden, von höchster Priorität, um die Ausgewogenheit zwischen Außengrenzschutz und Asylrecht wiederherzustellen.

Offensichtlich ist jedoch, dass manche europäische Hauptstädte, vor allem Berlin und Paris, eher präventive als inklusorische Maßnahmen hinsichtlich der Migration befürworten. So ist der Tenor der jüngsten deutsch-französischen Note mit dem Titel „Ein krisenresistentes gemeinsames europäisches Asylsystem“³¹ ausgesprochen kompromisslos, sieht diese doch letztlich indirekt ein „australisches Modell“ vor, wobei Menschen in Drittländer zurückgeschickt werden sollen, in denen kaum Rechtssicherheit herrscht. Dass uns die europaweite Debatte über Migration, Asylrecht und Grenzschutz wohl noch lange Zeit begleiten wird, scheint auf der Hand zu liegen.

Angelos Athanopoulos ist außenpolitischer Redakteur der griechischen Tageszeitung *To Vima*.

- 1 Es ist interessant zu verfolgen, wie sich die Anzahl illegaler Grenzübertritte in den letzten Jahren entwickelt hat. 2016 sank die Zahl der erfassten Fälle auf 511.371, was einem Rückgang um 72 Prozent gegenüber 2015 entsprach. Dennoch ist die Anzahl nach wie vor deutlich höher als alle Gesamtzahlen zwischen 2010 (104.060) und 2014 (282.933). Vgl. Frontex 2017: Risk Analysis for 2017, S. 18, in: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf [27.02.2017].
- 2 Das Treffen zur Westbalkanroute fand am 25. Oktober in Brüssel statt. Die Staats- und Regierungschefs Albanien, Österreichs, Bulgariens, Kroatiens, Mazedoniens, Deutschlands, Griechenlands, Ungarns, Rumäniens, Serbiens und Sloweniens sowie der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker vereinbarten einen 17 Punkte umfassenden Aktionsplan. Vgl. Europäische Kommission 2015: Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action, Pressemitteilung, 25.10.2015, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm [27.02.2017].
- 3 Im Oktober 2015 verließen vier sich als Flüchtlinge ausgebende Männer die griechische Insel Leros und setzten mit gefälschten syrischen Pässen ihre Reise aufs europäische Festland fort. Sie waren Mitglieder des IS, von denen zwei als die Bombenleger bei den blutigen Terroranschlägen vom 13. November 2015 in Frankreich identifiziert wurden. Für eine detaillierte Schilderung vgl. Faiola, Anthony / Mekhennet, Souad 2016: Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State, The Washington Post, 22.04.2016, in: <http://wapo.st/2lrIPbh> [27.02.2017].
- 4 Der Wortlaut des EU-Türkei-Abkommens ist einsehbar unter Europäischer Rat 2016: Pressemitteilung 144/16, in: <http://europa.eu/!Uv88TM> [27.02.2017]. Zu den Beschlüssen des Europäischen Rats im März 2016, dem Zeitpunkt der Annahme des Abkommens, vgl. Europäischer Rat 2016: European Council conclusions, 17-18 March 2016, in: <http://europa.eu/!vg48yb> [27.02.2017]. Zur ursprünglichen Idee einer möglichen Übereinkunft zwischen der EU und der Türkei in der Ägäis, siehe Europäische Stabilitätsinitiative 2015: The Merkel Plan. Restoring control; Retaining compassion. A proposal for the Syrian refugee crisis, 04.10.2015, in: <http://bit.ly/1hR1A3M> [27.02.2017].
- 5 Europäische Stabilitätsinitiative 2017: On solid ground? Twelve facts about the EU-Turkey Agreement, 25.01.2017, in: <http://bit.ly/2lYuZ2f> [27.02.2017].
- 6 Europäische Kommission 2016: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Fourth Report on the Progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement, 08.12.2016, S. 2, in: <http://bit.ly/2lnobZ7> [27.02.2017].
- 7 Ebd., S. 6-7.

- 8 Kommando der türkischen Küstenwache 2017: Irregular Migration Statistics in the Aegean Sea in 2017, in: <http://bit.ly/2ptwX90> [27.02.2017].
- 9 Eine kurze Übersicht über die griechisch-türkischen Beziehungen findet sich unter Außenministerium der Hellenischen Republik Griechenland: Issues of Greek-Turkish Relations, in: <http://mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations> [27.02.2017]. Zur „Grauzonenthese“ siehe Außenministerium der Hellenischen Republik Griechenland 2017: Turkish claims, 19.04.2016, in: <http://mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/turkish-claims.html> [27.02.2017].
- 10 Zum NATO-Einsatz in der Ägäis siehe NATO 2016: NATO's Deployment in the Aegean Sea, Fact Sheet, 10/2016, in: <http://bit.ly/2mw3IBQ> [27.02.2017].
- 11 Zu den Ergebnissen des Treffens zwischen Merkel und Davutoğlu siehe Zalán, Eszter 2016: Germany, Turkey want NATO help to police coast, EUobserver, 08.02.2016, in: <https://euobserver.com/migration/132177> [27.02.2017].
- 12 NATO 2016: NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis, 11.02.2016, in: http://nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm [27.02.2017].
- 13 Europäische Kommission, Nr. 6, S. 4.
- 14 Zu den Empfehlungen des Rates für Griechenland siehe Rat der Europäischen Union 2016: 5876/1/16 REV 1, 12.02.2016, in: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf> [27.02.2017]. Zu den griechischen Bedenken siehe Rat der Europäischen Union 2016: 5615/16 RESTREINT, in: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5877-2016-REV-2/en/pdf> [27.02.2017].
- 15 Europäische Kommission 2016: Commission recommends extending temporary internal border controls for a limited period of three months, Pressemitteilung, 25.10.2016, in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3501_en.htm [27.02.2017].
- 16 Zu Einzelheiten siehe Europäischer Rat 2015: Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism, Pressemitteilung, 20.11.2015, in: <http://europa.eu/!Wm64ct> [27.02.2017]. Vgl. auch Europäischer Rat 2016: Strengthening the EU's external borders, in: <http://europa.eu/!vf83JG> [27.02.2017].
- 17 Europäische Kommission 2015: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders, 15.12.2015, in: <http://bit.ly/2m30Uiv> [27.02.2017].
- 18 Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union 2016: Verordnung (EU) 2016/1624 On the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/67/EC, 16.09.2016, in: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf [27.02.2017].
- 19 Europäische Kommission 2017: On the Operationalisation of the European Border and Coast Guard, 25.01.2017, in: <http://bit.ly/2mwkm4t> [27.02.2017].
- 20 Ebd., S. 3.
- 21 Zu einer gründlichen Analyse der EBCG siehe Carrera, Sergio et al. 2017: The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, Centre for European Policy Studies, 01.02.2017, in: <http://bit.ly/2kRhw9h> [27.02.2017].
- 22 Ebd., S. 43, Verweis 104 betreffend Art. 4 der Verordnung.
- 23 Europäische Kommission 2016: Model status agreement as referred to in Article 54(5) of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, 22.11.2016, in: <http://bit.ly/2o5wMzX> [27.02.2017].
- 24 Europäische Kommission, N. 19, S. 10.
- 25 Art. 62(2c) der Verordnung (EU) 2016/1624, N. 18, S. 48.
- 26 Vgl. Europäische Kommission 2015: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation No 562/2006 (EC) as Regards the Reinforcement of Checks Against Relevant Databases at External Borders, 15.12.2015, in: <http://bit.ly/2nk9LvX> [27.02.2017]. Der Vorschlag wurde jüngst in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments angenommen.
- 27 Vgl. Europäische Kommission 2016: Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security, 06.04.2016, in: <http://bit.ly/2jFMZOj> [27.02.2017]. Siehe auch Europäische Kommission 2016: Proposal for a Regulation 2016/0106, 06.04.2016, in: <http://bit.ly/2nk655R> [27.02.2017].
- 28 Europäische Union 2015: Council Decision (EU) 2015/1601 Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601> [27.02.2017]. Der Rat verabschiedete den Beschluss mit einer qualifizierten Mehrheit gegen die Stimmen der Slowakei, Ungarns, Rumäniens und der Tschechischen Republik. Die frühere polnische Regierung, die sich gegen die Quoten ausgesprochen hatte, änderte schließlich ihre Haltung und schloss sich der Mehrheit an. Die Slowakei und Ungarn fochten jedoch den Beschluss des Rates vor dem Gerichtshof der EU an (vgl. Rechtssache C-643/15 und C-647/15).

- 29 Europäische Union 2013: Regulation (EU) 604/2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member State by a Third-Country National or a Stateless Person, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R0604> [27.02.2017].
- 30 Zu den Ideen bezüglich des CEAS siehe Europäische Kommission 2016: Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, 06.04.2016, in: <http://bit.ly/2mw41fY> [27.02.2017]; Europäische Kommission 2016: Proposal for a Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person, 04.05.2016, in: <http://bit.ly/2mwhdSO> [27.02.2017].
- 31 Vgl. insbes. Absätze 5-7 in Statewatch.org 2017: A Crisis-resistant Common European Asylum System (CEAS), France-Germany Note, in: <http://bit.ly/2mz7Uoj> [27.02.2017].



Grenzen

Neue „Grenzen“ im Osten Europas

Die Ukraine seit der Annexion der Krim und
dem Ausbruch des Konflikts im Donbas

Gabriele Baumann / Moritz Junginger

Der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen in Europa wurde 2014 durch die russische Annexion der Krim und den Konflikt in der Ostukraine erschüttert. Im Osten Europas entstanden dadurch zwei neue „Grenzen“: Eine De-facto-Staatsgrenze mit der Krim und eine festgefahrene Frontlinie mit den besetzten Gebieten im Donbas. Beide sind durch Verletzung des Völkerrechts entstanden und haben negative Konsequenzen für die Menschen in der Ukraine.

Im März dieses Jahres nähert sich bereits der dritte Jahrestag der Annexion der Krim durch Russland. Als vor drei Jahren „grüne Männchen“ ohne Hoheitsabzeichen den Internationalen Flughafen Simferopol und Regierungsgebäude auf der Krim besetzten, wurde die europäische Nachkriegsordnung ins Wanken gebracht. Die Annexion der Krim durch russische Spezialeinheiten, deren Einsatz vom russischen Präsidenten Wladimir Putin erst gelehnt und ein Jahr später öffentlich zugegeben wurde, verletzt geltendes Völkerrecht und unterminiert die territoriale Unverletzlichkeit der Ukraine. Die Annexion steht zudem im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien, die 1975 in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa festgelegt wurden. Hierzu gehört, dass die Grenzen im Europa der Nachkriegsordnung unverletzlich sind und die territoriale Integrität aller Staaten geachtet werden muss.¹

In Russland dagegen wird die Annexion als „Rückkehr in die Heimat“ oder auch als „Anschluss“ gefeiert. Untermauert wird dies durch fragwürdige historische Ansprüche und eine sakrale Überhöhung, welche die Annexion in den Augen der russischen Bevölkerung legitimieren sollen. In der präsidentiellen Machtvertikale gehört die Krim seit Juli 2016 zum Südlichen Föderalen Bezirk der Russischen Föderation mit Hauptstadt in Rostow am Don. Der hervorgehobene Status, den die Halbinsel bis 2014 als autonomes Gebiet innerhalb der Ukraine innehatte, wurde ihr spätestens mit dieser Einordnung genommen. Westliche Sanktionen unterbinden seit der Annexion offizielle politische und wirtschaftliche

Beziehungen mit der Krim, die Halbinsel ist somit weitgehend isoliert. Auch die Wasserversorgung vom ukrainischen Festland wurde eingestellt.

Noch im Januar 2015 wurde zwischen der Ukraine und Russland ein Grenzregime etabliert, das einer Staatsgrenze zu Zeiten des Kalten Krieges sehr nahe kommt. Viele Krimtataren, Vertreter ukrainischer NGOs oder Journalisten, die in den letzten Jahren die Krim verlassen mussten, trauen sich nicht mehr, Verwandte und Freunde auf der Krim zu besuchen. Die Menschenrechtslage auf der Krim, willkürliche Verhaftungen und politische Repressionen wie das Verbot des *Medschlis*, der Selbstverwaltung der Krimtataren, rechtfertigen diese Vorsicht. Die ukrainische Bevölkerung in den grenznahen Gebieten sieht sich mit erheblichen Einschränkungen konfrontiert, allein der Wegfall von Arbeitsplätzen auf der Krim hat die Region vor große Herausforderungen gestellt.

Dass Grenzen auch unkontrollierbar und „durchlässig“ werden können, zeigt sich entlang der russisch-ukrainischen Grenze im Donbas. Seit dem Beginn des Konflikts in der Ostukraine im Frühjahr 2014 sind mehr als 400 Kilometer der ukrainischen Grenze mit Russland nicht mehr unter Kontrolle der Regierung in Kiew. Waffen, schweres militärisches Gerät, russische Soldaten und Freiwillige dringen somit aus Russland ungehindert in den besetzten Teil des Donbas ein. Da die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) nur Zugang zu zwei Grenzübergängen hat, können illegale Übertritte



Quelle: © Taras Ibragimov, QirimInfo.

und Waffenlieferungen kaum dokumentiert oder gar verhindert werden.²

Seit dem Sommer 2014 kommt es somit zu einer zunehmenden Verschmelzung der besetzten Gebiete mit Russland und zu ihrer weitreichenden Abkoppelung von der Ukraine. Gehälter von Beamten und Militärs werden dort von Moskau bezahlt, der russische Rubel hat die Griwna als Zahlungsmittel verdrängt, die Separatistenführer in den Verwaltungen der selbsternannten „Volksrepubliken“ werden politisch aus dem Kremlin gelenkt. Bildungs- und Gesundheitssystem entwickeln sich auseinander. Die Krankenhäuser in

den besetzten Gebieten stehen den Bewohnern in den grenznahen ukrainischen Gebieten nicht mehr zur Verfügung, was bis heute zu massiven Engpässen führt. Bildungsabschlüsse in den Separatistengebieten, in denen mit russischem Lehrwerk unterrichtet wird, sind mit den ukrainischen nicht mehr kompatibel.³

Die ukrainische Armee und die von Moskau unterstützten Separatisten stehen sich entlang der im Sprachgebrauch der OSZE als „Kontaktlinie“ bezeichneten Front teilweise nur wenige hundert Meter entfernt gegenüber. Nach den hohen Opferzahlen der Kesselschlacht um



Ilowajsk im Sommer 2014 oder der Kämpfe um den Donezker Flughafen im Frühjahr 2015 ist der Konflikt in der Ostukraine zwar weniger häufig in den deutschen Medien, doch der Stellungskrieg setzt sich mit hohen Verlusten auf beiden Seiten nach wie vor fort. Die humanitäre Situation der Menschen entlang der Kontaktlinie oder im Niemandsland, der „grauen Zone“ zwischen den Stellungen, ist unerträglich.

Von einer fast vollständigen Isolation der besetzten Gebiete wie bei der Krim lässt sich allerdings nicht sprechen. Bis März 2017 blieben einige wirtschaftliche Beziehungen bestehen. Obwohl

die kürzlich verhängte Wirtschaftsblockade einen Handel mit den besetzten Gebieten untersagt, überqueren die Menschen weiterhin die Kontaktlinie. Der Grenzverkehr über die fünf Grenzübergänge ist ausgesprochen rege. Pro Tag sind es etwa 20.000 Personen, im Jahr 2016 haben acht Millionen Menschen die Kontaktlinie überquert. Überwiegend sind dies Menschen, die sich in der Ukraine ihre monatliche Rente auszahlen lassen.⁴

Obwohl an beiden neuen „Grenzen“ Kontrollpunkte mit Grenzbeamten und Soldaten stehen, unterscheiden sich die Grenzregime mit der Krim und entlang der Kontaktlinie in einigen Punkten voneinander. Das Grenzregime mit der Krim hat sich zu einer De-facto-Staatsgrenze entwickelt, völkerrechtswidrig, aber für die Menschen tägliche Realität, während die Kontaktlinie mehr festgefahrene Frontlinie als Grenze ist. Gelegentlicher Beschuss der Kontrollpunkte und Minen am Wegesrand führen dies deutlich vor Augen. Gemeinsam ist den beiden neuen „Grenzen“ aber, dass sie durch Verletzung des Völkerrechts entstanden sind und gravierende Auswirkungen auf die betroffenen Menschen, aber auch die gesamte ukrainische Gesellschaft haben. Sie trennen ukrainische Bürger, kappen wirtschaftliche Verbindungen, befördern Korruption und können jederzeit zum Brennpunkt neuer Auseinandersetzungen werden.

Im Osten Europas sind also seit 2014 zwei neue „Grenzen“ entstanden, die de facto das Territorium der Ukraine durchschneiden. Im Folgenden sollen dabei dennoch nicht die übergeordneten außen- oder geopolitischen Fragen diskutiert werden, die der Völkerrechtsbruch hervorgerufen hat. Der Artikel zielt darauf ab, die bisher wenig bekannten Realitäten vor Ort zu thematisieren, auf den Alltag der betroffenen Menschen aufmerksam zu machen und die konkreten Auswirkungen dieser neuen „Grenzregime“ zu analysieren. Dabei wird in einem ersten Schritt – zuerst für die Krim, dann für die besetzten Gebiete – herausgearbeitet, wie die „Grenzregime“ entstanden sind, wie die Situation an den Übergängen aussieht und wie diese genutzt werden. In einem zweiten Schritt werden

die Auswirkungen auf die Bewegungsfreiheit, die wirtschaftlichen Beziehungen, die Korruption und die Sicherheitslage untersucht.

Von der Verwaltungsgrenze zur De-facto-Staatsgrenze

Die neue Trennlinie zur Krim ist, anders als in der Ostukraine, nicht durch Kämpfe entstanden, sondern verläuft entlang der administrativen Grenze zwischen der ukrainischen Autonomen Republik Krim und dem angrenzenden Gebiet Cherson. Vor der russischen Annexion war die Verwaltungsgrenze in etwa mit den Landesgrenzen deutscher Bundesländer vergleichbar, nun gleicht sie mit vielen Attributen einer De-facto-Staatsgrenze. Nach dem international nicht anerkannten Referendum auf der Krim am 16. März 2014 und der Annexion durch Russland zwei Tage später erklärte Moskau die administrative Linie zur internationalen Grenze. Russische Grenztruppen, die dem Geheimdienst FSB unterstehen, sind seitdem entlang der administrativen Linie stationiert. Parallel dazu verlor die ukrainische Regierung zunehmend auch die Kontrolle über Teile des Donbas. Um auf die angespannte Situation zu reagieren, verabschiedete das ukrainische Parlament *Werchowna Rada* Mitte April 2014 ein Gesetz über die Rechte und Freiheiten von Bürgern in den zeitweise besetzten Gebieten, das ukrainischen Staatsangehörigen freien und ungehinderten Zugang auf Grundlage eines gültigen Ausweisdokuments gewährt.⁵

Mehr als 20.000 Menschen, die Hälfte davon Krimtataren, verließen laut OSZE die Krim innerhalb des ersten Jahres nach der Annexion.⁶ Andere sprechen von 40.000 bis 50.000 Binnenflüchtlingen von der Krim. Während man anfangs noch leicht auf Schleichwegen von und auf die Krim kam, muss nun jeder Reisende durch die drei offiziellen Übergänge. Zäune entstanden entlang der administrativen Linie. Russland wird vorgeworfen, auch Minenfelder angelegt zu haben.⁷ Seit Anfang 2015 finden auch von ukrainischer Seite Regelungen Anwendung, die ansonsten für die ukrainischen Staatsgrenzen gelten.⁸ Ukrainische Grenzbeamte kontrollieren Personen und PKWs. Der

ukrainische Zoll prüft, ob nur die maximal 50 Kilogramm an erlaubten Lebensmitteln und persönlichen Gegenständen mitgeführt werden. Brot und Kartoffeln sind erlaubt, Süßigkeiten nicht. Der eigene Laptop darf mitgenommen werden, das Haustier dagegen nicht.⁹

Die Zug- und Busverbindungen mit der Krim wurden bereits Ende Dezember 2014 komplett eingestellt.¹⁰ Wenige Tage vor Silvester führte der unangekündigte Stopp des Personenverkehrs zu einem Chaos an der administrativen Grenze mit kilometerlangen Staus kurz vor den Feiertagen. Seither gibt es keinen direkten öffentlichen Personenverkehr von und auf die Krim. Züge stoppen in der Stadt Cherson mehr als 100 Kilometer von der administrativen Grenze oder in der Kleinstadt Nowooleksiivka fast 30 Kilometer vom nächsten Übergangspunkt. Weiter geht es nur mit dem Bus oder Taxi bis zum ukrainischen Kontrollpunkt. Zwischen dem ukrainischen und dem russischen Checkpoint liegen nochmals zwei Kilometer „neutrale Zone“. Offiziell lassen sich die drei Übergänge entlang der administrativen Grenze nur zu Fuß oder im Privatauto überqueren. Inoffiziell bringen Fahrer zahlungsbereite Reisende durch die neutrale Zone. Wer es sich leisten kann, nimmt gleich den Minibus von Kiew nach Sewastopol auf der Krim. Die Grenzbeamten drücken gegen Bezahlung, so wird berichtet, beide Augen zu. Der offizielle Stopp des Personenverkehrs trifft daher vor allem die Älteren und sozial Schwachen.

Der öffentliche Personenverkehr von und auf die Krim ist seit Ende 2014 komplett eingestellt.

Im Juni 2015 wurden die Regelungen nochmals verschärft. Viele Eltern mit Kindern bekamen dies direkt an den ukrainischen Kontrollpunkten bei der Reise von und auf die Krim zu spüren. Sie wurden nicht mehr durchgelassen, weil ihr Kind keinen ukrainischen Reisepass besaß, oder die Grenzbeamten stoppten sie, weil ein Elternteil



Kontrollpunkte entlang der Kontaktlinie in der östlichen Ukraine (Stand: November 2016). Quellen: Eigene Illustration basierend auf UN OCHA 2016: Ukraine: Checkpoints – Humanitarian Snapshot, <https://goo.gl/G2p7Sf> [01.03.2017]; Natural Earth ©, <http://naturalearthdata.com> [01.03.2017].

zu Hause geblieben war. Was die Eltern nicht wussten: Sie hätten eine notariell beglaubigte Zustimmung ihres Partners benötigt. Was einfach klingt, ist für Menschen auf der besetzten Krim mit großem Aufwand verbunden. Denn nur auf von der Ukraine kontrolliertem Gebiet können sie einen anerkannten Notar aufsuchen. Eine tatsächliche bürokratische Odyssee steht allen glücklichen Eltern eines Neugeborenen bevor, denn um eine ukrainische Geburtsurkunde zu erhalten, müssen sie mit dem Neugeborenen von der Krim ins angrenzende Chersoner Gebiet fahren. Nehmen sie die Wartezeiten nicht auf sich, könnte ihr Kind später keinen ukrainischen Pass beantragen.

Mit einem von den De-facto-Behörden auf der Krim ausgestellten russischen Pass lassen die ukrainischen Grenzbeamten niemanden passieren. Für die Fahrt nach Cherson oder Kiew

ist also ein ukrainischer Reisepass unabdingbar. International wird der russische Pass von der Krim ebenso nicht anerkannt. So könnte ein Bewohner der Krim zwar von Sewastopol nach Moskau fliegen, doch die internationalen Destinationen für den Weiterflug lassen sich an einer Hand abzählen. Nur Afghanistan, Kuba, Kirgistan und Nicaragua erkennen die Krimannexion an. Auch dadurch ist zu erklären, dass allein im ersten Jahr der Annexion mehr als 40.000-Mal Menschen von der Krim auf die ukrainischen Pass- oder Verwaltungsdienste im Chersoner Gebiet oder in Kiew zurückgegriffen haben.¹¹

Grenzübertritt im umkämpften Niemandsland

Während die neue De-facto-Staatsgrenze mit der Krim die ursprüngliche administrative Grenze widerspiegelt, entspricht die Kontaktlinie in

der Ostukraine dem Frontverlauf. Kurz nach dem Ausbruch des Kriegs 2014 war die Situation unübersichtlich. Züge fuhren nicht mehr zuverlässig und es gab lange Schlangen für Reisebusse. Viele Privatautos nahmen Flüchtende mit durch das Wirrwarr der Checkpoints über die offiziellen Fluchtkorridore der ukrainischen Armee oder auf Schleichwegen.¹² Manchmal wurden Dokumente kontrolliert, manchmal wurde einfach durchgewunken. Pro-ukrainische Aktivisten fürchteten Kontrollen durch Separatisten. Wer die „falsche“ Nummer angerufen oder die „falsche“ App auf dem Handy hatte, wurde schnell verdächtigt. Selbst die Twitter-App galt schon als gefährlich.

Die ukrainische Regierung war über den unkontrollierten Personenverkehr mit den besetzten Gebieten zunehmend besorgt. Im Januar 2015 erließ der Sicherheitsdienst der Ukraine, welcher die sogenannte Anti-Terror-Operation der ukrainischen Armee koordiniert, eine vorläufige Anweisung über den Personen- und Güterverkehr im Donezker und Luhansker Gebiet.¹³ Übertritte sind nun nur noch an offiziellen Kontrollpunkten und mit einem Passierschein möglich. Anfangs führte das neue System zu langen Verzögerungen mit kilometerlangen Schlangen. Menschen warteten über Nacht und bei Minusgraden, um passieren zu dürfen. Die OSZE-Beobachtermission beanstandete, dass ukrainische Soldaten Reisende selbst mit gültigem Passierschein abgewiesen hatten.¹⁴

Mittlerweile funktioniert das System allerdings relativ gut. Passierscheine können elektronisch beantragt werden. Es gibt aktuell vier Kontrollpunkte entlang der Kontaktlinie mit dem besetzten Donezker Gebiet und lediglich einen Kontrollpunkt mit Luhansk, der nur von Fußgängern genutzt werden kann. Anders als mit der Krim wurde der öffentliche Personenverkehr mit den besetzten Gebieten erst 2016 gestoppt.¹⁵ Gütertransport war bis März 2017 in begrenztem Maße erlaubt, ehe die verhängte Wirtschaftsblockade jeglichen Handel untersagte. Die Zahl der Menschen, welche die Kontaktlinie überqueren, steigt dennoch kontinuierlich. Waren es 2015 noch vier Millionen, verdoppelte sich die Zahl der Übertritte 2016 auf über acht Millionen.¹⁶

Die Überquerung der Kontaktlinie ist beschwerlich und zeitaufwendig. Reisende auf dem Weg in die besetzten Gebiete müssen am ukrainischen Kontrollpunkt den Bus verlassen, um zu Fuß durch die Ausweis- und Zollkontrolle zu gehen. Anschließend müssen sie einen zweiten Bus besteigen, der sie durch das Niemandsland der „grauen Zone“ und über die Nulllinie, an der sich die Konfliktparteien oft in Sichtweite gegenüberstehen, bis zum Kontrollpunkt der Separatisten bringt. Dort werden die Reisenden erneut zum Verlassen des Busses aufgefordert, um die Kontrolle der Separatisten zu durchqueren. Danach müssen sie einen dritten Bus nehmen, der sie ans Ziel ihrer Reise bringt. Doch auch hier bieten Privatleute die komfortable, direkte Fahrt von Kiew nach Donezk an und unterwandern damit das offizielle Verbot des öffentlichen oder kommerziellen Personenverkehrs mit den besetzten Gebieten.

Die Überquerung der Kontaktlinie ist beschwerlich, dennoch hat der Grenzverkehr zuletzt stark zugenommen.

Wer die Kontaktlinie überqueren will, muss viel Geduld mitbringen. Lange Schlangen sind die Regel, wobei die durchschnittliche Wartezeit mittlerweile bei drei Stunden liegt und nur in Ausnahmefällen mehr als fünf Stunden nötig sind. Internationale Hilfsorganisationen haben an den Kontrollpunkten Toiletten und im Winter beheizte Zelte aufgebaut. Etwa die Hälfte der Menschen nimmt die beschwerliche Fahrt einmal im Monat auf sich, die jüngeren teilweise wöchentlich,¹⁷ und zwar hauptsächlich um Verwandte zu besuchen, Lebensmittel zu kaufen oder Geld abzuheben. Rentner müssen die lange Fahrt auf sich nehmen, wenn sie ihre ukrainische Rente erhalten möchten.¹⁸ Diese können sie nur auf ukrainisch kontrolliertem Gebiet beantragen und abheben. Dasselbe trifft auf Verwaltungsfragen zu. Etwa jeder zehnte Reisende überquert die Kontaktlinie, um sich um einen neuen Pass oder eine Geburtsurkunde zu kümmern. Denn die





Quelle: © Taras Ibragimov, QirimInfo.

in den besetzten Gebieten ausgestellten Dokumente werden ausschließlich von Russland anerkannt.¹⁹ Lediglich jeder Zwanzigste hat vor, die besetzten Gebiete komplett zu verlassen.

Eingeschränkte Bewegungsfreiheit

Die Bewegungsfreiheit eines jeden Bürgers ist nicht nur in der ukrainischen Verfassung festgeschrieben, sondern ist auch ein grundlegendes Menschenrecht.²⁰ Die Kontrollen und Übergangsbestimmungen schränken die Freiheit der Bürger jedoch ein, sich frei in der Ukraine zu bewegen und zu reisen. Doch mit Blick auf die Krim bestätigen auch Hilfsorganisationen, dass das ukrainische Grenzregime keine unangemessene Reaktion auf die neue Lage ist.²¹ Um die Sicherheit auf ihrem Territorium zu gewährleisten, darf die ukrainische Regierung Kontrollen durchführen, wenn sie angemessen und verhältnismäßig sind. Was von Beobachtern kritisiert

wird, sind allerdings die Einschränkungen durch die gestoppten Bus- und Zugverbindungen, lange Wartezeiten, komplizierte Kontrollen und in einigen Fällen das Fehlverhalten der ukrainischen Beamten.²² Auf der russischen Seite der Grenze dagegen müssen insbesondere Krimtataren, Menschenrechtsaktivisten oder Journalisten befürchten, ohne Angabe von Gründen festgehalten oder verhaftet zu werden. Im März 2015 verschwand der Vater eines inhaftierten Krimtataren spurlos, als er die Grenze in Richtung Krim überquerte.

Die Situation an der Kontaktlinie ist ebenfalls schwierig. Zwar wurde auch das Passierscheinssystem eingeführt, um den Personenverkehr besser kontrollieren zu können, allerdings sorgte die chaotische Einführung anfangs zu massiven Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der ukrainischen Bürger. Auch kritisieren Hilfsorganisationen, dass die vorläufige Regelung des

ukrainischen Geheimdienstes nach wie vor in Kraft ist und es immer noch keine gesetzliche Grundlage für das System der Passierscheine gibt.²³

Positiv hervorzuheben ist, dass der ukrainische Grenzschutz und lokale Behörden mit Nicht-regierungsorganisationen und internationalen Organisationen zusammenarbeiten. Über die Handy-App einer ukrainischen Stiftung können Reisende etwa Probleme bei den Kontrollstellen mit den besetzten Gebieten melden, was dann an die zuständigen Behörden weitergegeben wird. Dennoch werden nicht alle Empfehlungen sofort umgesetzt. Das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge plädiert etwa nach wie vor mit Nachdruck dafür, öffentliche Verkehrsmittel zur Überquerung der Kontrollstellen wieder zu erlauben.

Wirtschaftsblockade und unterbrochene Kohlelieferungen

Die wirtschaftlichen Verbindungen zur Krim und zu den besetzten Gebieten schwinden zunehmend. Nachdem Krimtataren im September 2015 die wichtigsten Verbindungsstraßen auf die Krim blockiert hatten und im November desselben Jahres Energieleitungen zur Krim gesprengt worden waren, erlebten die Bewohner der Krim große Engpässe bei Lebensmitteln und wochenlange Stromausfälle. Die Krimtataren wollten damit auch die ukrainische Regierung dazu bewegen, eine offizielle Wirtschaftsblockade gegen die Krim zu erklären, wozu sich Kiew schließlich im Januar 2016 bereit erklärte. Seitdem ist, bis auf einige Energielieferungen, die Krim wirtschaftlich vom Rest der Ukraine isoliert.²⁴

Selbst nach Inkrafttreten der Wirtschaftsblockade gegen die Krim war mit einer ähnlichen Maßnahme gegenüber den besetzten Gebieten nicht zu rechnen. Die Lieferung von Kohle aus den besetzten Gebieten per Güterzug über die Kontaktlinie zeugte von der relativen Durchlässigkeit der Kontaktlinie bis März 2017. Ukrainische Kraftwerke sind auf diesen einen Typ Kohle angewiesen, der alternativ zu hohen Kosten teilweise aus Südafrika importiert wird. 2015 wurden fast 16 Millionen Tonnen Kohle aus

den besetzten Gebieten geliefert. Große Betriebe, etwa in der Stahlerzeugung, produzierten weiter in den besetzten Gebieten und durften ihre Waren über die Kontaktlinie bringen, wenn sie weiterhin an Kiew Steuern zahlten.

Jedoch geriet die ukrainische Regierung vonseiten einer Koalition aus Oppositionsparteien und Freiwilligenbataillone zunehmend unter Druck, die ihr vorwarfen, einen „Handel mit Blut“ zu erlauben, von dem die De-facto-Behörden in den besetzten Gebieten profitieren.²⁵ Die Rufe nach einer Handelsblockade wurden immer lauter und Aktivisten, darunter Angehörige ukrainischer Freiwilligenbataillone, unterbrachen ab Januar 2017 einzelne Bahnverbindungen. Kurz darauf begannen die Separatisten, die verbliebenen ukrainischen Betriebe in den besetzten Gebieten zu „verstaatlichen“. Daraufhin kam es zu Protesten und einem öffentlichen Aufschrei angesichts der Versuche der Regierung, die Blockaden der Freiwilligenbataillone aufzulösen. Zur Überraschung vieler Beobachter verkündete der ukrainische Präsident Petro Poroschenko am 15. März 2017 offiziell ein vorübergehendes Handelsembargo gegen die besetzten Gebiete. Das Embargo untersagt jeglichen Handel mit den besetzten Gebieten, ausgenommen humanitärer Hilfe, bis die verstaatlichten Unternehmen wieder der ukrainischen Kontrolle unterstellt werden und es zu keinen Waffenstillstandsverletzungen gemäß Minsker Abkommen mehr kommt.

Neue Korruptionsquellen

Die unklar regulierten Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit den besetzten Gebieten beförderten Korruption in großem Maßstab. Verschiedene Korruptionsschemata waren um den Handel mit Kohle aus den besetzten Gebieten entstanden. So wird vermutet, dass einige Parlamentarier gut daran verdienten, die Umdeklarierung von Kohle aus den besetzten Gebieten in südafrikanische Kohle zu ermöglichen, wobei die produzierte Energie mit hohen Gewinnen an die Verbraucher weiter verkauft wurde. Auch Importe aus Russland gingen teilweise durch die besetzten Gebiete und gelangten auf dubiosen Wegen über die Kontaktlinie in die Ukraine.²⁶



An den neuen „Grenzen“ blüht die Korruption.

Doch auch Korruption in kleinem Maßstab ist weit verbreitet. Von Geldzahlungen an Grenzbeamte wird an den Kontrollpunkten sowohl zu den besetzten Gebieten als auch zur Krim berichtet. Selbst der Erzbischof der Ukrainischen Orthodoxen Kirche auf der Krim wurde im März 2015 aufgefordert, umgerechnet zehn Euro zu zahlen, worauf ein Strafverfahren gegen die Beamten eröffnet wurde. Angeblich müssen hohe Geldsummen gezahlt werden, um als Soldat an einem der Kontrollpunkte zu den besetzten Gebieten

eingesetzt zu werden. Diese „Investition“ zahle sich auf dem Posten am Kontrollpunkt durch die Annahme von Schmiergeldern aus, die für eine schnellere Durchfahrt oder den Transport von Waren fließen. Der Status quo nutzt also auf beiden Seiten einzelnen Personengruppen, da die neuen Grenzregime auch neue illegale Einnahmequellen mit sich gebracht haben.

Eskalation jederzeit möglich

Obwohl entlang der administrativen Grenze mit der autonomen Republik Krim anders als in der Ostukraine keine Kampfhandlungen stattfinden, bedeutet dies nicht, dass nicht jederzeit Spannungen entstehen können. Am 7. August



Quelle: © Taras Ibragimov, QirimInfo.



Quelle: © Taras Ibragimov, QirimInfo.

2016 schlossen russische Grenztruppen überraschend alle Übergangspunkte auf die Krim, das russische Militär zog Einheiten entlang der Grenze zusammen und drang teilweise bis in die neutrale Zone vor. Kiew versetzte seine Truppen in Alarmbereitschaft. Der angebliche Versuch eines Terroranschlags auf der Krim wurde vom russischen Geheimdienst drei Tage später als Erklärung vorgeschoben. Dieser Vorfall zeigt, wie leicht Provokationen entlang der De-facto-Grenze eskalieren können.

Der Konflikt in der Ostukraine ist nach wie vor ungelöst. Fast 10.000 Menschen hat der Konflikt seit April 2014 das Leben gekostet. Seit den Kämpfen um den Donezker Flughafen und den Verkehrsknotenpunkt Debaltzewe im Februar 2015 hat sich die Front kaum bewegt. Ukrainischen Schätzungen zufolge stehen den 69.000 Soldaten der ukrainischen Armee

entlang der 500 Kilometer langen Front ungefähr 30.000 Separatisten und 5.500 russische Soldaten gegenüber.²⁷ OSZE-Beobachter sagen offen, dass die Intensität des Konflikts von den Konfliktparteien kontrolliert werden kann. Nach den heftigsten Kampfhandlungen seit über einem Jahr im August 2016 kam es nach neuen Verhandlungen kurzfristig kaum mehr zu Waffenstillstandsverletzungen. Dass die Situation aber auch jederzeit eskalieren kann, zeigten erneut die blutigen Gefechte um die Orte Awdijiwka und Makiiwka sowie in der Umgebung von Donezk Ende Januar 2017. Die OSZE zählte eine bisher nie dagewesene Zahl von Waffenstillstandsverletzungen.²⁸ Auch wenn die Kontrollstellen mit den besetzten Gebieten immer stärker einer Grenze ähneln, stehen sich die ukrainischen Soldaten und Separatisten an der Front direkt gegenüber und flammt der Konflikt an einigen Stellen immer wieder auf.

Langer Weg zur Reintegration

In den letzten Monaten mehren sich wieder die Stimmen, die eine Lösung des Konflikts in der Ostukraine von der Regierung einfordern. Jedoch gibt es bisher keine Anzeichen dafür, dass die Regierung irgendwelche mittel- oder langfristigen Strategien in Bezug auf die Krim oder den besetzten Teil des Donbas verfolgt, auch wenn 2016 ein Ministerium für die besetzten Gebiete seine Arbeit aufnahm.

Da Russland jegliche Verhandlungen über die Krim kategorisch ausschließt, etwa im Rahmen eines „Genf plus“-Formats unter Einbeziehung der USA und der EU, bleibt die Frage weiter offen, wie die territoriale Integrität der Ukraine mit Blick auf die Krim wiederhergestellt werden kann, und liegt eine Rückkehr der Halbinsel bislang in weiter Ferne. Eine Empfehlung lautet, die Krim zunächst außen vor zu lassen und nicht mit dem Donbas im Paket zu vermischen. Bisher sind solche Vorschläge allerdings innenpolitisch nicht durchzusetzen, da das Ziel, die Wiederherstellung der gesamten territorialen Integrität der Ukraine, grundsätzlich außer Frage steht und auch von der überwiegenden Mehrheit der Ukrainer gewünscht wird. Die kürzlich vom ukrainischen Oligarchen Viktor Pinchuk im *Wall Street Journal* lancierte weitergehende Forderung nach „schmerzhaften Kompromissen“, wonach die „Krim kein Hindernis für eine Übereinkunft werden sollte, um den Krieg im Osten zu beenden“, ist dabei wenig hilfreich und stößt auf heftige Kritik.²⁹

Gleichzeitig werden mit Blick auf die besetzten Gebiete verschiedene Szenarien öffentlich diskutiert. In einer im Herbst 2016 publizierten Studie zur Ostukraine skizzierten Experten vier Szenarien, die von einer „kompletten Isolation“ über eine „begrenzte Isolation“ und „teilweise Normalisierung“ bis hin zu einer „begrenzten Reintegration“ reichen.³⁰ Die Idee, die besetzten Gebiete komplett zu isolieren und „einzumauern“, kam schon 2014 auf.³¹ Auch der ehemalige Premierminister der Ukraine, Arsenij Jazenjuk, sprach sich bereits im September 2014 für eine komplette Isolation und den Bau einer Mauer

aus. Doch Experten warnen vor einem solchen Schritt, würde er doch die letzten Verbindungen zwischen ukrainischen Bürgern auf beiden Seiten der Kontaktlinie unterbrechen. Auf der anderen Seite scheint eine „begrenzte Reintegration“ für die Regierung in Kiew keine tragfähige Option zu sein. Eine Wiederherstellung der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen mit den besetzten Gebieten wäre nur mit Zugeständnissen an die De-facto-Behörden und Russland möglich. Doch dies ist für ukrainische Politiker und die Öffentlichkeit kaum akzeptabel.

Anfang 2017 schien es noch so, als ob Kiew in weiten Teilen den Vorschlägen der Experten folgen würde, die die Erreichung einer „teilweisen Normalisierung“ anhand schrittweiser praktischer Maßnahmen vorschlugen.³² Ein Aktionsplan des Ministerkabinetts, der im Januar 2017 veröffentlicht wurde, hat erste Eckpfeiler für eine Reintegration der besetzten Gebiete gesetzt.³³ Für die Krim wird ein separater Aktionsplan erarbeitet. Die Reintegration im Donbas sollte demnach nicht auf einer militärischen Rückeroberung beruhen. Die Regierung setzt vielmehr auf konkrete Schritte in der Bildung, im Kulturbereich und in der Wirtschaft. Beispielsweise soll Studierenden aus den besetzten Gebieten freier Zugang zu Studienplätzen an Universitäten in der ganzen Ukraine gewährt werden. Auch eine bessere Ausstattung, Zugänglichkeit und Korruptionsbekämpfung an den Übergängen entlang der Kontaktlinie sind vorgesehen. Die Menschen aus den besetzten Gebieten sollen außerdem medizinische Einrichtungen auf der anderen Seite der Kontaktlinie nutzen dürfen. Ein solches Vorgehen könnte die Bevölkerung in den Separatistengebieten wieder näher an die Ukraine heranführen.³⁴

Jedoch hat die ukrainische Regierung mit Blick auf die besetzten Gebiete zuletzt eine politische Kurskorrektur hin zu einer „begrenzten Isolation“ vorgenommen. Die neu verhängte Handelsblockade stellt den ehrgeizigen Aktionsplan für die Reintegration infrage. Während die Übergänge für Personen, die die Kontaktlinie überqueren wollen, offen bleiben, wurden die letzten wirtschaftlichen Verbindungen am 15. März 2017

gekappt.³⁵ Die Blockade könnte zu einer Energiekrise führen, wenn der Import von Kohle und alternative Energiequellen die gestoppten Kohlelieferungen aus dem besetzten Teil des Donbas nicht ausreichend ersetzen können. Bereits im Februar 2017 rief die Regierung für den Energiesektor des Landes den Notstand aus und forderte die Bürger auf, Energie zu sparen. Auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Blockade dürfen nicht unterschätzt werden: Experten erwarten einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von bis zu 1,6 Prozent.³⁶ Darüber hinaus ist es gut möglich, dass die besetzten Gebiete noch weiter mit Russland verschmelzen, da der Güterverkehr momentan nur über die unkontrollierte russisch-ukrainische Grenze möglich ist.

Aber selbst wenn die ukrainische Regierung sich entscheidet, ihren Aktionsplan umzusetzen und schrittweise Maßnahmen zu ergreifen, die den ukrainischen Bürgern in den besetzten Gebieten nutzen, ist der lange Weg zur Reintegration doch mit vielen Hindernissen verbunden. Unter anderem ist die Frage der Finanzierung noch nicht geklärt. Allein die Kosten für den Wiederaufbau der Infrastruktur werden auf mindestens 1,5 Milliarden US-Dollar geschätzt.³⁷ Und letztendlich muss natürlich der politische Wille auf allen Seiten vorhanden sein: auf der ukrainischen, auf jener der Separatisten und natürlich auf der russischen Seite, ohne die es keinen Anlass für den Konflikt im Osten Europas gegeben hätte.

Gabriele Baumann ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Ukraine.

Moritz Junginger ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Ukraine.

Die Bilder zu diesem Beitrag sind Teil einer Reportage des Fotografen Taras Ibragimov auf QirimInfo. Sie zeigen den Alltag an der neuen De-facto-Grenze zwischen der Ukraine und der Krim nach der russischen Annexion. Die ganze Fotostrecke findet sich unter: <http://krymsos.com/en/news/v-ocheredi-k-moryu-fotoreportazh>.

- 1 Vgl. Artikel 3 der KSZE-Schlussakte: „Die Teilnehmerstaaten betrachten gegenseitig alle ihre Grenzen sowie die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich [...]“.
- 2 Die OSZE-Beobachtermission an den russischen Checkpoints Gukovo und Donezk hat kein Mandat, den gesamten Grenzraum, der gegenwärtig nicht unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung steht, zu überwachen. Jedoch sollte der OSZE-Beobachtermission der Zugang zu anderen Grenzabschnitten gestattet werden, und zwar insbesondere bei Luhansk, wo sie regelmäßig nicht bis an die Grenze gelassen wird.
- 3 International Crisis Group 2016: Russia and the Separatists in Eastern Ukraine, 05.02.2016, in: <http://bit.ly/2lCnXR4> [13.02.2017].
- 4 Foundation.101 2016: Crossing the Line of Contact in Eastern Ukraine August and September 2016, 15.10.2016, in: <https://foundation101.org/en/news/20161015> [13.01.2017].
- 5 Werchowna Rada 2014: Gesetz Nr.1207-VII (auf Ukrainisch), 15.04.2014, in: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> [13.02.2017].
- 6 OSZE 2015: Freedom of movement across the administrative boundary line with Crimea, 19.06.2015, S. 3, in: <http://osce.org/ukraine-smm/165691> [13.02.2017].
- 7 Landmine and Cluster Munition Monitor 2014: Ukraine Country Profile, 30.11.2014, in: http://archives.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/1015 [11.01.2017].
- 8 Ukrainisches Ministerkabinett 2015: Resolution Nr.38-2015-P zu bestimmten Fragen zur Stärkung der Nationalen Sicherheit der Ukraine (auf Ukrainisch), 30.01.2015, in: <http://bit.ly/2lzOrAT> [13.02.2017].
- 9 KrimSOS 2016: Was darf über die administrative Grenze mitgenommen werden? (auf Russisch), 16.03.2016, in: <http://bit.ly/2lHHBaw> [13.02.2017].
- 10 KrimSOS 2014: Die ukrainische Bahngesellschaft annulliert Personenzüge auf die Krim (auf Ukrainisch), 26.12.2014, in: <http://bit.ly/2koY3eU> [13.02.2017].
- 11 OSZE 2015, N. 6, S. 4.
- 12 Vereinte Nationen, Hoher Flüchtlingskommissar (UNHCR) 2014: Ukraine: Immer mehr Menschen auf der Flucht, 02.09.2014, in: <http://bit.ly/2l83SBA> [13.02.2017].
- 13 Staatlicher Sicherheitsdienst der Ukraine 2015: Vorläufige Anweisung über die Kontrolle des Personen- und Güterverkehrs über die Kontaktlinie im Donezker und Luhansker Gebiet (auf Ukrainisch), 22.01.2015 (in aktuell gültiger Fassung vom 12.06.2015), in: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32> [13.02.2017].
- 14 OSZE 2015: Protection of Civilians and their Freedom of Movement in the Donetsk and Luhansk Regions, 13.05.2015, in: <http://osce.org/ukraine-smm/156791> [13.02.2017].
- 15 UNHCR 2016: Ukraine. Freedom of Movement, 11/2016, in: <http://goo.gl/hX88yu> [13.02.2017].

- 16 Im Jahr 2015 waren in der Regel nur zwei Kontrollpunkte geöffnet, vgl. Foundation.101 2016: Four Million People Crossed the Contact Line in 2015, 09.02.2016, in: <https://foundation101.org/en/news/20160209> [13.02.2017]; Foundation.101 2017: 8 Million People Crossed the Contact Line in 2016, 02.02.2017, in: <https://foundation101.org/en/news/20170202> [13.02.2017].
- 17 Foundation.101 2016, N. 4.
- 18 Da einige Rentner gleichzeitig Pensionen von den selbsternannten „Volksrepubliken“ erhalten, hat die ukrainische Regierung begonnen, die Listen auf Empfänger zu prüfen, die als Binnenflüchtlinge registriert sind, aber in den besetzten Gebieten leben. Zwar würde eine Eingrenzung dieser Praxis die ukrainische Rentenkasse entlasten, doch gleichzeitig könnte sie eine der letzten Verbindungen mit den ukrainischen Bürgern in den besetzten Gebieten kappen.
- 19 Seit dem 18. Februar 2017 erkennt Russland Dokumente, die von den De-facto-Behörden in den besetzten Gebieten ausgestellt werden, offiziell an. Russland wurde dafür von Deutschland, Frankreich und den USA scharf kritisiert.
- 20 Vgl. Artikel 33 der ukrainischen Verfassung und Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.
- 21 KrimSOS 2015: KrimSOS analysierte das Regime an der administrativen Linie mit der Krim vom Blickwinkel des Völkerrechts (auf Ukrainisch), 20.07.2015, in: <http://goo.gl/EWYQaL> [13.02.2017].
- 22 Es wird beispielsweise von Fällen berichtet, in denen ukrainische Grenzbeamte Reisende gezielt auf russische Pässe, die auf der Krim ausgestellt wurden, durchsucht haben und diese zerstörten. Ohne russischen Pass haben Menschen auf der Krim keinerlei Zugang zu Sozialleistungen oder zum Gesundheitswesen. Vgl. OSZE 2015, N. 6, S. 7.
- 23 DonbasSOS 2015: Geringfügige Änderungen der vorläufigen Anweisung (auf Ukrainisch), 25.11.2016, in: http://donbassos.org/25112026_vp_sbu [11.01.2017].
- 24 Wesolowsky, Tony 2016: Tatar Leader Vows Crimea Blockade Will Continue, RadioFreeEurope / RadioLiberty, 19.01.2016, in: <http://goo.gl/wBsFu7> [13.02.2017].
- 25 Radio Free Europe / Radio Liberty 2017: Ukraine Announces Suspension Of Cargo Traffic With Separatist-Held Areas, 15.03.2017, in: <http://bit.ly/2p5HUO1> [30.03.2017].
- 26 Litra, Leonid et al. 2016: Not So Quiet on the Eastern Front: An Audit of the Minsk Agreements and Ukraine's Reintegration Options, 18.10.2016, S. 15, in: <http://bit.ly/2kp5SkE> [13.02.2017].
- 27 Ukrainische Pravda 2016: Poltorak: 5,5 Tausend russische Soldaten kämpfen im Donbas (auf Ukrainisch), 02.12.2016, in: <https://goo.gl/noAHBB> [11.01.2017].
- 28 Hug, Alexander 2017: Erklärung des stellvertretenden Leiters der OSZE-Beobachtermission in der Ukraine bei einer Pressekonferenz, 03.02.2017, in: <https://t.co/5bg0iVD18G> [13.02.2017].
- 29 Pinchuk, Victor 2016: Ukraine Must Make Painful Compromises for Peace With Russia, The Wall Street Journal, 29.12.2016, in: <http://goo.gl/dWFaVc> [13.02.2017].
- 30 Litra et al., N. 26, S. 26-28.
- 31 International Crisis Group 2016: Ukraine: The Line, 16.07.2016, in: <https://goo.gl/9sRn4S> [13.02.2017].
- 32 Litra et al., N. 26, S. 28.
- 33 Ukrainisches Ministerkabinett 2017: Aktionsplan für die Implementierung bestimmter innenpolitischer Maßnahmen in den temporär besetzten Gebieten in Donezk und Luhansk (auf Ukrainisch), 11.01.2017, in: <https://goo.gl/BSy4qm> [13.02.2017].
- 34 Tschernisch, Wadim 2017: What Will the Reintegration of Donbas Look Like?, Hromadske International, 29.01.2017, in: <http://en.hromadske.ua/en/articles/show/what-will-the-reintegration-of-donbas-look-like> [13.02.2017].
- 35 Olszański, Tadeusz A. 2017: Poroshenko authorises a blockade of the Donbas, Ośrodek Studiów Wschodnich, 22.03.2017, in: <http://bit.ly/2pkUNUG> [30.03.2017].
- 36 Ukrinform 2017: German advisors estimate losses of Ukrainian economy due to Donbas blockade at 1.6% of GDP, 22.03.2017, in: <http://bit.ly/2oiSD8Q> [30.03.2017].
- 37 Weltbank 2015: Ukraine Recovery and Peacebuilding Assessment. Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine, 01.03.2015, in: <https://goo.gl/gBaVBq> [13.02.2017].



Grenzen

Mauern gegen Migration?

Über gefühlte Wahrheit in der US-amerikanischen
Migrationsdebatte und die Wirksamkeit
von Grenzschutzmaßnahmen

Victoria Rietig/Christian Bilfinger

Donald Trumps Plan, eine Mauer an der Grenze zwischen Mexiko und den USA zu errichten, wirft ein Schlaglicht auf das Thema Grenzschutz. Dieser Beitrag untersucht, wie wirksam Mauern und Grenzschutz im Vergleich zur Ursachenbekämpfung unerwünschte Migrationsströme reduzieren, und analysiert, warum neue Migrationstrends in den USA und Mexiko von der amerikanischen Debatte ignoriert werden.

1. Einleitung

„They’re bringing drugs. They’re bringing crime. They’re rapists. And some, I assume, are good people.“¹ Mit diesen Worten warnte der neue US-amerikanische Präsident Donald Trump schon während des Wahlkampfes vor vermeintlich ungebremster illegaler Einwanderung aus Mexiko. Diese Warnung ist dabei insofern verwunderlich, als sich die illegale Migration in die USA auf einem historischen Tiefstand befindet und bereits seit mehr als zehn Jahren mehr Mexikaner von den USA nach Mexiko ziehen als umgekehrt.²

Die Lösung, die Donald Trump vorschlägt, mutet nicht minder bizarr an: „I would build a great wall, and nobody builds walls better than me, believe me [...] I will build a great, great wall on our southern border. And I will have Mexico pay for that wall.“³ Lange Strecken der 3.000 Kilometer langen US-mexikanischen Grenze sind bereits von Grenzbefestigungen gesäumt, die seit den 1990er Jahren Schritt für Schritt errichtet worden sind – doch Migrationsexperten beurteilen deren Wirkung kritisch. Führende mexikanische Politiker sind sich außerdem einig, dass Mexiko sich nicht am Mauerbau des Nachbarn beteiligen wird.⁴

Trump’s Zitate sind Ausdruck eines grundlegenden Trends: Der Migrationsdiskurs in den USA wird zunehmend losgelöst von Fakten geführt. Der folgende Beitrag analysiert diesen Diskurs und gibt Antwort auf drei Fragen: Erstens, wie hat sich die Migrationsdynamik zwischen den USA und Mexiko in den letzten Jahren verändert?

Was sagt die Statistik? Zweitens, warum werden grundlegende Migrationsfakten von der politischen Debatte in den USA ignoriert? Welche Gründe erklären dieses Phänomen? Drittens, wie sinnvoll sind Lösungsansätze, die in der politischen Debatte aktuell in den USA (und zunehmend in Deutschland) diskutiert werden? Wie effektiv reduzieren Mauern und Grenzschutz unerwünschte Migration, verglichen mit Ursachenbekämpfung? Ziel des Artikels ist es, die amerikanische Debatte zu durchleuchten, um Parallelen zu Europa und Lehren für Deutschland aufzuzeigen.

2. Neue Migrationsdynamik – weniger Mexikaner, mehr Mittelamerikaner

Das althergebrachte Narrativ von mexikanischen Einwanderern, die illegal in die USA kommen und deren Anzahl stetig steigt, ist mittlerweile überholt.

Mexikanische Migration im Abwärtstrend

Die illegale Migration aus Mexiko ist heute auf einem historischen Tiefstand angelangt. Wurden 2005 noch mehr als eine Million undokumentierte Mexikaner an der Grenze festgenommen, waren es zehn Jahre später weniger als 200.000.⁵ Gleichzeitig kehren immer mehr Mexikaner nach Jahren in den USA in ihre Heimat zurück. Mexikos Wanderungssaldo für die USA, d.h. die Differenz zwischen Ein- und Auswanderung, ist seit einigen Jahren sogar negativ. Zwischen 2009 und 2014 verließen eine Million Mexikaner die USA, während nur rund 870.000 einwanderten.⁶ Bereits seit 2013 sind China und Indien die



Rasant: In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl illegaler Immigranten aus Mittelamerika verdoppelt.

Quelle: © Eliane Aponte, Reuters.

Hauptherkunftsländer neuer Einwanderer in die USA, während Mexiko nur noch den dritten Platz belegt. Nach Informationen des Census Bureaus wanderten im Jahr 2013 rund 125.000 Mexikaner in die USA ein, verglichen mit 147.000 Chinesen und 129.000 Indern.⁷

Die Gründe für die geringere Zuwanderung aus Mexiko sind vielfältig. Die Rezession von 2008 in den USA bei gleichzeitig zunehmenden Arbeitsmöglichkeiten in Mexiko spielt für Rückkehrer ebenso eine Rolle wie der Wunsch nach Wiedervereinigung mit der Familie. Rückläufige Geburtenzahlen und eine alternden Gesellschaft in Mexiko reduzieren zusätzlich die Zahl potenzieller neuer Auswanderer. Die Ausweitung des US-Grenzschutzes und die Zunahme von Abschiebungen wirken zusätzlich dämpfend auf die Migrationsmotivation.⁸

Trotz der geringeren Migrationsströme (*migrant flows*) der letzten Jahre ist die mexikanische Diaspora (*migrant stock*) in den USA weiterhin groß. Sie liegt seit einigen Jahren konstant bei knapp zwölf Millionen und macht damit fast ein Drittel aller in den USA lebenden Einwanderer aus. Etwa die Hälfte der mexikanischen Einwanderer, also rund sechs Millionen Menschen, lebt irregulär in den USA.

Diese beeindruckenden Statistiken sind das Ergebnis jahrzehntelanger stetiger legaler und illegaler Einwanderung. Über das sogenannte *Bracero*-Programm kamen seit 1942 viele Mexikaner auf legalem Wege mit temporären Arbeitsvisa in die USA. Nach Beendigung des Programms Mitte der 1960er Jahre hielten viele mexikanische Gastarbeiter ihre engen Beziehungen zu US-amerikanischen Arbeitgebern

aufrecht und kamen weiterhin zum Arbeiten in die USA, nur eben auf dem illegalen Weg. Legale Migration aus Mexiko nahm ebenfalls zu, da die Neufassung des US-Migrationsgesetzes von 1965 großzügige Regelungen zur Familienzusammenführung einführte. Lebten in den 1970er Jahren noch weniger als eine Million Mexikaner in den USA, verdoppelte sich diese Zahl bis 1980 auf 2,3 Millionen und stieg danach exponentiell, bis sie im Jahr 2010 schließlich 11,7 Millionen erreichte – ein Wert, auf dem sie seither mit leichten Schwankungen verharrt.⁹

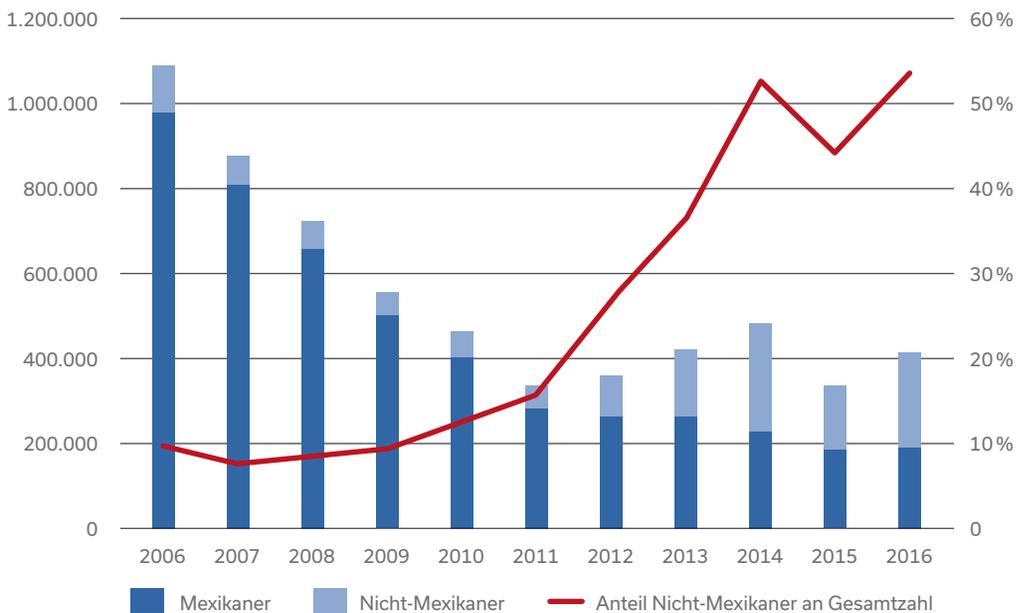
Mittelamerikanische Migration im Aufwärtstrend

Während immer weniger Mexikaner in die USA ziehen, steigt jedoch die Zahl mittelamerikanischer Migranten stetig. Hunderttausende Menschen aus El Salvador, Guatemala und Honduras, dem „Nördlichen Dreieck“ Mittelamerikas, machen sich jährlich Richtung USA auf und durchwandern Mexiko als Transitmigranten.

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, hat insbesondere die illegale Migration aus Mittelamerika zugenommen. Versuchten im Jahr 2006 etwa 110.000 mittelamerikanische Migranten illegal die Grenze zu den USA zu überqueren, hatte sich diese Zahl bis 2016 mehr als verdoppelt. In Kombination mit dem starken Rückgang illegaler Migration aus Mexiko bedeutet dies, dass der Anteil von Mittelamerikanern an illegalen Grenzübertritten in diesem Zeitraum rasant angestiegen ist, von zehn auf 54 Prozent. Dass mittlerweile mehr Mittelamerikaner als Mexikaner die Grenze zu überqueren versuchen, ist umso beeindruckender, wenn man in Betracht zieht, dass die drei Länder zusammen nur etwa 30 Millionen Einwohner zählen – und damit nur ein Viertel der Bevölkerung Mexikos.

Migration aus dem Nördlichen Dreieck gen Norden hat ebenfalls lange Tradition. Bereits seit den 1970er Jahren zog es viele Mittelamerikaner aus ihren Heimatländern in Richtung USA, teils

Abb. 1: Grenzfestnahmen Mexikaner und Nicht-Mexikaner, 2006–2016



Anmerkung: CBP schlüsselt Festnahmen in „Mexicans“ und „Other than Mexicans (OTMs)“ auf, wobei der überwiegende Anteil der OTMs Migranten des Nördlichen Dreiecks sind. Quelle: Eigene Darstellung nach U.S. Customs and Border Protection (CBP) 2016, S. 2–3, N. 5.

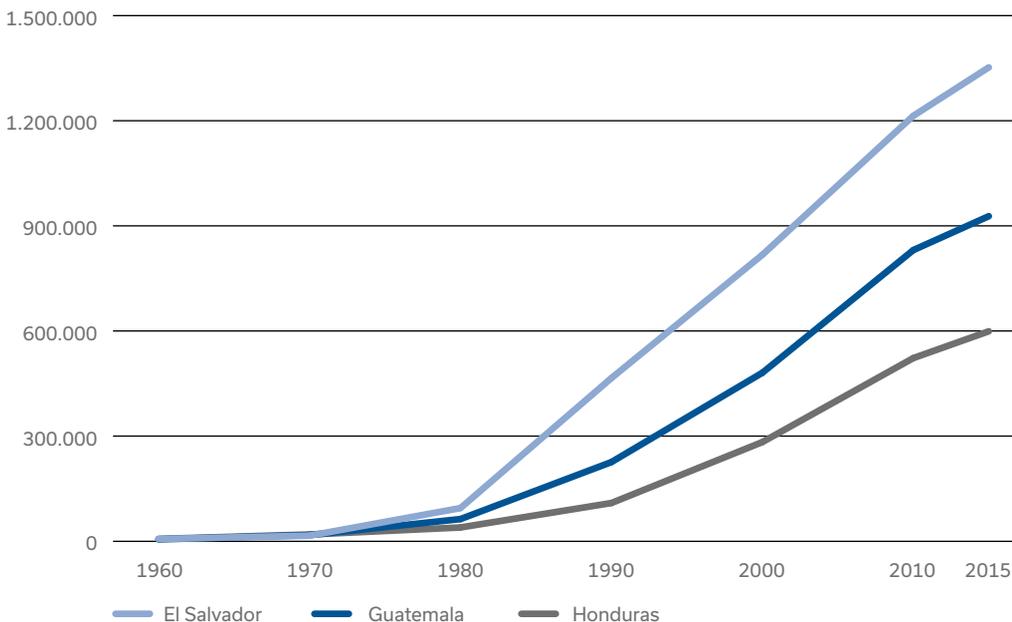
aufgrund von Bürgerkriegen und politischen Unruhen in ihrer Heimat, teils um in den USA zu arbeiten oder um anderen dort lebenden Familienmitgliedern nachzuzufolgen.¹⁰ Die mittelamerikanische Diaspora in den USA wuchs so von weniger als 200.000 im Jahr 1980 auf fast drei Millionen im Jahr 2015 an (vgl. Abb. 2).

Heute ist die Region weiterhin fragil und von einer Vielzahl von Problemen geplagt. Die Menschen leiden unter extrem hoher Gewalt und Mordraten von zwischen 30 und 75 Morden pro 100.000 Einwohner (in Deutschland liegt die Rate bei unter einem Mord).¹¹ Armut und Arbeitslosigkeit sind weit verbreitet und ein Viertel aller Jugendlichen sind sogenannte „Ninis“, die weder Arbeit haben noch eine Schule besuchen.¹² Massive Korruption verstärkt eine wachsende soziale Ungleichheit und ohnehin schwache staatliche Institutionen werden durch den überwältigenden Einfluss von Gangs noch weiter ausgehöhlt.

Schlagzeilen machte mittelamerikanische Migration in den USA vor allem im Jahr 2014, als mehr als 68.000 unbegleitete minderjährige Migranten, also allein reisende Kinder ohne ihre Eltern oder einen Sorgeberechtigten, an der Grenze aufgegriffen wurden. Drei Viertel dieser Kinder stammten aus El Salvador, Guatemala und Honduras. Im Vergleich zum Vorjahr 2013 war ihre Zahl sprunghaft von etwa 20.000 auf 50.000 gestiegen, während die mexikanischer Kinder weitgehend stabil geblieben war (vgl. Abb. 3).

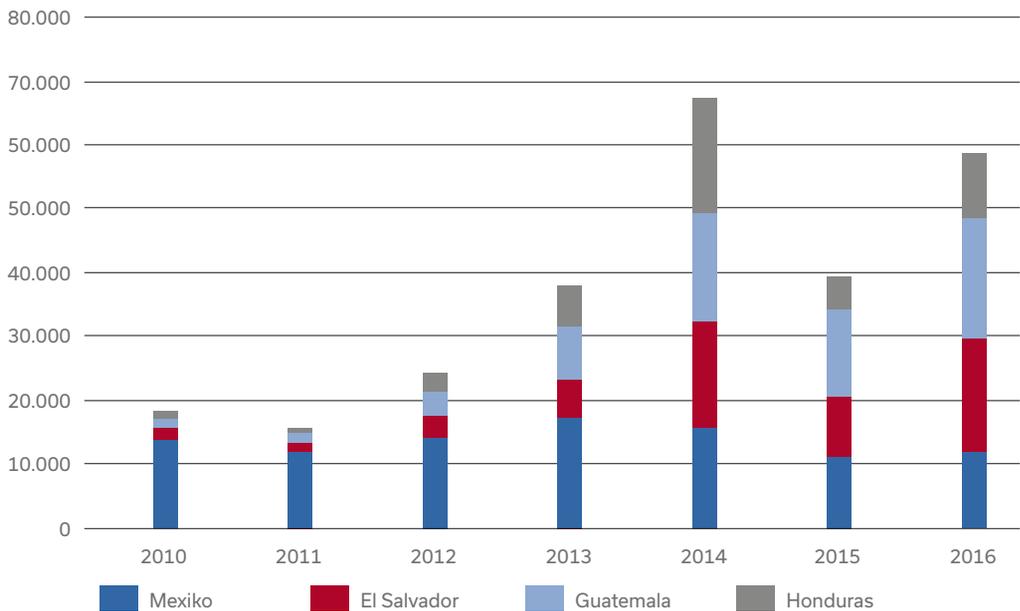
Präsident Obama bezeichnete die Situation an der Südgrenze der USA als einen „humanitären Notfall“. Trotz dieser Einschätzung und einer Reihe von Aufklärungskampagnen und Anti-Schmuggel-Initiativen beschränkte sich die Reaktion der USA und Mexikos auf diese Krise primär auf den Aufbau von mehr Grenzschutz. Mexikos Präsident Enrique Peña Nieto lancierte im Sommer 2014 den sogenannten *Plan Frontera Sur* (Plan Südliche Grenze), ein ausgedehntes Grenzschutzprogramm an der

Abb. 2: Migranten aus Zentralamerika in den USA, nach Geburtsland, 1960–2015



Quelle: Eigene Darstellung nach Migration Policy Institute 2016: Largest U.S. Immigrant Groups over Time, 1960-Present, in: <http://bit.ly/2myHqmT> [24.03.2017].

Abb. 3: Unbegleitete minderjährige Migranten an der US-Grenze, nach Herkunftsland, 2010–2016



Quelle: Eigene Darstellung nach CBP 2017: U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector, 08.03.2017, in: <http://bit.ly/2njjiOM> [24.03.2017].

Südgrenze Mexikos zu Guatemala, infolgedessen die Zahl der Festnahmen und Abschiebungen mittelamerikanischer Migranten aus Mexiko in die Höhe schossen.¹³ Mexikos Migrationsagentur INM (*Instituto Nacional de Migración*) schob im Jahr 2015 mehr als 175.000 Migranten ins Nördliche Dreieck ab – zwei Drittel mehr als noch im Vorjahr.¹⁴

In Folge dieser Maßnahmen sank im Jahr 2015 die Zahl mittelamerikanischer Kinder, die die US-Grenze erreichten – allerdings nur kurzfristig. Im Jahr 2016 stieg sie wieder auf 47.000 an, nur geringfügig weniger als im Krisenjahr 2014. Für viele Beobachter war diese Entwicklung keine Überraschung, denn die Ursachen der Kindermigration aus Mittelamerika – Gewalt, Armut, Familienbande in den USA und ein ausgeklügeltes Angebot von Schmugglern – sind nach wie vor unverändert. Es ist daher wahrscheinlich, dass mittelamerikanische Kinder und Erwachsene trotz Abschreckungsmaßnahmen und steigender Investitionen in den Grenzschutz auch in den kommenden Jahren versuchen werden, ihre Heimatländer in Richtung Norden zu verlassen.

3. „Gefühlte Wahrheit“ und politisches Kalkül: Warum der politische Diskurs in den USA grundlegende Migrationsfakten ignoriert

Plakativ gesagt ist illegale Migration von Mexiko in die USA ein alter Hut. Die hier beschriebene Datenlage – sinkende mexikanische und zeitgleich wachsende mittelamerikanische Migration – ist klar. Sie wird von der momentanen öffentlichen und politischen Debatte in den USA jedoch weitgehend ignoriert.¹⁵ Donald Trumps Behauptung, eine Mauer gegen illegale Migration aus Mexiko bauen zu müssen, verkennt die Tatsache, dass illegale Migration an der Südgrenze der USA im Jahr 2015 auf einem 40-Jahres-Tief angelangt ist.¹⁶

Was erklärt diese Ignoranz grundlegender Migrationsfakten im politischen Diskurs in den USA? Vier Faktoren tragen zu dieser Entwicklung bei:

Erstens ist die lokale Wahrnehmung von Migration, die „gefühlte“ Migration, unabhängig von Statistiken und der tatsächlichen Zahl von

Migranten. Menschen erleben Immigration nicht auf Bundesebene, sondern lokal, an konkreten Beispielen, wie der ethnischen Zusammensetzung der Schule ihrer Kinder oder am täglichen Straßenbild in ihren Gemeinden oder Städten. So kann die subjektiv wahrgenommene Migrationssituation eines Landes grundverschieden sein, je nachdem ob jemand in der Stadt oder auf dem Land lebt oder ob die Nachbarschaft ethnisch divers wie in New York City oder homogen wie in Salt Lake City ist.

Zweitens ist weniger die Anzahl von Migranten, sondern eher die Geschwindigkeit, mit der Migranten die Demografie eines Ortes verändern, entscheidend bei der Wahrnehmung von Migration. Immer mehr Einwanderer in den USA lassen sich nicht mehr nur in den traditionellen Einwandererstaaten Kalifornien, Texas und New Mexiko nieder, sondern auch in Regionen, in denen Einheimische bisher nur wenig Erfahrung mit Einwanderern gemacht haben. So stieg beispielsweise der Anteil von Migranten zwischen 2000 und 2012 in South Carolina um 87 Prozent, in Alabama um 83 Prozent und in Tennessee um 77 Prozent.¹⁷ Je schneller sich die Demografie eines Ortes durch Migration ändert, umso eher reagieren Menschen mit Skepsis auf Migration. Parallelen gibt es auch in Europa. Die Brexitabstimmung vor einigen Monaten zeigte, dass Wähler in Gegenden, in denen viele Migranten lebten, eher für den Verbleib in der EU (und die damit einhergehende Freizügigkeit von EU-Migranten) stimmten, wohingegen Wähler in Gegenden, in denen sich die Bevölkerung in den letzten Jahren besonders schnell durch Migration verändert hatte, eher gegen den EU-Verbleib aussprachen.¹⁸ Angst vor Migration ist also eher da verbreitet, wo die Zahl von Migranten sprunghaft ansteigt; langsamer Wandel hingegen löst weniger Besorgnis aus.

Ein dritter Grund, warum US-Wähler sich trotz historisch niedriger illegaler Einwanderung weiterhin stark um dieses Thema sorgen, ist der Gegensatz zwischen *flows* und *stocks*. Wie oben erläutert, leben über elf Millionen Menschen illegal in den USA, knapp sechs Millionen davon Mexikaner. Auch wenn heute immer



weniger Mexikaner versuchen, illegal ins Land zu kommen (*flows*), so sind die Gesamtzahlen der bereits illegal im Land lebenden Mexikaner (*stocks*) doch so hoch, dass sie das althergebrachte Narrativ undokumentierter Mexikaner weiter perpetuieren.

Viertens und letztens hat die Wahl von Donald Trump gezeigt, dass es politisch opportun sein kann, Fakten zu ignorieren. Trump und seine Berater waren erfolgreich darin, das Thema illegale Migration künstlich „hochzukochen“, um



Totenkult: Mexikanische Traditionen wie der „Dias de los Muertos“ (Tag der Toten) werden schon längst auch in den USA zelebriert. [Quelle: © Mario Anzuoni, Reuters.](#)

daraus politisches Kapital zu schlagen. Auch hier sind die Parallelen zu Europa unübersehbar. Parolen gegen Migration und ausländerfeindliche Rhetorik sind ein grundlegendes Werkzeug vieler (wenn auch nicht aller) populistischer Parteien Europas.¹⁹ Populismus propagiert ein vereinfachtes Weltbild, in dem korrupte Eliten einerseits und das ehrliche Volk andererseits einander feindlich gegenüberstehen und komplexe Probleme durch einfache *common sense*-Lösungen aus der Welt geschafft werden können. In diesem Weltbild stellen Migranten ideale Sündenböcke

dar, da sie sowohl als nicht dem Volk angehörig dargestellt als auch vermeintlich einfach aus dem Land geschafft werden können – sei es durch Einreiseperrren, Abschiebungen oder eben durch Mauern.

4. Die Zukunft: Lösungsansätze zwischen Mauerbau und Ursachenbekämpfung

Migrationsdebatten in den USA, Deutschland und anderen beliebten Zielländern kreisen regelmäßig um eine Kernfrage: Welche Lösungs- und

Politikansätze sind sinnvoll und effektiv darin, unerwünschte oder illegale Migrationsströme zu unterbinden?

Zwei oftmals politisch entgegengesetzte Lager und Philosophien beantworten diese Frage unterschiedlich. Verfechter ausgedehnter Grenzschutzmaßnahmen inklusive Mauerbau stehen oftmals im Streit mit Verfechtern von Investitionen in Herkunftsländer und der Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen. Welcher Ansatz dominiert in den USA und was wissen wir über die Effektivität dieser beiden Ansätze?

Mit der Verstärkung des Grenzschutzes ist von jeher die Hoffnung verbunden, illegale Einwanderung eindämmen zu können.

Mauerbau und Grenzschutz in den USA

Grenzschutz hat in den USA seit den 1990er Jahren und verstärkt seit 9/11 Konjunktur.²⁰ Der jährliche Etat der *Border Patrol* verneunfachte sich zwischen 1994 und 2015 von 400 Millionen 1994 auf 3,7 Milliarden US-Dollar (vgl. Abb. 4).²¹ Die Anzahl der Grenzschutzbeamten stieg im selben Zeitraum ebenfalls rasant, von etwa 4.000 auf mehr als 20.000.²² Die Gesamtausgaben der USA für *enforcement*, also die Durchsetzung von Migrationsgesetzen inklusive Grenzschutzmaßnahmen, wurden für das Jahr 2012 sogar auf etwa 18 Milliarden beziffert.²³

Diese riesigen Investitionen sind das Ergebnis jahrzehntelanger Politiken, unterstützt von Republikanern wie Demokraten, die Grenzschutz als primäre Antwort auf illegale Einwanderungswellen ansahen. Seit Mitte der 1990er Jahre haben die USA mehrere Mauern und Zäune entlang der Grenze errichtet. Teils verlaufen diese durch einwohnerreiche Städte, teils durch menschenleeres Gelände. Die Bauweise ist uneinheitlich –

teils stehen Betonmauern, teils Gitterzäune. Gemeinsam ist allen Grenzbefestigungen lediglich, dass sie nicht die gesamte Grenze abdecken, sondern irgendwo entlang der Grenze enden.

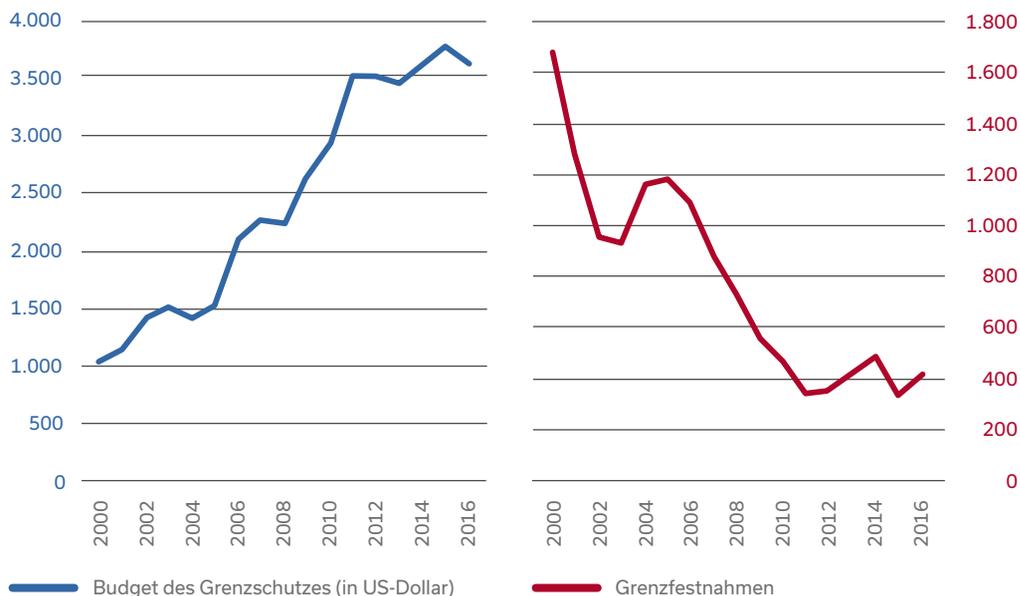
Wie sinnvoll sind Mauern und Grenzschutz?

Mauerbau ist eine extreme Form von Grenzschutz, aber Länder haben eine Vielzahl von Möglichkeiten, ihre Grenze zu schützen. Typische Grenzschutzmaßnahmen umfassen Personenkontrollen bei der Einreise und/oder im Umland der Landesgrenze, die von Grenzbeamten oder mithilfe elektronischer Geräte an Flughäfen, Häfen oder anderen Grenzübergängen durchgeführt werden. Zunehmend kommen dabei technische Mittel wie Kameras, Bodensensoren, Bewegungsmelder oder Drohnen zum Einsatz.

Mauern und Grenzschutzmaßnahmen wirken auf zwei Ebenen: Sie können zum einen existierende Migrationsströme blockieren und zum anderen abschreckend auf potenzielle zukünftige Migranten wirken, so dass sie – zumindest kurzfristig – zu einem Rückgang von Migrationszahlen beitragen können. Beispiele für diese Dynamik gibt es zuhauf. In den USA gingen parallel zu den steigenden Grenzschutzinvestitionen in den 1990er Jahren die Festnahmen undokumentierter Einwanderer an der Grenze zurück (vgl. Abb. 4). Und während in Europa in den letzten Jahren immer mehr Länder Grenzkontrollen einführten und Mauern entlang der Balkanroute bauten, sanken die Zahlen neu ankommender Flüchtlinge und Migranten in Deutschland.

Diese Beispiele suggerieren, dass Mauern illegale Migration erfolgreich unterbinden können – aber dem ist nicht unbedingt so. Eine klare Einschätzung, wie effektiv Mauern und Grenzschutz tatsächlich sind, wird durch drei Faktoren erschwert: Erstens ist die Wirkung von Mauern nicht eindeutig messbar. Selbst wenn nach Mauerbau und Grenzschutzinvestitionen illegale Migrationszahlen sinken (wie im Beispiel der USA in den 1990er Jahren), können andere Faktoren ebenfalls dazu beigetragen

Abb. 4: Budget des Grenzschutzes und Grenzfestnahmen, 2000–2016 (in Tausenden)



Quelle: Eigene Darstellung nach CBP 2016, N. 21; dies. 2016, S. 2–3, N. 5.

haben, wie etwa eine wirtschaftliche Rezession (wie in den USA 2008/09) oder veränderte Lebensbedingungen in Herkunftsländern (wie in Mexiko in den letzten Jahrzehnten). Auch die Einrichtung legaler Migrationswege z. B. durch temporäre Arbeits- oder Studentenvisa können illegale Migrationszahlen eines Landes beeinflussen, genauso wie sich verändernde Grenzschutzregime anderer Länder derselben Region. Zweitens ist ein grundlegendes Dilemma von Grenzschutz, dass mehr Grenzbeamte mehr Festnahmen durchführen können, selbst wenn die Anzahl versuchter Grenzübertritte relativ konstant bleibt. Daher können Investitionen in mehr Grenzpersonal paradoxerweise sogar zum Eindruck von mehr statt weniger illegaler Migration führen, da mehr Festnahmen verzeichnet werden. Drittens muss illegale Einwanderung nicht an illegale Einreise gekoppelt sein. Wie die zahlreichen sogenannten visa overstays in den USA zeigen, können Migranten legal ins Land einreisen, etwa über ein Touristen- oder befristetes Arbeitsvisum, und nach dessen Ablauf weiter im Land bleiben. Grenzschutz und Mauerbau haben keinerlei Effekt auf diese Form der illegalen Einwanderung.

Mauern und verstärkte Grenzschutzmaßnahmen bringen zudem eine Reihe von Problemen und unbeabsichtigten Nebeneffekten mit sich. Erstens können Mauern umgangen werden, v.a. wenn sie wie im Falle der USA nur einen Teil der Grenze abdecken. Mehr oder weniger kreative Lösungen reichen von Tunneln, Leitern und Seilen bis hin zu Rampen, Katapulten und Drohnen (z.B. beim Drogenschmuggel).

Zweitens macht mehr Grenzschutz Migration gefährlicher. Selbst wenn Mauern Migrationsflüsse kurzfristig zu blockieren vermögen, mittel- und langfristig verlagern sie diese eher anstatt sie zu reduzieren (*displaced not decreased*). Grenzschutz verschiebt Migrationsrouten oft in unwirtlicheres Terrain – im Falle der USA in die Wüste. Hier stieg die Anzahl der Todesfälle von jährlich weniger als 100 Anfang der 1990er Jahre auf fast 500 im Jahr 2005.²⁴

Eine ähnliche Dynamik ist in den letzten Jahren auch im Mittelmeer zu beobachten. Obwohl im Jahr 2016 wesentlich weniger Migranten versuchten, das Mittelmeer zu überqueren, als zum Höhepunkt der Migrationsströme im Vorjahr

(etwa 360.000 im Jahr 2016, verglichen mit mehr als einer Million im Jahr 2015), stieg die Zahl der Todesopfer im selben Zeitraum von knapp 3.800 auf über 5.000.²⁵ Daten von UNHCR zeigen, dass die etwa zehn Kilometer lange Seeroute von der Türkei nach Griechenland, die Hauptroute im Jahr 2015, wesentlich weniger Todesopfer forderte als die wesentlich längere und gefährlichere Route von Libyen nach Italien, die im Folgejahr verstärkt frequentiert wurde.

Mehr Grenzschutz kann außerdem dazu führen, dass Schlepper ihre Preise erhöhen und ihr Geschäftsmodell anpassen. Schätzungen zufolge stieg der durchschnittliche Preis für Schlepperdienste von Mexiko in die USA von etwa 500 US-Dollar in den 1980er Jahren auf fast 2.500 US-Dollar Mitte der 2000er Jahre.²⁶ Außerdem bieten Schlepper in Mittelamerika ihren Kunden immer öfter drei Grenzüberquerungsversuche zum Preis von einem an. Wird ein Migrant gefasst und ins Heimatland abgeschoben, hat er noch zwei weitere Versuche ohne zusätzliche finanzielle Kosten – ein Geschäftsmodell, das das sogenannte Drehtür-Problem (von Migration, Rückführung und erneuter Migration) noch verstärkt.²⁷

Mauern zu bauen allein reicht nicht aus, um des Problems illegaler Migration Herr zu werden.

Ein vierter Nebeneffekt von Grenzschutz ist, dass zirkuläre Migration zu permanenter Migration werden kann. Jahrzehntlang war mexikanische Einwanderung von saisonaler und zirkulärer Arbeitsmigration geprägt gewesen, doch je schwerer es wurde, die Grenze zu überqueren, umso mehr ließen sich Mexikaner und ihre Familien dauerhaft in den USA nieder. Im Jahre 2014 lebten acht von zehn undokumentierten mexikanischen Einwanderern bereits seit mehr als zehn Jahren in den USA.²⁸

Wie diese Analyse zeigt, können Mauern und Grenzschutz also durchaus ein effektives Symbol der Abschreckung sein, Migrationsflüsse verlagern und dadurch zu kurzfristig verringerter Migration beitragen – sie lösen aber das Problem illegaler Einwanderung nicht langfristig oder vollständig und bringen erhebliche Probleme und unerwünschte Nebeneffekte mit sich.

Wie sinnvoll ist die Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen?

Auf der anderen Seite der Debatte steht der Ansatz der Fluchtursachenbekämpfung. In Anbetracht der Tatsache, dass viele Migranten weltweit ihre Heimat nicht aus freien Stücken verlassen, sondern weil wirtschaftliche Not, Krieg oder Bürgerkrieg sie dazu zwingen, scheint die Bekämpfung von Migrations- und Fluchtursachen sowie die Entwicklungshilfe für Herkunftsländer eine logische Strategie zu sein, um Migrationsflüsse zu reduzieren.

In der Tat ist Mexiko ein ausgezeichnetes Beispiel für ein Land, in dem verbesserte wirtschaftliche Bedingungen zu einem starken Auswanderungsrückgang beigetragen haben. Mexikos Brutto sozialprodukt (BIP) wuchs in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 2,5 Prozent.²⁹ Zwischen 2001 und 2011 erhöhte sich der Anteil der Mexikaner in der Mittelschicht um knapp neun Prozentpunkte, d. h. mehr als zehn Millionen Mexikaner stiegen in die Mittelklasse auf.³⁰ Im selben Zeitraum sank die jährliche illegale Migration aus Mexiko von 1,2 Millionen auf 290.000.³¹ Umfragen zeigen, dass Mexikaner zunehmend zufrieden mit ihrem Leben in Mexiko sind; im Jahr 2015 befand ein Drittel der befragten Mexikaner, das Leben in Mexiko sei weder besser noch schlechter als in den USA – ein Anstieg von zehn Prozentpunkten seit 2007.³²

Stoppt Entwicklung von Herkunftsländern also Migration? Nicht notwendigerweise. Dem Beispiel Mexikos zum Trotz ist die Idee, dass die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes automatisch zu weniger Migration aus diesem Land führt, ein klassischer Migrationsmythos – weit verbreitet, aber falsch. Studien zeigen, dass

für arme Länder mit niedrigem BIP (unterhalb von ca. 6.000 bis 8.000 US-Dollar) sogar die Faustregel gilt: Je reicher sie werden, desto mehr Migration hat das zur Folge. Warum ist dies so? Ein Grund für dieses Phänomen ist, dass Menschen mit mehr verfügbarem Einkommen es sich eher leisten können auszuwandern – denn es sind oft nicht die Ärmsten der Armen, die migrieren, sondern diejenigen, die in der Lage sind, sich ein Startkapital und/oder Reise- und eventuelle Schmuggelkosten anzusparen. Außerdem sinkt mit dem Entwicklungsgrad eines Landes seine Kindersterblichkeit, so dass der Pool möglicher zukünftiger Auswanderer steigt.³³

Darüber hinaus sind Investitionen in die Entwicklung eines Landes natürlich nicht immer erfolgreich, und selbst wenn sie erfolgreich sind, stellt sich der Erfolg erst langfristig ein – ein klassisches Dilemma von Entwicklungszusammenarbeit. Die USA investieren seit Jahrzehnten in die Entwicklung Mittelamerikas, doch tief sitzende Probleme wie Korruption, miserable Bildungssysteme, die Macht von Gangs und die extreme Armut großer Bevölkerungsteile fungieren nach wie vor als starke Treiber von Migration. Inwieweit das neueste Entwicklungsprogramm Mittelamerikas, die *Alliance for Prosperity*, die 2014 im Zuge der Kinderflüchtlingskrise von El Salvador, Guatemala und Honduras vorgestellt wurde und von den USA mit fast 750 Millionen US-Dollar unterstützt wird, diese Muster durchbrechen kann, ist noch nicht klar.³⁴ Erfolge werden sich jedoch in jedem Fall nur langfristig zeigen – und stehen damit im Gegensatz zu den kurzfristigen Erfolgen, die Politiker oft vorweisen müssen.

Ursachenbekämpfung kann also unerwünschte Migrationsströme reduzieren, aber sie wirkt nur langfristig, längst nicht in jedem Fall, und in besonders armen Ländern kann sie unter Umständen sogar Migration fördern.

5. Fazit: Weg vom Nullsummenspiel hin zur Kompromisslösung

Politische Debatten um die Extrempole herum suggerieren (in den USA nicht anders als in Deutschland), dass Grenzschutz und

Ursachenbekämpfung grundlegend verschiedene Herangehensweisen an Migrationsreduktion seien. Einige Verfechter von Grenzschutz sehen Ursachenbekämpfung als „weiche“ Herangehensweise an, die wenig erfolversprechend und nicht dringlich ist, während umgekehrt einige Verfechter von Ursachenbekämpfung argumentieren, Grenzschutz sei unmoralisch und Mauern seien ohnehin wirkungslos.

Die hier vorliegende Analyse zeigt, dass diese Dichotomie nicht den Tatsachen entspricht. Mauern und Grenzschutz können das Problem unerwünschter Migrationsflüsse nur kurzfristig und teilweise lösen; Investitionen in Migrations- und Fluchtursachen hingegen nur langfristig und teilweise. Echte Lösungen sind daher Politiken, die beide Ansätze miteinander vereinen – Kompromisslösungen. Nachhaltige Migrationspolitiken beinhalten sowohl Grenzschutzmaßnahmen als auch Ursachenbekämpfung und behandeln die beiden Konzepte nicht als Nullsummenspiel, sondern als notwendige Elemente effektiver Migrationspolitik.

Weder der beste Grenzschutz noch die beste Ursachenbekämpfung können unerwünschte Migrationsströme vollständig stoppen. Reife Migrationspolitiken müssen deshalb in der Lage sein, beide Ansätze abzuwägen und miteinander zu verschmelzen.

Victoria Rietig ist Senior Migration Fellow beim American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) an der Johns Hopkins University in Washington, D.C.

Christian Bilfinger ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

- 1 Vgl. The Washington Post 2015: Full text: Donald Trump announces a presidential bid, 16.06.2015, in: <http://wapo.st/1HPABjR> [13.04.2017].
- 2 Gonzalez-Barrera, Ana 2015: More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.: Net Loss of 140,000 from 2009 to 2014; Family Reunification Top Reason for Return, Pew Research Center, in: <http://pewrsr.ch/1PCjOVH> [28.02.2017].
- 3 Vgl. The Washington Post 2015, N.1.
- 4 Vgl. Sarukhan, Arturo, 2017: The U.S.-Mexico relationship is dangerously on the edge, The Washington Post, 31.01.2017, in: <http://wapo.st/2jA61kE> [28.02.2017].
- 5 Vgl. U.S. Customs and Border Protection (CBP) 2016: U.S. Border Patrol Apprehensions From Mexico and Other Than Mexico (FY 2000-FY 2016), 14.10.2016, S.2, in: <http://bit.ly/2mY4MxH> [28.02.2017].
- 6 Gonzalez-Barrera 2015, N.2.
- 7 Vgl. NBC News 2015: China, India Replace Mexico As Top U.S. Immigrant Origin Nations, 04.05.2015, in: <http://nbcnews.to/1IaMYHR> [28.02.2017]; Zong, Jie / Batalova, Jeanne 2016: Mexican Immigrants in the United States, Migration Policy Institute, 17.03.2017, in: <http://bit.ly/2nMRK17> [28.02.2017].
- 8 Vgl. Passel, Jeffrey S. / D'Vera, Cohn / Krogstad, Jens Manuel / González-Barrera, Ana 2014: As Growth Stalls, Unauthorized Immigrant Population Becomes More Settled, Pew Research Center, in: <http://pewrsr.ch/WbxNbo> [28.02.2017].
- 9 Vgl. Zong / Batalova 2016, N.7.
- 10 Vgl. Rosenblum, Marc R. / Brick, Kate 2011: U.S. Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now, Migration Policy Institute, 08/2011, in: <http://bit.ly/2nv4S3p> [28.02.2017].
- 11 Vgl. Weltbank 2017: Intentional Homicides (Per 100,000 People), in: <http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5> [28.02.2017].
- 12 Internationale Arbeitsorganisation 2013: Trabajo decente y juventud en América Latina: Políticas para la acción, in: <http://bit.ly/2nPqOY7> [28.02.2017].
- 13 Vgl. Wilson, Christopher / Valenzuela, Pedro 2014: Mexico's Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur, Wilson Center, Mexico Institute, 11.07.2014, in: <http://bit.ly/1qH017S> [28.02.2017].
- 14 Vgl. Dominguez Villegas, Rodrigo / Rietig, Victoria 2015: Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle: A Statistical and Socioeconomic Profile, Migration Policy Institute, in: <http://bit.ly/2mySwIE> [28.02.2017]; Berechnungen der Autorin, basierend auf Daten des Mexikanischen Innenministeriums (SEGOB), Abteilung Migrationspolitik, Statistische Bulletins (Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias), in: <http://bit.ly/2nv4315> [10.02.2017].
- 15 Vgl. wbur 2016: Mexico Now Deports More Central American Migrants Than The U.S., Interview, 15.04.2016, in: <http://wbur.fm/1p4vchK> [28.02.2017].
- 16 Vgl. CBP 2016: Nationwide Illegal Alien Apprehensions Fiscal Years 1925-2016, in: <http://bit.ly/2nLhPqu> [28.02.2017]; wbur 2016, ebd.
- 17 Vgl. Casselman, Ben 2014: Immigration Is Changing Much More Than the Immigration Debate, FiveThirtyEight, 09.07.2014, in: <http://53eig.ht/1lQMypK> [28.02.2017].
- 18 Vgl. The Economist 2016, The immigration paradox: Explaining the Brexit vote, 14.07.2016, in: <http://econ.st/2nLaoQO> [28.02.2017].
- 19 Einige populistische Parteien in Südeuropa, wie etwa Syriza in Griechenland oder Podemos in Spanien, sprechen sich nicht explizit gegen Migration aus.
- 20 Vgl. Meissner, Doris / Kerwin, Donald M. / Chishti, Muzaffar / Bergeron, Claire 2013: Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery, Migration Policy Institute, 01/2013, in: <http://bit.ly/2nemNta> [28.02.2017].
- 21 Vgl. CBP 2016: Enacted Border Patrol Program Budget by Fiscal Year, in: <http://bit.ly/2nL863x> [28.02.2017].
- 22 Vgl. CBP 2016: United States Border Patrol Agent Staffing by Fiscal Year, in: <http://bit.ly/2nYKQMA> [28.02.2017].
- 23 Vgl. Meissner / Kerwin / Chishti / Bergeron 2013, N.20.
- 24 Vgl. Massey, Douglas S. / Durand, Jorge / Pren, Karen A. 2016: Why Border Enforcement Backfired, American Journal of Sociology 121:5, S.1557-1600, DOI 10.1086/684200, 03/2016, <http://bit.ly/2nLxF4m> [10.02.2017].
- 25 Vgl. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR): Mediterranean Situation, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [10.02.2017].
- 26 Vgl. Rampell, Catherine 2009: Why Are Mexican Smugglers' Fees Still Rising?, The New York Times, 18.05.2009, in: <http://nyti.ms/2nLwJgn> [28.02.2017].
- 27 Vgl. Rietig, Victoria / Villegas, Rodrigo Dominguez 2015: Stopping the Revolving Door: Reception and Reintegration Services for Central American Deportees, Migration Policy Institute, 12/2015, in: <http://bit.ly/2mYdLyQ> [28.02.2017].
- 28 Vgl. Passel, Jeffrey S. / Cohn, D'Vera 2016: Overall Number of U.S. Unauthorized Immigrants Holds Steady Since 2009, Pew Research Center, 20.09.2016, in: <http://pewrsr.ch/2d5UHuv> [28.02.2017].
- 29 Vgl. Weltbank, World Development Indicators, Data Bank, in: <http://bit.ly/2nerh2Y> [10.02.2017].
- 30 Berechnungen der Autorin, basierend auf Gao, George 2015: Latin America's middle class grows, but in some regions more than others, Pew Research Center, in: <http://pewrsr.ch/1CLrLTK> [28.02.2017].
- 31 Vgl. CBP 2016, N.5.
- 32 Vgl. Krogstad, Jens Manuel 2016: 5 facts about Mexico and immigration to the U.S., Pew Research Center, 11.02.2016, in: <http://pewrsr.ch/1o7gya3> [28.02.2017].

- 33 Für eine ausführliche Diskussion siehe Clemens, Michael 2014: Think Development in Poor Countries Will Reduce Migration? The Numbers Say Otherwise, Center for Global Development, 24.03.2014, in: <http://bit.ly/2nk3joI> [28.02.2017]; Clemens, Michael 2014: Does Development Reduce Migration?, Center for Global Development, Working Paper 359, 18.03.2014, in: <http://bit.ly/2mYsOZ5> [28.02.2017].
- 34 Vgl. Alianza Para la Prosperidad del Triángulo del Norte, in: <http://plandelaalianza.org> [10.02.2017].



Grenzen

Zwischen Konflikt und Integration

Grenzverwaltung in Afrika in Zeiten der Migration

Kwesi Aning/John Pokoo

In Afrika kommt der Verwaltung von Grenzen eine entscheidende Rolle zu: Zum einen dient sie der Konfliktbewältigung, zum anderen fördert sie wirtschaftliche Integration. Obgleich sich die Auffassung, Grenzen müssten effizient verwaltet werden, mehr und mehr durchsetzt, wurden die bisher auf multilateraler Ebene unternommenen Bemühungen hierzu aus unterschiedlichen Gründen untergraben.

Die in Afrika verlaufenden Grenzen stellen unkämpfte Räume dar, was sich sowohl auf die nationale Sicherheit als auch auf die Sicherheit der dort lebenden Menschen auswirkt. Schon vor der Zeit des Kolonialismus in Afrika war es zu intraregionalen, grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen gekommen. Doch die neuen, postkolonialen Landesgrenzen und die darauf beruhenden eng gefassten Definitionen von Staatsbürgerschaft haben dazu geführt, dass die Staaten des Kontinents selbst noch in den 2000er Jahren zu einem konkreten Mittel griffen, um die nationalen Migrationsprobleme zu lösen – zur massenhaften Abschiebung von als Ausländer bzw. Fremde gesehenen Migranten. Diese Strategie, die sicher auch der Kontrolle des Bevölkerungswachstums diene, untergrub die Bemühungen innerhalb der sowie zwischen den ethnischen Gruppen und verschärfte in Regionen, in denen es zuvor bereits zu Grenzkonflikten gekommen war, schlimmstenfalls die ohnehin bereits angespannten zwischenstaatlichen Beziehungen.¹

Bereits seit 1979 setzt Westafrika auf subregionale Konzepte, um der grenz- und migrationsbezogenen Probleme Herr zu werden. In Theorie und Planung sind westafrikanische Staaten mit unterschiedlichem Entwicklungsstand um harmonische Beziehungen bemüht. In der Realität haben einige Staaten bis in die 2000er Jahre jedoch regelmäßig Migranten in großer Zahl abgeschoben.² Trotz dieser Rückschläge konnten seit der Gründung der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) im Mai 1975 erhebliche Fortschritte erzielt werden.

Dazu zählen insbesondere die 90-tägige Visa-freiheit und das Aufenthaltsrecht der Bürger der ECOWAS-Mitgliedstaaten.³ Obgleich diese politischen Maßnahmen den Eindruck vermitteln, die ECOWAS hätte einen entscheidenden landesübergreifenden Einfluss, halten nach wie vor die Regierungen der Einzelstaaten in puncto Grenzverwaltung das Heft in der Hand – während lokale staatliche Einrichtungen bei grenzüberschreitenden Fragen praktisch keine Rolle spielen. Diese konzeptionellen und funktionalen Defizite, d. h. die Unklarheiten darüber, wo Grenzen kontrolliert werden und wer dies tut, erschweren im Keim die Bemühungen um Grenzverwaltung sowie, als Folge dessen, die Migrationspolitik und die Suche nach Lösungen. Bei der Einbeziehung nationaler Regierungen in die Grenzverwaltung in Afrika wurde zudem versäumt, auf nationaler Ebene Rechtsreformen mit dem Ziel anzustoßen, die jeweilige Innenpolitik gemäß internationalen Grenz- und Migrationsstandards auszurichten. Die ausführenden Organe sehen sich daher gezwungen, angesichts bzw. trotz rechtlicher und verfahrensrechtlicher Unklarheiten zu agieren, die auf eben diese fehlende Harmonisierung nationaler und internationaler Rechtsrahmen bei Grenz- und Migrationsfragen zurückzuführen sind.

Grenzkonflikte betreffen unmittelbar Territorien, über die hoheitliche Gewalt ausgeübt wird. Und sie bestimmen den Einsatz von Gewalt durch die Staaten, die sich solchen Konflikten gegenübersehen. Da nur rund ein Viertel der afrikanischen Grenzen tatsächlich definiert ist und sich die Einzelstaaten bei der Kontrolle dieser

Grenzen als schwach erweisen,⁴ bestehen ferner weitflächige Grenzräume, die nach wie vor unter rechtlich in keiner Form abgesicherter Kontrolle durch den Staat stehen, was den Kampf gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie den Schwarzhandel mit Klein- und Leichtwaffen, Drogen und gefälschten Medikamenten erschwert. Somit gestaltet sich auch der Kampf gegen Menschenhandel und die Zerschlagung von Zufluchtsorten, in denen Radikale, Extremisten und Terroristen angeworben und ausgebildet werden, als schwierig. Die Kennzeichnung und Kontrolle von Landesgrenzen ist für eine erfolgreiche souveräne Überwachung ausgewiesener Grenzregionen unerlässlich. Doch nicht minder bedeutsam sind einen Durchgangsverkehr erlaubende Kooperationsvereinbarungen staatlicher Stellen, die ihre lokalen Stationen entlang der Landesgrenzen in Afrika positioniert haben. Schließlich senken derlei Vereinbarungen Handelskosten, beleben das wirtschaftliche Wachstum in Grenzregionen und tragen somit zu einer Steigerung der allgemeinen Lebensqualität bei.

Sinn und Zweck der vorliegenden Abhandlung ist es, die Problematik des Einflusses von Migration auf die Grenzverwaltung in Afrika zu betrachten. Dies umfasst die Behandlung der bestehenden, von der Afrikanischen Union (AU) und ihren regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) – insbesondere der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) – eingesetzten Mechanismen zur Förderung grenzüberschreitender Beziehungen und somit der Sicherheit auf dem Kontinent. Ausgangspunkt ist hierbei die Prämisse, dass in Afrika, anders als in Europa und in Teilen Asiens, wo eine grenzüberschreitende Verwaltung zu einer stärkeren Integration und wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat, mit eben dieser Verwaltung eine Doppelstrategie verfolgt wird, die einerseits auf Konfliktbewältigung und andererseits auf die Förderung wirtschaftlicher Integration setzt. Grenzkonflikte führen tendenziell zu einer Schwächung vertrauensbasierter Beziehungen unter Staaten und erschweren Bemühungen um die Schaffung grenzfreier Gebiete, die eine wirtschaftliche Integration erleichtern würden.

Zu Beginn der nachfolgenden Ausführungen werden die mit dem innerafrikanischen Grenzsystem verbundenen Herausforderungen kurz skizziert. Sodann werden die Konzepte der grenzüberschreitenden Verwaltung beleuchtet. Die sich anschließende Erörterung betrachtet schwerpunktmäßig die Strategie einer grenzüberschreitenden Verwaltung zur Bewältigung der innerafrikanischen Konflikte sowie zur Förderung von wirtschaftlicher Integration einschließlich eines subregionalen Migrationskonzepts.

Grenzkonflikte in Afrika

Grenzen haben in Afrika wiederholt Anlass zu Konflikten und Kriegen geboten. Grund sind die heutigen, von den rivalisierenden europäischen Kolonialherren in ihrem Kampf um Afrika und bei der damit verbundenen Aufteilung des Kontinents gezogenen innerafrikanischen Gebietsgrenzen. Sie spiegeln keineswegs die politischen und kulturellen Identitäten sowie Erfahrungen wider.⁵ Jedoch haben die postkolonialen, unabhängigen afrikanischen Staaten die 1884 auf der Kongokonferenz in Berlin festgelegten Grenzen ohne erkennbare Änderungen beibehalten – ein Schritt, der langfristig seinen Preis fordert, da er nach wie vor die Sicherheit auf dem Kontinent untergräbt und bedroht.

Die meisten Grenzkonflikte wurden durch die Entdeckung strategischer Rohstoffe, die über internationale Grenzen hinweg vorkommen, verschärft.

In den Jahren nach Erlangung der Unabhängigkeit brachen in der Tat eine Reihe von Grenzkonflikten aus. In Nordafrika etwa beeinträchtigten die 1963 begonnenen Grenzkonflikte bzw. Scharmützel zwischen Algerien und Marokko bis heute die Beziehungen beider Länder. Ausdruck dieser Spannungen ist eine von Marokko entlang Teilen seiner Grenzen zu Algerien errichteten



Kolonialstil: Der Kolonialismus hat nicht nur in Sachen Grenzziehung seine Spuren hinterlassen. Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.

Mauer. In Ostafrika kam es 1961, 1964 und erneut von 1977 bis 1978 zwischen Somalia und Äthiopien aufgrund offener Grenzfragen zu Kämpfen. Äthiopien und Eritrea führten von 1998 bis 2000 Krieg gegeneinander. In Westafrika trugen Mali und Burkina Faso 1975 sowie von 1985 bis 1986 Grenzkriege aus. Die Bakassi-Halbinsel war von Mitte der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre Gegenstand eines solchen Krieges zwischen Nigeria und Kamerun. Analoges ereignete sich 1983 zwischen Nigeria und dem Tschad. Senegal und Mauretanien kämpften von 1989 bis 1990 gegeneinander,⁶ und Ghana sowie Côte d'Ivoire beanspruchen derzeit beide den Besitz der Öl- und Gasvorkommen entlang ihrer Seegrenze.⁷ Ein Großteil dieser Grenzkonflikte wurde durch die Entdeckung grenzübergreifender Vorkommen strategisch wichtiger Rohstoffe verschärft.

In zunehmender Form entwickelten sich Grenzfragen in der afrikanischen Friedens- und Sicherheitspolitik zum diskussionsprägenden Faktor.

Ausdruck dessen ist der Umstand, dass diese Problematik Eingang in Artikel 3 der Charta der – inzwischen suspendierten – Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) sowie Artikel 4c der Gründungsakte der Afrikanischen Union (2000) gefunden hat und dieser in der Entschließung über Grenzstreitigkeiten der OAU-Konferenz im Juli des Jahres 1964 in Kairo besondere Rolle zuerkannt wurde. Trotz der allgemein anerkannten Bedeutung von Grenzen für die internationalen Beziehungen innerhalb Afrikas stellen sich zahlreiche Herausforderungen. Als die Afrikanische Union (AU) 2007 ihr neues Grenzprogramm erörterte, stellte sie fest, dass lediglich ein Viertel der auf dem Kontinent verlaufenden Grenzen tatsächlich definiert worden war. Laut Vermerk des Exekutivrats der AU zu ihrem AU Border Programme (AUBP) wurde das Jahr 2012 zunächst als *Deadline* für eine Fixierung aller Grenzen genannt. Der Termin wurde bis 2017 verlängert, doch dürfte auch das neue Datum kaum einhaltbar sein.⁸

Grenzüberschreitende Verwaltung

Ziel einer grenzüberschreitenden Verwaltung ist die alle Seiten begünstigende Entwicklungsförderung als Resultat des Zusammenspiels lokaler Staatseinrichtungen diesseits und jenseits bestehender Grenzlinien.⁹ Bei dieser Kooperation kann es sich um bilaterale sowie um multilaterale Beziehungen handeln, bei denen diverse lokale Staatsstellen in einer Grenzregion eingebunden sind. Befürworter einer grenzüberschreitenden Verwaltung argumentieren, Handel und Wachstum auf beiden Seiten einer gemeinsamen Grenze könnten durch Senkung der Handelskosten forciert werden, wiewohl sich der positive Effekt aus diversen Gründen für die involvierten Partner in unterschiedlichem Grade zeigte.¹⁰ Gemäß dem Konzept der grenzüberschreitenden Verwaltung werden Grenzräume, die über das unmittelbare Grenzgebiet hinausgehen, als *eine* geografische Zone erachtet, in der es gilt, gemeinsame Entwicklungsziele zu verfolgen. Der Rückgriff auf staatliche, vor Ort agierende Stellen und deren Einsatz wären hier indes eine unverzichtbare Voraussetzung.¹¹

Im Fokus steht bei der Suche nach einer Strategie der grenzüberschreitenden Verwaltung auch die Kooperation der lokalen Behörden der involvierten Staaten insgesamt, tritt doch die Bedeutung der jeweiligen Landesregierungen selbst innerhalb der Grenzregionen in den Hintergrund. Aus der Förderung dieser Art von Zusammenarbeit können aus dem Projekt einer grenzüberschreitenden Verwaltung transparente Kooperationsstrukturen erwachsen, in die häufig auch nationale, eben diese Zusammenarbeit lenkende Akteure eingebunden sind. Deppisch (2012) nennt fünf Faktoren, die die Kontrollfähigkeit in grenzüberschreitenden Regionen beeinflussen. Erstens wäre die Frage zu nennen, inwieweit die Grenzregion sowohl finanziell als auch politisch unabhängige Entscheidungen auf der Grundlage eigener Bedürfnisse zu treffen vermag, anstatt auf durch die jeweilige Landesregierung in der Hauptstadt getroffene Entscheidungen reagieren zu müssen. Daraus sich ergebend wären zweitens die in die Entscheidungsfindung und -umsetzung einbezogenen Akteure, darunter solche aus

Politik und Verwaltung, sowie weitere einflussreiche Vertreter der Politik zu nennen, drittens die Art und Weise, in der die Beziehungen der Akteure untereinander gepflegt werden, um grenzübergreifendes Vertrauen unter den jeweils ausführenden Behörden vor Ort zu ermöglichen, viertens die Einsatzregeln selbst, durch deren



Befolgung sich die Stärke eben dieser Behörden erweist und auf deren Grundlage die Beziehungen aller eingebundenen Handlungsträger ihre Form erhalten. Fünftens schließlich spielen die Kooperations- und Entscheidungsfindungsverfahren sowie die besonderen Gegebenheiten vor Ort eine Rolle, die nicht zuletzt sowohl beide

Seiten verbindende Interessen als auch externe Interessen an eben dieser grenzüberschreitenden Verwaltung einschließlich ihrer finanziellen Möglichkeiten bestimmen.

Afrika verfolgt mit der länderübergreifenden Verwaltung seiner seit jeher umkämpften internen



Flucht: Unter anderem wegen einer Vielzahl kriegerischer Konflikte sind in Subsahara-Afrika Millionen Menschen auf der Flucht. Quelle: © Siegfried Modola, Reuters.

Grenzen eine Doppelstrategie: Vorrangiges Ziel ist die Bewältigung bestehender Konflikte, sodann ist eine stärkere Integration auf dem Kontinent insgesamt beabsichtigt. Angesichts der historischen, strategischen und politischen Bedeutung von Grenzen sowie des gegebenen hohen Konfliktpotenzials sind jedoch nicht die Staatseinrichtungen vor Ort mit der Grenzverwaltung betraut, sondern die nationalen Regierungen selbst. Zu den der Grenzverwaltung zur Erfüllung ihres Konfliktbewältigungsauftrags zur Verfügung gestellten Mitteln zählen verbindliche Rechtsinstrumente und Protokolle. Sie stellen das Ergebnis der Arbeit mehrerer gemeinsamer nationaler Grenzkommissionen dar – wie unter anderem auch die Verabschiedung und Umsetzung des AU Border Programme (AUBP) im Jahr 2007, in dessen Rahmen die Umsetzungsmodalitäten einer erfolgreichen grenzüberschreitenden Verwaltung in Afrika umrissen werden.¹²

Die wirtschaftliche Integration wird in Afrika im Rahmen der genannten Verwaltung durch regionale Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) sowie die AU-Mitgliedstaaten gefördert, die sich für eine Reihe grenzüberschreitender Kooperations- und Migrationssteuerungsmaßnahmen einsetzen und diverse Regionalprotokolle zu den Rechten von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten sowie zum freien grenzüberschreitenden Personenverkehr erarbeitet haben. Ziel dieser Strategie ist die Einführung gemeinsamer Normen, die auf nationaler Ebene als Richtschnur für die grenzüberschreitende Verwaltung einschließlich der Migrationssteuerung dienen könnten.

Grenzüberschreitende Verwaltung als Mittel der Konfliktbewältigung

Bevor 2007 das AU Border Programme (AUBP) anlieft¹³, dienten fünf wesentliche Rechtsinstrumente der Organisation als Stütze der grenzüberschreitenden Verwaltung unter den Staaten des Kontinents. Im Einzelnen waren dies die bestehenden Landesgrenzen anerkennende AU-Gründungsakte von 2000, die im Juli 1964 verabschiedete Resolution AHG/Res.16(I) mit näheren Bestimmungen zu den innerafrikanischen Grenzkonflikten, die im Juli 1986

ratifizierte Resolution CM/Res.1069(XLIV) mit ihrer Zielsetzung, durch verhandlungsgestützte Beilegung von Grenzkonflikten zu Frieden und Sicherheit in Afrika beizutragen, die Entschließung CM/Dec.666(LXXVI) vom Juli 2002, in der die Fixierung und die Kennzeichnung der afrikanischen Grenzen bis zum Jahr 2012 postuliert wurden, sowie die Entschließung der 8. Ordentlichen Sitzung der Staats- und AU-Regierungschefs vom Januar 2007, die die Kommission zu einer Intensivierung ihrer Bemühungen um eine strukturelle Prävention von Konflikten, insbesondere durch die Umsetzung des AUBP, ermutigte.

In Afrika wird grenzüberschreitende Verwaltung als Doppelstrategie zur Konfliktbewältigung und stärkeren Integration auf dem Kontinent verfolgt.

Darüber hinaus setzt sich das AUBP für eine strukturelle Konfliktprävention sowie eine Vertiefung der Integrationsprozesse der AU ab. Zu seinen erklärten Zielen gehören unter anderem die Fixierung und Kennzeichnung jener afrikanischen Grenzen, die bislang noch Klärungsbedarf aufweisen, die Stärkung des Integrationsprozesses durch den Einsatz der RECs sowie durch weitere ambitionierte Kooperationsinitiativen, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch die Behörden vor Ort, den Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedstaaten in Fragen zu Grenzverwaltung, Grenzstudien und Grenzforschung sowie die Beratung der Kommission und anderer Organe der Afrikanischen Union in den betreffenden Angelegenheiten.

Zur Umsetzung des Grenzverwaltungsprojekts sieht das AUBP konkrete Modalitäten vor, die die Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen unterstützen sollen, über die RECs mit lokalen Interessenträgern zusammenzuarbeiten sowie bei der Suche nach externen Hilfen für den Kontinent insgesamt grenzüberschreitende

Probleme in allen Politikfeldern zu thematisieren. Somit zielen sie darauf ab, den afrikanischen Ländern eine Hilfestellung beim Ausbau der jeweils eigenen Kapazitäten und Kompetenzen in den Bereichen Grenzziehung, Grenzkennzeichnung sowie Grenzverwaltung zu bieten und sie zu einer Bestandsaufnahme jener afrikanischen Institutionen anzuregen, die sich der Durchführung themenbezogener Schulungen widmen. Und schließlich hofft man, mit Hilfe der Umsetzungsmodalitäten eine Vertiefung der Beziehungen von auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene agierenden Partnern zu fördern, die über Aufzeichnungen zu den afrikanischen Grenzen verfügen und somit zu einer Bereitstellung der für die AUBP-Umsetzung benötigten Ressourcen beitragen könnten.¹⁴

Grenzsicherheit¹⁵

Teil der Verwaltung von Grenzen ist deren Sicherheit. Für alle Regierungen stellen internationale Grenzen ein Sicherheitsproblem dar. Nach internationalem Recht wird ein Staat als solcher anerkannt, wenn er in der Lage ist, die eigenen Grenzen zu halten, seine Territorien zu sichern und seine Staatsbürger zu schützen. Die Fähigkeit zur eigenen Grenzsicherung ist hierbei ein Kriterium zur Einteilung von Staaten in starke, schwache und zerfallene. Laut Wafula Okumu kann Grenzsicherheit Verschiedenes implizieren, wozu die Kontrolle, die Verwaltung, die Überwachung und der Schutz der eigenen Grenzen zählen. Begrifflich wurde unter „Grenzsicherheit“ „Grenzkontrolle“ verstanden, wobei Letzteres die Erleichterung, ggf. auch die Einschränkung des Verkehr von Menschen, Tieren, Pflanzen und Waren in und aus einem Land insinuiert. Grenzkontrolle umfasst im Wesentlichen zwei Aspekte – die Sicherung der Grenzlinien, d.h. die Ergreifung von Maßnahmen entlang der eigentlichen Grenze, sowie die Kontrolle von Zugangspunkten wie Häfen, Grenzübergängen und Flughäfen.

Wafulas Argumente sind durchaus für die Diskussion von Belang, insofern die genannte Form der Grenzsicherheit nach seinem Verständnis anstrebt, mittels Verteidigung und

flächendeckender Überwachung der Grenze die territoriale Souveränität sicherzustellen. Grenzdurchsetzung und -überwachung umfassen, so Wafula, unter anderem Systeme, die es einem Staat ermöglichen, Bewegung und Nutzung von Waren und Daten sowie insbesondere das Agieren von sich auf dem jeweils eigenen Hoheitsgebiet aufhaltenden Menschen nachzuverfolgen.¹⁶ Staaten müssen zur Sicherung der eigenen Landesgrenzen in der Lage sein, indem sie zwischen der Notwendigkeit einer Erleichterung des legalen Waren- und des freien Personenverkehrs sowie der Prävention grenzüberschreitender Kriminalität abwägen. In weiten Teilen Afrikas zeigt sich in dieser Hinsicht jedoch noch eine Vielzahl offener Fragen. Eine behördenübergreifende Zusammenarbeit der Grenzsicherheitsbehörden – etwa auf den Gebieten Zoll, Einwanderung, Polizei und Nachrichten – zeigt sich in Afrika allenfalls gering ausgeprägt. Als zusätzliche Herausforderung erweist sich die defizitäre Kooperation von Grenzbeamten und -gemeinden. In Grenzregionen herrscht vielfach Armut, lange Grenzabschnitte sind unbesetzt. Vor diesem Hintergrund punkten Kriminelle bei Grenzgemeinden durch die Überlistung des staatseigenen Grenzsicherungspersonals. Jedoch hat die Diskussion über die Grenzsicherheit in Afrika zweifellos auch zu berücksichtigen, was andernorts als „Absicherungsprozesse“ bezeichnet wurde. Gemeint sind erstens das Bemühen um Grenzbefestigung und Kontrollverschärfung sowie zweitens die Suche nach Antworten auf Probleme der grenzüberschreitenden Sicherheit.¹⁷

Die Zusammenarbeit zwischen Grenzsicherheitsbehörden, Grenzgemeinden und Grenzbeamten ist auf dem afrikanischen Kontinent nach wie vor schlecht.

Notwendig ist darüber hinaus die Erkennung möglicher, wenngleich unbeabsichtigter

Verunsicherungen, die sich aus der Art des Umgangs mit Fragen der Grenzsicherheit ergeben könnten. Auslösende Faktoren derartiger Verunsicherungen sind nicht zuletzt die geringen Investitionen in „nationale“ Sicherheitsprioritäten, die Vernachlässigung der Grenzsicherheit und die mangelhafte, wenn überhaupt erkennbare Verwaltung der Grenzen im Innern Afrikas. Diese Schwächen haben in erheblichem Maße zum Anwachsen des Gefahrenpotenzials im Zusammenhang mit überbordender grenzüberschreitender Kriminalität – etwa gewaltbereitem Extremismus, Drogen- und Menschenhandel sowie der Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen – beigetragen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verwaltung

Nur langsam nimmt eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Afrika Konturen an. Am 14. Juni 2014 verabschiedete die Afrikanische Union die *African Union Convention on Cross-Border Cooperation*, die AU-Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in der diese Form der Kooperation als Initiative der Politik mit der Zielsetzung definiert wird, gute nachbarschaftliche Beziehungen zwischen Grenzbevölkerung, Gebietskörperschaften und Verwaltungseinrichtungen bzw. sonstigen Interessenträgern innerhalb des Zuständigkeitsbereichs zweier oder mehrerer Staaten zu fördern und zu stärken, was auch den Abschluss entsprechend zielführender Vereinbarungen und Abkommen umfasst.¹⁸ Laut dieser Konvention sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokaler, subregionaler und regionaler Ebene gefördert, sich aus gemeinsamen Grenzen ergebene Chancen genutzt und damit verbundene Herausforderungen angenommen werden. Ferner sollen die Fixierung, Kennzeichnung und Sicherung nicht festgeschriebener Grenzen im Einklang mit den von den beteiligten Parteien vereinbarten Mechanismen erleichtert werden. Des Weiteren ist intendiert, so die Konvention, auf eine friedliche Beilegung von Grenzkonflikten hinzuwirken, eine effiziente und erfolgreiche Grenzverwaltung sicherzustellen, Grenzregionen als Wachstumskatalysatoren bzw. Motoren der

sozioökonomischen und politischen Integration des Kontinents zu begreifen und zu nutzen sowie schließlich Frieden und Stabilität durch Konfliktprävention zu fördern.¹⁹

Für das Inkrafttreten der unmittelbar nach ihrer Verabschiedung zur Unterzeichnung anstehenden Konvention bedarf es der Ratifizierung durch mindestens 15 Vertragsstaaten. Bis dato liegt dem AU-Vorsitzenden allerdings einzig die Ratifizierungsurkunde des Niger vor. Das diesbezügliche Versäumnis der AU-Mitgliedstaaten spiegelt das tief sitzende Unbehagen der Organisation wider, ihre Mitglieder zur Ratifizierung und Hinterlegung der Rechtsinstrumente drängen zu müssen, auf deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten freiwillig verständigt haben.

Jenseits der genannten Maßnahmen erstellt die Konvention einen kontinentweit relevanten Handlungsrahmen für die ausführenden Staatsbehörden entlang der Landesgrenzen, auf dessen Grundlage Kooperationsvereinbarungen mit dem Ziel einer Weiterentwicklung bestimmter Grenzregionen zu treffen sind. Den Vertragsstaaten obliegt es hier erneut, die Vorreiterrolle zu übernehmen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Hierzu zählen die Ausarbeitung von Rechtsreformen mit dem Ziel einer Umsetzung der Konventionsbestimmungen in jeweils nationales Recht sowie die Lancierung von Kampagnen zur Sensibilisierung der genannten, die Landesgrenzen flankierenden Verwaltungsstellen für Möglichkeiten einer Umsetzung der Konventionsvorgaben.

In klarer Form fordert die Konvention die Ergreifung von Maßnahmen durch die in die Grenzverwaltung involvierten Akteure, so wie sie durch die jeweils nationalen Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten festgelegt wurden. Die davon betroffenen Kooperationsfelder umfassen die gemeinsame Kartografierung, aber auch die Erfassung geografischer Daten einschließlich Vermessungsergebnisse und Angaben zu den Dimensionen sozioökonomischer Entwicklung wie etwa Transportwesen, Kommunikation, Handel, vieh- und weidewirtschaftliche Unternehmungen, Handwerk, Energieressourcen, Industrie, Gesundheit,

Kanalisation, Trinkwasser, Bildung und Umweltschutz. Darüber hinaus bieten sich für die grenznahen Gebietskörperschaften Kooperationsmöglichkeiten bei Kultur- und Sportveranstaltungen, gegebenenfalls jedoch auch in den Bereichen Sicherheit, insbesondere im Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus, Piraterie und andere Arten von Kriminalität, sowie bei Minenräumungsaktionen in Grenzräumen und bei der überregionalen institutionellen Entwicklung.²⁰ Und schließlich sieht die Konvention die Einrichtung eines Grenzprogrammfonds zur Finanzierung grenzüberschreitender Kooperationsinitiativen auf dem Kontinent vor.

Wenn auch die genannte Konvention bislang nicht in Kraft getreten ist, gibt es bereits Formen bilateraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Afrika. So existiert etwa bereits ein – mit Billigung der beiden Vertragsstaaten Benin und Nigeria geschlossener – Vertrag über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden im Benin wie Adjara und dem von der Hauptstadt Porto Novo aus verwalteten Ifangni im Department Ouémé sowie der lokalen Regierung des nigerianischen Bundesstaates Ogun in dessen Hauptstadt Abeokuta.²¹ Ein weiteres Beispiel ist die Region Liptoka/Tillabéri, in der Niger, Mali und Burkina Faso bereits zahlreiche grenzüberschreitende Maßnahmen initiiert haben.

Freier Personenverkehr

Die Serie der Massenabschiebungen von Migranten durch westafrikanische Länder vor 1979, dem Jahr der Verabschiedung der ersten ECOWAS-Protokolle zu freiem Personenverkehr, Aufenthaltsrecht und Niederlassungsfreiheit, führte in der Region zur Implementierung einer intraregionalen Migrationssteuerungspolitik. Wie erwähnt, basierten diese Abschiebungen auf einer engen Auslegung des Staatsbürgerschaftsbegriffs und der Notwendigkeit einer Kontrolle des Bevölkerungswachstums. So wies bereits vor 1979 Côte d'Ivoire – in den Jahren 1958 und 1964 – Nichtivorer aus. 1967 zog Senegal nach. Ghana wies 1969 Nigerianer aus. Sierra Leone und Guinea folgten 1968.²² Die Massenabschiebungen

von Migranten in der Subregion wurden indes mit dem Aufkommen der subregionalen Migrationssteuerungspolitik nicht sofort eingestellt – zu nennen wäre beispielsweise die Schließung der Grenzen zu Togo durch Ghana im September 1982. Nigeria wies 1983 fast 1,5 Millionen Migranten und 1985 700.000 Ghanaer aus. Auch Côte d'Ivoire wies 1985 10.000 Ghanaer aus, während der Senegal im Jahr 1990 500.000 Mauretanier vertrieb.²³

Trotz dieser Vorkommnisse weist Westafrika die höchste intraregionale Migrationsrate innerhalb Afrikas auf. Bei rund drei Prozent (d.h. 7,5 Millionen) der Westafrikaner handelt es sich um Migranten.²⁴ Zwei Prozent aller Afrikaner leben als Migranten in anderen afrikanischen Ländern.²⁵ Die intraregionale Migration in Westafrika ist auf zwei wesentliche Faktoren zurückzuführen – zum einen die diskriminierende Staatsbürgerschaftspolitik sowie bestehende Konflikte mit einer hohen Zahl an Flüchtlingen und Binnenvertriebenen als Folge, andererseits die hohe Attraktivität wirtschaftlicher Chancen für Migranten, insbesondere im Landwirtschafts- und Rohstoffsektor. Von Côte d'Ivoire werden in beiderlei Hinsicht Migranten sowohl ausgewiesen als auch angezogen. Neben zahlreichen anderen Faktoren war die Einführung des Konzepts der *Ivorté* in den 1990er Jahren, nach dem Migranten und ihren Nachkommen die Bürgerrechte aberkannt wurden, für die Serie von Gewaltakten verantwortlich, unter denen das Land im Wahlnachgang litt. Gleichzeitig ist Côte d'Ivoire neben dem Nachbarn Ghana weltweit führend als Kakaoproduzent. Somit lockten der Kaka- und Kaffeeanbau, aber auch der nigerianische Ölboom Migranten nach Nigeria, Ghana und in die Côte d'Ivoire.

Stimuliert wird die intraregionale westafrikanische Migration indes auch durch Richtlinien der ECOWAS, die das Integrationsprogramm Westafrikas mit seinen Regelungen zu Migration, Staatsbürgerschaft und Steuererleichterungen für die aus den ECOWAS-Mitgliedstaaten stammenden Produkte forcieren wollen.²⁶ Die genannten, im Nachfolgenden näher erörterten Richtlinien fügen sich in die Bemühungen um eine stärkere



Migration: Zwei Prozent aller Afrikaner leben als Migranten in anderen afrikanischen Ländern. Quelle: © Radu Sigheti, Reuters.

wirtschaftliche Integration ein und haben unter anderem zum Ziel, einen Binnenmarkt im Sinne einer grenzfreien Subregion zu errichten, Visaanforderungen und Einreiseerlaubnisse abzuschaffen, ECOWAS-Reisebescheinigungen sowie harmonisierte Immigrations- und Emigrationsformen einzuführen und nationale Gremien zur Überwachung der ECOWAS-Programme zum freien Personenverkehr ins Leben zu rufen.

Am 29. Mai 1979 verabschiedete die ECOWAS das Protokoll zu freiem Personenverkehr, Aufenthaltsrecht und Niederlassungsfreiheit, demzufolge innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren sämtliche Hürden für den freien Verkehr in der Subregion zu beseitigen wären.²⁷ Zwei

Nachfolgeprotokolle gewährten 1986 und 1990 Bürgern der ECOWAS-Mitgliedstaaten Aufenthaltsrecht²⁸ bzw. Niederlassungsfreiheit²⁹. Im gleichen Kontext verabschiedete die ECOWAS 1985 den Verhaltenskodex zur Umsetzung der oben erwähnten Protokolle. Sie alle verpflichten die Mitgliedstaaten unter anderem dazu, Staatsbürgern anderer ECOWAS-Mitgliedstaaten eine 90-tägige Visafreiheit zu gewähren, Migrationsbehörden mit entsprechendem Arbeitsauftrag einzurichten und Staatsbürgern der Staaten dieser Organisation das Recht zu gewähren, auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats wirtschaftlichen Tätigkeiten nachzugehen. Zusätzlich verabschiedete die Organisation 1982 ihre staatsbürgerschaftlichen Grundsätze und lancierte



im gleichen Jahr die Entschließung, ihren Gründungsvertrag von 1975 dahingehend zu ändern, diese Grundsätze in das Dokument aufzunehmen und somit den Staatsbürgern aller 15 Mitgliedstaaten eine gemeinschaftliche Staatsbürgerschaft zu gewähren.

Durch die Protokolle wurde die Implementierung einer Vielzahl gesetzlicher Normen in der Subregion auf den Weg gebracht, wenngleich trotz der Fortschritte beim freien Personenverkehr, beim Aufenthaltsrecht und bei der Niederlassungsfreiheit wesentliche Herausforderungen bestehen bleiben. So ist etwa die 90-tägige Visafreiheit in allen Mitgliedstaaten im Verbund mit dem seit 2015 uneingeschränkt nutzbaren ECOWAS-Pass Realität geworden, wohingegen nach wie vor unterschiedliche, teils umständliche Verfahren betreffs der Ausübung des Aufenthaltsrechts und der Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit fortbestehen. Seitens der Mitgliedstaaten lassen die erforderlichen Maßnahmen noch auf sich warten, um Staatsbürgern der nicht zur ECOWAS gehörenden Länder die Wahrnehmung letztgenannter Rechte zu ermöglichen. Aus einer entsprechenden Studie zu Ghana³⁰ geht hervor, dass in Ermangelung einer eindeutigen nationalen Migrationspolitik daraus resultierende Probleme ad hoc angegangen werden. Auch ist die Koordination unter den an der Bewältigung migrationsbezogener Probleme beteiligten Ministerien und Regierungsstellen noch defizitär, wodurch der entsprechende Arbeitsaufwand verdoppelt wird. Zudem mangelt es auf nationaler Ebene an genauen Daten zur Migration selbst.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen verabschiedete die ECOWAS im Rahmen der 33. Konferenz ihrer Staats- und Regierungschefs am 18. Januar 2008 in Ouagadougou ihr gemeinsames Migrationskonzept. Dieses stützt sich auf Artikel 59 des überarbeiteten ECOWAS-Vertrags (1993), wonach die Staatsbürger der Gemeinschaft ein Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht haben und die Mitgliedstaaten angehalten sind, die erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, gemeinschaftsbürgerliche Rechte in ihren Hoheitsgebieten im Einklang mit den Bestimmungen der entsprechenden Protokolle

zu verankern. Darüber hinaus beruft sich das gemeinsame Migrationskonzept der ECOWAS auf eine Reihe analoger regionaler und internationaler Rechtsinstrumente zu den Themen Migration, Flüchtlingsrechte und Rechte von Arbeitsmigranten sowie auf das ECOWAS-Abkommen über soziale Sicherheit.

Obgleich die Aufnahme der genannten Rechtsinstrumente in das gemeinsame Migrationskonzept und deren Umsetzung für die Mitgliedstaaten verbindlich festgelegt wurden, besteht auf nationaler Ebene noch erheblicher Reformbedarf, um die internationalen Bestimmungen in das jeweils geltende Landesrecht zu integrieren. Dies verstärkt den auf den ausführenden Stellen vor Ort lastenden Druck, die sich täglich ergebenden Migrationsprobleme erfolgreich in Angriff zu nehmen. Eine umfassende Abstimmung der nationalen Rechtsvorschriften mit den zahlreichen entsprechenden regionalen und internationalen Regelungen bleibt somit ein Desiderat. Die aufgrund eben dieser Diskrepanzen sich ergebenden Rechtslücken bieten einerseits Raum für eine Ausnutzung durch Migranten selbst als andererseits für den Missbrauch durch die landeseigenen Vollzugsbehörden. Vor dem Hintergrund eben dieses komplexen Rechts- und Verfahrensrechtsrahmens stellt sich somit die Aufgabe, die konfliktbedingten Flüchtlingsprobleme sowie die Herausforderungen der intraregionalen Migration zu lösen.

Fazit

Es bleibt eine wichtige Zukunftsaufgabe, die Grenzen Afrikas dergestalt zu verwalten, dass die Vorteile grenzüberschreitender Maßnahmen auf lokaler Ebene genutzt werden können. Eine nach wie vor zu starke Zentralisierung von Verwaltungs- und Managementstrategien ist ebenso zu kritisieren wie die Realität außer Acht lassende Planungsverfahren, die weit vom Zentrum entfernte Gemeinden zu einem erfahrungsbasierten Ad hoc-Agieren nötigen. Obgleich multilaterale Institutionen Afrikas – ECOWAS und AU – zusehends die Notwendigkeit erkennen, tradierte und übernommene Grenzen auf eine an Spannungsabbau und Konfliktlösung orientierte

Weise zu verwalten und zu schützen, werden die auf multilateraler Ebene unternommenen Anstrengungen offensichtlich in mehrfacher Hinsicht untergraben.

Die starke Verwurzelung des Nationalitätsprinzips sowie die verbreitete Auffassung, Nationalität sei höher anzusiedeln als Multilateralität, mag die extrem niedrige Beitrittsquote zu den offiziellen Rechtsinstrumenten sowie die – entsprechend – ebenso niedrige Nutzungsquote eben dieser Instrumente erklären. Darüber hinaus stellen die zunehmende Absicherung der Grenzen und die damit einhergehenden grenzüberschreitenden Herausforderungen für die betroffenen Staaten zwangsläufig existenzielle Bedrohungen dar. Und schließlich zeigt sich die Diskrepanz zwischen getroffenen Entscheidungen und ihrer Umsetzung einerseits sowie dem Einbindungsgrad der Staatsbürger in die Umsetzung eben dieser Entscheidungen andererseits als Problem. Die Frage, wie die internationalen Grenzen des Kontinents – über hundert an der Zahl – verwaltet und gesichert werden können, um Spannungen und Konflikte zu verringern und Chancen für umfassendere Integrationsprozesse zu nutzen, wird die Staaten Afrikas im bilateralen Verkehr, aber auch auf regionaler und kontinentaler Ebene wohl auch künftig beschäftigen.

Kwesi Aning, Ph.D., ist Leiter der Faculty of Academic Affairs and Research des Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Accra, Ghana.

John Pokoo ist Leiter des Conflict Management Programme des Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Accra, Ghana.

- 1 McLaughlin, Abraham 2005: Tensions rise in Horn of Africa, *Christian Science Monitor*, 20.10.2005. Siehe auch Oduntan, Gbenga 2015: Africa's border disputes are set to rise – but there are ways to stop them, 14.07.2015, in: <http://bit.ly/2nSlthS> [13.02.2017].
- 2 Adepeju, Aderanti 1984: Illegals and Expulsion in Africa: The Nigerian Experience, in: *The International Migration Review* 18, Nr. 3.
- 3 Osayande, Augustine 2014: West Africa: ECOWAS Reviews Free Movement Protocol, in: <http://allafrica.com/stories/201405160230.html> [13.02.2017].
- 4 African Union Border Programme, in: <http://aubis.peaceau.org/en/page/72-about> [13.02.2017].
- 5 1884 trafen sich die ehemaligen Kolonialmächte in Berlin, um die Territorien der afrikanischen Staaten ohne Einbindung der Afrikaner selbst aufzuteilen.
- 6 Institute for Peace and Security Studies 2012: African Peace and Security Programme, Universität Addis Abeba, Border Governance for African Integration: Progress and Challenges, Handbook on the Maiden Edition of the IPSS Annual Colloquium Series on Topical Issues of Peace and Security in Africa (gemeinsam mit dem AU Border Programme).
- 7 Internationaler Seegerichtshof: Fall um die Bestimmung der Seegrenze zwischen Ghana und Côte d'Ivoire im Atlantischen Ozean, Fall Nr. 23, in: <http://bit.ly/2nS9lgU> [13.02.2017]; Friedman, Andrew 2014: Offshore Oil Revives Old Border Disputes Between Ghana And Ivory Coast, *AFK Insider*, 03.10.2014, in: <https://shar.es/1QvnXw> [13.02.2017].
- 8 Afrikanische Union (AU) 2007: Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities, in: <http://bit.ly/2mVncUw> [13.02.2017].
- 9 Deppisch, Sonja 2012: Governance Processes in Euregios. Evidence from Six Cases across the Austrian-German Border, in: *Planning Practice and Research*, Bd. 27, Nr. 3, S. 315–332; Terlouw, Kees 2012: Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned Territorial Structures of Cross-Border Governance, in: *Planning Practice and Research*, Bd. 27, Nr. 3, S. 351–366.
- 10 Halliday, Ian/Vickerman, Roger 2003: Governance across Borders: Lessons for China from Trans-Border Integration in the European Union, *Journal of Comparative Asian Development* 2, Nr. 2, S. 333–353. Die Autoren argumentieren, dass die Vorteile grenzübergreifender Verwaltung vom vorliegenden Entwicklungsstand beider Seiten und anfänglichen Handelsbarrieren abhängen.
- 11 Vgl. Deppisch 2012, N. 9; Terlouw 2012, N. 9.
- 12 Vgl. AU 2007, N. 8.
- 13 Vgl. African Union Border Programme, N. 4.
- 14 Ebd.
- 15 Des Abschnitt stützt sich ausschließlich auf Okumu, Wafula 2011: Border Management and Security in Africa, in: <http://bit.ly/2oiRT67> [13.02.2017].
- 16 Ebd.

- 17 Aning, Kwesi/ Abdallah, Mustapha 2016: Das Sicherheitsdilemma in Westafrika, WeltTrends, Nr. 111.
- 18 AU 2014: African Union Convention on Cross-Border Cooperation, Artikel 1 (Definitionen).
- 19 Ebd., Artikel 2.
- 20 Ebd., Artikel 3.
- 21 Vgl. Institute for Peace and Security Studies 2012, N. 6.
- 22 Adepoju, Aderanti/ Boulton, Alistair/ Levin, Mariah 2007: Promoting Integration through Mobility: Free Movement under ECOWAS, Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR).
- 23 Ebd.
- 24 Europäische Union 2010: Migration and Development: How can West Africa and EU work together?, Hintergrundinformationen, Seminar „Strengthening Regional Integration in West Africa: What role for the European Union“, Brüssel, 11. und 12.05.2010.
- 25 Ebd.
- 26 Der letztgenannte Aspekt findet sich im ECOWAS-Protokoll zur Definition der Konzepte betreffs der aus den Mitgliedstaaten der ECOWAS stammenden Produkte von 1976.
- 27 ECOWAS 1979: Protokoll A/P.1/5/79.
- 28 ECOWAS 1986: Zusatzprotokoll A/SP.1/7/86.
- 29 ECOWAS 1990: Zusatzprotokoll A/SP.2/5/90.
- 30 Brown, Charles K. 2009: Migration in Ghana: Thematic Document 2009, The ECOWAS Common Approach on Migration: Policy Implications and Challenges for Labour Migration and Development in Ghana, International Organization for Migration, in: <http://goo.gl/qxtnhI> [13.02.2017].



Quelle: © Carlos Barria, Reuters.

Grenzen

Kommt es zum Showdown?

Die Grenzstreitigkeiten im Südchinesischen
Meer und das Ringen um Asiens Zukunft

David Arase

Der Streit um das Südchinesische Meer stellt eine Herausforderung für Frieden und Wohlstand weltweit dar. China beansprucht mit der Neunpunktlinie etwa 90 Prozent des Seegebiets und setzt damit Frieden und Freihandel in der Region aufs Spiel. Der vorliegende Beitrag untersucht, welche Auswirkungen die jüngsten Entwicklungen wie das Urteil des Ständigen Schiedshofs und die Präsidentschaft Donald Trumps auf den Status quo haben könnten.

Drei Entwicklungen in der zweiten Jahreshälfte 2016 haben zu einer Neudefinition der Konfliktlinien um das Südchinesische Meer geführt. Zunächst urteilte im Juli 2016 der Ständige Schiedshof, dass unter anderem der historische, auf der Neunpunktlinie basierende Anspruch Chinas keine rechtliche Grundlage habe. Sodann hat die Amtseinführung Rodrigo Duterte als Präsident der Philippinen am 30. Juni 2016 das Land im Konflikt um das Südchinesische Meer neu positioniert. Schließlich gab die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten im November 2016 einen stärker auf Konfrontation ausgerichteten Kurs gegenüber Chinas Forderung nach Ausweitung von Hoheits- und Kontrollrechten im Südchinesischen Meer zu erkennen. Jede einzelne dieser Entwicklungen birgt mit Blick auf das Südchinesische Meer Konfliktpotenzial. In der Summe werden sie wohl die strategische Rivalität zwischen China und den USA verschärfen, ein stärkeres Engagement externer Akteure fördern und die Region weiter polarisieren.

Die Bedeutung des Südchinesischen Meeres

Das Südchinesische Meer als flaches halbgeschlossenes Gewässer inmitten der südostasiatischen Seeregion ist auf nationaler, subregionaler, supraregionaler sowie globaler Ebene von entscheidender wirtschaftlicher und geopolitischer Bedeutung. Aus seinen Gewässern stammen zehn Prozent der weltweiten jährlichen Fischfangmenge, darüber hinaus verfügt es über große, noch unerschlossene submarine Gasvorkommen, die von anliegenden energiebedürftigen Volkswirtschaften benötigt werden. Und schließlich weist das Meer eine seltene und

wertvolle maritime Biodiversität auf, die durch immer forcierter durchgeführte Wirtschaftsoperationen und Landnahmeaktionen bedroht ist.

Von entscheidender geoökonomischer und geopolitischer Bedeutung, stellt das Südchinesische Meer die indopazifische Integration und ein weltweites Wirtschaftswachstum sicher. Es verbindet nicht nur die Volkswirtschaften Südostasiens mit den nordostasiatischen Märkten, sondern über die Straße von Malakka und die Sundastraße auch die Volkswirtschaften des pazifischen Gürtels mit den Küsten des Indischen Ozeans und des Persischen Golfs. Der asiatische Anteil der gesamten indopazifischen Großregion macht allein 40 Prozent des weltweiten BIP in Kaufkraftparitäten aus. Die Einbeziehung Südasiens in die bestehenden, auf das Südchinesische Meer zielenden Netzwerke in den Bereichen Logistik und Produktion schafft ein Wachstum, das in den kommenden Jahrzehnten zum Motor der Weltwirtschaft werden soll. Über 40 Prozent des indischen Handels werden bereits durch das Südchinesische Meer abgewickelt, und der Umstand, dass mehr als eine von fünf Billionen US-Dollar des Gewinns der über dieses Meer verschifften Handelsgüter auf die USA entfallen, verdeutlicht die globale Bedeutung der freien Schifffahrt im Südchinesischen Meer.

Geopolitisch betrachtet ist die Aufrechterhaltung der freien Schifffahrt in eben diesem Meer im Interesse der Weltgemeinschaft. Das Recht der Staaten, See- und Luftraum frei und ungehindert zu nutzen, gewährleistet das Wirtschaftswachstum in Südostasien, dem indopazifischen Raum

Abb. 1: Südchinesisches Meer mit Anrainerstaaten und Gebietsansprüchen



Quellen: Eigene Darstellung nach Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Territorialkonflikte_im_Chinesischen_Meer [30.03.2017]; © Natural Earth Data, <http://naturalearthdata.com> [30.03.2017].

und weltweit. Es garantiert darüber hinaus die Sicherheit und politische Stabilität vieler Staaten, die in sensibler Weise von über das Südchinesische Meer angelieferten Nahrungsmitteln, Energie und Handelsgütern abhängen. Tatsächlich liegt die Kontrolle von Sicherheit, Wohlstand und Unabhängigkeit im gesamten indopazifischen Raum bei derjenigen politischen Macht, die die Passagierrechte im Südchinesischen Meer verwaltet. Und schließlich hat die Frage der sich im Südchinesischen Meer stellenden freien Hochseeschifffahrt, wie im Folgenden ausgeführt,

Auswirkungen auf die Rechtsgrundlage der bestehenden Weltordnung. Daher berührt der derzeitige Streit um das Südchinesische Meer Asien ganz wesentlich und schließt die Interessen der Weltgemeinschaft ein.

Die Frage der freien Schifffahrt

Chinas fortgesetztes Streben nach staatlichen Hoheitsansprüchen und alleiniger Kontrolle über das Südchinesische Meer hat seit 2014 seinen Ausdruck im Bau von sieben künstlichen

Inseln durch die Volksrepublik inmitten dieses Meeres gefunden. Diese Entwicklung, verbunden mit der Behauptung, China habe ein Recht zu bestimmen, wer und was das Südchinesische Meer frei passieren darf, veranlassten die US-Marine dazu, dort 2015 Operationen zum Schutz der freien Schifffahrt (FONOPS) zu starten.¹ Diese signalisieren, dass die Vereinigten Staaten die Souveränität Chinas im Südchinesischen Meer nicht anerkennen und die US-Marine in den dortigen Hochseegebieten das Recht auf freie Schifffahrt, wie vom Völkerrecht vorgesehen, verteidigt.

China hat sich mit Nachdruck der amerikanischen Position widersetzt. Um eigene Ansprüche durchzusetzen und die Hoheitsansprüche im Südchinesischen Meer zu verteidigen, hat das Land 2016 auf einigen der genannten Inseln Waffensysteme installiert. Ungeachtet dessen haben die Vereinigten Staaten im Februar dieses Jahres einen Kampfverband von Flugzeugträgern ins Südchinesische Meer entsandt.² Somit droht eine bewaffnete Auseinandersetzung beider Mächte über die Frage, ob sich in diesem Meer internationales Recht oder Chinas nationale Interessen durchsetzen.

Die Frage der freien Schifffahrt im Südchinesischen Meer ist unabhängig von derjenigen des Besitzes örtlicher Inseln oder von Exklusivrechten an wirtschaftlichen Ressourcen mit Blick auf China und die Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres zu betrachten. Kern der Streitigkeiten ist Chinas expansiver Anspruch auf Hoheitsrechte innerhalb seiner Neunpunktlinie. Da der immer nachdrücklicher erhobene Anspruch des Landes auf Hoheitsrechte die Aufmerksamkeit weg von Wirtschafts- und Landbesitzfragen auf solche der freien Schifffahrt lenkt, werden wohl andere Staaten mit einem Interesse an einer freien Hochseepassage dem Streit um das Südchinesische Meer mehr Aufmerksamkeit widmen.

In den vergangenen Jahren haben Japan, Indien und Australien ihre klare Unterstützung für ein international garantiertes Recht auf freie Schifffahrt im Südchinesischen Meer erklärt und dort

Marineoperationen durchgeführt.³ Darüber hinaus haben sowohl Großbritannien als auch Frankreich 2016 jeweils Einheiten ins Südchinesische Meer entsandt, um ihre Interessen in dieser Frage zu demonstrieren.⁴

Das Urteil des Ständigen Schiedshofs

Die philippinischen Bemühungen um Verhandlungen mit China über Eigentums- und Fischereirechte am Scarborough-Riff, in China Huangyandao genannt, führten 2012 lediglich zur einseitigen und gewaltsamen Vereinnahmung des Riffs durch China. Das Atoll liegt nur 230 Kilometer vor der Küste der philippinischen Insel Luzon – d.h. zweifelsfrei innerhalb dessen ausschließlicher Wirtschaftszone von 370 Kilometern. Jedoch liegt es rund 870 Kilometer von der nächsten chinesischen Küste, die der Insel Hainan, entfernt.

China hat keine Hoheitsansprüche auf Inseln im Südchinesischen Meer – so das Urteil des Ständigen Schiedshofs in Den Haag.

Die Regierung des philippinischen Präsidenten Benigno Aquino hat im Januar 2013 den Ständigen Schiedshof um ein verbindliches Schiedsverfahren gegenüber China ersucht, wie es das durch beide Länder unterzeichnete und ratifizierte Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vorsieht. Die Philippinen baten den genannten Schiedshof um eine Beurteilung des Konflikts zu Seegrenzen und Rechtsansprüchen im Bereich des Scarborough-Riffs und der Spratly-Inseln, die aus dem Überlappen der ausschließlichen Wirtschaftszone der Philippinen und den aus der Neunpunktlinie abgeleiteten chinesischen Ansprüchen resultieren. Dieser Schritt fand ein hohes Maß an Beachtung, da sich die philippinische Klage mit Befürchtungen anderer Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres deckt, deren Forderungen nach



Widerstand: Bis zu Dutertes Amtsantritt war die Haltung zu Chinas Machtansprüchen auf den Philippinen recht eindeutig. [Quelle: © Eric De Castro, Reuters.](#)

Einrichtung ausschließlicher Wirtschaftszonen sich mit chinesischen Ansprüchen auf Basis der Neunpunktlinie überschneiden.

Der Ständige Schiedshof erklärte sich bereit, den philippinischen Antrag zu verhandeln, was zu einem Schiedsspruch führte, der Chinas Neunpunktlinie für ungültig erklärte, d.h. urteilte, dass diese Linie keine völkerrechtliche Grundlage habe. China verurteilte den Spruch und kündigte an, ihn zu ignorieren. Diese gerichtliche Feststellung und Chinas Reaktion darauf geben zu erkennen, wie nach Ansicht Chinas die regionalen Beziehungen in einem neuen Zeitalter chinesischer Vorherrschaft zu gestalten seien.

Die großräumige Abgrenzung der Neunpunktlinie

Chinas Neunpunktlinie, wie eine 2009 den Vereinten Nationen übergebene Landkarte zeigt, umfasst das Scarborough-Riff und verläuft nur 70 Kilometer vor der philippinischen Küste.⁵ Ähnlich nahe kommt die Linie den Küsten von Brunei, Malaysia, Vietnam und den

indonesischen Natuna-Inseln. Letztere liegen etwa 1.600 Kilometer von der Küste der chinesischen Insel Hainan entfernt. Die Neunpunktlinie umfasst damit rund 90 Prozent des Südchinesischen Meeres.

Bei der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) befand der Ständige Schiedshof unter anderem, dass Chinas historisch basierter Anspruch auf die Neunpunktlinie keine Rechtsgrundlage habe, keine Landmasse in der Spratly-Gruppe eine natürliche Insel sei, die eine ausschließliche Wirtschaftszone bilden könne, und dass es nur einige felsige Landmassen mit dem Recht auf eine Zwölfmeilenzone gäbe. Ferner stellte der Schiedshof fest, dass China kein Recht habe, auf Riffen oder Sandbänken in der ausschließlichen Wirtschaftszone eines anderen Staates künstliche Inseln zu errichten, und dass das Land sich letztlich nicht auf die Neunpunktlinie berufen könne, um die wirtschaftlichen Rechte eines Anrainerstaats innerhalb dessen ausschließlicher Wirtschaftszone zu beschneiden.

Die Bedeutung des Scarborough-Riffs

Das Schiedsgerichtsurteil befasste sich nicht mit der Frage, wem das Scarborough-Riff oder andere Landmassen im Südchinesischen Meer eigentlich gehören, da derlei Besitzfragen nicht durch das Seerechtsübereinkommen berührt seien. Jedoch urteilte das Gericht auch, dass das Scarborough-Riff sich innerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone der Philippinen befinde, so dass es China ohne Einwilligung der Philippinen nicht in eine künstliche Insel umgestalten könne. Und er stellte fest, das Scarborough-Riff sei keine natürliche Insel (d.h. es ermögliche in natürlichem Zustand keine dauerhafte menschliche Ansiedlung) und könne somit nicht zu einer ausschließlichen Wirtschaftszone erklärt werden. Dem Eigentümer des eine gezeitenabhängige Erhebung darstellenden Riffs stehe allenfalls eine Zwölfmeilenzone zu. Unabhängig von der Besitzerfrage haben laut Schiedshof jedoch beide Parteien dort traditionelle Fischereirechte.⁶

Angesichts der unnachgiebigen Reaktion Chinas auf den Spruch des Ständigen Schiedsgerichts mögen juristische Ansätze zur Lösung des Konflikts im Südchinesischen Meer wenig erfolgversprechend anmuten. Dennoch sind derlei Ansätze zur Aufrechterhaltung internationaler Rechtsbestimmungen nötig. Und der Schiedsspruch scheint Chinas Strategie mit Blick auf die Ansprüche der Volksrepublik im Südchinesischen Meer verändert zu haben, wenngleich nicht die langfristigen Ziele und das Auftreten des Landes. In einem nach dem Schiedsspruch herausgegebenen chinesischen Weißbuch zur nationalen Sicherheit wurde die Neunpunktlinie nicht erwähnt. Stattdessen scheinen chinesische Ansprüche im Südchinesischen Meer nun auf Abgrenzung und Eigentumsrechte an Landmassen abzielen. Obwohl die von dem Land vorgebrachten Rechte auf Grenzziehung sich nicht grundlegend verändert haben, liegen sie nunmehr auf der Linie des UNCLOS-Grundsatzes, wonach „das Land die See regiert“.

Neben dem Recht auf Land und wirtschaftliche Ressourcen im Südchinesischen Meer beansprucht China nun auch verstärkt, die dortige

internationale Schifffahrt regulieren zu dürfen, verschiebt aber nun die Grundlage für dieses Recht von der Frage nach Landbesitz innerhalb der Neunpunktlinie in Richtung Eigentum an Landmassen im Südchinesischen Meer. Durch die Forderung nach ausschließlichen Wirtschaftszonen und Hoheitsgewässern im Umfeld natürlicher Inseln für alle von ihm beanspruchten Landmassen im Bereich der Spratly-Inseln – unter denen der Ständige Schiedshof keine gefunden hat, die er als natürliche Inseln eingestuft hätte – reklamiert China nach wie vor eine „nicht verhandelbare Hoheitsgewalt“ über das Südchinesische Meer. Durch Warnungen, Blockaden und ggf. auch Gefährdungen amerikanischer Kriegsschiffe auf der Fahrt durchs Südchinesische Meer unterstreicht China sein souveränes Recht darauf, frei zu bestimmen, ob und wie andere Staaten die lebenswichtigen Luft- und Schifffahrtsrouten in dem Meer nutzen dürfen.

Die Wahl Rodrigo Duterte

Das Land, das am ehesten imstande ist, Vorteile aus dem Spruch des Ständigen Schiedshofs zu ziehen und Druck auf China auszuüben, damit dieses seine Ansprüche im Südchinesischen Meer stärker mit den Normen des Seerechtsübereinkommens in Einklang bringt, sind die Philippinen. Es scheint jedoch, dass die Chance auf eine Durchsetzung eigener Interessen vom neuen philippinischen Präsidenten Rodrigo Duterte gegen die Zusage chinesischer Wirtschaftshilfe vergeben wurde.

Unter Duterte suchen die Philippinen eine engere Zusammenarbeit mit China.

Duterte gewann die philippinischen Präsidentschaftswahlen 2016 mit dem Versprechen, die Geißel der durch den Drogenhandel generierten sozialen Missstände mit allen notwendigen Mitteln auszurotten. Nach seiner Amtsübernahme rief er – jenseits der Legalität – zur Tötung

von Drogenhändlern und Kriminellen auf, so wie er es als Bürgermeister von Davao auf der Insel Mindanao getan hatte. Weniger erwartet kam Duterte Abkehr von Aquinos Linie hinsichtlich der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und China. Während Aquino für eine stärkere Zusammenarbeit mit den USA auf diplomatischer und verteidigungspolitischer Ebene eingetreten war und sich gegen Chinas umfassende Ansprüche der Neunpunktlinie ausgesprochen hatte, verunglimpfte Duterte die Vereinigten Staaten und suchte eine engere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit China.

Kurz nach der Amtsübernahme unterstrich Duterte seine neue Linie, indem er den US-Botschafter und Präsident Obama beleidigte. Er stellte den Bedarf an einer strategischen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten infrage und fuhr die Verteidigungskooperation im Rahmen des von Aquino 2014 unterzeichneten Abkommens zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Verteidigung zurück. Zudem rückte er von Aquinos Forderung ab, China solle sich strikt an das Urteil des Ständigen Schiedshofes halten. Stattdessen forderte er von der Volksrepublik etwa Eisenbahnen auf Mindanao, Arbeitsgenehmigungen für philippinische Staatsbürger, die derzeit noch illegal in China arbeiten, eine Beendigung der Beteiligung chinesischer Staatsbürger beim Transport und Verkauf von Narkotika auf den Philippinen sowie eine Nichteinmischung in den philippinischen Fischfang im Südchinesischen Meer. Im Gegenzug zu Duterte Bereitschaft, Souveränitätsstreitigkeiten mit China hintanzustellen, verpflichtete sich China während eines Peking-Besuchs Duterte, dessen Gesuch um Wirtschaftshilfen in Höhe von 13,5 Milliarden US-Dollar an die Philippinen nachzukommen.

Dutertes Hang zum Populismus ist für die philippinische Öffentlichkeit durchaus attraktiv. Zwar wurde er mit 39 Prozent der Stimmen in einem dreistufigen Wahlgang gewählt, erfreute sich aber während seines China-Besuchs 2016 einer Zustimmung von 92 Prozent, wenn auch seine Zustimmungsrate im letzten Viertel des genannten Jahres bei durchschnittlich 83 Prozent lag.

Dutertes Abneigung gegen die US-Militärpräsenz auf den Philippinen wird den Vereinigten Staaten den Zugang zu philippinischen Stützpunkten erschweren, sobald die Geltung des internationalen Seerechts im Südchinesischen Meer militärisch durch die USA mit abgesichert werden müsste. Zudem vermag sich China durch seine Weigerung, das Urteil des Ständigen Schiedshofes anzuerkennen, einer internationalen Untersuchung seiner Ambitionen im Südchinesischen Meer zu entziehen. Dies lässt vermuten, dass eine durch die strategische Spannung zwischen den USA und China stärker polarisierte Region letztendlich China begünstigen könnte.

Übereinkunft über das Scarborough-Riff

Während seines Besuchs in China erarbeitete Duterte eine informelle Übereinkunft zum Streit um das Scarborough-Riff. Im Gegenzug für die China eingeräumte Möglichkeit, weiterhin seine Hoheitsrechte dort zu beanspruchen, gestattete China philippinischen Fischern das Einfahren in die Fischfanggebiete um das Riff. Die Volksrepublik hat das Riff untersucht, wie sie es auch bei den Landmassen tat, die es im Gebiet der Spratly-Inseln besetzt hatte, bevor es auf ihnen sieben künstliche Inseln errichtete. Daraus lässt sich schließen, dass Chinas Übernahme des Scarborough-Riffs 2012 Teil seiner Strategie war, eher das Südchinesische Meer zu kontrollieren als die Fischereifrage zu klären.

Die Lage des umstrittenen Riffs nahe den Hochseeregionen des Bashi-Kanals in der Luzon-Straße würde es China ermöglichen, diesen sensiblen Knotenpunkt zwischen dem Südchinesischen Meer und dem westlichen Pazifik zu kontrollieren. Das Land strebt danach, den Zugang der US-Marine zum Südchinesischen Meer hier zu kontrollieren und der auf Hainan stationierten Südflotte eine sichere Passage ins westpazifische Operationsgebiet zu gewährleisten.⁷ Die Südflotte umfasst unter anderem vier jüngst in Dienst gestellte U-Boote mit ballistischen Nuklearraketen. Dieses Waffensystem ist für Ziele im Pazifik ausgelegt, von denen aus die Vereinigten Staaten durch Raketen erreichbar wären. Auch Chinas zweiter Flugzeugträger

wird nach seiner Fertigstellung in diese Flotte eingegliedert. Sollte Duterte es China ermöglichen, einen neuen Stützpunkt auf dem Scarborough-Riff zu errichten, wäre die Fähigkeit der Vereinigten Staaten, die freie Schifffahrt im Südchinesischen Meer zu gewährleisten, ebenso gefährdet wie die Zukunft des philippinisch-amerikanischen Bündnisses.

Die neue Regierung Trump

Die Regierung Trump signalisierte eine deutlich auf Konfrontation ausgerichtete Position, als Außenminister Rex Tillerson in einer Abschlussanhörung vor dem Kongress verlautbarte, er könne sich vorstellen, den Zugang Chinas zu seinen künstlichen Inseln im Südchinesischen Meer zu blockieren. Seitdem waren keine derart scharfen Aussagen mehr zu vernehmen, doch es gibt glaubhafte Hinweise auf ein in Zukunft geplantes, entschiedenes Operationsprogramm zum Schutz der freien Schifffahrt, ggf. sogar in Zusammenarbeit mit anderen gleichgesinnten Staaten.

Seit dem Amtsantritt von US-Präsident Trump mehrten sich die Anzeichen einer drohenden Konfrontation im Südchinesischen Meer.

Donald Trump steht für eine neue, populistische und nationalistische Orientierung in der US-Außenpolitik, die im Gegensatz zur liberalen, auf internationale Kooperation fixierten Ausrichtung der Regierung Obama steht. Er glaubt, China stelle eine Bedrohung wichtiger US-Interessen dar, auf die man reagieren müsse, um so dem unkooperativen Kurs des Landes auf vielerlei Gebieten zu begegnen. Trumps Berater glauben, Chinas wirtschaftlicher Fortschritt gehe auf Kosten der Fertigungsindustrie, der Löhne und des Arbeitsmarktes sowie der Urheberrechte und der Handelsbilanz der Vereinigten Staaten. Sie sind ferner der Ansicht, Chinas wachsende

militerische Macht und dessen Ehrgeiz fordere die amerikanische Vorherrschaft in Asien heraus und berühre wichtige Interessen der nationalen Sicherheit. Schließlich, und im Gegensatz zu den Vorgängerregierungen seit Nixon, ist es die Auffassung der Regierung Trump, die Vereinigten Staaten müssen China keine Zugeständnisse machen, um bessere und engere Beziehungen aufbauen zu können.

Das Handeln der Vereinigten Staaten spiegelt womöglich nicht Trumps Tonfall wider, doch zeigen erste Maßnahmen, dass die neue Richtung der US-Politik unmissverständlich ist. Sie findet ihren Ausdruck in der engen Beziehung, die sich zwischen Trump und dem japanischen Ministerpräsidenten Shinzo Abe entwickelt, die sich seit Trumps Wahl bereits zweimal getroffen haben, sowie der Tatsache, dass seine ersten Besuche in Übersee US-Verteidigungsminister Mattis nach Südkorea und Japan geführt haben. Im Gegensatz hierzu ist es zwischen den Vereinigten Staaten und China lediglich zu flüchtigen Briefwechseln und Telefonaten zwischen Trump und dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping sowie zu einer begrenzten Fühlungnahme auf höchster Ebene gekommen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Vereinigten Staaten ihre Beziehungen zu Japan und anderen US-Verbündeten in Asien stärker gewichten werden als das Verhältnis zu China. Zudem hatte Trump durch seine Kritik an den niedrigen Verteidigungsausgaben Südkoreas und Japans bereits in seinem Wahlkampf aufgekommene Befürchtungen zerstreut, er wolle sich von Sicherheitsverpflichtungen in Asien zurückziehen.

Trump telefonierte im Februar mit Xi Jinping, kurz bevor er Abe traf, um diesem zu versichern, er werde die „Ein-China-Politik“ seiner Vorgängerregierungen respektieren. Diese Politik stand nie im Einklang mit Chinas „Ein-China-Prinzip“. Die „Ein-China-Politik“ der USA nimmt lediglich „zur Kenntnis“, dass die Chinesen in Taiwan und China darin übereinstimmen, dass es nur ein China gäbe, besagt aber auch, dass die USA eine friedliche Beilegung dieser Frage wünschen. Diese Formulierung war von Nutzen, um Differenzen zu überspielen, die ansonsten zu einem bewaffneten Konflikt um Taiwan führen könnten.

Jedoch enthält sie keinerlei rechtlich bindenden Verpflichtungen – so wie der *Taiwan Relations Act* von 1979, der den US-Präsidenten dazu verpflichtet, sich gegen jede Gewaltanwendung bei der Lösung der Taiwanfrage zu verwahren und die Selbstverteidigungsbemühungen Taiwans bis zu einer friedlichen Lösung der Frage durch Taiwan und China zu unterstützen.

Trumps Telefonat mit Xi war somit weniger ein Zugeständnis an China als vielmehr ein pragmatischer Zug, um das Verhältnis zu China aufrechtzuerhalten, während das politische Handeln in eine andere Richtung ging, um zu zeigen, dass Chinas Ansehen im Kalkül der US-Politik gesunken war. Der Schlüssel zur Zukunft der amerikanisch-chinesischen Beziehungen unter Trump wird das Verständnis sein, das sich aus dem ersten ernsthaften Treffen zwischen Trump und Xi Jinping ergibt.

Was kommt nach Obamas Bemühen um strategisches Gleichgewicht?

Die jüngsten Besuche von Verteidigungsminister James Mattis und Außenminister Rex Tillerson zeigen, dass das Verfolgen strategischer Interessen in Asien für die USA von unverändert hoher Bedeutung ist. Allerdings wird die Regierung Trump dabei nicht an die Politik gebunden sein, die die Asien-Strategie der Regierung Obama bestimmt hatte. Viele Aspekte des Trump'schen Konzepts müssen sich noch herauskristallisieren, jedoch wird es im Hinblick auf Methode und Ziel wahrscheinlich von größerem, eng definiertem Eigennutz und Realismus geprägt sein.

So zeigten etwa Tillersons Besuche in Tokio, Seoul und Peking Mitte März, dass die Politik der „strategischen Geduld“ Obamas im Hinblick auf die nukleare Abrüstung Nordkoreas der Vergangenheit angehört. Mit dem schnellen Einsatz der THAAD in Südkorea im März 2017 sowie der dreiwöchigen Operation eines Kampfverbands um den Flugzeugträger „USS Carl Vinson“ im Südchinesischen Meer im Februar/März 2017 signalisierte die Trump-Regierung ihren Willen, in Kooperation mit gleichgesinnten Staaten

entschlossener zu handeln als die Vorgängerregierung, um regionale Stabilität und US-amerikanische Interessen in Asien zu verteidigen.

Mit Blick auf wirtschaftliche Angelegenheiten hat Trump das transpazifische Freihandelsabkommen zu den Akten gelegt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass gezielte Maßnahmen zur Marktöffnung, einschließlich Vereinbarungen zur bilateralen und regionalen Handelsliberalisierung, nicht Teil der neuen US-Strategie in Asien sein werden. In der neuen Regierung gibt es Befürworter eines solchen Kurses. Auch der japanische Premierminister Shinzo Abe lotet derzeit mit Trump die Möglichkeit eines bilateralen Freihandelsabkommens aus, das, sollte es den schon verhandelten TPP-Bedingungen entsprechen, schnell abgeschlossen und anschließend für dritte Parteien geöffnet werden könnte – wiederum mit ähnlichen Beitrittsbedingungen wie im Zusammenhang mit TTP vereinbart. So könnte ein substanzielles, multilaterales Abkommen zur Liberalisierung des asiatischen Handels im 21. Jahrhundert unter Führung der USA und Japans nach wie vor zustande kommen. Die konkreten Aussichten eines solchen Vorhabens dürften bis zum nächsten APEC-Treffen im November 2017 an Kontur gewonnen haben.

Die Ausrichtung bilateraler Beziehungen zu China

Besorgt über Trumps zunehmende Nähe zu Japans Premierminister Shinzo Abe besuchte Staatsrat Yang Jiechi Ende Februar die USA und stattete nach Rücksprache mit Trumps Beratern auch dem Präsidenten einen Höflichkeitsbesuch ab. Dabei war Yang insofern erfolgreich, als er ein inoffizielles zweitägiges Treffen zwischen Trump und Präsident Xi Anfang April in Florida arrangieren konnte.

Im Gegenzug besuchte Außenminister Rex Tillerson auf seiner Reise nach Tokio und Seoul im März auch Peking. Hauptdiskussionspunkt war dabei Nordkoreas wachsendes Potenzial, andere Länder mit Atomwaffen bedrohen zu können. Dieser Bedrohung ist Südkorea vorläufig durch die Zustimmung entgegengetreten, mit dem THAAD ein anti-ballistisches

Raketensystem zu installieren – ein Schritt, den China entschieden ablehnt und der für Südkorea nun eine Reihe von Wirtschaftssanktionen chinesischerseits zur Folge hat.⁸

Tillerson punktete bei seinem Peking-Besuch jedenfalls insofern bei seinen Gastgebern, als er die US-chinesischen Beziehungen öffentlich mit Worten charakterisierte, die den Chinesen gefallen haben dürften. Dennoch zweifelt kaum ein Beobachter daran, dass Tillerson eben diesen Gastgebern hinter den Kulissen einen

Kurswechsel in der US-amerikanischen Asienpolitik präsentiert hat, der Peking alles andere als willkommen sein dürfte. Um ein erfolgreiches inoffizielles Treffen zwischen US-amerikanischer und chinesischer Führung zu erreichen, müsste China wahrscheinlich zusätzlich symbolische, von den Vereinten Nationen autorisierte Sanktionsmaßnahmen gegen Nordkorea verhängen, gefolgt von einem Treffen beider Akteure in Florida, wo sich in intensiven Diskussionen die zukünftige Richtung der bilateralen Beziehungen allmählich herauskristallisieren dürfte.



Twitter-Trump: Der amerikanische Präsident steht für eine in vielerlei Hinsicht neue, populistische und deutlich nationalistischere Orientierung in der US-Außenpolitik. Quelle: © Jon Woo, Reuters.

Das Wesen der strategischen Rivalität im Südchinesischen Meer

Souveränität ist ein exklusives Nullsummenkonzept staatlicher Zwangsgewalt und politischer Autorität, das dem Staat eine Sicherheitsgewähr bietet. Für China erhöht die Eingliederung des Südchinesischen Meeres unter seine Souveränität die eigene Sicherheit und stellt einen kritischen Schritt in Richtung unbestreitbarer Herrschaft in Asien dar. Souveränität im Südchinesischen Meer bedeutet, dass China rechtmäßig jeden anderen Staat ausschließen kann, auch die Vereinigten Staaten, wenn es seinem nationalen Interesse dient. Das Land hätte damit ein Druckmittel gegenüber allen anderen Staaten, die vom Zugang zum Südchinesischen Meer abhängen oder daraus Nutzen ziehen. Insofern vermag eine effektive Kontrolle dazu beizutragen, der chinesischen Marine und Handelsflotte den Zugang zum Indischen und Stillen Ozean zu sichern.

Eine strategische Rivalität zwischen China und den USA ist nicht unvermeidlich.

Der Aufstieg der chinesischen Militärmacht bedeutet nicht, dass eine strategische Rivalität mit den Vereinigten Staaten unvermeidlich ist. Sollten sich letztere und China auf Regeln einigen können, die für sie beide und alle anderen Staaten gelten, könnte die militärische Macht beider Staaten miteinander harmonisierbar sein und in diesem Sinne ihre Wirkung entfalten.

Strategische Rivalität erwächst weniger aus gleicher Leistungsfähigkeit als vielmehr aus unterschiedlichen Vorstellungen von internationaler Ordnung. Wenn Staaten grundlegend unterschiedliche internationale Regelungen anstreben, werden sie notfalls versucht sein, zur Beilegung von Differenzen militärische Macht zu entfalten und diese anzuwenden. Im Südchinesischen Meer sind divergierende Ansichten zur regionalen Führung die Wurzel strategischer Rivalität.

Die freie Schifffahrt im Südchinesischen Meer ist ein zentrales nationales Anliegen der USA. Sie und die internationale Rechtsordnung stellen Grundpfeiler des Freihandels und der liberalen Weltordnung dar, die die Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaut haben und heute erhalten wollen. Sollten der US-Marine der Zugang zum und das Patrouillieren im Südchinesischen Meer verwehrt werden, wären die USA nicht imstande, Sicherheit und Wohlergehen wichtiger Verbündeter wie Japan, Südkorea, die Philippinen, Australien und Thailand zu erhalten. Dies gilt darüber hinaus für jeden anderen Staat, der auf sichere und verlässliche Luft- und Seeverkehrswege im Südchinesischen Meer angewiesen ist.

Dem Bekenntnis Chinas zu freier Schifffahrt im Südchinesischen Meer folgt zeitnah der Zusatz, diese Schifffahrt müsse im Rahmen des chinesischen Souveränitätsdiktats erfolgen, d.h. in Übereinstimmung mit innerstaatlichem chinesischem Recht. Wenn die Vereinigten Staaten sagen, sie verteidigen die freie Schifffahrt, meinen sie damit jene, die durch internationale Rechtsvorschriften geregelt wird und über die unparteiische internationale Justizbehörden entscheiden. So theoretisch dieser Unterschied erscheinen mag – im Südchinesischen Meer kann er von entscheidender politischer Bedeutung sein, die nicht zuletzt Kriege zwischen Staaten auszulösen vermag.

Fazit

Das Urteil des Ständigen Schiedshofs hat gezeigt, dass Chinas Neunpunktlinie keine Rechtsgrundlage hat, die Aktionen des Landes zur Absicherung ausschließlicher wirtschaftlicher Vorrechte sowie der Bau künstlicher Inseln in den ausschließlichen Wirtschaftszonen anderer Staaten illegal sind und Chinas künstliche Inseln keine neuen Hoheits- oder auf ausschließliche Wirtschaftszonen bezogenen Rechte schaffen. Das Urteil untergräbt demnach Chinas Pochen auf Souveränität und unterstützt indirekt die Bemühungen der Vereinigten Staaten zur Verteidigung der freien Schifffahrt im Südchinesischen Meer. All dies stellt einen eindeutigen Rückschlag für China dar.



Ausblick: Die Regierung Trump verspricht auch in Asien einen neuen und entschiedeneren Ansatz im Hinblick auf die Verteidigung US-amerikanischer Interessen. [Quelle: © Aly Song, Reuters.](#)

Die Bereitschaft Duterte, sich über das Urteil des Ständigen Schiedshofs hinwegzusetzen und das strategische Bündnis mit den USA hintenanzustellen, beflügelt die chinesischen Bestrebungen, eine einseitige und gewaltsame „Nationalisierung“ des Südchinesischen Meeres voranzutreiben, in dreifacher Weise: Zum einen lenkt sie die Aufmerksamkeit vom Urteil des Ständigen Schiedshofs ab, der entschieden hat, dass das Vorgehen Chinas und die historisch-rechtlichen Argumente, auf die sich Peking zur Rechtfertigung seines Vorgehens im Südchinesischen Meer beruft, unrechtmäßig sind. Zum anderen untergräbt es die bestehenden Rechtsnormen und schwächt den politischen Willen der südostasiatischen Kläger, die sich Chinas Provokationen entgegengestellt haben.

Und schlussendlich würde es die Möglichkeiten der USA erheblich einschränken, die freie Schifffahrt im Südchinesischen Meer zu verteidigen und die Sicherheit der Philippinen zu gewährleisten, sollte Duterte es China erlauben, das Scarborough-Riff erneut zu beanspruchen und – zumal mit Blick auf die sieben schon von China errichteten künstlichen Inseln – zu militarisieren.

Die Regierung Trump verspricht einen neuen, entschiedeneren Ansatz im Hinblick auf die Verteidigung US-amerikanischer Interessen in Asien. Im Südchinesischen Meer wird dies seinen Ausdruck in einer Forcierung der Operationen zum Schutz der freien Schifffahrt sowie gemeinsamer diplomatischer Anstrengungen finden, deren Ziel es ist, gleichgesinnte Staaten zur gemeinsamen

Verteidigung einer an festen Regeln orientierten liberalen Ordnung zu bewegen – selbst wenn die Philippinen unter Duterte von ihren Bündniszusagen zurücktreten sollten. Obwohl die Tragweite jeder dieser Einzelentwicklungen für sich betrachtet auf der Hand liegt, ist deren Bedeutung im Zusammenspiel für die Zukunft des Südchinesischen Meeres nur schwer abschätzbar.

Andere Staaten mit Ansprüchen im Südchinesischen Meer werden abwarten, wie weit Duterte bei seiner Neupositionierung zwischen China und den USA geht. Sollte sich Duterte in Chinas strategischen und wirtschaftlichen Einflussbereich begeben, werden die USA den Zugang zu den Militärbasen auf den Philippinen verlieren, was wiederum Folgen für das strategische Gleichgewicht in der Region haben würde. Sollte China seine Zusagen indes nicht einhalten, hätte Duterte den Chinesen ohne jede Gegenleistung wertvolle strategische und maritime Positionen überlassen und dabei törichterweise die USA verprellt.

Das Urteil des Ständigen Schiedshofs und das energische Auftreten der USA könnten Anrainerstaaten und externe Akteure dazu bewegen, sich stärker für die Verteidigung der freien Schifffahrt zu engagieren.

Das unmissverständliche Urteil des Ständigen Schiedshofs und ein energisches Vorgehen der US-Marine könnten Anrainerstaaten und externe Akteure vom Wert eines verstärkten Engagements in der Verteidigung der freien Schifffahrt überzeugen. Dies könnte China dazu bewegen, seine Ambitionen stärker in Einklang mit internationalen Normen zu bringen – zu einem Zeitpunkt, zu dem es sich selbst als verantwortungsvolle globale Führungsmacht mit Interesse am Allgemeinwohl zu inszenieren sucht, während die USA unter Trump von der Verteidigung

multilateraler Institutionen abrücken. In der Tat bietet sich Spielraum für China, die eigenen stark nationalistisch formulierten Ansprüche noch aggressiver zu verfolgen, um seine Ziele im Südchinesischen Meer möglichst zügig zu erreichen und somit einen regionalen Showdown zu forcieren. Sollten die USA und China nicht zu einer wie auch immer gearteten strategischen Übereinkunft gelangen, wäre eben dieses Szenario die Folge. Währenddessen könnten sich andere Akteure gezwungen sehen, sich für eine Seite zu entscheiden – falls oder sobald sich eine Konfrontation abzeichnet.

David Arase, Ph.D., ist Professor für Internationale Politik am Hopkins-Nanjing Center an der Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.

- 1 LaGrone, Sam 2016: U.S. Warship Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation, USNI News, 21.10.2016, in: <https://shar.es/1QqJuh> [23.02.2017].
- 2 Osborne, Samuel 2016: US aircraft carrier strike group begins patrols in South China Sea, Independent, 19.02.2017, in: <http://ind.pn/2ocaMra> [23.02.2017].
- 3 Gutierrez, Jason 2016: South China Sea dispute: US, Japan, India To Hold War Games Near Disputed South China Sea, International Business Times, 03.03.2016, in: <http://bit.ly/2njknYJ> [23.02.2017]; Satake, Tomohiko 2016: Japan and Australia ramp up defence engagement in the South China Sea, East Asia Forum, 26.04.2016, in: <https://goo.gl/mZdXTi> [23.02.2017].
- 4 Nguyen, Quoc-Thanh 2016: France Unveils Its Defense Strategy in the South China Sea and Beyond, The Diplomat, 27.09.2016, in: <http://bit.ly/2nn6Lwd> [23.02.2017]; Brunnstrom, David 2016: British fighters to overfly South China Sea; carriers in Pacific after 2020: envoy, Reuters, 02.12.2016, in: <http://reut.rs/2gF5ii4> [23.02.2017].
- 5 US-Außenministerium 2016: Limits in the Seas, No. 143. China: Maritime Claims in the South China Sea, Büro für Ozeane sowie internationale Umwelt- und Wissenschaftsangelegenheiten, 05.12.2014.
- 6 Ständiger Schiedshof 2016: PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China), Pressemitteilung, 12.07.2016, in: <http://bit.ly/2oejDc7> [23.02.2017].
- 7 Klipper, Robert 2016: Why China Might Seek to Occupy Scarborough Shoal, The Diplomat, 29.03.2016, in: <http://bit.ly/2mStZ1n> [23.02.2017].
- 8 Jian, Cai 2017: China justified to sanction South Korea, Global Times, 13.03.2017, in: <http://bit.ly/2oCJ1nY> [30.03.2017]; Mullen, Jethro 2017: China's 'unofficial' sanctions rattle South Korea, CNN Money International, 03.03.2017, in: <http://cnnmon.ie/2lHatAc> [30.03.2017].



Grenzen

Von *Cyberspace* bis *Outer Space*

Internationale Politik in
vermeintlich grenzenlosen Räumen

Frank Sauer

Als Projektionsfläche für die Idee der Grenzenlosigkeit taugt der Erdball schon lange nicht mehr. Auf der Suche nach grenzenlosen Räumen richtet sich unser Blick stattdessen zu den Sternen einerseits und ins Virtuelle andererseits. Doch wie grenzenlos sind diese Räume wirklich?

Einleitung

„Der Weltraum, unendliche Weiten. Viele Lichtjahre von der Erde entfernt dringt die *Enterprise* in Galaxien vor, die nie ein Mensch zuvor gesehen hat.“ Mit diesen Worten beginnt der Vorspann der TV-Serie *Star Trek* aus den 1960er Jahren. Ausgestrahlt zu einer Zeit, in der Western-Serien die höchsten Einschaltquoten erzielten, gelang es *Star Trek* wider Erwarten nicht nur, das zum Gründungsmythos der USA gehörende Siedlermotiv der abenteuerlichen Planwagenkolonne kurzerhand ins Weltall zu verlegen, Grenzen also nicht gen irdischen Westen, sondern zu den Sternen hin zu verschieben. Auch politische und soziale Grenzen überwand die TV-Fiktion – vom ersten Fernsehkuss zwischen einem weißen Mann und einer afroamerikanischen Frau bis hin zu friedlich gemeinsam auf der *Enterprise* dienenden Russen und Amerikanern. Der Weltraum als ein Raum frei von überkommenen irdischen Zwängen und Grenzen – nicht zuletzt diese Vision hat *Star Trek* populär gemacht.

Der Weltraum ist jedoch nicht die einzige Projektionsfläche für die Idee der Grenzenlosigkeit. Auch der Cyberspace stellt einen solchen Raum dar. Der in den 1980er Jahren noch obskure, vom Science-Fiction-Autor William Gibson geprägte Begriff Cyberspace erlebt parallel zur Ausbreitung der Internet-Infrastruktur seit den 1990er Jahren einen kometenhaften Aufstieg. Heute ist „Cyber“ nicht nur in aller Munde, es scheint fast so, als sei kaum noch ein Leben vorstellbar ohne den von vernetzten Computern und Software virtuell aufgespannten Informationsraum, der in der OECD-Welt bereits in nahezu jeden Lebensbereich hineinreicht und insgesamt von beinahe der Hälfte

der Weltbevölkerung genutzt wird. Hat sich die Menschheit mit dem Cyberspace also einen zweiten, grenzenlosen Raum, neben dem Weltraum, selbst geschaffen?

Die Wirklichkeit ist profaner und deutlich komplizierter, wie dieser Essay zeigen will. Im Folgenden wird dazu, mit grobem Pinselstrich und ohne jedweden Anspruch auf Vollständigkeit, der Versuch unternommen, einige erhellende Parallelen aufzuzeigen. Vor allem, so zeigt sich dabei, sind beide Räume weniger grenzenlos, als es zunächst den Anschein hat – oder erhofft war. In beiden wurde und wird vielmehr fortlaufend und mit handfesten Mitteln um Grenzen, und zwar sowohl um deren Setzung als auch um deren Auflösung, gerungen. Grenzen werden verschoben, neue Grenzen werden fixiert und alte werden verwischt.

Grenzen verschieben

... im Cyberspace

Der Cyberspace wächst. Etwa durch das World Wide Web, das sich als zusätzliche Nutzungsebene auf die das Internet zum Funktionieren bringende Infrastruktur legt. Das WWW erlaubt heute nicht nur die Nutzung von Websites wie noch zu Beginn der Internet-Ära, sondern ermöglicht viele weitere – und immer neue – webbasierte Angebote, die etwa das Kommunizieren oder Konsumieren in der Online-Welt in vielfältiger Weise ermöglichen und erleichtern. Genauso verhält es sich mit E-Mail und den zahllosen anderen Diensten, die auf Computern und Smartphones zu Hause sind und allesamt auf dem Fundament des paketbasierten Informationstransports über das Internet aufbauen.

Der Cyberspace wächst außerdem durch die rasant steigende Zahl der angeschlossenen Geräte. Diese sind inzwischen so zahlreich, dass der mit dem *Internet Protocol v4* (IPv4) – seit den 1980er Jahren ein grundlegender technischer Pfeiler des Internets – zur Verfügung gestellte Adressraum zu klein geworden ist. Fast alle rund vier Milliarden möglichen IPv4-Adressen sind inzwischen vergeben. Um also zukünftig noch mehr Telefone, Autos, Ampeln, Fernseher, Kühlschränke, Waschmaschinen, Türklingeln und dergleichen mehr anschließen und vernetzen zu können, diese also „smart“ zu machen und „online“ zu betreiben, läuft die Umstellung auf IPv6. Dies dürfte dem kommenden *Internet of Things* (IoT) um die 340 Sextillionen Adressen bieten und somit dem Cyberspace für die absehbare Zukunft ausreichend Platz für die Erweiterung seiner Außengrenzen. Das Internet der Dinge schafft auf diese Weise neue Bequemlichkeiten ebenso wie neue Verwundbarkeiten – was im Folgenden noch zu thematisieren sein wird.

Auch die Bedeutung des Cyberspace wird weiter wachsen, weil er sich immer tiefer in das Leben und die Alltagserfahrung von Menschen hinein ausbreitet. Die aktuellen Entwicklungen im Bereich des maschinellen Lernens und der künstlichen Intelligenz sowie der Robotik lassen erwarten, dass die Verbindung zwischen vernetzten Infrastrukturen, lernenden Algorithmen und der Nutzung großer, fließender Datenmengen ebenso grundlegende wie ambivalente Effekte in vielen gesellschaftlichen Bereichen zeitigen wird. Zu nennen wären selbstfahrende, vernetzte Verkehrsmittel, die Transport von Waren und Personen effizienter abwickeln und Unfälle dramatisch reduzieren, aber zugleich Millionen Menschen arbeitslos machen, die mit dem Fahren von Beförderungsmitteln ihren Lebensunterhalt verdienen; Pflegeroboter, die Versorgungslücken schließen, aber Patienten keine menschliche Zuwendung bieten können; autonome Waffensysteme, in denen Algorithmen, womöglich präziser, doch zugleich um den Preis des totalen Verlusts menschlicher Kontrolle, Entscheidungen über Leben und Tod auf dem Schlachtfeld fällen. Es ließen sich weitere Beispiele anführen.

Indem der Cyberspace wächst und an Bedeutung gewinnt, wandelt sich zu guter Letzt auch stetig die Vorstellung von dessen Natur und Erfahrbarkeit. Brillen zum Erleben virtueller Realität, die heute für wenige hundert Euro als Zubehör für PCs oder Spielekonsolen verfügbar und alltagstauglich geworden sind, waren etwa in den 1980er Jahren noch Science-Fiction. Die





Kuss im All: Auch gesellschaftspolitisch überwand die Fernsehserie *Star Trek* in den 1960er Jahren Grenzen.
Quelle: © PictureLux, picture alliance.

Außengrenze des Cyberspace hat sich also inzwischen nicht nur weit in unseren Erfahrungshorizont hineingeschoben, sie ist auch durchlässiger geworden. So wird das Eintauchen in selbigen nicht nur zu einer immer einfacheren und selbstverständlicheren, sondern – mit Hilfe von Virtual Reality – auch zu einer immer intensiveren und umfassenderen Sinneserfahrung.

... *im Weltall*

Auch die Grenzen des Weltraums sind nicht statisch. Nach der aktuell gültigen Theorie des Urknalls als Ausgangspunkt der Entstehung des Universums sowie Messungen weit entfernter kosmischer Objekte, die sich mit den derzeit gültigen Interpretationen der kosmischen

Hintergrundstrahlung decken, ist davon auszugehen, dass sich das Universum nicht nur ausdehnt, sondern dass diese Ausdehnung sich sogar fortwährend beschleunigt. Spekulation verbleibt dabei, worin – buchstäblich im Nichts oder doch in einer Art Hyperraum als Medium, das seinerseits andere Universen beherbergt? – das Universum und damit die uns bekannte Raumzeit sich ausdehnen.

Greifbarer ist demgegenüber die Tatsache, dass sich der menschliche Erkenntnishorizont innerhalb dieses uns bekannten Universums über einen im Lichte der gesamten

Menschheitsentwicklung erstaunlich kurzen Zeitraum mit atemberaubender Geschwindigkeit erweitert hat. Nur einige hundert Jahre vergangen zwischen der kopernikanischen Wende und der Entwicklung des *Hubble* Teleskops, das uns Objekte aus über 13 Milliarden Lichtjahren Entfernung näherbringt und somit zugleich weit in die Zeit und somit in die Babyjahre des Universums zurückblicken lässt. Ganz im Sinne der *Enterprise* haben wir die Grenzen unserer Neugier und Sehfähigkeit also längst weit in die Tiefen des Weltalls hinein verschoben und erblicken Dinge, die nie ein Mensch zuvor gesehen hat.



Ambivalenter Fortschritt: Technologische Entwicklungen, etwa im Bereich der Robotik, sind häufig Segen und Fluch zugleich. Quelle: © Michael Buholzer, Reuters.

In kosmisch deutlich kleinerem Maßstab, mit Blick auf unser eigenes Sonnensystem, wachsen neuerdings außerdem wieder die Ambitionen der Menschheit, ihren Aktionsradius auszudehnen. Neue Mondmissionen, vor allem aber weitere unbemannte und bemannte Reisen zum Mars, stehen auf der Agenda, seitdem private Akteure, insbesondere in den USA, frischen Wind in die bemannte Raumfahrt bringen – #gyatm (*get your ass to Mars*) lautet der dazugehörige Hashtag, den Buzz Aldrin auf Twitter populär gemacht hat. Der Unternehmer Elon Musk mit seiner Firma *SpaceX* plant noch weiter und will das aktuell sich öffnende Zeitfenster in der Menschheitsgeschichte nutzen, um mit dem Mars einen zweiten Planeten dauerhaft zu besiedeln, bevor womöglich eine natürliche oder menschengemachte Katastrophe die Erde wieder auf ein niedrigeres Technologieniveau zurückwirft.

Private Akteure, vor allem in den USA, bringen frischen Wind in die bemannte Raumfahrt.

Auch die Grenzen des technisch im Weltall Möglichen verschieben sich also. So mehrten sich, um nur das jüngste Beispiel zu nennen, seit letztem Jahr die Anzeichen für die technische Machbarkeit elektromagnetischer Antriebe, die keinen chemischen Treibstoff, sondern nur eine Stromquelle wie etwa Solarzellen benötigen würden und damit ganz neue Raumfahrt-Perspektiven jenseits des Treibstoffmangels eröffnen könnten. Schließlich ist auch die uns am nächsten liegende Grenze zum Weltraum, das Überwinden der Erdanziehung und damit der Eintritt in den Erdbereich, überwindbarer denn je zuvor. Mikrosatelliten erlauben Teams aus Studierenden an zahlreichen europäischen Universitäten, mit eigenen Projekten an der Unternehmung Raumfahrt teilzunehmen. Die Motive des Überwindens und Verschiebens sind jedoch nicht die einzigen, die uns mit Blick auf die Grenzen in Weltraum und Cyberspace begegnen.

Grenzen fixieren

... im Cyberspace

Die Idee der paketbasierten Informationsvermittlung über das Internet war in den Anfängen ein reines Forschungsprojekt – die beteiligten Wissenschaftler kannten sich persönlich. Auch Jahre später noch ließen sich alle ans Internet angeschlossenen Personen in einer Art Telefonbuch auflisten und identifizieren. Sicherheit war für das junge Ökosystem demzufolge auch kein sinnstiftendes Konzept. Die grundlegende technische Infrastruktur des Internets ist daher für viele sensible Informationen, die heute längst routinemäßig über das Internet ausgetauscht werden, eigentlich nie ausgelegt gewesen. Es musste dafür erst um zusätzliche Schichten, etwa zur Verschlüsselung von Verbindungen, nachträglich aufgestockt werden. Dass aufwändiges und kostenintensives *security by design* in der Entstehung des Internets keine Rolle spielte, beschleunigte einerseits dessen Popularisierung und Demokratisierung, zeitigt aber zugleich negative Effekte im Zuge seiner Kommerzialisierung und Militarisierung. So präsentiert sich der Cyberspace heute aus diesen beiden Blickwinkeln als ein in höchstem Maße ambivalenter Raum.

Technisch hätte mit dem Internet erstmals die Möglichkeit bestanden, jedwedes künstlerische Produkt online der Allgemeinheit verfügbar zu machen – es hätte dafür der Einrichtung von neuen, alternativen Vergütungsmodellen bedurft. Stattdessen wurden die (Bezahl-)Grenzen aber deutlich konventioneller gezogen. Und so finden sich die Nutzer heute in einer zersplitterten Angebotslandschaft aus inkompatiblen Streamingdiensten und Abonnementmodellen wieder, inklusive der Idee von einem offenen Internet eigentlich völlig zuwiderlaufenden Einrichtungen wie *Geoblocking*, mit denen Internetunternehmen die Verfügbarkeit ihrer Inhalte auf bestimmte Regionen begrenzen wollen. Wer heute aus kommerzieller Sicht aufs Internet blickt, sieht also alles andere als die Weite eines grenzenlosen Raumes mit freier Verfügbarkeit von Inhalten, sondern blickt stattdessen auf Mauern, auf die *Paywalls* der großen Inhalteanbieter.

Umgekehrt wiederum trug das zu lange Fehlen vernünftiger Bezahlmodelle und die rasche Gewöhnung der Nutzerinnen und Nutzer an journalistische Online-Inhalte zum Nulltarif zur Unterfinanzierung des Qualitätsjournalismus bei, dessen mit solide recherchierten Fakten fundierte, abwägende und ausgleichende Stimme wir in der aktuellen Kakophonie der sozialen Netzwerke, *Twitterbots* und *Fake News*-Generatoren in demokratischen Öffentlichkeiten inzwischen so schmerzlich vermissen. Besagte Nutzerinnen und Nutzer sind es außerdem, die in der Mehrzahl nicht nur freiwillig ihre Privatsphäre an die Betreiber sozialer Netzwerke verschleudern, sondern zudem noch die Grenzen ihrer Filterblasen eng abstecken, um sich sodann bequem in der entstehenden Echokammer einzurichten, statt, wie ehemals erhofft, morgens zwecks Meinungsbildung die Online-Zeitungen dieser Welt aufzuschlagen, um an einem global, offen und breit geführten Weltbürgerdiskurs teilzunehmen. Geschäftsleben, Information und Kommunikation wurden durch den Cyberspace also zweifellos beschleunigt und um zahllose neue Möglichkeiten erweitert. Doch nach einer anfänglichen Wildwestphase holen inzwischen viele der altbekannten Grenzen aus der Offline-Welt den Cyberspace ein.



Sicherheitspolitisch und kommerziell bietet der Cyberspace ein extrem ambivalentes Bild.

Nicht nur aus kommerzieller, auch aus sicherheitspolitischer Sicht bietet der Cyberspace in der Folge ein extrem ambivalentes Bild. Einerseits besteht ein berechtigtes Interesse auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger, auch durch staatliche Stellen vor Gefahren aus dem Cyberspace geschützt zu werden. Besonders zu nennen ist hier der Schutz kritischer und für das Funktionieren moderner Gesellschaften unverzichtbarer Infrastrukturen, wie etwa der Energieversorgung. Es besteht also ein nachvollziehbares Interesse am Setzen und Schützen von

Grenzen, die in diesem Fall wohl eher als Schutzwälle zu verstehen sind. Andererseits gefährdet eine überbordende staatliche Überwachung im Cyberspace grundlegende Bürgerrechte und übt einen Abkühlungseffekt auf die freie Meinungsäußerung aus. Dass der Cyberspace nicht (mehr) überall ein Raum grenzenloser Meinungsfreiheit ist, davon legen zum Schweigen gebrachte Dissidenten in Russland oder Facebooks Kotau vor dem chinesischen Online-Zensurapparat Zeugnis ab. Online-Kommunikation hat auch den „Arabischen Frühling“ in Staaten wie Ägypten nicht nur beflügelt, sondern auch die Ausprägung und Niederschlagung der Opposition durch staatliche Stellen erleichtert. Tatsächlich



Cyberkrieger? Verheerende Angriffe, etwa auf die zivile Infrastruktur eines Gegners, sind heute theoretisch von einem einzelnen Laptop aus möglich. [Quelle: © David Gray, Reuters.](#)

ist es mitunter – und ironischerweise – die nicht selten schon vorschnell für obsolet erklärte Macht der Nationalstaaten, die im „grenzenlosen“ Cyberspace eben doch Grenzen setzt und durchsetzt.

... im Weltall

Auch das Weltall visieren Staaten nicht nur aus Forscherdrang aktuell wieder entschlossener an, sondern auch, weil handfeste Wirtschaftsinteressen im Spiel sind, wie die USA jüngst spektakulär unterstrichen. Der *U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act* aus dem Jahr 2015 erlaubt privaten Akteuren die Rohstoffgewinnung im

All. Zu ihnen zählen US-Wirtschaftsunternehmen wie *Moon Express* oder *Planetary Resources*, die Wasser und andere Rohstoffe aus dem Mond oder anderen Himmelskörpern wie etwa Asteroiden zu gewinnen hoffen. Die Vereinbarkeit einer solchen nationalen Gesetzgebung mit dem 1967 in Kraft getretenen internationalen Weltraumvertrag ist allerdings höchst umstritten. Der Weltraumvertrag erklärt das Weltall, vereinfacht gesagt, zur Allmende. Staaten können keine Besitzansprüche an oder auf Himmelskörper erheben. Genutzt werden darf das Weltall aber sehr wohl, auch von privaten Akteuren. Nicht abschließend geklärt ist vor diesem Hintergrund nun, ob das neue US-Gesetz privaten



Schlachtfeld der Zukunft? Um die Überlegenheit der USA im Weltraum zumindest etwas auszugleichen, hat sich inzwischen auch China militärisch in Stellung gebracht. [Quelle: © NASA Visible Earth, NASA/JSC.](#)

Unternehmen ein Vorgehen im All analog zur Fischerei in internationalen Gewässern auf der Erde erlauben kann. Nach der Rechtsauffassung der US-Regierung kann selbige amerikanischen Unternehmen unilateral, wenn schon kein Eigentum an Himmelskörpern, so doch den kommerziellen Besitz an aus diesen extrahierten Ressourcen zusprechen. Außerhalb der USA wird diese Auslegung geltenden Völkerrechts wiederum nicht geteilt; und mit der kuriosen Ausnahme Luxemburgs verfolgt derzeit auch kein anderer Staat einen vergleichbaren Kurs.

Die Gleichzeitigkeit höchst unterschiedlicher, teils einander zuwiderlaufender Entwicklungen im Cyberspace ist Ausdruck des Schlingerkurses, mit dem die Menschheit in diesem Raum noch nach ihrem Weg sucht. Ein Beispiel wären Online-Zensur und Massen-Überwachung auf der einen, Missbrauch der Meinungsfreiheit in Form von *Fake News* und *Hate Speech* auf der anderen Seite. Und auch der Versuch des Absteckens von Claims im Weltall ist eine Entwicklung mit noch offenem Ausgang. Klarer absehbar ist demgegenüber in beiden Räumen die drohende Erosion einiger bestimmter, noch etablierter Grenzen, deren Verschwinden – oder auch nur Verwischen – erhebliche sicherheitspolitische Risiken heraufbeschwört.

Grenzen verwischen

... im Cyberspace

Wie 2011 schon das Pentagon, so hat auch das Bundesverteidigungsministerium den Cyberspace inzwischen zu einem eigenständigen Operationsraum erklärt, also Land, See, Luft und Weltraum gleichgestellt. Für die Bundeswehr bedeutet dies zusätzliche Investitionen von einer Milliarde Euro und den Aufbau einer neuen, 13.500 Soldaten und Zivilisten zählenden Cyber-Teilstreitkraft neben Heer, Marine, Luftwaffe, Sanitätsdienst und der für Logistik zuständigen Streitkräftebasis.

Dieser Aufbau von Fähigkeiten wird als Defensivmaßnahme beschrieben. Gleichzeitig ist Richtlinien dokumenten jedoch zu entnehmen, dass die Bundeswehr auch Offensivfähigkeiten vorhält. Angeblich habe sie sich in einem Fall auch bereits unberechtigten Zugang zu einem afghanischen Telekommunikationsanbieter verschafft, was von einigen Beobachtern als illegitimes, offensives Vorgehen kritisiert wurde. Der Aufbau von Schutz- und Verteidigungsfähigkeiten ist selbstverständlich eine dringende Aufgabe staatlicher Stellen. Was allerdings den zukünftigen militärischen Umgang mit „Wirkmitteln“ im Cyberspace betrifft, insbesondere solchen, die physische (oder „kinetische“) Wirkung erzeugen können, so befindet sich die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch in einer Suchbewegung. Das neue Weißbuch legt dabei zwar ein Hauptaugenmerk auf den Cyberspace, doch für die militärische Nutzung steht das Etablieren und Einüben angemessener Praktiken, Regeln und Begrenzungen noch aus.

Vor diesem Hintergrund gilt es insbesondere einen spezifischen Fallstrick zu erkennen, dessen Nichtbeachtung eine fortschreitende und für die internationale Stabilität und insbesondere das Wohl der Zivilbevölkerung problematische Entgrenzung von Konfliktaustragungen im Cyberspace nach sich ziehen würde. Es handelt sich um das drohende Verwischen der Grenze zwischen ziviler und militärischer Sphäre. Ein Beispiel: Der Abwurf von Graphitbomben auf ein

Umspannwerk zur Unterbrechung der Stromversorgung könnte einem militärischen Ziel dienen, aber zugleich die Zivilbevölkerung überproportional in Mitleidenschaft ziehen – was dann zumindest öffentliche Kritik und politischen Gegenwind zur Folge hätte. Der gleiche Effekt lässt sich allerdings inzwischen anonym – und darüber hinaus ohne Risiko für die eigenen Streitkräfte – aus dem Cyberspace bewerkstelligen. Anonym, weil das sogenannte Attributionsproblem den Ursprung von Aktivitäten im Cyberspace nicht verlässlich bestimmbar macht.

Die Implikationen des Attributionsproblems sind dreierlei: Abschreckung läuft im Cyberspace weitgehend ins Leere, weil unklar ist, an welche Adresse die Vergeltungsdrohung zu richten ist. Selbstverteidigung wird erschwert, da diese, aus völkerrechtlicher Sicht, unverzüglich nach dem Angriff stattfinden muss, um sie von der unerlaubten Vergeltung zu unterscheiden. Und schließlich, drittens und am bedeutendsten, könnten Anonymität und die Bestreitbarkeit von Urheberschaft eben die Versuchung steigen lassen, sich auf eine schiefe Ebene zu begeben und kritische Infrastrukturen – wie im Beispiel der Stromversorgung – in militärische Zielkataloge aufzunehmen, mit entsprechend negativen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung.

Die Anzeichen einer drohenden Militarisierung des Weltalls mehrten sich.

Als Reaktion bleibt aus Sicht einer verantwortungsbewussten und völkerrechtskonformen Politik fürs Erste nur, im Innern auf Resilienz vernetzter Systeme und im Außenverhalten auf Sorgfalt sowie Mäßigung zu setzen. Die im humanitären Völkerrecht verankerten Grundsätze der Unterscheidung zwischen ziviler und militärischer Sphäre und der Verhältnismäßigkeit der militärischen Mittel bedürfen angesichts dieser Herausforderung der Bekräftigung und Bestätigung, um einer

möglichen Entgrenzung militärischer Operationen entgegenzuwirken und den Regeln des Kriegsvölkerrechts, die nach allgemeiner Auffassung sehr wohl auch im Cyberspace gelten, Nachdruck zu verleihen.

... im Weltraum

Zumindest was die Rechtslage betrifft, ist die Menschheit mit Blick auf das Weltall schon einen Schritt weiter. Mit dem Atomteststoppabkommen einigte man sich etwa bereits 1963 darauf, keine Nuklearwaffentests im Weltall durchzuführen. Und schon 1959 war auf Ebene der Vereinten Nationen der Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums gegründet worden, aus dessen Arbeit 1967 der bereits erwähnte Weltraumvertrag hervorging, der Massenvernichtungswaffen im All verbietet und ganz allgemein die friedliche Nutzung des Weltalls vorschreibt. Nichtsdestotrotz mehren sich die Anzeichen einer drohenden Militarisierung des Weltalls.

Russland und die USA experimentierten bereits zu Zeiten des Kalten Krieges mit Weltraumwaffen, also Waffen, die in den Orbit hineinreichen oder aus diesem heraus Ziele auf der Erde bekämpfen können. 2007 dann schoss China einen seiner eigenen Satelliten in einer Höhe von fast 900 Kilometern mit einer Rakete ab. Das politische Signal war eindeutig: Die „Volksbefreiungsarmee“ betrachtet Weltraumwaffen als einen Ausgleichsfaktor gegenüber der Überlegenheit der USA im Weltraum, als ein Mittel, um Chinas regionale und globale Ambitionen sowie die Ein-China-Politik abzusichern. Tatsächlich wäre das US-Militär ohne Unterstützung durch sein Netzwerk aus Satelliten – nach Aussage hochrangiger US-Militärvertreter – nahezu handlungsunfähig. Die Sorge vor einem Ausfall der US-Weltraumkapazitäten geht so weit, dass Kadetten der *US Navy* seit Kurzem wieder Navigieren mit dem Sextanten üben müssen – in Vorbereitung auf einen möglichen Ausfall des GPS-Systems. Die zeitnahe amerikanische Reaktion auf den chinesischen Anti-Satelliten-Schuss war das „Entfernen“ eines außer Kontrolle geratenen US-Spionagesatelliten durch eine Rakete der *US Navy* im Jahr

2008. Aufgrund der niedrigeren Flugbahn des Satelliten verglühte der durch die Zerstörung des Satelliten entstandene Weltraumschrott schneller als im chinesischen Fall. Das Problem allerdings, das „Zumüllen“ des Erdborbits in Folge militärischer Aktivitäten als eine der wesentlichen Gefahren der Militarisierung des Weltalls, stand damit klar vor Augen.

Weltraumschrott bedroht die Raumfahrt. Bereits kleinste Partikel können aufgrund ihrer enormen Geschwindigkeiten Löcher in Satelliten oder andere menschengemachte Objekte im Orbit schlagen. Partikel, größer als ein Zentimeter, können kritische Schäden erzeugen, solche mit zehn Zentimeter Größe oder mehr würden ein Raumschiff wie das *Space Shuttle* komplett zerstören. Neben Abschirmung und Härtung bleibt so nur das genaue Kartografieren der Müllwolke im All und ein entsprechendes Ausweichen vor sich gefährlich nähernden Objekten als Umgang mit dem Problem. Die Internationale Raumstation hat mit ihrer Besatzung so in der Vergangenheit immer wieder der Gefahr aus dem Weg gehen müssen. Weltraumschrott wie solcher, den die chinesischen und amerikanischen Satellitenabschüsse erzeugt haben, bleibt 25 Jahre oder länger im All, stellt also auf absehbare Zeit eine Gefahr für die Nutzung des Weltraums dar. Dabei ist die friedliche Nutzung des Weltraums für die Menschheit kaum noch wegzudenken: Kommunikation, Verkehr, Handel, Navigation – nicht nur das US-Militär, auch ein Gutteil des zivilen Lebens auf der Erde wäre bei einem Ausfall der Satellitensysteme zum Stillstand verdammt.

Experten warnen vor diesem Hintergrund bereits seit Jahren vor der Fortsetzung eines Diskurses, der die Militarisierung des Weltalls als einen gleichsam unabwendbaren Teil des irdischen Sicherheitsdilemmas im All charakterisiert. Mit Blick auf den tatsächlichen Stand der Technologie ist diese Haltung bisher nicht gerechtfertigt. Es bliebe durchaus noch genügend Zeit für Rüstungskontrollmaßnahmen. Diese wären vernünftig und im ureigenen Interesse insbesondere der weltraumfahrenden Nationalstaaten.

Schlussbetrachtung

Weder im Cyberspace noch im Weltraum herrscht Grenzenlosigkeit. Die Menschheit hat ihre Grenzen stets im Schlepptau. Allein, wie sie diese in beiden Räumen konkret verankert, welche neuen Grenzen gezogen werden und welche alten womöglich verschwinden, das ist ein fortlaufender politischer Aushandlungsprozess. Wäre Grenzenlosigkeit überhaupt wünschenswert? Dieser Essay hat argumentiert, dass manche Grenzen gut und nützlich sein können. Wert zu bewahren sind beispielsweise die aus der Geschichte gelernten und hart errungenen Grenzen, die das Völkerrecht zieht, um einer drohenden Entgrenzung der militärischen Gewalt im Krieg einen Riegel vorzuschieben.

Das gilt insbesondere, weil Weltraum und Cyberspace unverzichtbarer für die Menschheit und zugleich fragiler denn je sind. Das Gebot ihrer friedlichen Nutzung bedarf dieser Tage – in denen Cyberwar und Weltraumwaffen den Weg aus der Science-Fiction in die Realität angetreten haben – vermehrter Beachtung und politischer Rückendeckung. Die Gefahr einer Eskalation im Weltall und die Konsequenzen überbordenden Weltraumschrotts laufen den Interessen der gesamten, auf die Nutzung des Weltraums angewiesenen Menschheit zuwider. Und mit dem *Internet of Things* vertrauen wir gerade das Funktionieren zentraler Gesellschaftsbereiche – Stichworte sind etwa „Industrie 4.0“ für die Wirtschaft oder „Wahlcomputer“ für unser politisches System – einer immer anfälliger werdenden digitalen Infrastruktur an, in der die massive Attacke des aus IoT-Geräten bestehenden *Mirai*-Botnetzes im Oktober 2016 vielen Experten als böses Omen gilt.

Die zentralen Akteure in den politischen Aushandlungsprozessen um die Grenzen in Weltraum und Cyberspace wären vor diesem Hintergrund gut beraten, mehr wirtschafts- und internetpolitische Umsicht gepaart mit militärischer Zurückhaltung walten zu lassen. Denn den Zugang zu beiden Räumen gilt es unbedingt zu bewahren und zu erweitern, ihre Funktionssicherheit gilt es, zum Wohle der gesamten

Menschheit auch zukünftig zu gewährleisten. Als Anregung zur weiteren Ausgestaltung dieser Vision lohnt dabei im Übrigen stets der Blick ins *Star Trek*-Universum.

Dr. Frank Sauer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München.



[Weitere Themen](#)

Regierungsbildung im Konsens?

Monarchie, Demokratie und
politischer Islam in Marokko

[Helmut Reifeld](#)

Seit der Verfassungsreform und den Wahlen von 2011 hat sich der politische Reformkurs Marokkos weiter stabilisiert. Aber ist diese Stabilität demokratisch fundiert? Bilden die politischen Parteien eine demokratische Kraft, die die Bevölkerung durch einen notwendigen Transformationsprozess führen könnte? Und wie „moderat“ sind die Islamisten, die in der vergangenen Legislaturperiode an der Macht waren?

Nach dem Abschluss einer regulären Legislaturperiode haben die Marokkaner am 7. Oktober 2016 die Sitze in der ersten Kammer des Parlaments neu verteilt. Als Vorsitzender der moderat-islamistischen PJD, die wiederum die meisten Sitze erringen konnte, erhielt daraufhin verfassungsgemäß der bisherige Regierungschef, Abdelilah Benkirane, von König Mohammed VI. den Auftrag, erneut eine Regierung zu bilden.

Über mehr als fünf Monate hinweg versuchte Benkirane in zähen Koalitionsverhandlungen vergeblich, diesem Auftrag gerecht zu werden. Die Auseinandersetzungen kreisten vor allem um die herauszuhebende Stellung, die der liberale RNI forderte, und um die Marginalisierung der nationalkonservativen Istiqlal, die Benkirane gerne in die neue Regierung aufgenommen hätte. Jedoch hatte sich die Istiqlal weitgehend selber durch eine Bemerkung ihres Vorsitzenden, Hamid Chabat, diskreditiert, nachdem dieser am 26. Dezember öffentlich erklärt und damit quasi eine Staatskrise ausgelöst hatte, dass nicht nur die „Südprovinzen“ (Westsahara), sondern auch Mauretanien zu Marokko gehöre. Als daraufhin der Vorsitzende des RNI und Milliardär, Aziz Akhannouche, Benkirane zudem das Ultimatum stellte, entweder zusammen mit den beiden liberalen Reformparteien MP und UC sowie der sozialdemokratischen USFP eine Regierung unter Ausschluss der Istiqlal zu bilden oder ganz von einer Bildung Abstand zu nehmen, galten die Verhandlungen endgültig als gescheitert.

Den Höhepunkt dieser Krise bildete für Benkirane schließlich die Entscheidung des Königs, das neue Parlament auch ohne eine Regierung

zur Wahl eines Präsidenten aufzufordern, um handlungsfähig zu sein. Somit konnte am 13. Januar 2017 (bei Stimmenthaltung der PJD) Habib El Malki von der USFP zum neuen Parlamentspräsidenten gewählt werden.¹ Dies kann als eine äußerst pragmatische Lösung angesehen werden; für viele Beobachter war es jedoch zugleich ein Coup d'État gegen den Wählerwillen.²

Das Ende dieser Krise brachte am 17. März die Entscheidung des Königs, Benkirane den Auftrag zur Regierungsbildung wieder zu entziehen, um diesen wenige Tage später Saad-Eddine Othmani zu übertragen. Zwar soll dieser Auftrag an Othmani, der ebenfalls der PJD angehört und 2012 bis 2013 erster Außenminister der Regierung Benkirane war, mit einer Frist von zwei Wochen verknüpft gewesen sein; doch dank seiner straff geführten Koalitionsverhandlungen gelang es Othmani, diese innerhalb von zehn Tagen zum Abschluss zu bringen. Die neue Koalitionsregierung, die am 5. April eingesetzt werden konnte, wurde gebildet aus PJD, RNI, UC, MP, PPS und USFP. Obwohl die Zahl der Ministerposten reduziert wurde, wurde der Frauenanteil von vier auf neun erhöht – der höchste in der marokkanischen Geschichte.

Auf dem Weg zur Demokratie?

Regelmäßige Wahlen sind in Marokko keine Neuigkeit. Sie wurden erstmals 1963 und seit 1993 im gleichbleibenden Abstand von etwa fünf Jahren durchgeführt. Der Wahltermin wird jeweils vom Innenminister festgesetzt.

Tabelle 1: Die in der Ersten Kammer des marokkanischen Parlaments vertretenen Parteien

PJD	Parti de la Justice et de Développement (moderat-islamistisch, gilt als weitgehend korruptionsfrei) gegr. 1998
PAM	Parti Authenticité et Modernité (Reformpartei auf Initiative des Kronrats, technokratisch und tendenziell säkular) gegr. 2007
PI	Parti Istiqlal (national-konservativ) Unabhängigkeitspartei gegr. 1956
RNI	Rassemblement National des Indépendants (sozial-liberal) gegr. 1978
MP	Mouvement Populaire (liberal-konservativ) Volksbewegung von 1957
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires (sozialdemokratisch) gegr. 1975
UC	L'Union Constitutionnelle (Reformpartei, liberal) gegr. 1983
PPS	Parti du Progrès et du Socialisme (ältere kommunistische Partei) gegr. 1974
MDS	Mouvement Démocratique et Social (liberal, sozialistisch) gegr. 1996
FGD	Fédération de la Gauche Démocratique (progressiv, sozialistisch) gegr. 2016
PGV	Parti de la Gauche Verte (grün, sozialistisch) gegr. 2015

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Mit der neuen Verfassung von 2011 erhielten die Wahlen eine neue Qualität. Erstmals wurde das Grundprinzip der Gewaltenteilung anerkannt, der parlamentarischen Opposition kommen innerhalb der Parlamentsarbeit festgeschriebene Aufgaben zu und sie kann beanspruchen, dass ihre Gegenvorschläge im Parlament diskutiert und publik gemacht werden. Die Arbeit der Parteien und des Parlaments sowie die Transparenz der Gerichtsbarkeit sollen demokratischen Standards gerecht werden. Insbesondere verpflichtete sich der König in Artikel 47, den jeweiligen „Regierungschef“ aus den Reihen derjenigen Partei zu berufen, die mit den meisten Stimmen aus demokratischen Wahlen hervorgegangen ist. Er selber bleibt zwar „Behüter der Gläubigen“, gilt aber nicht mehr wie zuvor als „heilig“, sondern lediglich als „unantastbar“. Insbesondere in Religionsfragen, aber ebenso in der Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und nicht selten auch in anderen Politikbereichen gilt sein Wort als nicht diskutierbar.

Dennoch können die beiden letzten Wahlen für die erste Kammer des marokkanischen Parlaments (2011 und 2016) als Fortschritt für die

Demokratisierung des Landes und dessen rechtsstaatliche Verfasstheit bewertet werden. Sie erweisen sich als ein Schritt hin zu neuer Stabilität sowie zu einer Rechtsstaatlichkeit, die durch Reformen erreicht werden konnte. Diese geht – insbesondere im Bereich der Dezentralisierung – mit neuen Möglichkeiten der Partizipation einher. Nie zuvor wurden in einer Legislaturperiode derart viele Durchführungsgesetze verabschiedet wie in der vergangenen. Immer häufiger wird seitdem in vielen Bereichen der Administration konsequent und transparent gegen Korruption vorgegangen und die Verantwortlichen werden öffentlich zur Rechenschaft gezogen. Zudem besteht erstmals eine gesetzliche Grundlage für Wahlbeobachtung. Dieser Wandel wird sowohl von der Mehrheit der politischen Kräfte des Landes mitgetragen als auch von der Mehrheit der Bevölkerung positiv aufgenommen.

Was allerdings mit Blick auf die Wahlen noch keineswegs in den anscheinend so demokratisch gewordenen Rahmen passen will, ist die ausgesprochen mäßige Begeisterung der Marokkaner, überhaupt zur Wahl zu gehen. Mangels ernsthafter Bemühungen des Staates hat sich

die Wahlbeteiligung im Vergleich zur steigenden Zahl der Wahlberechtigten seit den ersten Wahlen 1963 kaum verbessert. Marokkaner, die im Ausland leben, in der Armee oder bei den Ordnungskräften dienen, sowie Gefängnisinsassen dürfen gar nicht wählen. Bei der Wahl im Oktober 2016 waren 28,3 Millionen Marokkaner wahlberechtigt und davon 21,5 Millionen registriert, doch lediglich 6,75 Millionen haben tatsächlich gewählt. In dem Dorf Agouray im Hohen Atlas hat z.B. trotz aller Vorkehrungen kein einziger Bürger gewählt. Neben dem praktischen Problem, dass die Wahl letztlich nur am Ort der Registrierung möglich ist, offenbart dies ein geringes Vertrauen in das Handeln der Politiker sowie eine Grundhaltung, die dem König nahezu alles, aber der Demokratie nur sehr wenig zutraut.

Die PJD, das Parlament und der König

Im Vergleich zur Herrschaft Hassans II. (1961 bis 1999), als Regierungen noch in einer Sitzung unter Leitung des Königs gebildet wurden, haben die Parteien deutlich an Profil gewonnen. Dennoch ist das politische System bis heute nach wie vor von den Einflüssen des *Makhzen* (d.h. Kronrat einschließlich aller traditionellen politischen Kontrollinstanzen) geprägt. Dahinter treten auch parteipolitische Interessen zurück. Dennoch ist seit 1963 die Parteienentwicklung vor allem von politischer Lagerbildung geprägt. Das ältere Lager bilden die Parteien der *Koutla* (die Staatsgründungspartei Istiqlal und die beiden sozialistischen Parteien USFP und PPS). Das jüngere Lager besteht aus den sogenannten administrativen Parteien (vor allem MP, RNI, UC und jetzt PAM), denen es vor allem um feste Strukturen und Institutionenbildung geht. Die Islamisten bilden mit der PJD seit 1998 ein eigenes Lager. Das Verhältnis jeder der Parteien zur Krone ist einem ständigen Wandel unterworfen und letztlich stark von den jeweiligen Repräsentanten abhängig.

Der parteipolitische Alltag ist kaum von ideologischen, sondern von pragmatischen Interessen geprägt. Höhere Beamte dürfen keine Parteimitglieder sein. Auch Parteiprogramme haben nur selten eine richtungweisende Funktion, nicht

einmal für die beiden großen Parteien PJD und PAM.³ Im Unterschied zur PAM, die erst 2008 gegründet wurde, hatte die PJD schon in den 1990er Jahren um eine Zulassung zu den Wahlen gekämpft. Erstmals zur Wahl antreten durfte sie 2002 und erreichte 42 (von 325) Sitze. Sie musste zahlreiche Hürden überwinden, bevor sie 2011 erstmals den Spitzenplatz einnehmen und damit die Regierung bilden konnte. Demgegenüber erscheint der Weg der PAM nahezu wie ein ausgerollter Teppich, da sie sich von Anfang an der Unterstützung des Kronrats sicher sein konnte, von dessen maßgeblichem Sprecher, Fouad El Himma, sie als Gegenpol zur PJD gegründet worden war. Während die PJD sich mühsam darauf beruft, durch tiefe und weit verzweigte Wurzeln eng mit dem Alltag und dem Leben aller Marokkaner verbunden zu sein, ist die PAM vom Tag ihrer Entstehung an mit dem Anspruch einer zukunftsorientierten Kraft angetreten.

Bereits 2011, jedoch mehr noch 2016 präsentierte sich die PJD immer weniger religiös, sondern vielmehr pragmatisch und kompromissbereit. Ihr Vorbild war anfangs die türkische AKP, deren Erfolg seinerzeit ebenfalls maßgeblich auf dem sozialen Engagement ihrer Mitglieder basierte. Bei den Wahlen von 2011 lag die Zahl der Stimmen für die PJD nominell bei 1,3 Millionen, was in etwa der Zahl ihrer Mitglieder (einschließlich deren Familien) entspricht. Mehr als jede andere Partei hat die PJD eine starke Stammwählerschaft, die sie auch 2016 wieder an die Urne bringen konnte. Bei all dem ist jedoch umstritten, inwiefern die PJD primär die politischen Interessen des Landes als Ganzes vertritt oder die der Religion. Dies spiegelt sich etwa in der Frage nach ihrer Bildungspolitik: Drängt die Partei überhaupt in dieses Vakuum? Oder überlässt sie es den traditionell-islamischen Klerikern, der *Ulema*? Umstritten ist ferner, welche Rolle sie innerhalb der *Organisation internationale des frères musulmans* spielt, deren Mitglied sie ist und die vor allem von Katar und dem türkischen Staat unterstützt wird. Benkirane steckte stets in einem Dilemma, da er aktuell mit den Erwartungen der Muslimbruderschaft konfrontiert ist, deren Ziele er in der Vergangenheit selber mitformuliert und vertreten hat.



Auf die Straße: Insbesondere über die Sozialen Medien versteht es die PJD, ihre Anhänger zu mobilisieren wie sonst keine andere Partei in Marokko. [Quelle: © Rafael Marchante, Reuters.](#)

Was die PJD von Beginn an brillant und besser als jede andere Partei zu beherrschen verstand, waren die sozialen Medien sowie eine intelligente und effiziente Kommunikationsstrategie. Zudem erinnerte ihr Vorsitzender Benkirane bei seinen Wahlkampfreden nach wie vor an seinen ursprünglich kämpferischen Islamismus aus den 1990er Jahren. Seine Art der stets volksnahen und meist umgangssprachlichen öffentlichen Rede beherrscht in dieser Form außer ihm nur

der Istiqlal-Vorsitzende Hamid Chabat, den Benkirane vergeblich in die Regierungsbildung zu integrieren versuchte. Zwar tritt er auch heute noch als glänzender Redner auf, jedoch gelten seine Reden zunehmend als erratisch und unberechenbar. Bevor er 1998 zu den Gründern der PJD gehörte, hatte er 1996 bereits den MUR (*Mouvement Unité et Réforme*) ins Leben gerufen, der nicht als Partei antritt, sondern bis heute eine Art ideologische Kaderschmiede der PJD bildet.



Der MUR hat für die PJD eine Ventilfunktion, indem er islamistische Gesinnung absorbiert, bevor diese der PJD gefährlich wird.

Persönlich verkörpert Benkirane inzwischen eine Instanz, die bei der Durchsetzung politischer Interessen nicht immer primär als Repräsentant der PJD in Erscheinung tritt, sondern sich ihrerseits des Apparats der PJD zu bedienen versteht. Als der König ihn im November 2011 zum

ersten „islamistischen“ Regierungschef Marokkos ernannte, erschien dies vielen als ein unkalkulierbarer, akrobatischer Akt: ein Islamist als Chef der Exekutive unter einem König, der auch in der neuen Verfassung weiterhin als „Behüter der Gläubigen“ verankert ist – eine beispiellose Verbindung (*cohabitation inédite*), so titelten mehrere Zeitungen. In der Folgezeit arbeitete Benkirane jedoch stets alle Aufträge seines Chefs (*patron*), wie er selber den König einmal genannt hat, pünktlich und regelmäßig ab, und zwar auch dann, wenn sie so unpopulär waren wie die Anhebung des Renteneintrittsalters von 60 auf 63 Jahre oder die Strukturreform der Subventionskasse.

Anstelle ideologischer Grabenkämpfe dominieren pragmatische Interessenkonflikte den parteipolitischen Alltag.

Was der PJD als erste Partei Marokkos gelungen ist, ist das systematische und rigorose Eintreiben von Mitgliedsbeiträgen. Zahlen muss vor allem jeder, der ein Amt bekommt, und das kann für Minister bis zu 20 Prozent ihres monatlichen Einkommens ausmachen. Selbst Studenten und Arbeitslose müssen fünf Euro pro Jahr zahlen. Entsprechend gut funktioniert die Parteiemaschinerie. Alle Mitglieder sind „Brüder“, denn der gemeinsame Referenzrahmen ist die Religion. Was den Umgang mit der Macht und den selbstverständlichen Vorrang aller „nationalen Belange“ betrifft, hat sich die PJD bereits völlig „normalisiert“. Benkirane ist seit Langem zum „Staatsmann“ mutiert, zum Meister des politischen „Engineering“ und alleinigen Dirigenten der PJD. Er beherrschte die ursprüngliche, ideologische Klaviatur der PJD und verstand es gleichzeitig, diese mit anderen, modernen Instrumenten in Einklang zu bringen. Wenn sein Nachfolger Othmani innerhalb von zehn Tagen schaffen konnte, was Benkirane in mehr als fünf Monaten nicht gelang, dann allein durch eine neue, deutlich erweiterte Bereitschaft zum Kompromiss, der zum einen in der Einbindung der USFP bestand und zum anderen in der Akzeptanz

der dominanten Rolle des Vorsitzenden der RNI, Aziz Akhannouche. Othmani steht somit vor zwei großen Aufgaben: Er muss sowohl die PJD erneut als einen zuverlässigen Partner des Palastes positionieren als auch gleichzeitig eine Spaltung der PJD verhindern.

Die PAM – eine zweite neue „Volkspartei“?

Wenn es im Hinblick auf die Anhängerschaft überhaupt jemals eine Volkspartei in Marokko gegeben hat, dann ist es seit 2002 die PJD. Seit den Wahlen im Oktober 2016 scheint sich jedoch mit der PAM eine zweite herausgebildet zu haben. Theoretisch könnte jede der beiden eine Regierungsbildung anstreben. Der Referenzrahmen der PJD ist der Islam, der der PAM ein latenter, pragmatischer Anti-Islamismus, letztlich aber die Nähe zur Krone.

Offensichtlich schafft es die „Authentizität und Modernität“ beanspruchende PAM zunehmend, eine Mehrheit der Bevölkerung für ihre latent säkulare Politik zu gewinnen. Die Partei ist seit einigen Jahren vollauf damit beschäftigt, sich ein programmatisches Profil zu verschaffen, das es ihr ermöglicht, den Islamisten etwas entgegenzusetzen. Lediglich anti-islamistisch zu sein wäre nicht nur zu wenig, sondern auch zu gefährlich. Die PAM ist mit dem Anspruch angetreten, die PJD durch pragmatische und effiziente politische Lösungen zu überholen. Zudem steht sie für das letztlich überaus anspruchsvolle Ziel einer konstitutionellen Monarchie als Teil eines Rechtsstaates. Nur in einem Punkt stimmen beide Parteien überein, nämlich dem, dass sie nicht bereit sind, miteinander zu reden und über die Option einer „großen Koalition“ nur ansatzweise nachzudenken.

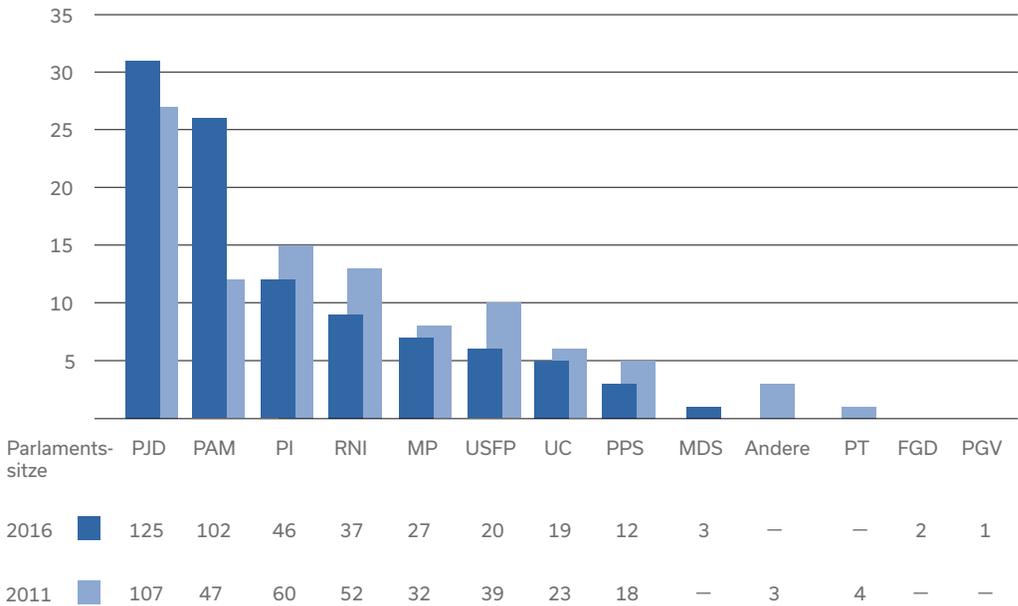
Als der König in seiner Rede⁴ vor beiden Kammern des Parlaments am 14. Oktober 2016 das Mehrparteiensystem in Marokko verteidigte, schien dies zwar an die Adresse aller Parteien gerichtet zu sein, bedeutete faktisch aber vor allem eine Unterstützung für die PAM. Die ersten Parteien seien aus dem Unabhängigkeitskampf Mitte der 1950er Jahre unter Mohammed V. (seinem Großvater) hervorgegangen, an dem sich

seinerzeit alle Gruppen der Bevölkerung beteiligt hätten, so der König. Viele Anpassungen, die vor allem auf der Grundlage der Verfassung von 2011 erforderlich gewesen seien, hätten bislang umgesetzt werden können. Allerdings müssten insbesondere die Parteien, das Parlament und die Gewerkschaften noch mehr Anstrengungen unternehmen, auf allen politischen Ebenen den Herausforderungen der heutigen Zeit gerecht zu werden. Die administrativen Strukturen müssten in einer Weise verbessert und modernisiert werden, dass sie auf die Probleme und Sorgen der Bürger angemessen reagieren können. Als besonders dringend hob der König einen Mentalitätswandel und eine bessere Ausbildung der Staatsdiener hervor, um den heutigen Aufgaben (namentlich E-Government) gewachsen zu sein. Ebenso habe er die Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen zur Bedingung dafür gemacht, dass mehr Macht übertragen werden könne. In diesem Sinne sei ein effizienter und funktionierender Verwaltungsapparat die Voraussetzung dafür, dass dem allgemeinen Interesse an einer fortschreitenden Dezentralisierung entsprochen werden könne.

Die Reaktionen auf diese Rede dominierten tagelang sämtliche Medien: Der König habe den Amts- und Mandatsträgern eine „Ohrfeige“ gegeben, urteilte *L'Economiste*. Er habe deutlicher denn je darauf bestanden, dass die öffentliche Verwaltung in Marokko bei Weitem zu groß, zu inkompetent und zu rückständig sei. Die Konsequenz hieraus müsse eine Neuorganisation des gesamten öffentlichen Dienstes sein, und dies sei nunmehr die erste und oberste Aufgabe der neuen Legislaturperiode.⁵ Vor allem PAM-Anhänger spendeten Beifall.

Die Thronrede vom 14. Oktober 2016 spiegelt die fortbestehende Polarität von monarchischer Legitimität und demokratischer Legalität wider, die seit der Thronübernahme durch Mohamed VI. 1999 zunehmend die Politik in Marokko kennzeichnet. Der Reformprozess der vergangenen zehn Jahre lässt erkennen, dass der König eine langfristig verstandene Transformation hin zu einer parlamentarischen Monarchie anstrebt. Stabilität ist dabei kein Selbstzweck, und die

Abb. 1: Ergebnisse der marokkanischen Nationalwahlen 2011 und 2016 in Prozent



Quelle: Mouline, Nabil 2016: *Le Maroc vote. Les élections législatives en chiffres (1963 – 2011)*, Tafra, in: <http://bit.ly/2oMHAo5> [06.04.2017]; für 2016 vgl. Tafra 2016: *TAFRA publie la base de données des législatives de 2002 à 2016*, 27.11.2016, in: <http://tafra.ma/data2002-2016> [06.04.2017].

Wahl der Mittel, mit denen er den Charakter und das Tempo dieser Transformation steuert, wird flexibel bleiben. Sollte die PJD weiterhin hinter den Erwartungen zurückbleiben, könnte bei den nächsten Wahlen der Stimmenanteil der PAM durchaus noch zunehmen.

Sind die Islamisten „moderat“?

Es kennzeichnet den politischen Diskurs in Marokko, dass große Teile der Gesellschaft diesen Balanceakt zwischen monarchischen Zielsetzungen und parlamentarischer Willensbildung für konstruktiv halten. Sie engagieren sich für eine demokratische Weiterentwicklung des Landes, ohne dabei die zentralen monarchischen Vorgaben in Zweifel zu ziehen. Für sie garantiert die Krone sowohl Stabilität als auch äußere und innere Sicherheit.

Dies gilt auch für die Vertreter der immer wieder als „moderat“ bezeichneten PJD. Seit der Formierung dieser Partei 1998 ging es ihren

Repräsentanten mehr um Politik als um Religion. Sie haben von Beginn an akzeptiert, dass die Partei sich nicht „islamistisch“ nennen, sondern nur „mit Bezug zu islamischen Werten“ zur Wahl antreten darf. Ihre treibende Motivation war es, Religion und Politik auf eine neue, sozial gerechte und im Prinzip demokratische Weise miteinander zu verbinden. Nach dem Vorbild der ursprünglichen AKP in der Türkei und in deutlichem Gegensatz zu den Salafisten geht es ihnen heute um die Verwirklichung islamischer Wertvorstellungen im Rahmen eines modernen Rechtsstaates und mithilfe einer demokratisch legitimierten Partei. Bevor sich jedoch dieses Profil der PJD herausbilden konnte, hatten sich seit den 1970er Jahren in großer Zahl islamistische Gruppen und Organisationen gebildet, die dann entweder wieder aufgelöst oder verboten wurden, deren Akteure sich später jedoch vielfach der PJD anschlossen, um gewissermaßen „den Weg durch die Institutionen“ zu gehen. Sie geben sich heute überwiegend ein konservatives, teilweise aber auch sozialistisches oder liberales

Image. Faktisch verdankte die PJD ihren Erfolg bei den beiden Parlamentswahlen 2011 und 2016 ihren zahlreichen Versprechen, religiöse Werte in Politik umzusetzen. Geprägt von den Zielen einer sozial gerechten Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, beansprucht sie, auch in den übrigen Politikfeldern die nötige Handlungskompetenz aufzuweisen.

Anders als den Salafisten geht es den Islamisten in Marokko um die Verwirklichung islamischer Wertvorstellungen im Rahmen eines modernen Rechtsstaates.

Die vergangenen fünf Jahre haben gezeigt, dass es der PJD nicht um eine Politisierung der Religion ging, sondern eher umgekehrt. Ihr moralischer Konservatismus sollte politikfähig werden, und das bedeutete von Beginn an auch eine Auseinandersetzung mit dem säkularen Alltag der bereits erreichten Demokratisierung im Land. Der Unterschied in der Bedeutung, die den religiösen Themen im Wahlkampf und nach der Wahl zukam, ist frappant. Zugleich hat sich die nationalistische Ausrichtung ihrer Politik nach der Regierungsbildung im Januar 2012 noch einmal deutlich verstärkt. Die konkreten Erfolge, welche die PJD aus der vergangenen Legislaturperiode vorweisen kann, sind bescheiden. Die meisten der vielen Durchführungsgesetze, die in Angriff genommen worden sind, stehen weiterhin auf der parlamentarischen Agenda. Die Partei hat sich der Stabilität der bestehenden politischen Strukturen angepasst und sich erfolgreich integriert.

Dass dieses System letztlich jedoch ein säkulares ist, bedeutet zugleich eine Säkularisierung des politischen Islam und einen Primat des Politischen vor der Religion. Zum Beispiel macht sich kein führendes Parteimitglied die Forderung nach einer Wiedereinführung der Todesstrafe zu eigen, wie sie – insbesondere auf Apostasie – nicht

nur von Salafisten, sondern auch von Teilen der *Ulema* erhoben wird. Das Verhältnis der Macht zwischen Krone und Regierungschef wird fortwährend auf die Probe gestellt. Was im Sinne der Verfassung unter Säkularismus und garantierten individuellen Freiheitsrechten zu verstehen ist, interessiert offenbar allenfalls eine kleine intellektuelle Elite. Doch auch für die PJD gehören Demokratie und Anerkennung von Menschenrechten zu ihrem Verständnis von politischer Teilhabe.

Gegenüber den etablierten Machtverhältnissen der marokkanischen Monarchie hat die „moderate“ PJD – trotz ihrer Regierungsverantwortung – keinerlei Veränderungen durchzusetzen versucht, die elementare politische Strukturen in Frage gestellt hätten. Schließlich ist sie nicht gegen die Monarchie an die Macht gekommen, sondern dank der Reformpolitik des Königs. Der sinnfällige Satz Benkiranes „L’Etat c’est le Roi“ hat weniger resignativen als vielmehr affirmativen Charakter. Die PJD tritt faktisch nicht als Sprachrohr der Religion gegen die Politik auf, sondern als Player, der auch in Zukunft auf der Bühne der Macht mitspielen möchte.

Es ist jedoch weiterhin der *Makhzen*, der etablierte Macht- und Kontrollapparat des Königs, der über die Fortführung der Reformpolitik entscheidet. Was dies für die Zukunft der PJD bedeutet, lässt sich nur schwer abschätzen. Die Partei wird aktuell von vielen Seiten kritisiert, selbst von den Gewerkschaften. Einige Beobachter gehen davon aus, dass die PJD in den vergangenen fünf Jahren ihre Chance gehabt und nun ihre „Schuldigkeit getan“ hat.⁶

Der König als „Schiedsrichter“

Das schwierigste Konfliktfeld, auf dem sich Benkirane in den vergangenen zwei Jahren bewegen musste, war die notwendige Abstimmung mit der Krone in Bezug auf religiöse Fragen, denn was den Zusammenhalt des Islam in Marokko und seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten betrifft, kommt dem König auch weiterhin eine Schlüsselstellung zu. Seit der Machtübernahme durch die Dynastie der Alaouiten 1631



Allgegenwärtig: Nicht nur das private, sondern auch das öffentliche Leben in Marokko ist nach wie vor stark religiös geprägt. [Quelle: © Youssef Boudlal, Reuters.](#)

legitimieren sich die marokkanischen Könige bis heute als *Cherifen*. Dies bedeutet, dass sie sich auf ihre Abstammung von Hassan, dem Sohn der Prophetentochter Fatima, und damit auf eine direkte Erbfolge berufen können. Hieraus wiederum leitet sich der Titel *Amir Al Mouminine* ab – „Behüter der Gläubigen“. Heute ist dieser Titel in Artikel 41 der neuen marokkanischen Verfassung verankert und gibt dem König das Recht, in allen religiösen Angelegenheiten per Dekret (*Dahir*) prärogativ und letztgültig zu entscheiden.

Öffentlich kritisiert wurde dieser Rechtsanspruch bisher lediglich von der Bewegung *Al Adl*, die bei den täglichen Demonstrationen 2010/11 eine dominante Rolle spielte und durchaus noch ein Comeback haben könnte.

Mit der Rückversicherung als „Behüter der Gläubigen“ kontrolliert der König nicht nur die Imamausbildung, den Koranunterricht oder die Freitags- und Fastenpredigten. Er scheint nicht selten der einzige zu sein, der Politik

noch zu gestalten vermag. Die neue Verfassung hat ohne Zweifel eine weitere Demokratisierung des Landes auf den Weg gebracht. Sie ist die umfassendste demokratische Verfassung in der Geschichte Marokkos. Sie anerkennt das Prinzip der Gewaltenteilung, garantiert wesentliche Grund- und Freiheitsrechte, stärkt sowohl die Rechte der Regierung als auch der parlamentarischen Opposition und erstreckt sich auf alle Kernbereiche der politischen Ordnung. Die Prärogativen des Königs betreffen in der Regel die Bereiche Religion, Außen- und Sicherheitspolitik sowie politisch-strategische Richtungsentscheidungen. Der König herrscht jedoch nicht nur, er regiert auch und greift unmittelbar in die Entscheidungen der Exekutive ein. Die Wochenzeitung *Telquel* prägte seinerzeit den Begriff einer *monarchie exécutive*: Der König sei nicht nur Schiedsrichter, sondern auch Mitspieler, und er gewinne in der Regel immer.⁷

Wichtig für die Islampolitik des Königs ist dessen direkte Kontrolle über das *Dar al-Hadith al-Hassaniya*, ein weit über Marokko hinaus angesehenes Forschungsinstitut für religiöse Studien. Hassan II. hatte es in Rabat errichten lassen, nicht zuletzt als Gegengewicht zu den traditionell unabhängigen universitären Islamstudien insbesondere in Fés. Darüber hinaus unterstehen dem König als Vorsitzendem die *Rabita Mohammedia des Oulemas*, eine Art theologischer Think-Tank, und der *Majliss Al Ilmi*, ein Schulungszentrum für die *Ulema* aus ganz Marokko, die beide in Rabat angesiedelt sind. Besonders umstritten war in letzter Zeit die Wiedereröffnung der Koranschulen des Salafisten El Maghraoui in Marrakesch durch das Innenministerium. Da dieser – im Unterschied zu 2011 – auch keine Wahlempfehlung für die PJD ausgesprochen hatte, reihte auch die Partei sich in den öffentlichen Protest ein.

Politischer Islam auf dem Weg in die Moderne?

Ebenso wie in anderen islamisch geprägten Staaten wird auch in der Präambel der marokkanischen Verfassung sowie in mehreren der sich dieser anschließenden Artikel der Anspruch

geltend gemacht, die Staatsreligion des Landes sei der Islam. Zum einen hat diese Festlegung die Funktion, die Entscheidungshoheit in religiösen Angelegenheiten der jeweiligen Regierung zu entziehen, um sie ausschließlich der Souveränität der Krone zu überlassen. Zum anderen schließt sie keineswegs aus, dass Fragen der Religion und der Politik voneinander getrennt werden können. Zwar wird bereits in der Präambel der Verfassung der marokkanische Staat als ein „muslimischer“ festgeschrieben, aber zugleich auch als ein Rechtsstaat, der auf den Prinzipien Partizipation, Pluralismus und gute Regierungsführung aufgebaut ist.

Zudem werden bereits in der Präambel – ebenso wie in mehreren der nachfolgenden Artikel – die Menschenrechte als unteilbar und universell anerkannt. In ihrer alltäglichen Politik sieht sich die islamistische Regierung heute mit den gleichen Problemen konfrontiert, wie es für jede andere Regierung auch der Fall wäre. Der faktische Säkularismus, der nicht nur große Teile des Alltags, sondern auch die politische Kultur Marokkos seit Langem prägt und Erwartungen der Bürger an eine fortschreitende Demokratisierung bestärkt, setzt allen islamistischen Ambitionen Grenzen. Sowohl in der Außen- und Europapolitik als auch in der Wirtschafts- und Energiepolitik sind zahlreiche Weichen so gestellt, dass eine Mehrheit in der Bevölkerung sie nicht zurückgestellt sehen möchte.

Zwar ist bis heute sowohl das öffentliche als auch das private Leben in Marokko sehr stark vom Islam geprägt, und alles, was sich säkular nennt, hat für die meisten nach wie vor einen negativen, unangenehmen Beiklang. Doch auch in Marokko ist der Säkularismus allgegenwärtig. Ohne säkulare Strukturen wären der politische und wirtschaftliche Fortschritt des Landes und dessen Integration in die Weltwirtschaft nicht in gleicher Weise möglich. Religiöser Fundamentalismus, der diese Integration rückgängig machen wollte, ist nicht mehrheitsfähig. Grund- und Menschenrechte, ein Verbot der Diskriminierung sowie die Gleichstellung von Mann und Frau auf der Grundlage einer säkularen Gesellschaftsordnung finden sich nicht erst in der Verfassung

von 2011, sondern bereits in deren Vorläuferversionen. Und schließlich gilt die Mehrheitskultur der Berber bis heute als stärker von individualistischen und damit auch pluralistischen Elementen geprägt als von orthodox-religiösen.⁸

Ob es in den arabischen Staaten Nordafrikas „moderne“, demokratische und das heißt letztlich vor allem pluralistische politische Regierungsformen ohne eine säkulare Grundstruktur geben kann, ist vermutlich eine der Schlüsselfragen des politischen Islam in der gesamten Region. Dabei gilt es, das Verhältnis von Politik und Religion in jedem Staat und jeder Region entsprechend den historischen Gegebenheiten und aktuellen Rahmenbedingungen spezifisch zu bewerten. In Marokko lässt sich sehr rasch der Eindruck gewinnen, ein starker Einfluss des Islam im gesellschaftlichen Bereich sei auch mit einem entsprechenden Einfluss in der Politik in Einklang zu bringen. Hierfür scheinen vor allem drei positive Voraussetzungen gegeben zu sein: Erstens gibt es eine starke Zivilgesellschaft, die von sozialem Engagement und vitalen Gemeinschaftsbildungen gekennzeichnet ist, zweitens lässt sich ein verbreitetes Verlangen nach Freiheitsrechten sowie einer Verbesserung der Lebensverhältnisse erkennen und drittens zeigt sich insbesondere in der Wirtschaft Offenheit für die Herausforderungen der Globalisierung.

Gleichzeitig werden Diskurse über religiöse Themen auf allen Ebenen der marokkanischen Gesellschaft geführt. Dies gilt nicht nur für Protestbewegungen, sondern auch für breite Kreise der gebildeten Elite des Landes, die vielfach mit den Demonstranten sympathisieren, hierfür aber nicht auf die Straße gehen würden. Zwar sind große Teile dieser Bewegung religiös motiviert, aber nicht gewaltbereit. Deren Motivation speist sich nicht aus religiösem Fundamentalismus, wohl aber aus dem Bedürfnis nach religiöser Selbstbestimmung und der Forderung nach partizipativer Demokratie. Hierbei handelt es sich sowohl um ein Zeichen von Demokratisierung als auch um einen Wandel der Religiosität.

Wie aus den Analysen von El Ayadi, Rachik und Tozy hervorgeht, war der Islam in Marokko in den vergangenen zwei Jahrzehnten, ähnlich wie auch in den übrigen Staaten Nordafrikas, von zwei starken Tendenzen geprägt – zum einen von einem erneuerten Herrschaftsanspruch des Staates über die Religion und zum anderen von einer wachsenden Fragmentierung in vielen Bereichen des religiösen Lebens.⁹ Ihren Analysen zufolge, ist Religion ein konstanter Bestandteil des öffentlichen Lebens geblieben, jedoch hat die religiöse Bildung zugenommen, insbesondere die der Frauen. Zugleich hat sich die Praxis des religiösen Lebens stark individualisiert. Es gibt einen zunehmenden Pragmatismus, der leicht verinnerlicht wird und dessen politische Opportunität sich im öffentlichen Leben bereits vielfach widerspiegelt. Zudem betrifft dies alle Altersgruppen, wenn auch der Hang zum Dogmatismus mit zunehmendem Alter steigt. Die Autoren fordern Verständnis sowohl für diesen Strukturwandel im öffentlichen Auftreten des Islam allgemein als auch für die Alltagsreligiosität der Menschen im Lichte des Säkularisierungsprozesses.

Religion ist ein gleichbleibend wichtiger Bestandteil des öffentlichen Lebens. Zugenommen hat indes die religiöse Bildung, insbesondere bei den Frauen.

Was die meisten der politischen Veränderungen der vergangenen zehn Jahre in Marokko betrifft, ist es schwierig, diese anhand der religiösen oder kulturellen Begriffe des Islam zu erklären. Die fortschreitende Anerkennung und Geltung der Menschenrechte, die Reformen der Frauenrechte (Moudawana) und insbesondere die Umsetzung der neuen Verfassung seit 2011 erfolgten ausschlaggebend auf Initiative des Königs. Sie wurden nicht gegen die islamistischen Kräfte im Land durchgeführt, sondern in Zusammenarbeit mit ihnen. Alle Versuche orthodoxer

Grenzziehungen von Seiten einiger Islamisten geraten dabei zunehmend in eine offene Auseinandersetzung mit den Einflüssen der Globalisierung und der sukzessiv fortschreitenden Demokratisierung des Landes.

Was den modernen, kulturellen Bereich betrifft, stehen in jedem Jahr die Filmfestspiele in Marrakesch sowie das *Mawazine*, ein Musikfestival in Rabat, auf der internationalen Agenda ganz oben. Die Kritik hieran von Seiten einiger islamistischer Gruppen bleibt weit hinter der allgemeinen Begeisterung zurück. Darin wird zum einen deutlich, dass deren kulturpolitische Vorstellungen im modernen, urbanen Marokko nicht mehrheitsfähig sind, und zum anderen, dass es auch in Marokko immer mehr Bereiche gibt, deren Charakter eher den Entwicklungslinien der Globalisierung folgt als denen einer rückwärtsgewandten Koranexegeese.

Der im Maghreb überaus angesehene französische Ökonom Jacques Ould Aoudia wies jüngst darauf hin, dass die marokkanische Politik insgesamt durch eine ausgeprägte „Kultur des Kompromisses“ geprägt sei und sehr langfristige Entwicklungsperspektiven verfolge. Was jedoch die Islamisten betreffe, hätten diese große Probleme, mit einer säkularen Politikgestaltung umzugehen. Eine Entwicklung ähnlich der der Christdemokraten in Europa hält er zu Recht für unwahrscheinlich.¹⁰ Hierfür müsste sich die PJD – und dies gilt für die übrigen Parteien ähnlich – noch weitaus strenger an politischen Inhalten, Profilbildungen und Zielen orientieren und diese konsequent zur Begründung ihres Machtanspruchs erheben.

- 1 Diese Wahl war erforderlich, damit das Parlament den Antrag Marokkos auf Wiederaufnahme in die Afrikanische Union verabschieden konnte.
- 2 Vgl. TelQuel, 20.01.2017, S.36.
- 3 Vgl. Reifeld, Helmut 2016: Stabilität bestätigt, KAS-Länderbericht, 12.10.2016, in: <http://kas.de/wf/de/33.46638> [14.03.2017].
- 4 Vgl. Marokkanische Regierung 2016: Rede des Königs zur Parlamentseröffnung, 14.10.2016, in: <http://bit.ly/2nLB8jw> [14.03.2017].
- 5 Vgl. vor allem: L'Economiste und LesEco vom 17.10.2016.
- 6 Vgl. TelQuel 2017: Un nouvel épisode de la guerre Palais-PJD?, 20.-26.01.2017, S.35-39.
- 7 Vgl. TelQuel, 07.06.2013, S.25; TelQuel, 28.06.2013, S.22.
- 8 Vgl. hierzu jetzt: Oulhaj, Lahcen 2016: Propositions pour séculariser la société et normaliser l'Islam au Maroc, in: Abouddahab, Zakaria / Reifeld, Helmut (Hrsg.): Pauvreté, religion et identité nationale. Les voies marocaine et indienne vers la démocratie, Rabat, S.125-153.
- 9 El Ayadi, Mohammed / Rachik, Hassan / Tozy, Mohamed 2013: L'Islam au Quotidien. Enquête sur les valeurs et les pratiques religieuses au Maroc, Casablanca, S.280-289.
- 10 Ould Aoudia, Jacques 2016: „Le Maroc possède une culture du compromis“ (Interview), TelQuel, 04.-10.11.2016, S.40-43.

Dr. Helmut Reifeld ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Marokko.



Cadenabbia und der Comer See

Adenauers Villa La Collina – kulturpolitische Begegnungsstätte von europäischer Ausstrahlung
Reiseführer: Genießen, Wandern und Entspannen

*Ein MERIAN Solitaire –
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung
und TRAVEL HOUSE MEDIA
GmbH, 2016,
2. vollständig überarbeitete
Ausgabe*

*208 Seiten mit zahlreichen
Schwarz-Weiß-Fotos von
Adenauers Aufhalten am
See sowie aktuellen Bildern.
Stadtpläne von Como und
Bellagio, Straßenkarte
Comer See.
ISBN 978-3-8342-2069-1
Preis: 14,99 Euro
Bestellen Sie
versandkostenfrei bei der
Konrad-Adenauer-Stiftung
per E-Mail an
publikationen@kas.de oder
per Fax 0 22 41/24 65 22 64*

www.kas.de/reisefuehrer

Der erste Teil des Reiseführers erzählt die Geschichte des Sees, schildert Adenauers Aufenthalte in Cadenabbia, lässt Zeitzeugen zu Wort kommen und bietet Informationen über die Villa La Collina – damals Adenauers Feriendomizil, heute internationaler Ort der Begegnung und Hotel für Individualreisende.

Der zweite Teil blättert die vielfältigen touristischen Reize des Comer Sees auf: die Stadt Como, prunkvolle Villen und hübsche Dörfer, das malerische Bellagio u. v. m. Sechs Wanderungen führen zu jahrhundertealten Stätten und eröffnen wundervolle Ausblicke.

Auf Wiedersehen in Cadenabbia!



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

ISSN 0177-7521
33. Jahrgang
Ausgabe 1|2017



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 83
Telefax (030) 269 96-53 383
www.auslandsinformationen.de
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redakteurin:
Anja Schnabel

Redaktion:
Dr. Wolfgang Maier
Frank Priess
Thomas Birringer
Rabea Brauer
Dr. Lars Hänsel
Paul Linnarz
Andrea Ellen Ostheimer
Markus Rosenberger

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei
den Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:
© David Gray, Reuters.
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Gestaltung / Satz:
racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach
DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem
Papier, das mit dem europäischen Umweltzeichen
ausgezeichnet ist.



Ai

www.auslandsinformationen.de