



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.

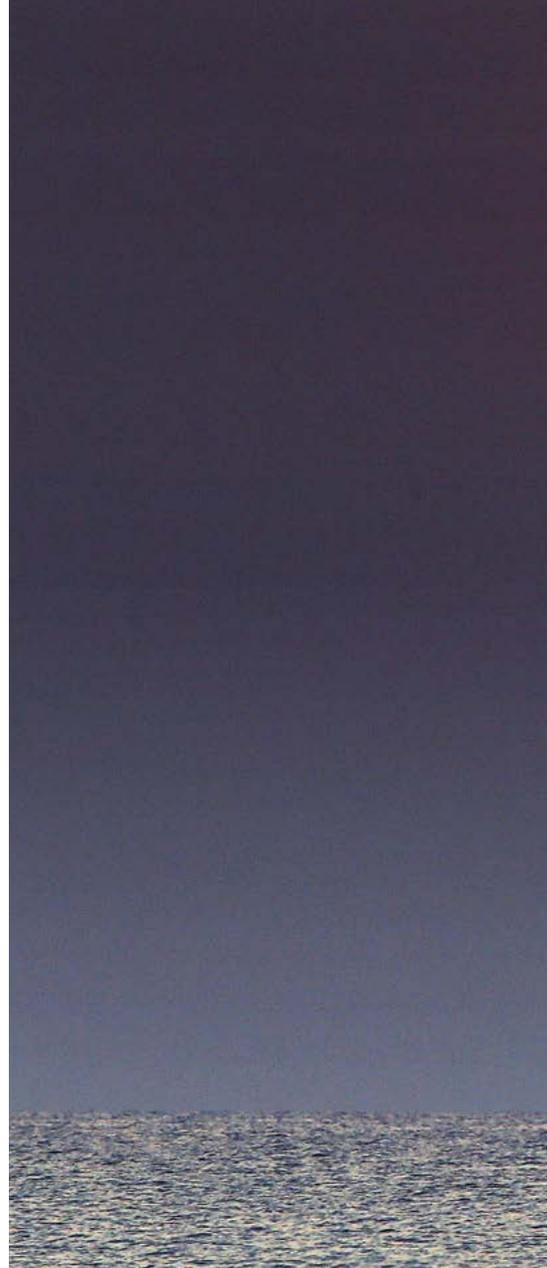
Die Schließung der Balkanroute und das Abkommen zwischen EU und Türkei

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 Euro-päischer Grenz- und Küstenwache und „intelligenten Grenzen“

Zweifellos 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/2jFMZOb> [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].