

Die Sicherheit der Außen- und Binnengrenzen der Europäischen Union

Sicherheitspolitik, Schengen-Abkommen und illegale Migration

Michael Stehr

Vom 12. bis 13. April 2005 veranstaltete die Fachzeitschrift EUROPÄISCHE SICHERHEIT der Verlagsgruppe Koehler-Mittler ihre erste sicherheitspolitische Fachtagung gemeinsam mit der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) unter dem Titel »European Colloquium. Internal and External Security Aspects – Mutual Interdependence and the Need for a European Perspective« in Berlin. Die mit hochkarätigen Fachreferenten und versiertem Publikum besetzte Tagung fand in der Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt beim Bund statt und wurde moderiert vom Präsidenten der BAKS, Dr. Rudolf Adam sowie vom Präsidenten von EuroDefense Deutschland, Konteradmiral a.D. Jörk-Eckart Reschke. Der Schwerpunkt der Tagung widmete sich in vier wesentlichen Vorträgen der Verbindung zwischen äußerer und innerer Sicherheit der Europäischen Union sowie der Grenzsicherung und der illegalen Migration. Der langjährige Leiter der Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union, Dr. Klemens Fischer, eröffnete die Vortragsreihe mit grundsätzlichen Anmerkungen zur Geschichte, Gegenwart und Zukunft der Sicherheitspolitik der EU. Die besondere Sicherheitslage Italiens war Gegenstand der Erläuterungen von Dr. Vincenzo Delicato – im Innenministerium

zuständig für Migration und Grenzpolizei – sowie Major Dr. Giuseppe Battaglia aus dem Bereich Bekämpfung des Organisierten Verbrechens im Hauptquartier der Carabinieri. Im Schwerpunkt auf äußere Sicherheit konzentriert referierte Generalmajor Herreweghe, Deputy Director General European Union Military Staff, den Stand der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein Beispiel für die Organisation der Grenzsicherheit im erweiterten Europa durch ein Beitrittsland gab der Generalmajor der Ungarischen Grenzpolizei Istvan Samu. Nachfolgend sind die wichtigsten Tagungsinhalte wiedergegeben.

Sicherheitspolitik und Wertewandel in der Europäischen Union

Die Europäische Union entwickelt sich von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Wertegemeinschaft. Ausdruck dafür sind u.a. die Eingliederung jüngst entstandener Demokratien in Mittel- und Osteuropa und die Ansätze zur europäischen Verfassungsgebung. Eine politische Wertegemeinschaft muss zwangsläufig eine Art von Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik betreiben.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist ein Kind der neunziger

Jahre, Maastricht markiert einen wichtigen Ausgangspunkt dessen, was heute erstmals in Form europäischer Zuständigkeiten und Kapazitäten Gestalt annimmt. Die Zukunft der ESVP ist nicht untrennbar mit den Bemühungen um eine europäische Verfassung verbunden. Es existiert kein zwingender Zusammenhang zwischen dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag (EUVerfEntw) und der Fortentwicklung der ESVP, da wichtige Institute – wie etwa die Solidaritätsklausel des Art. I-42 EUVerfEntw (siehe Kasten S. 6) – auch ohne die Ratifikation des Entwurfs wirksam werden.

In Europa ist ein Wertewandel feststellbar. Die Themen Rüstung und Streitkräfte sind nicht mehr bei allen politischen Kräften durchgängig negativ konnotiert. Langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass es europäische Sicherheit ohne europäische Streitkräfte, mithin ohne europäische Rüstungsentwicklung und Rüstungsbeschaffung nicht geben kann.

Vom Inkrafttreten des EUVerfEntw abhängig sind allein die Einrichtung des Amtes des EU-Außenministers und die Inkorporation von Art. 51 Charta der UN betreffend den gegenseitigen Beistand der Mitgliedstaaten gegen militärische Angriffe. Der Verfassungsentwurf enthält auch die sog. Passarelle-Klausel, d.h. der Europäische Rat der Staats- und Re-

gierungschefs kann beschließen, künftig nicht mehr einstimmig, sondern mit Zweidrittelmehrheiten abzustimmen. Von großer Bedeutung wird diese Klausel aber sicher nicht werden, gleichartige Vorschriften existierten auch schon im Vertragswerk der Europäischen Gemeinschaft. Auch mit dieser Verfassung wird die EU von einem Superstaat weit entfernt sein, die Nationalstaaten werden weiter die Basis der EU bilden, ihre Souveränitätsrechte und Vetomacht werden weiterhin eine Konstante in der Innen- und Außenpolitik bleiben.

Die Herstellung und Aufrechterhaltung äußerer und innerer Sicherheit ist heute und künftig eine der Kernaufgaben der EU – im Schengener Übereinkommen ist die Zusammenführung dieser beiden Bereiche schon angelegt. Aufgrund der neueren insbesondere terroristischen Bedrohungen werden äußere und innere Sicherheit künftig in zunehmendem Maße miteinander verweben sein. Es ist nicht mehr unterscheidbar, ob Terroranschläge primär die äußere oder die innere Sicherheit bedrohen.

Als wichtige Nagelprobe auf dem Wege zu einer einheitlichen Europäischen Sicherheits- und Außenpolitik wurde der Umgang mit dem nicht unproblematischen Kandidatenstaat Türkei angesehen. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Türkei den Verhandlungs- und Annäherungsprozess überhaupt durchstehen wird. Der Abbruch des Aufnahmeverfahrens für Kroatien wegen der auffälligen Zurückhaltung des Landes, Kriegsverbrecher an das Kriegsverbrechertribunal zu überstellen, ist auch als Warnung zu verstehen an die Türkei – die Beitrittsverhandlungen sind ergebnisoffen.

Offene Südflanke: »Illegale Migration nach Italien: 75 Prozent kommen über Land«

Die Medienberichterstattung rückt die offene Südflanke der EU immer wieder in den Mittelpunkt des Interesses, wenn Flüchtlingschiffe vor den Küsten Italiens aufgebracht werden. Doch die Seegrenzen sind nicht das Hauptproblem des Landes. Marine, Carabinieri und Polizei arbeiten intensiv zusammen, die Küstengewässer sind intensiv überwacht. Mittlerweile dehnt die Marine ihre Überwachung in Kooperation mit den nordafrikanischen Staaten weit ins Mittelmeer aus. Das Hauptproblem Italiens im Hinblick auf illegale Migration sind die Inhaber von Visa, die ihren Aufenthalt eigenmächtig verlängern, sei es, dass sie ein Visum für Italien haben oder ein Schengen-Visum und aus einem anderen EU-Staat illegal nach Italien einreisen. Die Visa-Praxis der übrigen Mitgliedstaaten – insbesondere die deutsche praktisch prüfungslöse Visapraxis »im Zweifel für den Antragsteller« ist hier angesprochen – wird zunehmend zum Problem für die italienischen Behörden.

Dementsprechend stehen drei wesentliche politische Ziele auf Italiens Agenda: integrierte Grenzüberwachung, Kooperation mit

Staaten außerhalb der EU, gemeinsames Management der Migrationsströme in der EU. Besonderes Interesse hat Italien daher an der Einrichtung der EU Agency for the Management of External Borders, die als eine Art europäischer Grenzpolizeiorganisation im Mai 2005 ihre Arbeit aufnehmen sollte. Das europäische Konzept der »Virtual Sea Border« entspricht ebenfalls dem Interesse Italiens an vorgeschobener Überwachung, weil es die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten oder den Transitstaaten fördert.

Marine und Grenzschutz fangen illegale Migranten nicht nur in den nationalen Eigen-gewässern ab – also im Küstenmeer, zwölf Meilen ab Basislinien, und in der Anschluss-

wird dies auch in internationalen Gewässern durchgeführt, ansonsten besteht die Option der Beschattung bis in die Eigen-gewässer. Die Abwehr illegaler Migranten stellt sich letztlich als ein maritimer Aspekt der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität dar. Kaum ein Migrant tritt seine Reise ohne Hilfe einer Schleuserorganisation an. Die Strategie der Virtual Borders hat dazu beigetragen, etliche kriminelle Organisationen zu zerschlagen.

ESDP: Aufgaben, Mittel und zivil-militärische Zusammenarbeit

Die European Security and Defence Policy (ESDP) nimmt Fahrt auf. Entscheidende Be-

Das Schengener Abkommen der EU-Mitgliedstaaten

Geschlossen am 14. Juni 1985, ist das Schengener Abkommen seit dem 26. März 1995 in Kraft.

Die Mitgliedstaaten, in denen das Abkommen gilt, bilden als Schengen-Staaten den sog. Schengen-Raum. Die Kontrollen an den Grenzen zu den jeweils anderen Schengen-Staaten, d.h. an EU-Binnengrenzen, entfallen. Die Außenvertretungen der Schengen-Staaten erteilen Visa grundsätzlich für den gesamten Schengen-Raum. Aus Drittländern kommende Inhaber eines Visums für den Schengen-Raum genießen Freizügigkeit in allen Schengen-Staaten. Die Einreise in einen Schengen-Staat ermöglicht daher die Reise durch das gesamte Vertragsgebiet ohne weitere Grenzkontrollen. Daher müssen in den Botschaften und Konsulaten und an der Schengen-Außengrenze gleichsam stellvertretend für alle Schengen-Mitgliedstaaten Visaantragsprüfung und Grenzkontrolle vollzogen werden. Nach den Schengen-Verträgen erfolgende Behördenentscheidungen, die einer Person die Einreise gestatten oder verwehren, wirken damit für den gesamten Schengen-Raum. Um dies zu verwirklichen, war ein spezielles System für den Datenaustausch erforderlich: Das Schengener Informationssystem (SIS).

Mittlerweile gehören 13 der 15 alten EU-Mitgliedstaaten zum Schengen-Raum: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien. Hinzu kommen zwei Mitglieder der »Nordischen Passunion«, die nicht Mitglied der EU sind: Island und Norwegen.

Großbritannien und Irland sind nicht Unterzeichner des Schengen-Abkommens.

Die am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten sind Unterzeichner des Schengener Abkommens, es hat jedoch bis auf weiteres für sie noch keine Geltung: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern. Diese Staaten treten dem Schengen-Raum in gesonderten Verfahren frühestens ab 2006 bei. Personen aus Drittländern können mit einem Visum z.B. für Slowenien nicht in den Schengen-Raum einreisen.

Die wichtigste Bedingung für das Funktionieren des Schengen-Abkommens ist eine einheitliche Visa-Politik der Schengen Staaten. Zwei Staaten erlauben sich derzeit ein Ausscheren aus dem Konsens. So erteilt Spanien solchen illegalen Migranten, die sich freiwillig bei den Behörden melden, ohne weitere Prüfung ein dreimonatiges Schengen-Visum – das von den Personen in aller Regel genutzt wird, vor dessen Ablauf in anderen Schengen-Staaten unterzutauchen. Von Deutschlands anhaltender prüfungslöser Visa-Praxis ist bekannt, dass sie die Schwarzarbeit nicht allein in der Bundesrepublik fördert. (Diese Politik »für die Reisefreiheit« steht im übrigen in höchst befremdlichem Gegensatz zur Verweigerung der Visumserteilung an mehrere Mitarbeiter eines amerikanischen wehrtechnischen Unternehmens, die im April 2005 zur Arbeit an einem deutsch-amerikanischen Rüstungsprojekt nach Deutschland reisen wollten!)

zone, 24 Meilen ab Basislinie – sondern auch entsprechend dem Konzept der »Virtual Borders« auf hoher See. In den Eigen-gewässern werden verdächtige Fahrzeuge jederzeit aufgebracht und in italienischen Häfen untersucht. In internationalen Gewässern hält sich Italien an internationales Recht – soweit das Seerechtsübereinkommen bzw. bilaterale Verträge die Kontrolle unter fremder Flagge fahrender verdächtiger Fahrzeuge zulassen,

hörden, das Amt des Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, geführt von Javier Solana, der European Military Staff (EUMS) und die European Armaments, Research and Military Capabilities Agency haben ihre Arbeit aufgenommen. Im Amt des Hohen Vertreters der GASP vereinen sich außenpolitische Funktion, strategische Planungskompetenzen und die Fähigkeit zur Koordination ziviler und militärischer Vor-

gehensweisen in Krisensituationen. Der EUMS liefert militärische Planung und Koordination. Er befasst sich seit kurzem auch mit den Möglichkeiten der Koordination der Arbeit militärischer Verbände und ziviler Nichtregierungsorganisationen in Krisenregionen – bisher findet solche Zusammenarbeit allein mit dem Roten Kreuz statt, weil sich alle anderen NGO's der Einbindung in politische Zielvorgaben und Sicherheitskonzepte bisher verweigern. Die Rüstungsagentur schickt sich an, Entwicklung und Beschaffung militärischer Ausrüstung auf europäischer Ebene voranzubringen. Mit den neu einzurichtenden Battle Groups von jeweils 1.500 Soldaten stellen die Mitgliedsländer

Die ESDP der EU wird die Westeuropäische Union (WEU) bis auf weiteres noch nicht gänzlich überflüssig machen. Zwar hat die WEU Aufgaben abgegeben, doch bleibt die Beistandsregelung im Vertrag über die WEU von herausragender Wichtigkeit, solange die Verfassung der EU noch nicht in Kraft getreten ist. Zudem hat die Versammlung der WEU eine nicht zu unterschätzende Funktion als Gremium mit der Aufgabe zum Meinungsaustausch und zur Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten und solchen, die allein der WEU angehören – dies sind u.a. als assoziierte Mitglieder die Türkei, Island, Norwegen und als assoziierte Partner Bulgarien, Rumänien.

Mitgliedstaaten Fragen auf. Illegale Migrationsströme und das Eindringen gewaltbereiter Terrorgruppen bedrohen die Wirtschafts- und Sozialordnung sowie die innere Sicherheit aller EU-Mitgliedstaaten – Stichworte sind ungenehmigter Aufenthalt, Scheinehe, Schwarzarbeit, Menschenhandel und Zwangsprostitution. Die neuen Mitglieder der EU im Osten Europas sehen daher ihre Rolle im Zusammenhang der Sicherheitspolitik auch darin, dass sie die gesamte EU vor Bedrohungen schützen, deren Ursprung östlich der Ostgrenzen der EU zu finden ist. Die Außengrenzen der neuen Mitgliedstaaten sind dennoch nur die augenfälligste erste Abwehrstaffel gegen illegale Migranten und Terroristen. Vorposten der inneren Sicherheit sind die Außenvertretungen – Botschaften, Konsulate – der Mitgliedstaaten. Deren Visapraxis soll nach dem Schengen-Abkommen tatsächlich die erste Sicherung gegen von außen kommende ins Innere der Staaten wirkende Bedrohungen sein. Das Problem der einheitlichen Vergabe von Visa für den Schengen-Raum drängt – die Zunahme der Migrationsströme setzt die EU unter Zeitdruck: »Wir müssen das Problem der illegalen Migration in die EU rasch lösen – in zehn Jahren überrollt es Europa.« Das Haager-Programm der EU kann zur Lösung der Probleme entscheidende Beiträge leisten.

Ungarn organisiert daher den Schutz seiner Grenzen in vorbildlich effektiver Weise. Die Grenzpolizei Ungarns arbeitet intensiv mit den Behörden im Binnenland zusammen: Polizei, Zollverwaltung, Einwanderungsämter und Arbeitsverwaltung. Organisiert wird die behördliche Koordination in der Regie des Innenministeriums. Das System führt den Namen »CheckNet« – es führt dazu, dass die Kontrolltätigkeit nicht allein von der 12.000 Mann umfassenden Grenzpolizei, sondern auch durch die um ein Vielfaches personalstärkeren und in der Fläche ständig präsenten anderen Polizei- und Ordnungsbehörden ausgeführt wird. Die Überwachung des Transits von Rumänien oder der Ukraine bis zur Grenze nach Österreich erfolgt gestaffelt durch die regionalen Polizeibehörden, die von der Grenzpolizei und anderen Stellen mit relevanten Informationen versorgt werden. Der koordinierten Fahndung im Binnenland ist es zu verdanken, dass die Arbeitsverwaltung die Schwarzarbeit illegaler Migranten in Ungarn beinahe gänzlich ausgeschaltet hat. Mit seinem Nachbarn Ukraine arbeitet Ungarn zunehmend intensiv zusammen, bis dato konnte die Zahl illegaler Grenzübertritte um etwa 60 Prozent reduziert werden. Informationsaustausch findet auch an der Grenze zu Rumänien statt. Die EU unterstützt die ungarischen Behörden mit finanziellen Mitteln beim Aufbau der notwendigen technischen Infrastrukturen. Seit 1997 wurden in Ungarn etwa 500 Mill. Euro in Fahrzeuge, Informations- und Kommunikationstechnik sowie mobile Überwachungstechnik für die »grüne Grenze« investiert. ↴

Solidaritätsklausel

Die Solidaritätsklausel verbindet äußere und innere Sicherheit der Mitgliedstaaten der EU.

»Entwurf einer Verfassung für die EU

Artikel I-42: Beistandsklausel

(1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

- a)
- terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
- im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;
- b)
- im Falle einer Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

(2) Die Modalitäten für die Durchführung dieser Bestimmung sind in Artikel [III-226 (ex. Art. X)] der Verfassung enthalten.«

Der Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs hatte am 25. März 2004 ein vorgezogenes Bekenntnis zu dieser Vorschrift geäußert. Die Mitgliedstaaten wollen sich im Falle eines Falles auch schon vor der Inkraftsetzung der gesamten Verfassung an diese Vorschrift gebunden sehen.

der EU erstmals assignierte Verbände für militärische Operationen zur Verfügung. Diese Verbände bereiten sich ständig auf einschlägige Aufgaben vor. Damit heben sie sich positiv ab von der so genannten Rapid Reaction Force der EU, die im Einzelfall von den Staaten nach eigener Verantwortung mit Truppen aufgefüllt wird – anders gewendet heißt dies, die Soldaten sind nicht stets gezielt auf die jeweils anstehenden Aufgaben vorbereitet und der EUMS wird stets kurzfristig über Ausbildungsstand und Ausrüstungsgrad der jeweils offerierten Verbände in Kenntnis gesetzt. Zu den Aufgaben der ESDP gehört der gesamte Petersberg-Katalog – von humanitären Einsätzen bis zur Friedensdurchsetzung – und die Interessenwahrnehmung für die EU – darunter auch die militärische Unterstützung dritter Staaten bei der Bekämpfung terroristischer Gruppen.

Bestimmte Aufgabenstellungen können auch im Innern der EU-Staaten allein von militärischen Verbänden oder von diesen in der Zusammenarbeit mit polizeilichen und zivilen Stellen bewältigt werden. Grundlage dafür ist der Art. I-42 des Entwurfs einer Verfassung für Europa (siehe Kasten zur Solidaritätsklausel).

Europas Grenzen nach Osten: »Außenvertretungen sind Außenposten der Inneren Sicherheit«

Die Erweiterung der EU durch den Beitritt von zehn Staaten am 1. Mai 2004 hat die Außengrenzen der EU nach Osten verschoben – näher an instabile, durch Konflikte sowie politische, ökonomische und soziale Umbrüche gekennzeichnete Regionen. Was sich für die äußere Sicherheit unmittelbar vorteilhaft auswirkt, wirft für die innere Sicherheit der EU-