



## **Grenzen der EU, Grenzen der Menschenrechte?**

*Marlene Ertlmaier*

“Strengthening of European border controls should not prevent access to protection systems by those people entitled to benefit under them.”<sup>1</sup>

Eine intensive Auseinandersetzung mit Entwicklungen der europäischen Migrationspolitik und insbesondere deren manifestierten Auswirkungen geht heutzutage mit Ungläubigkeit, Entsetzen und Scham einher. Die Umsetzung der kollektiven Grenzschutzbestrebungen der Europäischen Union stehen in immer drastischerem Widerspruch zu den postulierten Grundsätzen dieser Gemeinschaft. Die Verlagerung des Grenzschutzes auf die supranationale Ebene hat zu einer Betonung und erhöhtem Einbezug der Exekutive und einem funktionalen Politikverständnis geführt, bei welchem Eigeninteresse und sekundäre Vorbehalte vor Solidarität und der Unterstützung Hilfesuchender rangieren. Bei ihren Bestrebungen, konkrete Gesetzgebungen und Vorschläge für Handlungsstrategien im internationalen Rahmen zu formulieren, verstrickt sich die EU in der potenziell widersprüchlichen Natur der multiplen nationalen Bestrebungen und einer komplizierten Taktik zur Verantwortungsverteilung innerhalb von Mitglied- und Drittstaaten. Der Respekt der Menschenrechte scheint hierbei zweitrangig, die Wahrung des individuellen Rechts auf Asyl wird der Politik der Versicherunglichung und Abwehr geopfert – ebenso wie die Leben abertausender Migranten auf ihrer von Hindernissen gespickten Überfahrt nach Europa. Die Unionsagentur Frontex kann beispielhaft als experimentelles Entwicklungsprojekt und Inkarnation des Externalisierungs- und Abschottungsmotives angesehen werden. Statt die geplante

---

<sup>1</sup> European Pact on Immigration and Asylum, council doc. 13440/08, p. 11.

finanzielle wie personelle Aufstockung des Grenzschutzes durch den Aufbau humanitärer und legal vertretbarer Strukturen zu realisieren, ziehen sich heute bedeutend mehr Mauern durch Europa als zur Zeit des Kalten Krieges. Errichtet wurden diese zum „Schutz“ *vor*, nicht zum Schutz *von* Menschen – dessen sich die Union eigentlich in ihren Verträgen verschrieben hat.

Besonders problematisch an dieser Entwicklung ist, dass anstelle der zu beobachtenden Erweiterung exekutiver Befugnisse und Verantwortungsverschiebung eine vollständige Europäisierung des Asylrechts und der zugehörigen Schutzmechanismen momentan kaum denkbar ist. Grund sind neben erheblichen sozialwirtschaftlichen Differenzen die unterschiedlichen Anforderungen der Arbeitsmärkte und die jeweiligen Vorbehalte bezüglich Zuwanderung. Die erkennbare Rückbesinnung auf nationale Souveränität innerhalb der Europäischen Union bei gleichzeitigem Einbezug von Drittstaaten in das Projekt des Migrationsmanagements ist in dieser Hinsicht als äußerst bedenklich anzusehen. Insbesondere eine nachhaltige Entwicklung in Richtung einer „Lastenverteilung“ – beispielsweise eines europäischen Systems nach dem Vorbild des deutschen Königsteiner Schlüssels – könnte nur umgesetzt werden, wenn die Mitgliedstaaten geschlossen hinter einem solchen Projekt stehen. Die im Jahre 2004 vollzogene Osterweiterung der EU jedoch bedingte eine Verschärfung der komplizierten Aushandlungsprozesse auf supranationaler Ebene aufgrund divergenter historischer Entwicklungen und Vorstellungen der zahlreichen Mitgliedstaaten. Diese von ökonomischen Interessen und globaler Einflusstärkung motivierte Tendenz induzierte ultimativ eine Banalisierung der ursprünglichen europäischen Werte. Dementsprechend ist es von umso größerer Bedeutung, dass die zu beobachtende „Auslagerung“ der Verantwortung durch internationale Arbeitsabkommen im Rahmen der Umsetzung der Grenzsicherung unter voller Achtung geltender Grundrechte umgesetzt wird.

Hinsichtlich der Erweiterung der Einsatzgebiete und der Erhöhung des Einflusses der europäischen Grenzschutzteams, wie es beispielsweise durch den Ersatz der Seenotrettungsoperation *Mare Nostrum* durch die Frontex-Operation *Triton* verdeutlicht wird, ist es essenziell, dass der sicherheitspolitische Charakter der Unternehmungen durch eine ausreichende humanitäre Praxis ausgeglichen wird. Es muss vermieden werden, dass gelungene Ansätze wie die Seenotrettung durch private Akteure oder NGOs durch Projekte wie den italienischen *Code of Conduct* vereitelt oder durch sukzessive Verschärfung der Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer kriminalisiert und pönalisiert werden. Eine Rückbesinnung auf die europäischen Ideen von Aufklärung, Humanismus und Menschenrechten stünde den von Eigeninteresse angetriebenen Vorbehalten bezüglich „Obergrenzen“ und jeglichen sonstigen Einschränkungen des geltenden Asylrechts entgegen. Insbesondere das eigennützige politische Kalkül, welches von den europäischen Küstenstaaten in Situationen der ausstehenden Seenotrettung oder der Aufnahme Geretteter an den Tag gelegt wird, ist unverträglich für eine Gemeinschaft, welche sich auf Werte wie Menschenwürde und Solidarität gründet. Hierbei sollten legale Zuständigkeiten ebenso unerheblich sein wie nationale Vorbehalte: Menschen in Seenot sind weder Wirtschaftsflüchtlinge noch Asylanten, weder Muslime noch Christen, weder illegale noch legale Einwanderer, es sind schlicht hilfsbedürftige Individuen – und jeder „zivilisierte“ Europäer dazu verpflichtet, diese zu retten.

Ebenso erheblichen Grund zu Besorgnis bietet die verstärkte Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache, welche durch immer extensivere Patrouillen den Seeweg zwischen ihren und italienischen Küsten abzuschotten ersucht und somit eine wichtige Fluchtroute nach Europa blockiert. Der „Erfolg“ dieser von der EU geförderten Operation zeigt sich aktuell in um 80% gesunkenen Ankunftsahlen in Italien im Vergleich zum Jahr 2017 – dass dies für die betroffenen Migranten entweder Schiffbruch oder Internierung unter unmenschlichsten Bedingungen nach Aufgreifen durch die libyschen Boote bedeutet, ist ebenso trauriger wie öffentlich unbeachteter Beigeschmack dieser „Nachbarschaftspolitik“.

Der Entwicklung der Grenzschutzstrategie durch Instrumentalisierung des humanitären Diskurses bei gleichzeitigem Ausbau der Sicherungsmechanismen und exklusionären Verfahren muss durch gemeinschaftliche Lösungen auf europäischer Ebene entgegengewirkt werden. Das Grundproblem, dass eine ehrliche öffentliche Debatte über Ursachen und Wirkungen der globalen Migration grundsätzlich ausbleibt, suggeriert, dass eine kurzfristige „Lösung“ durch Verstärkung der Grenzen und somit Vermeidung einer direkten Konfrontation mit dem Problem möglich wäre. Statt beispielsweise auf unionaler Ebene durch eine Kopplung von Flüchtlingsaufnahme und Auszahlung von europäischen Fonds finanzielle Anreize für aufnahmeunwillige Staaten zu schaffen und somit eine gerechte Verteilungsquote zu erzielen, ist der zu beobachtende Wandel in der Europapolitik eine enorme Aufstockung des Budgets für inhumanen Grenzschutz.

Dies steht in engem Zusammenhang mit der generellen Herangehensweise, die negativen Auswirkungen des Migrationsmanagements, wie sie durch steigende Anzahl von Todesfällen auf dem Mittelmeer oder auf der Sahara-Route, menschenunwürdigen Bedingungen in überfüllten Aufnahmelagern oder gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Grenzschützern und Asylsuchenden zum Ausdruck kommen, vor der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zu verbergen, um eine dezidierte kritische Betrachtung dieses *Governance*-Stils zu vermeiden. Vorverlagerte Grenzkontrollen und der Aufbau materieller Barrieren scheinen dem Credo „Aus den Augen, aus dem Sinn“ zu dienen. Problematisch ist diese Entwicklung insbesondere insofern, als sie mit einer vermehrten Verschiebung der Verantwortlichkeiten einhergeht, welche in vielerlei Hinsicht eine Umgehung der europarechtlichen Pflichten erzielt. Nach Art. 52(1) der Grundrechte-Charta dürfen jedoch nur in spezifischen notwendigen Situationen Einschränkungen auf europäische Rechte auferlegt werden, was eine Gegenüberstellung der Ausweitung der Blockaden und Kontrollen mit den übergreifenden Standards wie dem Recht auf Asyl und dem Zurückweisungsverbot bedingt. In Fällen, in denen *pre-border measures* den Zugang zu oder den uneingeschränkten Genuss substanzieller europäischer Grundrechte verwehren, können diese nicht als adäquat oder gar notwendig angesehen werden. Dieses Prinzip der Proportionalität erfordert eine Abwägung partikularer Umstände einzelner Fälle statt einer generalisierten Praxis der Grenzschiebung und *Interception* von Geflohenen vor den Außengrenzen Europas. Methoden wie die Beschränkung von Rechten auf bestimmte Personengruppen oder diskriminierende Kontrollen, welche die individuellen Grundrechte von Migranten vernachlässigen, dürfen in diesem Hinblick nicht toleriert und insbesondere nicht standardisiert werden. Da eine Kompatibilität mit den Inhalten und Pflichten völkerrechtlicher Verträge nicht ausreichend in extraterritorialen Verhältnissen garantiert werden kann, ist eine Rückkehr

zu souveräner Ausgestaltung von Grenzpolitik Voraussetzung für eine Weiterentwicklung des Migrationsmanagements im europäischen Kontext.

Eine Verschiebung der Grenzkontrollen vor die „Tore“ Europas bei gleichzeitigem Einbezug von Drittparteien, welche sich größtenteils nicht denselben Standards bezüglich grundlegender Rechte verpflichtet sehen, in die restriktiven Grenzsicherungsmechanismen darf nicht Ausdruck des überlasteten europäischen Asylsystems werden. Die Lasten dieser Entwicklung werden zwangsläufig von denjenigen getragen, welche bereits auf der Suche nach Freiheit und einem besseren Lebensstandard unvorstellbare Sorgen und Gefahren auf sich nehmen müssen.

Nur wenn auf gemeinschaftlicher Ebene eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Ursachen für die andauernden hohen Migrationszahlen und möglichen Lösungen wie die Erhöhung des Einbezugs internationaler Organisationen statt der Investition in Abschottungsorgane wie Frontex in Betracht gezogen werden, können langfristige Strategien zur Bewältigung der „Migrationskrise“ entwickelt werden. Während temporäre EU-Förderprogramme in Herkunftsstaaten wie beispielsweise die Investition in spezifische Sektoren der Wirtschaft im Nahen Osten nahezu vollständig gescheitert sind – und vorrangig zur Unterstützung der Korruption und weiteren Segregation der Gesellschaft beitragen – müssen Diskurse über den Aufbau stabiler, eigenständiger Staatensysteme und Modelle der Friedenssicherung ohne Abhängigkeit von westlichen Investoren geführt werden. Neben der Fokussierung auf die Bewältigung von Fluchtursachen muss jedoch ebenso das System der Grenzsicherung auf europäischer Ebene optimiert werden: Der Problematik der Multiplikation der implizierten Akteure, der Privatisierungsdimension des technologiebasierten Kontrollregimes und der Externalisierung der Regulation kann nur durch eine Vereinheitlichung und Erhöhung der Transparenz der zugrundeliegenden Rechtsregimes begegnet werden. Die Pluralität der Verordnungen, Regelungen und Rechtsprechungen kreiert problematische Unsicherheiten bezüglich Verantwortlichkeiten und Haftbarkeit. Dies lässt die Überlegung bezüglich der Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu, was zwar eine erweiterte staatsähnliche Ausgestaltung der EU bedingen würde, jedoch ein Gegengewicht zur bisherigen polizeilichen und militärischen Selbstbezüglichkeit schaffen könnte, welche beispielsweise auch in *Joint Operations* von Frontex zu Fehlverhalten führt.

Fest steht, dass ein erhöhter Einbezug des Proportionalitätsprinzips nach Art. 5(4) EUV stattfinden muss, laut dessen ein Erreichen der festgelegten Ziele an den Einsatz der am wenigsten schädlichen Methode gekoppelt sein muss. Dies kann schließlich einen Regimewechsel hin zu einem Modell der Migrationskontrolle ermöglichen, welches sicheren und regulären Zugang zu anerkannten Anspruchsberechtigungen zulässt und durch dezidierte Einzelfallbetrachtung seinen selbst formulierten Standards von Humanität und Rechtstaatlichkeit gerecht wird. Das notwendige Eingeständnis, dass die aktuell praktizierte Politik strukturell voreingenommen von Sicherheit und Kontrolle ist und durch die Überbetonung der Kriminalitätsbekämpfung die systematische Benachteiligung und Diskriminierung von schutzbedürftigen Individuen in Kauf nimmt, muss der Erkenntnis vorangehen, dass Schutz von Grenzen und Schutz von Flüchtlingen keine inkompatiblen Positionen darstellen.