

ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE:***"Grenzwertig: Eine Analyse der neuen Grenzüberwachungsinitiativen der Europäischen Union"***

„Borderline“ behandelt drei neue EU-Initiativen zur Grenzüberwachung: die Schaffung eines „Europäischen Grenzkontrollsystems“ (EUROSUR), die Errichtung eines „Einreise-/Ausreisystems“ (EES = Entry-Exit System) und die Einführung eines „Registrierprogramms für Reisende“ (RTP = Registered Traveller Programme). EUROSUR verspricht eine verbesserte Überwachung der See- und Landgrenzen der EU unter Einsatz eines riesigen Aufgebots an neuen Technologien, unter anderem Drohnen (unbemannte Luftfahrzeuge), Offshore-Sensoren und Satellitensuchsystemen. Mit dem EES sollen die Ein- und Ausreisebewegungen von Personen an den Außengrenzen des Schengen-Raums aufgezeichnet und die biometrischen Identitätskontrollen auf alle Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger ausgeweitet werden (auch auf diejenigen, die derzeit kein Visum für die Einreise in die EU benötigen). Damit sollen die Grenzposten Personen, die ihre per Visum genehmigte Aufenthaltsdauer in der EU überzogen haben („Overstayers“), leichter ausfindig machen können. Das vorgeschlagene RTP würde vorab überprüften Drittstaatsangehörigen, die nach bisherigen Erkenntnissen kein Sicherheitsrisiko für die EU darstellen, eine beschleunigte Einreise in den Schengen-Raum ermöglichen. Dazu dienen automatische Kontrollgates, wie sie an einigen europäischen Flughäfen bereits installiert sind. EU-Politikerinnen und -Politiker sowie die Hersteller dieser Gates hoffen, dies werde überall in der EU zur Einrichtung sogenannter „intelligenter Grenzen“ (smart borders) führen.

Dargestellt wurden die Vorschläge der EU als Reaktion auf eine vermeintliche Migrationskrise, die den sogenannten „Arabischen Frühling“ des Jahres 2011 begleitet habe, und auf die Einreise tausender Tunesierinnen und Tunesier nach Frankreich, doch in Wahrheit wird schon seit über vier Jahren daran gearbeitet. Jetzt treten sie in eine entscheidende Phase ein. Das Europäische Parlament hat gerade begonnen, über den Legislativvorschlag zum EUROSUR-System zu verhandeln, und die Kommission wird voraussichtlich binnen Monaten formelle Vorschläge für „intelligente Grenzen“ und die Einrichtung eines EES und RTP vorlegen.

Zusammengenommen könnten EUROSUR und das „smart border package“ Kosten in einer Größenordnung von zwei Milliarden Euro oder mehr verursachen. Sie würden zur Erhebung biometrischer Daten von Millionen Reisenden sowie zur Installation kostspieliger neuer Grenzkontrollsysteme in den Mitgliedstaaten und bei der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX führen. Außerdem würden sich die Warteschlangen an den EU-Außengrenzen verlängern. Die Europäische Kommission hat mehrere Folgenabschätzungen vorgenommen, konnte damit dem Bericht zufolge aber keinen dringenden gesellschaftlichen Bedarf an den neuen Systemen belegen. Die finanziellen Schätzungen der Kommission weisen eine große Fehlermarge auf und die Organe der EU haben es versäumt, die unüberwindlichen Schwierigkeiten der USA bei der Einführung vergleichbarer Systeme in ihre Überlegungen mit einzubeziehen (US VISIT, das immer noch nicht in der Lage ist, die Ausreise von Personen aus den USA zu registrieren, und SBINET, ein Grenzüberwachungssystem an der

Grenze zu Mexiko, das infolge technischer Probleme und explodierender Kosten fallengelassen wurde).

Die Autoren fordern eine eingehende öffentliche Debatte über den Bedarf an weiteren kostspieligen EU-weiten Datenbanken und Überwachungssystemen in einer Zeit der lähmenden Geldknappheit. Sie halten zudem eine High-Tech-Aufrüstung der Migrationskontrolle im Sinne der „Festung Europa“ für eine fragwürdige Reaktion auf eine im Wesentlichen humanitäre Krise, bei der Jahr für Jahr tausende Migrantinnen/Migranten und Flüchtlinge auf See ihr Leben verlieren.

In dem Bericht wird ferner das Verfahren zur Entscheidungsfindung kritisiert. Über die Einrichtung vergleichbarer Systeme, etwa EUROPOL und FRONTEX, wurde zumindest im Europäischen Parlament, in den Parlamenten der Mitgliedstaaten und in der Zivilgesellschaft diskutiert. Diese Vorgehensweise wurde bei EUROSUR – und eingeschränkt auch bei der Initiative zur Einrichtung intelligenter Grenzen – durch einen technokratischen Prozess ersetzt, der es ermöglichte, das System lange vor der nun auf dem Tisch liegenden Gesetzesvorlage zu entwickeln und erhebliche öffentliche Ausgaben dafür zu tätigen. Nach fünfjähriger technischer Entwicklung geht die Europäische Kommission nun davon aus, dass der Rechtsrahmen verabschiedet und das EUROSUR-System noch im selben Jahr (2013) – zunächst in einer „BETA“-Version – in die Praxis umgesetzt wird, und stellt damit das Europäische Parlament faktisch vor vollendete Tatsachen.

Das EUROSUR-System

Das erklärte Ziel von EUROSUR ist die Verbesserung des „Lagebewusstseins“ und der Reaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Grenzschutzagentur FRONTEX, um illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität an den See- und Landaußengrenzen der EU zu verhindern. In der Praxis würden die Schengen-Staaten mit dieser Verordnung verpflichtet, Land- und Seegrenzen, die in puncto illegaler Einwanderung als Hochrisikogrenzen eingestuft werden, rund um die Uhr umfassend zu überwachen. Darüber hinaus würde FRONTEX mit der Überwachung der offenen Seegebiete außerhalb des Hoheitsgebiets der EU sowie der nordafrikanischen Küsten und Häfen beauftragt. Die Kommission hat wiederholt die zukünftige Rolle von EUROSUR für den „Schutz und die Rettung“ von Migrantinnen und Migranten hervorgehoben, doch weder in der vorgeschlagenen Verordnung noch in zahlreichen Bewertungen, Studien, Forschungs- und Entwicklungsprojekten ist irgendwo definiert, wie das genau erfolgen wird. Es werden auch keinerlei Verfahren erläutert, was mit den „Geretteten“ geschehen soll. Vor diesem Hintergrund und ungeachtet der humanitären Krise unter Migrantinnen/Migranten und Flüchtlingen, die auf dem Mittelmeer nach Europa unterwegs sind, stellt EUROSUR weniger ein lebensrettendes Instrument dar, sondern ergänzt vielmehr die langjährige europäische Politik, mit der diese Menschen daran gehindert werden, in das Hoheitsgebiet der EU zu gelangen (unter anderem mittels sogenannter „Zurückdrängungs“-Aktionen (push back operations), bei denen die Migrantenboote gezwungen werden, in das Land zurückzukehren, aus dem sie gekommen sind).

Das EUROSUR-System bedient sich umfangreicher neuer Überwachungstechnologien und 24 verschiedener einzelstaatlicher Grenzüberwachungssysteme und Koordinationszentren, die bilateral und mittels FRONTEX vernetzt werden sollen. Doch trotz des High-Tech-Anspruchs wurde das geplante EUROSUR-System keiner angemessenen technologischen Risikobewertung unterzogen. Die Entwicklung neuer Technologien und die bilateral und durch FRONTEX zu leistende Vernetzung von

24 verschiedenen einzelstaatlichen Überwachungssystemen und Koordinationszentren ist nicht nur hochkomplex, sondern auch äußerst kostspielig. Doch die Einzigen, die gefragt wurden, ob das ihrer Meinung nach gelingen wird, sind FRONTEX und die Unternehmen, die die Hard- und Software verkaufen. Die Europäische Kommission schätzt, dass EUROSUR 338 Millionen Euro kosten wird, doch ihre Verfahrensweisen halten einer genaueren Überprüfung nicht stand. In Anbetracht der jüngsten Aufwendungen aus dem EU-Außengrenzenfonds, dem Forschungsrahmenprogramm und maßgeblichen Budgets für den geplanten Fonds für innere Sicherheit (mit dem die Umsetzung der EU-Strategie der inneren Sicherheit von 2014 bis 2020 unterstützt wird) könnte EUROSUR am Ende leicht das Doppelte oder Dreifache kosten: annähernd 874 Millionen Euro. Wird der Gesetzentwurf für EUROSUR bzw. den Fonds für innere Sicherheit nicht mit einer Ausgabendeckelung versehen, dann wird das Europäische Parlament keine Möglichkeit haben, eine beliebige Kostenüberschreitung zu verhindern. Abgesehen von der regelmäßigen Berichterstattung durch die Kommission und FRONTEX existiert kein einziger Mechanismus zur finanziellen Rechenschaftspflicht. Und da das Projekt aus mehreren EU-Haushaltstiteln finanziert wird, ist es schon jetzt sehr schwierig zu überwachen, was tatsächlich ausgegeben wurde.

In ihrem Legislativvorschlag behauptet die Europäische Kommission, EUROSUR werde personenbezogene Daten lediglich in „Ausnahmefällen“ verarbeiten, demzufolge wird auf den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz kaum eingegangen. In dem Bericht wird der Einwand erhoben, dass mit dem Einsatz von Drohnen und anderen luftgestützten Überwachungssystemen wahrscheinlich viel mehr personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden als behauptet. Es sind detaillierte Datenschutzvorkehrungen erforderlich, insbesondere weil EUROSUR in den großen Gemeinsamen Informationsraum (CISE) der EU integriert werden soll, in dem Informationen mit einer ganzen Reihe dritter Akteure ausgetauscht werden können, unter anderem mit Polizeibehörden und Verteidigungskräften. Die Autoren fordern außerdem eine sachgerechte Aufsicht über EUROSUR. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die nationalen EUROSUR-Koordinationszentren sollte von den nationalen Datenschutzbehörden kontrolliert werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte sollte die Verarbeitung personenbezogener Daten durch FRONTEX überwachen. EUROSUR beabsichtigt auch den Informationsaustausch mit „benachbarten Drittländern“ auf der Grundlage bilateraler oder multilateraler Abkommen mit Mitgliedstaaten. Im Gesetzgebungsentwurf wird ein solcher Austausch jedoch explizit ausgeschlossen, wenn Drittländer diese Informationen nutzen könnten, um Personen oder Gruppen ausfindig zu machen, die gefährdet sind, Opfer von Folter, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder einer anderen Verletzung der Grundrechte zu werden. Die Autoren wenden ein, dass dieser Vorbehalt unmöglich Bestand haben kann, ohne dass der betreffende Datenaustausch in seiner Gesamtheit erfasst und ein geeignetes Aufsichtssystem installiert wird.

„Intelligente Grenzen“ (smart borders)

Während das EUROSUR-System auf illegale Grenzübertritte ausgerichtet ist, dienen die Vorschläge zu „intelligenten Grenzen“ der verstärkten Kontrolle von Drittstaatsangehörigen (TCNs = third country nationals), die in die EU einreisen. Speziell mit dem Vorhaben eines Einreise-/Ausreisesystems sollen sogenannte „Overstayer“ ausfindig gemacht und verhindert werden. Dabei handelt es sich um Personen, die mit einem gültigen Reisedokument und/oder Visum legal in die EU eingereist, aber nach Ablauf ihrer gesetzlichen Aufenthaltsberechtigung zu „illegalen

Migrantinnen/Migranten“ geworden sind. Nach Angaben der Europäischen Kommission bilden sie die größte Gruppe „illegaler Einwanderinnen und Einwanderer“ in der EU. Mit dem EES würden Ort und Zeit der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen registriert, um ihre Ausreise zu verifizieren bzw. sie ausfindig zu machen, wenn sie ihre genehmigte Aufenthaltsdauer überziehen. In diesem Fall würde automatisch eine Warnmeldung an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geschickt. Mit dem EES soll eine zentralisierte europäische Datenbank aufgebaut werden, die auch biometrische Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder *aller* in den Schengen-Raum einreisenden Drittstaatsangehörigen enthält. Eine derart umfangreiche Datenerfassung ist nur dann legal und legitim, wenn es dafür zwingende Gründe im Bereich der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung gibt. Die Autoren sind der Auffassung, dass die Europäische Kommission die Notwendigkeit einer solchen Datenerfassung nicht deutlich machen konnte.

Die Autoren führen außerdem an, dass es viele völlig legale Gründe gibt, warum Menschen ihre genehmigte Aufenthaltsdauer überziehen. Eine EES-Warnmeldung könnte daher niemals zu automatischen Sanktionen führen, sondern höchstens eine Vermutung des illegalen Aufenthalts begründen. Deshalb müsste daraufhin stets ein (administratives) Verfahren eingeleitet werden, um festzustellen, ob jemand ein Aufenthaltsrecht in der EU besitzt oder nicht. Somit könnte das EES bestenfalls die Grenzposten bei den Einreisekontrollen unterstützen; die Behauptungen, durch das EES würden mehr „illegale Einwanderinnen und Einwanderer“ aufgespürt und zurückgeführt, entbehren jeder Grundlage. Überdies fehlen auch seriöse Belege für die Wirksamkeit und Effizienz von Einreise-/Ausreisesystemen auf einzelstaatlicher Ebene und außerhalb der EU.

Für Drittstaatsangehörige hätte ein EES der EU überdies erheblich längere Wartezeiten bei der Einreise in den Schengen-Raum zur Folge. Wer ein Visum benötigt, muss bei der Einreise ohnehin schon biometrische Daten zur Verfügung stellen. Reisende aus Staaten der sogenannten „weißen Liste“, die kein Vorab-Visum benötigen, sind jedoch von dieser Auflage befreit. Die Extrapolation von Grenzübertrittsstatistiken, die im Zuge einer umfassenden Monitoring-Übung 2009 erhoben wurden, zeigt, dass dies zur Erfassung der Fingerabdrücke von jährlich weiteren 57 Millionen Bürgerinnen und Bürgern von Drittstaaten der „weißen Liste“ führen könnte. Eine frühere Folgenabschätzung hat ergeben, dass die Erfassung biometrischer Daten den Zeitaufwand für die Einreiseformalitäten des „US VISIT“-Programms der USA um durchschnittlich 15 Sekunden erhöhte. Könnte die EU diese Zielvorgabe einhalten, dann würde das bei 57 Millionen Drittstaatsangehörigen immer noch 27 Jahre zusätzlicher Wartezeit pro Jahr an den EU-Grenzen bedeuten! Die Kommission schlägt vor, diese zusätzlichen Restriktionen für grenzüberschreitende Reisen durch die Einführung eines Registrierungsprogramms für Reisende „auszugleichen“. Damit könnten vorab überprüfte Personen viel schneller über die Grenzen gelangen als nicht registrierte Reisende. Allerdings könnte es nach Schätzung der Kommission sein, dass von den annähernd 100 Millionen Drittstaatsangehörigen, die jedes Jahr in den Schengen-Raum einreisen, pro Jahr nur vier bis fünf Millionen Reisende tatsächlich ein RTP der EU nutzen würden. Sicherlich würde ein solches RTP Geschäftsreisenden das Leben erleichtern, doch die große Mehrheit der Reisenden hätte zweifellos nichts davon und der vorhandene Druck an den Außengrenzen des Schengen-Raums würde nicht nachlassen.

Nach Angaben der Europäischen Kommission könnten sich die Entwicklungskosten für das zentrale EES und RTP in einer Größenordnung von 400 Millionen Euro bewegen, dazu kommen Unterhaltskosten von jährlich 190 Millionen Euro in den ersten fünf Jahren. Obwohl es keinerlei

Gesetzentwurf, ja nicht einmal eine grundsätzliche Einigung über die Einführung „intelligenter Grenzen“ in der EU gibt, hat die Kommission aus dem geplanten Fonds für innere Sicherheit der EU (2013 – 2020) bereits 1,1 Milliarden Euro für die Entwicklung des EES und RTP zugewiesen. Die Autoren der Studie halten es für unklug, dass die EU auch nur erwägt, ein weiteres groß angelegtes IT-System in Angriff zu nehmen, bevor das Visa-Informationssystem und das Schengener Informationssystem II erfolgreich umgesetzt sind. Angenommen, diese beiden Systeme erweisen sich als wirksam, dann ist es für die Kommission immer noch ein weiter Weg, den Bedarf an intelligenteren Grenzen zu belegen.

Übersetzung: Marion Schweizer, Textpraxis, Hamburg