

13. Dezember 2019

Workshop

The Externalization of EU Border Security

Summary erstellt von: Clemens Binder und Astrid Bergmann

Keywords: EU, Grenzsicherheit, Externalisierung, MENA-Region, Westbalkan

Eine Veranstaltung im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung.

TeilnehmerInnen:

Saskia Stachowitsch (oiip, Universität Wien)

Clemens Binder (oiip)

Cengiz Günay (oiip)

Sherin Gharib (oiip)

Vedran Dzihic (oiip)

Paolo Cuttitta (Université Paris 13)

Florian Trauner (Vrije Universiteit Brussel)

Margarita Fourer (Donau-Universität Krems)

Federica Zardo (Institut für Europäische Integrationsforschung, Universität Wien)

Chiara Loschi (Institut für Europäische Integrationsforschung, Universität Wien)

Veranstaltungsort:

oiip

Berggasse 7

1090 Vienna

Executive Summary

Im Rahmen des Workshops „The Externalization of EU Border Security“ wurden politische Implikationen und Praktiken der Externalisierung der EU-Grenzsicherheitspolitik besprochen. Externalisierung wurde als umstrittenes Konzept beschrieben, das verschiedene Problematiken erzeugt, sowohl auf konzeptioneller als auch auf praktischer Ebene. In dem Workshop wurden konkrete Fälle der Externalisierungspolitik am Westbalkan und in den Staaten Nordafrikas analysiert, sowie Resettlement-Programme in Australien und die Rolle privater Akteure diskutiert. Die Auswirkungen der Auslagerung von Grenzpraktiken an Drittstaaten wurden als kritisch gesehen. Die Zusammenarbeit der EU mit autoritären Staaten Nordafrikas stärkt problematische Regime. Am Westbalkan wird Gewalt an den EU-Außengrenzen gefördert, anstatt eine realistische Beitrittsperspektive zu schaffen. Beides untergräbt die Glaubwürdigkeit der EU und verschiebt regionale Machtverhältnisse zuungunsten demokratischer, pro-Europäischer Kräfte. Damit schafft Externalisierung mittelfristig größere Probleme als sie kurzfristig zu lösen im Stande scheint.

Einführung

Die Politik der Externalisierung nimmt zusehends eine zentrale Rolle in der Grenzsicherheitspolitik der Europäischen Union ein. Unter Externalisierung versteht man hierbei die Durchführung von Grenzsicherheitspraktiken in Drittstaaten, beispielsweise in der MENA-Region (Middle-East and North Africa) oder am Westbalkan. Aber auch neue Akteure wie Nichtregierungsorganisationen oder private Sicherheitsfirmen gewinnen durch Externalisierung an Einfluss. Dies hat weitreichende Folgen für Grenzsicherheit und Migrationskontrolle und auf die Rolle der Europäischen Union in den Drittstaaten. Externalisierung ist eine zentrale Strategie der EU im Bereich der Grenzsicherheitspolitik, etwa durch die Kooperation mit Drittstaaten oder Auslagern von Infrastrukturen in Staaten außerhalb der EU. Beispiele dafür sind der Aufbau von Lagern für Geflüchtete in Staaten Nordafrikas oder die Abkommen der EU-Grenzschutzagentur Frontex mit Staaten am Westbalkan. Oftmals führt dies zu problematischen Effekten im Zusammenhang mit Menschenrechten, Souveränität und nationalen sowie regionalen Machtverhältnissen. Diese Effekte wurden in dem Workshop sowohl auf theoretischer Ebene als auch in Hinblick auf die Praktiken in den jeweiligen Zielregionen besprochen.

Konzepte und Akteure der Externalisierung

Im ersten Teil des Workshops wurden Konzepte der Externalisierung besprochen und wichtige Akteure, vor allem die Europäische Grenzschutzagentur Frontex, eingeführt. Paolo Cuttitta von der Université Paris 13 initiierte die Debatte mit einer kritischen Erklärung des Konzepts und welche Problematiken bei der Konzeptualisierung auftreten. Er beschrieb den gängigen Zugang zur Thematik als eurozentrisch und staatszentrisch. Dadurch, so Cuttitta, würden zwei zentrale Aspekte außer Acht gelassen werden. Einerseits, dass auch Staaten in der sogenannten „Peripherie“ über Machtressourcen verfügen und dass in diesen Staaten oftmals bereits Grenzsicherheits- und Migrationskontrollregime existieren. Andererseits wird die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der bisherigen Forschung nicht ausreichend beleuchtet. Das schließt auch eine Analyse der bereits existierenden Interessen und administrativen Strukturen in Drittländern mit ein. Des Weiteren plädierte Cuttitta für einen Blick auf MigrantInnen nicht lediglich als Objekte in Bewegung, wie die Politik diese oft betrachtet, sondern auf deren spezifische subjektive Wahrnehmungen und wie diese durch Externalisierung verändert werden. Der Begriff der Externalisierung, so Cuttitta, gehe von einer Dichotomie zwischen internen und externen Handlungsbereichen aus, globales Migrationsmanagement tendiere jedoch dazu, diese Dichotomie grundsätzlich zu überwinden. Dies führe auch zu der falschen Annahme, dass Europa durch Externalisierung Gewalt verhindern könnte.

Aufbauend auf der analytischen Debatte erläuterte Chiara Loschi vom Institut für Europäische Integrationsforschung der Universität Wien die Rolle der Grundrechte im Agieren der Grenzschutzagentur Frontex. Diese ist bei Externalisierungsmaßnahmen besonders zentral, beispielsweise bei der Schaffung des Hotspot-Systems, im Rahmen dessen in Italien und Griechenland in Kooperation mit der Europäischen Asylbehörde EASO Strukturen geschaffen wurden, um Geflüchtete zu registrieren und gleichzeitig Seenotrettung durchzuführen. Problematisch in diesem Kontext ist, dass Frontex die Arbeit zu Grundrechten an ein konsultatives Forum auslagert, welches jedoch keinen Zugriff zu Informationen besitzt und lediglich Empfehlungen aussprechen kann. In der Realität führt dies zu einer untergeordneten Rolle von Grundrechten in der Arbeit von Frontex. So sei noch keine Frontex-Operation aufgrund von Grundrechtsproblematiken beendet worden, obwohl legitime Kritik geübt wurde. Ebenso gab es Diskussionen zur Ausweitung der Search and Rescue (SAR) Einsätze im Mittelmeer und das konsultative Forum versuchte Frontex dazu zu bewegen, Seenotrettung privater NGOs nicht zu kriminalisieren. Diese Versuche stießen in der Agentur jedoch auf wenig Resonanz.

Externalisierung in Osteuropa und den westlichen Balkanstaaten

Im zweiten Teil des Workshops wurden Externalisierungsprozesse in Osteuropa und den westlichen Balkanstaaten besprochen. Florian Trauner vom Institute for European Studies der Vrije Universiteit Brussel führte in die EU-Rückübernahmepolitiken im südlichen Mittelmeerraum und Osteuropa ein. Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen hängen dabei eng miteinander zusammen. Im Versuch, EU Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen zum Abschluss zu bringen, wurde der Europäischen Kommission 2004 zugestanden, auch über Visaerleichterungen zu verhandeln; zunächst mit der russischen Föderation, dann mit der Ukraine. Visaerleichterungen stellen per se ein EU-außenpolitisches Ziel Osteuropas dar, da die Anbindung an die EU das Ende der offenen Grenzen in Osteuropa bedeutete. Die westlichen Balkanstaaten können als Vorbild für den Umgang der EU mit Osteuropa gesehen werden, wo es eine starke Verbindung zwischen Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen gibt mit entsprechenden Kontrollmechanismen der EU, um Visaerleichterungsabkommen wieder suspendieren zu können. Verhandlungen laufen gerade mit der Türkei, dem Kosovo und Russland. Allgemein wird Visa liberalisierung aktuell komplizierter aufgrund der kontroversen Verhandlungspartner der EU und infolge der sogenannten Migrationskrise, aufgrund derer weniger Zustimmung zu liberalen Migrationspolitiken gegeben ist.

Anschließend sprach Vedran Dzihic vom Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) über die Externalisierung der Grenzpolitik in den westlichen Balkanstaaten und ihre Folgen für die Glaubwürdigkeit der EU. Da die Externalisierung eine adhoc-Unternehmung war, war sie von beabsichtigten, aber auch unbeabsichtigten Konsequenzen begleitet. Probleme bei der Einhaltung der Menschenrechte ist eine dieser Konsequenzen, wobei unklar ist, in welche der beiden Kategorien sie einzuordnen ist. Die EU war effektiv darin, die Grenzen zu schließen, hatte allerdings keine Kapazitäten, um mit den dadurch ausgelösten menschenrechtlich katastrophalen Wirkungen in der Region umzugehen. Eines der eindrucklichsten Beispiele hierfür sind die desaströsen Bedingungen im Camp für Geflüchtete im bosnischen Vučjak. Weiters haben autoritäre und semi-autoritäre Regime eine Legitimierung durch die von der EU viel gelobte Zusammenarbeit im Externalisierungsprozess erfahren (z.B. Mazedonien für das Einsetzen von Polizeikräften beim Schließen der Grenze zu Griechenland). Damit werden demokratische Werte der EU zum Wohle der Externalisierungsstrategie untergraben. Auch im Fall von Kroatien, das die längste Außengrenzen der EU besitzt, werden konsistent angewandte, gewaltsame Push Backs von Migrant_innen gelobt und finanziert. Migrant_innen werden dadurch fundamentale Menschenrechte vorenthalten. Währenddessen wurde in Brüssel über die Aufnahme Kroatiens zum Schengenabkommen debattiert. Die Glaubwürdigkeit der EU hat in den letzten Jahren massiv gelitten, konstatierte Dzihic, und wurde für einen erhofften Stabilisierungseffekt kompromittiert. Zentrale Frage ist daher, wie Externalisierung demokratische Normen beeinflussen und was die Langzeitfolgen sein werden.

Externalisierung in der MENA-Region

Im dritten Teil des Workshops wurde über Externalisierungsprozesse in der MENA-Region diskutiert. Obwohl zwischen der EU und Algerien eine bilaterale Übereinkunft besteht, sich über Themen der Mobilität, der Migration und des Asyls regelmäßig auszutauschen, war die EU bislang nicht erfolgreich, Algerien als fixen Kooperationspartner zu gewinnen, trotz ähnlich gelagerten Interessen in der Grenzpolitik. Federica Zardo und Chiara Loschi vom Institut für Europäische Integrationsforschung der Universität Wien erforschen, warum Algerien sich den Bemühungen der EU zu kooperieren entzieht. Sie argumentierten, dass ein historischer Blick auf die Entwicklung des algerischen Sicherheitsregimes hilft, um Algeriens unkooperativen Zugang zur EU zu verstehen. Drei Faktoren sind hierbei laut den Autorinnen ausschlaggebend. Erstens sind Grenzen ein Schlüsselfaktor der algerischen Sicherheitspolitik, um sich vor Bedrohungen von außen zu schützen. Der Fokus der EU liegt ebenfalls auf Grenzpolitik, ein sensibles Thema für Algerien. Zweitens möchte Algerien seine staatliche Souveränität schützen und hatte historisch im Allgemeinen eine negative Haltung gegenüber der

Kooperation mit westlichen Staaten. EU Projekte sind auf die Ziele und Interessen der EU ausgerichtet, sie lassen anderen Staaten wenig Mitbestimmung, wie Interventionen und Strukturprojekte ausgestaltet sind. Das lässt sich mit Algeriens starken Fokus auf Staatssouveränität nicht vereinbaren. Drittens möchte Algerien seine Stellung innerhalb der regionalen Geopolitik nicht verlieren. Bevor es seine Stellung innerhalb eines EU *frameworks* abändert, isoliert es sich lieber, wie seit Marokkos verstärkter Kooperation mit der EU beobachtbar. Das erklärt, warum Algerien in der Externalisierung der EU-Außengrenzen eher eine untergeordnete Rolle spielt.

Cengiz Günay vom Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) argumentierte, wie bei den Versuchen der EU, benachbarte Staaten in das EU-Migrationsmanagement zu inkludieren und Grenzpolitik zu externalisieren, Migrant_innen zu einem Druckmittel bei Verhandlungen in den Beziehungen zwischen Europa und dem Mittelmeerraum degradiert werden. Diese Entwicklung zeigte Günay anhand des „EU-Türkei Deals“ auf. Die Türkei wird von der EU nicht als Teil des europäischen Projekts gesehen, sie bleibt das territoriale „Andere“. Die Beziehung wird aus geopolitischen und strategischen Argumenten gepflegt, das weiß die Türkei. Der EU-Türkei Deal ist dabei als eine Geschäftsvereinbarung getroffen worden, von der beide Seiten profitieren müssen nach dem „one in, one out“-Prinzip, das auf syrische Geflüchtete angewendet wird. Vor allem Menschenrechtsorganisation haben kritisiert, dass auf beiden Seiten keine unabhängigen Instanzen involviert sind. Um zu verstehen, wer von dem Deal profitiert, darf der Staat nicht als homogenes Ganzes betrachtet werden, sondern müssen die verschiedenen Interessen, die in ihm vertreten sind, beleuchtet werden. Die Türkei verfolgt eigene Sicherheitsinteressen, die sich manchmal mit denen der EU vereinen lassen, manchmal aber auch nicht. Bei der Verschärfung des Syrienkonflikts hat die Türkei angekündigt, eine Mauer entlang der Grenze zu Syrien zu errichten, um Bewegungen der PKK besser kontrollieren zu können. Dieses Vorgehen stimmt mit EU Interessen überein, die Grenzen weiter zu externalisieren. In diesen Diskursen wird ein verstärkter Zusammenhang von Migrationsbewegungen, Mobilität und Terrorismus argumentiert.

Sherin Gharib vom Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) sprach über die Migrationspolitik der EU gegenüber Marokko und Ägypten. Diese produziere Dichotomien: Im Fall von Marokko einerseits einen Mangel an lokalem *ownership*, im Fall von Ägypten wird andererseits autoritäres Regieren gefördert. Im Fall von Marokko, kritisiert Gharib, dass das Land von der EU in Verhandlungen nicht als vollwertiger Partner, sondern als passiver Rezipient behandelt wird. Die vorgeschlagenen Instrumente sind EU-zentriert designed: die Konditionen der EU für Visaerleichterungen gegenüber Marokko waren immer Rückübernahmeabkommen und verstärkter Grenzschutz. Dabei hält sich die EU nicht an ihre Abmachungen und ein Visum für die EU als

marokkanische_r Staatsbürger_in zu bekommen ist weiterhin mit großen Hürden verbunden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und beschränkte Wohnmöglichkeiten stellen große Probleme für Migrant_innen in Marokko dar. Mit diesen Problemen wird die marokkanische Regierung von Seiten der EU allein gelassen. Diese Prozesse werden negative Effekte auf die Ökonomie und Stabilität Marokkos haben und zeigen, dass die EU keine langfristige Strategie verfolgt und eine asymmetrische Beziehung zu Marokko etabliert. Im Fall von Ägypten wird ein autoritäres Vorgehen gegen Migrant_innen forciert. Die ägyptische Küstenwache wird von der EU finanziell unterstützt, um Migrant_innen davon abzuhalten, über das Mittelmeer nach Europa zu kommen.

Machtverschiebungen und neue Akteure durch Externalisierung

Den Abschluss des Workshops bildete eine Diskussion über Veränderungen von Machtverhältnissen und dem Auftreten neuer Akteure, welche aus der Externalisierung resultieren. Margarita Fourer von der Donau-Universität Krems schilderte kritisch die Externalisierungspolitik Australiens, welche oftmals auch in Europa als Beispiel für mögliche Lösungen zitiert wird. Fourer verneint die Vorbildwirkung Australiens in diesem Kontext, da im australischen Modell zahlreiche Probleme auftreten. Australien verfolgt eine Politik, Migrant_innen auf hoher See abzufangen und nach Nauru oder Papua-Neuguinea zu bringen und dort zu integrieren. Diese „Resettlements“ haben allerdings sowohl negative Auswirkung auf Migrant_innen, welche von Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Folter berichten, als auch für die Gesellschaften in den Ländern, in denen Australien die Migrant_innen ansiedelt. Zwar existieren sowohl durch die Erklärung von New York als auch im globalen Migrationspakt Richtlinien für Resettlement-Programme für die Gesellschaften der Aufnahmeländer, beispielsweise muss das Resettlement an infrastrukturelle Investitionen gekoppelt sein, allerdings schützt dies nicht vor unerwünschten Nebeneffekten. Fourer berichtet von Gewalt gegenüber Migrant_innen und vom Stopp der Investitionen, sobald die Resettlement-Programme beendet sind, wodurch ökonomische Krisen entstehen. Auch für Australien seien die Kosten dieser Programme enorm, pro Migrant_in etwa 100.000 Australische Dollar im Jahr.

Clemens Binder vom oip erklärte darauffolgend, dass Externalisierungen dazu führen, dass private Firmen massiv in Grenzsicherheit und Migrationskontrolle eingebunden werden. Externalisierung fördert jedoch nicht nur Privatisierung, sondern ist sogar von dieser abhängig. Die Bewachung von Lagern für Geflüchtete in Nordafrika oder die Kontrolle der Migrationsrouten werden oft von Sicherheitsfirmen wie G4S ausgeführt. Jedoch ist Privatisierung auf vielen verschiedenen Ebenen sichtbar. Dies wird deutlich bei der Technologisierung des Grenzschutzes durch Projekte wie die

Grenzschutzsysteme EUROSUR und ETIAS. Beide dieser Systeme sind abhängig von Technologieentwicklung, diese Aufgabe wird primär von Firmen der privaten Sicherheitsindustrie durchgeführt, welche auch einen Großteil der Förderungen für Technologieentwicklung erhält. Die private Sicherheitsindustrie ist nicht nur an der Entwicklung beteiligt, durch öffentlich-private Kooperationen oder Lobbying können private Akteure Einfluss auf politische Entscheidungen in der Grenzpolitik nehmen. Dies ist eine zusätzliche Dimension der Externalisierung, bei der nicht nur Aufgaben des Staates an private Firmen ausgelagert werden, sondern auch nur auf Basis deren Wissen und Expertise durchgeführt werden kann. Externalisierung kann also ohne eine Analyse der Rolle privater, profitorientierter Akteure nicht verstanden werden.

Conclusio

Die Teilnehmer_innen kamen zu der Conclusio, dass der Begriff der Externalisierung nicht eindeutig ist und zahlreiche, für die Forschung äußerst relevante Problematiken mit sich bringe. Die Rolle von NGOs und privater Akteur_innen, die Perspektiven der Zielländer von Externalisierung und der Nexus zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik sind wichtige Felder, in denen Forschungsbedarf besteht. Jedoch muss sich auch die konkrete Politik der Externalisierung verändern. So muss auf die bereits vorhandenen Systeme zu Grenz- und Migrationskontrolle in den jeweiligen Drittstaaten Rücksicht genommen werden und die Bedürfnisse lokaler Gruppierungen und Bevölkerungen stärker in Betracht gezogen werden. In Nordafrika heißt dies auch, Grenzschutz nicht in autoritäre oder gar fragile Staaten wie Libyen auszulagern, welche aufgrund von Menschenrechtsverletzungen unter Kritik stehen. In den Staaten des Westbalkans und Osteuropas muss eine realistische Beitrittsperspektive zur EU erhalten bleiben, gleichzeitig muss die EU Gewalt an ihren Außengrenzen, wie in Ungarn oder Kroatien, scharf ablehnen, anstatt diese implizit oder explizit zu unterstützen. Das australische Modell der Resettlements ist als Modell für die EU ungeeignet, das Zusammenspiel zwischen Investitionen in die lokalen Communities und Migrationspolitik ist dysfunktional. Letztendlich trägt Externalisierung also nicht zur Lösung der Probleme des EU-Außengrenzschatzes bei, sondern verstärkt diese oder erzeugt auf lokaler und regionaler Ebene neue.