

Irreguläre Einwanderung als Herausforderung für Europa

Die Aussengrenzen Europas geraten zunehmend unter Druck und erfordern eine kohärente europäische Strategie zur Bewältigung der irregulären Migration. Die humanitäre Dimension der Migrationsbewegungen im Mittelmeer stellt auch für das Schengen-Mitglied Schweiz ein drängendes Thema dar.

Von Alexandre Lusenti und
Lisa Watanabe

Am 15. September 2014 sank vor der Küste Libyens ein Boot mit 250 Flüchtlingen, von denen die Mehrzahl ertrank. Noch am selben Tag starben weitere 500 Migranten, deren Boot auf dem Weg von Ägypten nach Malta vorsätzlich von Menschenhändlern gerammt wurde. Diese Tragödien sind nur die neuesten Meldungen in einem Jahr der irregulären Migration nach Europa von nie dagewesenen Ausmassen. 2014 werden die Höchstzahlen von 2011, als 64'300 irreguläre Einwanderer von Nordafrika nach Italien flüchteten, übertroffen werden. Die symbolische Marke von 100'000 Flüchtlingen wird überschritten werden.

Diese Zahlen veranschaulichen die gewaltige Herausforderung, die mit der Verwaltung der europäischen Aussengrenzen einhergeht. Seit der Schaffung des grenzfreien Schengen-Raums 1995 nimmt die Sicherung der Aussengrenzen eine zentrale Bedeutung für die innere Sicherheit Europas ein. Das Schengener Abkommen enthält zahlreiche Massnahmen zum Schutz der Aussengrenzen, darunter auch Regelungen zu Grenzkontrollen und Visaverfahren. Als Folge der Dublin-Verordnung von 2003 wurden zudem gemeinsame Verfahren zum Umgang mit Asylsuchenden vereinbart.

Neben der verstärkten Kontrolle der Aussengrenzen versucht man zudem, der irregulären Einwanderung bereits vor den To-



Ein tunesischer Migrant zwischen Fischerbooten, mit denen Flüchtlinge aus Nordafrika zur italienischen Insel Lampedusa gelangten. *Stefano Rellandini / Reuters.*

ren Europas Einhaltung zu gebieten. Die europäische Grenzschutzagentur Frontex spielt dabei eine zentrale Rolle. Frontex ist verantwortlich für das Abfangen von Migranten in Zusammenarbeit mit EU- und Nicht-EU-Schengen-Staaten, aber auch in Kooperation mit Drittländern. Darüber hinaus versucht die EU, die Aussengrenzen durch Abkommen mit Drittstaaten weiter auszudehnen. Sie sollen Rückführungen und Rückübernahmen in die Länder gewährleisten, aus denen irreguläre Migranten nach Europa gelangen.

Allen Anstrengungen zum Trotz verdeutlichen die infolge der Unruhen in der arabischen Welt steigenden Zahlen irregulärer Einwanderer die Schwächen des europäischen Grenzschutzsystems. In diesem Kontext ist grössere Solidarität mit den Staaten gefordert, deren Landesgrenzen die Aussengrenzen Europas markieren: Die Unterstützung dient einerseits der Bewältigung der Flüchtlingsströme und ist andererseits notwendig, um den Kern von Schengen/Dublin aufrechtzuerhalten. Insgesamt zielt die Verbesserung des Grenz-

schutzes jedoch lediglich auf eine Behandlung der Symptome ab. Langfristig muss die EU grössere Anstrengungen unternehmen, um die Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen.

Einfluss der arabischen Revolutionen

Irreguläre Migranten nutzen drei Haupt-routen sowie internationale Flughäfen, um in den Schengen-Raum zu gelangen. Die *westliche Mittelmeerroute* führt von Nordafrika aufs spanische Festland, zu den Balearen und umfasst auch die Landgrenze der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla. Dramatische Ereignisse im Jahr 2005, als Hunderte Flüchtlinge die Grenzzäune in Melilla stürmten, veranlassten die spanischen Behörden zur Errichtung eines Seeüberwachungssystems und schärferen Kontrollen an der Strasse von Gibraltar. Diese Massnahmen führten zwischen 2006 und 2010 zu einem erheblichen Rückgang der irregulären Grenzübertritte. Die gestiegene Arbeitslosigkeit in Spanien und entsprechend schlechtere Beschäftigungsmöglichkeiten für Migranten verstärkten diesen Trend. 2011 nahmen die irregulären Grenzübertritte in die EU nach dem Beginn der Unruhen in Nordafrika und der Elfenbeinküste jedoch wieder zu und stiegen auf 8450 nachgewiesene Fälle. Seither sind die Zahlen auf dieser Route wieder rückläufig. Im ersten Halbjahr 2014 wurden lediglich 3331 Grenzübertritte gemeldet.

Die *zentrale Mittelmeerroute* ist für irreguläre Migranten eine der wichtigsten Einfuhrschneisen nach Europa. Sie führt von Nordafrika, insbesondere Tunesien und Libyen, zu den italienischen Inseln Pantelleria, Lampedusa und Sizilien sowie nach Malta. Libyen spielt für die Seeroute eine

zentrale Rolle, da viele der Migranten aus Westafrika und vom Horn von Afrika vor der Überfahrt zunächst in der Provinz Tripolitanien stranden. Nachdem Libyen und Italien im Jahr 2007 ein Abkommen zur Migrationszusammenarbeit geschlossen hatten, sank die Zahl der irregulären Grenzübertritte in die EU zwischen 2009 und 2010 auf ein historisches Tiefstmass (4500 Fälle). Die instabile Lage in Tunesien und Libyen sorgte jedoch im Jahr 2011 für einen erneuten Anstieg auf Höchstwerte. Nach dem Zusammenbruch des Gad-

Langfristig muss die EU grössere Anstrengungen unternehmen, um die Ursachen der irregulären Migration zu bekämpfen.

dafi-Regimes ging die Zahl der Grenzübertritte 2012 zunächst zurück, stieg 2013 aufgrund der prekären Sicherheitslage im Land jedoch erneut an. Im ersten Halbjahr 2014 wurden auf der Route 56'446 irreguläre Einwanderer erfasst, die hauptsächlich aus Syrien, Eritrea und Somalia stammten.

Die *östliche Mittelmeerroute* umfasst den Seeweg aus der Türkei nach Zypern sowie den Landweg aus der Türkei nach Griechenland und Bulgarien. Da die Türkei zu einem Transitknoten für Flüchtlinge aus Afrika, dem Nahen Osten und Asien geworden ist, wird diese Route auch künftig wichtig bleiben. Die Lockerung der türkischen Visapolitik gegenüber afrikanischen Ländern mag dazu beigetragen haben, dass insbesondere Migranten aus Somalia legal in die Türkei gelangen und von dort aus versuchen, nach Europa weiterzureisen. Neben Somaliern nutzen besonders Syrer und Afghanen diese Route. Nach einem

neuen Höchstwert 2011 ergriff Griechenland weitreichende Massnahmen zur Stärkung des Grenzschutzes am Fluss Evros sowie in den Städten Athen und Igoumenitsa. In der Folge sank die Zahl der Fälle unbefugter Migration im Jahr 2012 auf 37'200 und 2013 auf 24'800. Die griechischen und türkischen Grenzbehörden verstärkten ihre Zusammenarbeit, so dass sich die Haupteintrittspunkte in die EU im Osten an die bulgarische Grenze und auf die griechischen Inseln in der Ägäis verlagerte. Von Januar bis Juni 2014 wurden 12'962 irreguläre Grenzübertritte gemeldet.

Neben diesen herkömmlichen Routen erfolgt ein wichtiger Teil der irregulären Einwanderung über internationale Flughäfen wie Frankfurt oder Paris. Die vorliegenden Zahlen sind allerdings wenig verlässlich, da viele Migranten zunächst mit gültigen Ausweispapieren in die EU einreisen und erst später zu irregulären Einwanderer werden.

Die europäische Reaktion

Als Reaktion auf den Anstieg der irregulären Einwanderung verschärfte die EU Kontrolle und Überwachung ihrer Aussen-grenzen. Frontex erhielt 2011 zusätzlich 30 Mio. Euro. Im selben Jahr startete sie die Operation «Hermes», welche die italienischen Behörden bei der Kontrolle von Schiffen unterstützt, die Flüchtlinge von Tunesien zu den Pelagischen Inseln, zum Beispiel Lampedusa, befördern. Die Operation «Aeneas» unterstützte die Kontrolle der Route aus der Türkei und Ägypten über das Ionische Meer. Die gemeinsam mit Griechenland durchgeführte Operation «Poseidon» war ebenfalls eine Antwort auf die Einwanderung über Wasser aus der Türkei und Nordafrika. Im Jahr 2013 wurden die Operationen «Minerva» und «Indalo» initiiert, um die irreguläre Einwanderung über den Seeweg von Nordafrika nach Spanien zu unterbinden. Der Druck auf die «Frontstaaten» blieb jedoch hoch. Nach dem Tod von etwa 360 Bootsflüchtlingen vor der Küste Lampedusas im Oktober 2013 rief Italien eine eigene Such- und Rettungsmission unter dem Namen «Mare Nostrum» ins Leben. Diese war ursprünglich auf die Dauer von wenigen Monaten angelegt, läuft jedoch bis zum heutigen Tag mit einem Kostenvolumen von monatlich etwa 9 Mio. Euro.

Neben der verstärkten Seeüberwachung wurde als Folge einer Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Italien ein Notfallmechanismus geschaffen, der zum Einsatz kommt, wenn ein Schengen-Staat dem Schutz der Aussengrenze nicht nachkom-

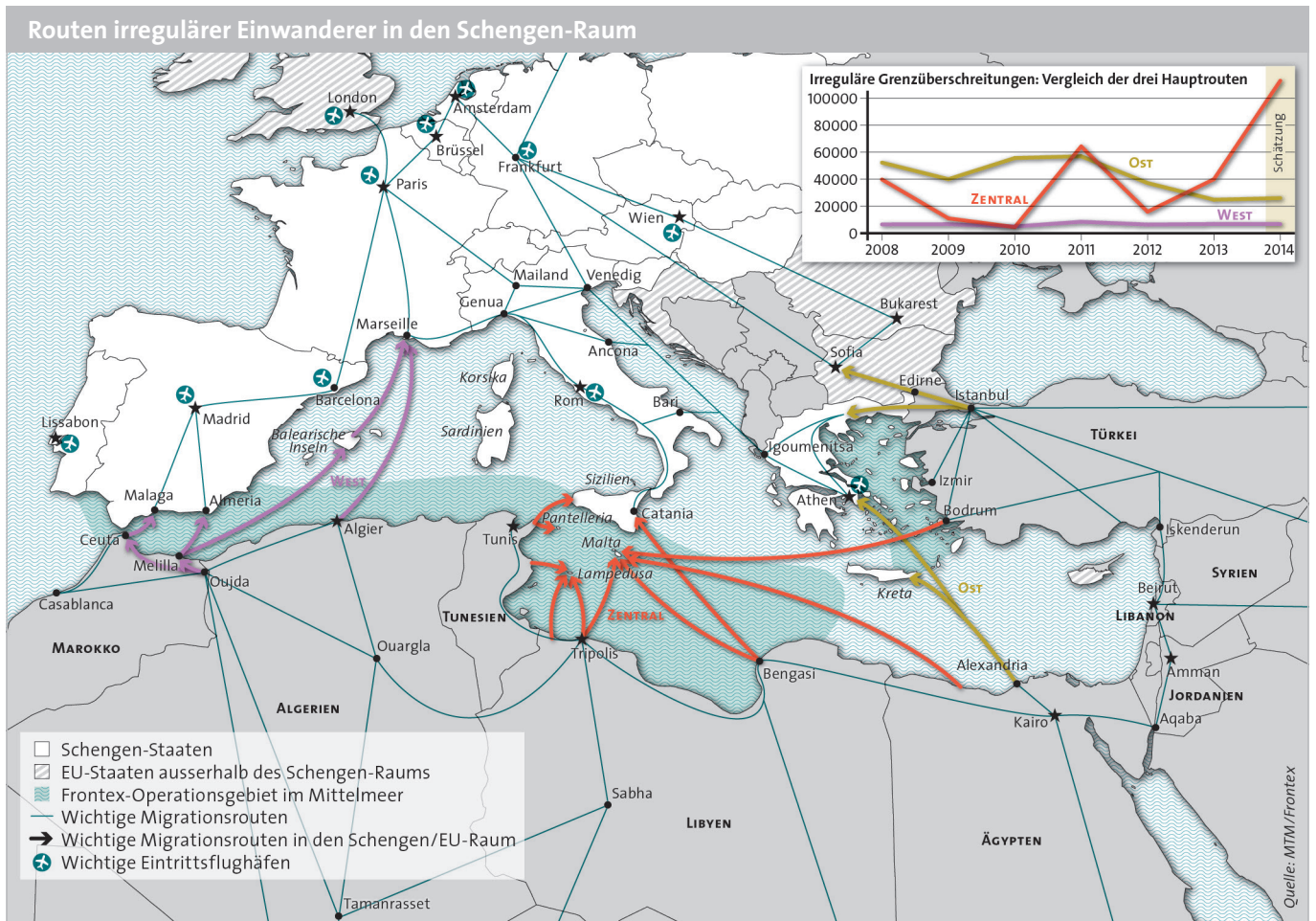
Schlüsselbegriffe

Migration beinhaltet die Wanderung einer Person oder einer Gruppe von Personen, entweder über eine internationale Grenze, oder in einem Staat. Der Begriff umfasst jede Art von Wanderung, unabhängig von ihrer Dauer, Zusammensetzung sowie auch ihren Ursachen.

Irreguläre Migration meint die Wanderung von Personen, die ausserhalb der regulatorischen Normen der Ursprung-, Transit- und Aufnahmeländer stattfindet. Aus Sicht der Zielländer handelt es sich um Einreise, Aufenthalt oder Arbeit im Land ohne erforderliche Genehmigung oder Einhaltung der Einreisebestimmungen.

Asylsuchende sind Personen, die Asyl oder Flüchtlingsstatus beantragt haben, aber noch keine endgültige Entscheidung nach internationalem Recht und nationalen Richtlinien erhalten haben.

Flüchtling bezieht sich auf eine Person die aus ihrem Heimatland flüchtet, da sie sich wohlbegründet vor einer Verfolgung aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Richtung fürchtet, so dass die Person nicht in der Lage ist, den Schutz dieses Landes zu beanspruchen.



men kann. Anfang 2011 gewährte Italien etwa 30'000 Migranten aus Tunesien vorübergehenden Schutz und Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums, was Frankreich dazu veranlasste, für kurze Zeit wieder Kontrollen an der französisch-italienischen Grenze durchzuführen. Dieser Vorfall zog eine Änderung des Schengener Grenzkodex nach sich: Erreicht die Zahl von Drittstaatsangehörigen, die über die EU-Aussengrenzen nach Europa gelangen, einen kritischen Wert, oder können Schengen-Staaten den Schutz der Aussengränze nicht dauerhaft gewährleisten, so kann die Kontrolle gewisser Binnengrenzen wieder eingeführt werden. Da in einigen der Dublin-Staaten, vorrangig in Griechenland, wiederholt Recht und Würde von Asylbewerbern verletzt wurden, ist eine Debatte über eine Änderung des Dubliner Übereinkommens entbrannt. Es soll geregelt werden, welcher Staat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist, wenn es zu einer befristeten Aussetzung des Transfers von Asylantragstellern in Staaten mit mangelhaftem Asylsystem kommt.

Darüber hinaus wurden Massnahmen ergriffen, mit denen die Aussengrenzen ausgedehnt und die Grenzverwaltung ausgelagert werden soll. 2011 wurde das Schengen-Visainformationssystem (VIS) auf die Konsulate der Schengen-Staaten in Algerien, Ägypten, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien ausgeweitet. Der neue Ansatz der EU für die südliche Nachbarschaft sieht zudem Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten vor, zu denen Rückübernahmeabkommen mit der EU ebenso gehören wie die Zusammenarbeit mit Frontex und die Aufstockung der Kapazitäten im Bereich der Grenzverwaltung. Im Gegenzug gewährt die EU Visaerleichterungsabkommen und Finanzhilfen für den Kapazitätsaufbau. Bis heute hat die EU eine Mobilitätspartnerschaft mit Marokko abgeschlossen und steht in Verhandlungen mit Tunesien. Ferner hat sie im Dezember 2013 nach zehnjährigen Verhandlungen ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei abgeschlossen. Auch dieses ist mit Gesprächen über Visaerleichterungen verknüpft.

Bedeutung für die Schweiz

Seit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit Schengen und Dublin im Jahr 2005 ist die Schweiz in die Verwaltung der EU-Aussengrenzen involviert und beteiligt sich an Frontex-Operationen. 2011 wurden Schweizer Grenzwachter im Rahmen der Operation «Hermes» nach Süditalien entsandt, um vor Ort gefälschte Dokumente sicherzustellen, Fahrzeuge zu durchsuchen und Migranten zu vernehmen, um so Erkenntnisse über Transitrouten und Schleuser zu gewinnen. Seit 2013 werden Schweizer Grenzschutzbeamte zudem im Rahmen der Operation «Poseidon» in der Evros-Region in Griechenland und im Rahmen der Operation «Minerva» an der Südküste Spaniens eingesetzt. Im August 2014 richtete der Bund ausserdem eine Task Force zur Migration im Mittelmeer ein.

Aufgrund der Änderung des Schengener Grenzkodex könnte die Schweiz wieder temporär Kontrollen an den Binnengrenzen einführen, sollte es zu einem starken Zustrom von Migranten über die Aussen-

grenzen der EU kommen. Eine Änderung der Dublin-Verordnung im Sinne eines befristeten Aussetzens des Transfers von Asylbewerbern hätte jedoch wesentliche Nachteile für die Schweiz. Die Schweiz führt mehr Asylbewerber zurück in Dublin-Staaten als umgekehrt (Stand 2013: 4165 Transfers in Dublin-Staaten im Vergleich zu 751 Transfers in die Schweiz). Dennoch ist die Schweiz offen für Gespräche über eine Entwicklung des Dubliner Übereinkommens und einer besseren Aufgabenverteilung unter den Dublin-Staaten. Auf bilateraler Ebene teilt die Schweiz bewährte Methoden im Asylbereich mit Griechenland.

Ebenso wie die EU erwägt auch die Schweiz, die irreguläre Migration über die physischen Grenzen des Landes hinaus zu bekämpfen und hat zu diesem Zweck «Migrationspartnerschaften» zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung abgeschlossen. Im Gegenzug gewährt die Schweiz Visaerleichterungen und Kapazitätsbildungshilfe. Bisher wurden Migrationspartnerschaften mit Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kosovo und Nigeria abgeschlossen. Im Rahmen des 2011 aufgelegten Schweizer Nordafrika-Programms ist die Schweiz auch eine Migrationspartnerschaft mit Tunesien eingegangen. Dieses wird ergänzt durch eine Reihe von Unterstützungsprojekten, darunter solche zur Stärkung der tunesischen Grenzbehörden. Dabei stehen die internationalen Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen sowie der Schutz und die Rückkehr von Migranten nach Tunesien im Zentrum.

Perspektiven

Der Migrationsdruck, welcher von der südlichen Nachbarschaft Europas ausgeht, wird wohl eine Verbesserung des Grenzverwaltungssystems nach sich ziehen, nicht aber eine Überarbeitung des Systems bringen. Neue Technologien spielen dabei eine entscheidende Rolle. Es ist zu erwarten, dass 2020 «intelligente Grenzen» in Betrieb genommen werden, welche die Aufenthaltsdauer von Drittstaatsangehörigen berechnen und nationale Behörden automatisch über den Ablauf der Frist informieren. Während der Einführungsphase

werden zunächst nur die Ein- und Ausreisdaten erfasst. Drei Jahre nach Aufnahme des Betriebs werden auch die Fingerabdrücke gespeichert. Zur Verbesserung der Lagererkennung erwägt Frontex zudem den Einsatz unterschiedlichster Technologien, darunter ferngelenkte Luftfahrzeuge.

Ferner soll die Solidarität unter den Schengen-Staaten gestärkt werden. Nachdem Italien damit gedroht hatte, die Operation «Mare Nostrum» zu beenden, sollte die EU ihre Unterstützung nicht erhöhen, wurde die neue Mission «Triton» ins Leben gerufen. «Triton» vereint die Operationen «Hermes» und «Aeneas» und soll im Herbst als Ergänzung zu «Mare Nostrum» starten und diese im November in kleinerem Rahmen ersetzen. Im Zuge der Weiterentwicklung von Frontex könnte es zur Schaffung eines europäischen Grenzschutzsystems kommen, über das Experten an besonders brenzlige Stellen der Aussenstellen entsendet werden können. Der Bedarf nach einer einheitlichen Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen

Ein befristetes Aussetzen des Transfers von Asylbewerbern hätte wesentliche Nachteile für die Schweiz.

Asylsystems wird zudem eine Aufwertung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) erfordern.

In der Summe könnten die Massnahmen die Mängel in der Grenzverwaltung beheben, sie könnten aber ebenso gut zu einer Verlagerung der Transitrouten und einer weiteren Professionalisierung der Schleusermethoden führen. Die Ursachen für die irreguläre Einwanderung, wie etwa der Mangel an legalen Einwanderungsmöglichkeiten, bleiben bei dieser Betrachtung aussen vor. Die Migrationspartnerschaften der EU sind ein Schritt in die richtige Richtung, dennoch liegt der Fokus auf befristeten Aufenthaltsrechten und nicht auf langfristigen Lösungen der legalen Zuwanderung. Darüber hinaus ist das befristete Aufenthaltsrecht an Bedingungen geknüpft und abhängig von der freiwilligen Selbstverpflichtung einzelner Mitglied-

staaten. Langfristig verhindern derart unverbindliche Abkommen die Schaffung kohärenter Ansätze zur Bekämpfung der irregulären Migration auf EU-Ebene.

Zudem gehen Mobilitätspartnerschaften mit vielen Problemen einher: Bei der Rückübernahme müssen die Rechte der Antragsteller in den Drittländern gewahrt werden. Über die Umsetzung dieser Forderung sind bereits zahlreiche Diskussionen entbrannt. Einer der Vorschläge sieht vor, dass die Nicht-EU-Unterzeichnerstaaten der Rückübernahmeabkommen die Bestimmungen internationaler Übereinkommen einhalten und Monitoringmechanismen in den Rückkehrländern einrichten. Parallel dazu versucht die EU mithilfe von regionalen Schutzprogrammen den Kapazitätsaufbau in den Herkunftsländern zu fördern.

Die künftige Entwicklung der Verwaltung der EU-Aussengrenzen wird eine grössere Beteiligung der Schweiz an Frontex-Operationen erfordern. 2011 wurden 24 Schweizer Experten insgesamt 800 Tage lang nach Italien, Griechenland, Bulgarien, Slowenien und Spanien entsandt; im Jahr 2012 waren es 39 Experten und 1146 Tage. Im Juni 2014 hat die Schweiz ein Kooperationsabkommen mit der EU unterzeichnet, das eine stärkere Beteiligung der Schweiz an den Aktivitäten der EASO vorsieht. Die Frage nach der Einhaltung der Menschenrechte, die unweigerlich mit der Auslagerung der Grenzverwaltung an Drittstaaten verbunden ist, ist auch für die Schweiz von zentraler Bedeutung.

Auch wenn sicherheitspolitische Themen wie die Ukraine-Krise und der Islamische Staat derzeit dominieren, bleibt irreguläre Einwanderung nach Europa ein zentrales Anliegen für die Schweiz und Europa.

Alexandre Lusenti ist Student des Master-Programms «International Affairs and Governance» an der Universität St. Gallen (HSG). Im Sommer 2014 absolvierte er ein Praktikum im Think-Tank des Center for Security Studies (CSS).

Dr. Lisa Watanabe ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und Mitglied des Think-Tank-Teams «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit».

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Imke Trainer; Lektorat: Tashi Dolma Hinz
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Die Nato nach Wales: Wie weiter mit Russland? Nr. 161
Separatismus in der EU Nr. 160
Die EU-Politik zur Sicherung der Gasversorgung Nr. 159
Ägypten ein Jahr nach dem Putsch gegen Mursi Nr. 158
Indonesien: Herausforderungen für die neue Regierung Nr. 157
China im Indischen Ozean: Wirtschafts- und Militärmacht Nr. 156