



universität  
wien

# Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Festung“ oder „Zivilmacht“?

Die Politik der EU gegenüber der südlichen  
Mittelmeerregion zwischen Abgrenzung und Integration

Verfasser

Benedikt Springer

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil)

Wien, im Juni 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:  
Studienrichtung lt. Studienblatt:  
Betreuer:

A 300  
Politikwissenschaft  
Univ.-Doz. Dr. Paul Luif



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>7</b>
1.1 PROBLEMSKIZZE .....	7
1.2 FORSCHUNGSFRAGEN .....	9
1.3 STRUKTUR UND METHODEN .....	10
<b>2. EU als „Festung“? .....</b>	<b>15</b>
2.1 BEGRIFFSBESTIMMUNG: „FESTUNG EUROPA“ .....	15
2.2 DIE ENTWICKLUNG DER ASYL-, GRENZSCHUTZ- UND MIGRATIONS POLITIK DER EU .....	20
2.2.1 Erste Schritte: Von TREVI zum Vertrag von Maastricht .....	21
2.2.2 Beginnende Vergemeinschaftung: Das Mandat von Amsterdam und Tampere ...	25
2.2.3 Die „Zweite Phase“: Das Haager Programm .....	32
2.2.4 Ausblick: Stockholmer Programm und Vertrag von Lissabon .....	35
2.3 ERKLÄRUNGSANSÄTZE .....	37
2.3.1 Integrationstheorie: Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus .....	38
2.3.2 <i>Externalisation</i> und <i>Securitisation</i> .....	46
<b>3. Politik der Abgrenzung gegenüber der Mittelmeerregion .....</b>	<b>54</b>
3.1 IRREGULÄRE MIGRATION UND SICHERHEIT IM MITTELMEERRAUM .....	54
3.1.1 Ausmaße und Routen der irregulären Migration im Mittelmeerraum .....	54
3.1.2 Die Sicherheit der EU und die Mittelmeerregion .....	63
3.2 DIE GEMEINSCHAFTSAGENTUR FRONTEX .....	65
3.2.1 Entstehungskontext .....	66
3.2.2 Aufgaben, Entwicklung und Organisationsstruktur .....	69
3.2.3 Aktivitäten im Mittelmeerraum .....	77
3.2.4 Kritik und Ausblick .....	83
3.3 WEITERE ANSÄTZE DER MIGRATIONS KONTROLLE .....	89
3.3.1 Rückübernahmeabkommen .....	89
3.3.2 Datenbanken und Informationssysteme .....	91
<b>4. EU als „Zivilmacht“? .....</b>	<b>96</b>
4.1 BEGRIFFSBESTIMMUNG: <i>CIVILIAN</i> ODER <i>NORMATIVE POWER</i> ? .....	96
4.2 DIE „ZIVILE IDENTITÄT“ DER EU .....	99
4.2.1 Theoretischer Hintergrund: Konstruktivismus .....	99
4.2.2 Begründung des Zivilmachtkonzepts .....	102
4.2.3 Kritik .....	107
<b>5. Politik zur Integration der Mittelmeerregion .....</b>	<b>113</b>
5.1 EURO-MEDITERRANE BEZIEHUNGEN IM RAHMEN DES BARCELONA-PROZESSES .....	114
5.1.1 Aufbau und Instrumente des Barcelona-Prozesses .....	116
5.1.2 Effektivität und Probleme des Barcelona-Prozesses: eine Bilanz .....	127
5.1.3 Vom Barcleona-Prozess zur „Union für das Mittelmeer“ .....	142

5.2 EURO-MEDITERRANE BEZIEHUNGEN IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN NACHBARSCHAFTSPOLITIK.....	148
5.2.1 Entwicklung und Grundzüge der ENP.....	148
5.2.2 Die ENP in der südlichen Mittelmeerregion.....	153
<b>6. Fazit.....</b>	<b>159</b>
<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>166</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>186</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt
AHDR	Arab Human Development Report
AMU	Arabische Maghreb Union
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BMI	Bundesministerium für Inneres
BNE	Bruttonationaleinkommen
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CARIM	Consortium of Applied Research on International Migration
CCC	Common Core Curriculum
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
CIREFI	Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration
CRATE	Central Record of Available Technical Equipment
Ders.	Derselbige
Dies.	Dieselbige/n
ebd.	Ebenda
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDA	European Defense Agency
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaften bzw. Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EMAA	Euro-mediterranes Assoziierungsabkommen
EMP	Euro-mediterrane Partnerschaft
EMPA	Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EP	Europäisches Parlament
EPN	European Patrols Network
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESA	European Space Agency

ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (seit 2009 GSVP, siehe unten)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURODAC	European Dactylographic System
EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Study Commission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FEMIP	Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership
FEMISE	Forum Euroméditerranéen des Instituts Sciences Économiques
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (vormals ESVP)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
Hg.	Herausgeber/Herausgeberin
HLWG	High Level Working Group on Asylum and Migration
IBM	Integrated Border Management
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IOM	International Organization for Migration
KKP	Kaufkraftparitäten
MEDA	Mésures d'accompagnement financières et techniques
Mio.	Million/en
Mrd.	Milliarde/n
NGO	Non-Governmental Organisation/s
NIP	National Indicative Programme
NPO	Non-Profit-Organisation/s
Nr.	Nummer
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RABITs	Rapid Border Intervention Teams
RAU	Risk Analysis Unit
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RL	Richtlinie
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum

SIS	Schengener Informationssystem
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
SMAP	Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme
sog.	sogenannte/r, sogenanntes
TREVI	Terrorisme, Extrémisme et Violence Internationale
u.a.	unter anderen/unter anderem
v.	vom
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
UMed	Union für das Mittelmeer
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VIS	Visainformationssystem
WEU	Westeuropäische Union
WGI	Worldwide Governance Indicators
z.B.	zum Beispiel
zit. in	zitiert in
ZJI	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres

## Abstract

This thesis discusses the multilayered EU policy towards the southern Mediterranean region. Precisely, it focuses on two diverging aspects: On the one hand, referring to the strengthening of the external borders and enhanced migration control, the European Union has been named a “fortress”. On the other hand, due to its aim to establish close ties with its neighbours based on mutually shared norms and values, a debate on the EU as “civilian power” evolved. Based upon an analysis of these conflicting terms and their underlying objects and theoretical assumptions, the corresponding EU policies towards the southern Mediterranean region are scrutinised. These are, on the one hand, the integrated border management by the Frontex agency, as well as readmission agreements and databases and information systems for migration control, and, on the other hand, the “Barcelona Process” and its re-launch the “Union for the Mediterranean”, as well as the European Neighbourhood Policy. The thesis shows that the former, representing a restrictive approach, have developed quite dynamically, while the latter, built upon a more comprehensive approach, have so far widely failed to meet their ambitious goals. Hence, it is concluded that EU policies towards the Mediterranean are not entirely coherent, oscillating between demarcation and integration.

Die vorliegende Arbeit betrachtet die vielschichtige Politik der Europäischen Union gegenüber der südlichen Mittelmeerregion. Der Fokus liegt hierbei auf zwei divergierenden Aspekten: Einerseits wurde die EU, aufgrund des Versuches, ihre Außengrenzen und die Kontrolle von Migration zu stärken, als „Festung“ bezeichnet. Andererseits ist, in Folge des Bemühens um die Entwicklung enger Beziehungen mit den Nachbarstaaten, welche auf geteilten Normen und Werten basieren sollen, eine Debatte über die EU als „Zivilmacht“ entstanden. Auf der Basis einer Analyse dieser Bezeichnungen und der ihnen zugrunde liegenden Gegenstände und theoretischen Annahmen werden die entsprechenden Politikansätze der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion untersucht. Diese umfassen einerseits das integrierte Grenzmanagement durch die Frontex-Agentur, sowie Rückübernahmeabkommen und Datenbanken und Informationssysteme zur Migrationskontrolle, andererseits den „Barcelona-Prozess“, dessen Reform durch die „Union für das Mittelmeer“ und die Europäische Nachbarschaftspolitik. Es wird gezeigt, dass es sich bei ersteren um restriktive Ansätze handelt, welche sich relativ dynamisch entwickelt haben, während zweitere auf einem umfassenderen Ansatz beruhen, aber die ambitionierten Ziele bisher nicht erreichen konnten. Die Politiken der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion sind daher nicht vollständig kohärent und bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Abgrenzung und Integration.



# 1. Einleitung

## 1.1 Problemskizze

Die südliche Mittelmeerregion ist in den vergangenen Jahren im Kontext der Migration über das Mittelmeer in die EU zunehmend in den Fokus der massenmedialen Aufmerksamkeit gerückt. Immer öfter wird von Versuchen berichtet, in überfüllten und oft hochseeuntauglichen Booten das Mittelmeer zu überqueren und in einen Mitgliedstaat der EU zu gelangen, sowie von menschlichen Tragödien als Folge des Scheiterns solcher Versuche. Diese Berichte und insbesondere die entsprechenden Bilder, welche die Situation der „Bootsflüchtlinge“ dokumentieren, haben viel Aufsehen erregt und zu plakativen Bezeichnungen des Mittelmeeres, welches als einer der Brennpunkte der Migration in die EU wahrgenommen wird, als „Massengrab“ oder „Meeresfriedhof“ geführt.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang ist es zu einer Intensivierung der Debatte über Außengrenzen, Sicherheit und Migration in der EU gekommen. Innerhalb dieser wird – v.a. von JournalistInnen, aber auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung – häufig auch die Metapher von der „Festung Europa“ verwendet, mit welcher das skizzierte Phänomen in zugespitzter Weise mit Hilfe eines Begriffes bildlich beschrieben werden soll.

Die Bezeichnung „Festung Europa“ spielt daher im Allgemeinen auf eine postulierte Abgrenzung der EU im Sinne eines stärkeren Außengrenzschutzes gegenüber anderen Staaten und Regionen, wie insbesondere den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in der benachbarten Mittelmeerregion, durch zunehmend restriktive Politiken an. Als Beispiele für diese Ansätze, welche für den Mittelmeerraum besonders relevant sind, können etwa der Aufbau verschiedener Datenbanken zur Migrationskontrolle, bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und einzelnen südlichen Mittelmeeranrainerstaaten oder die Einsätze der 2004 gegründeten und seit 2005 operierenden EU-Grenzschutzagentur Frontex, welche sich bisher schwerpunktmäßig auf das Mittelmeer konzentrierten, angeführt werden. Diese Ansätze zielen auf Kontrolle und Eindämmung aktueller Migrationsströme ab und werden als Indikatoren für eine Politik der zunehmenden Abgrenzung der EU gegenüber der Mittelmeerregion interpretiert.

Parallel zu der Auseinandersetzung mit restriktiven Politikansätzen der EU und der Bezeichnung als „Festung“ verläuft eine inhaltlich konträre Debatte, welche ebenfalls die Rolle der EU in ihren Beziehungen mit anderen Staaten und Weltregionen in den Blick

---

<sup>1</sup> vgl. z.B. EU baut Dämme gegen Flüchtlingsflut, in: Der Standard, 7. Juli 2008; Das Ende aller Hoffnungen, in: Süddeutsche Zeitung, 1. April 2009; Milborn 2009, 39.

nimmt, jedoch von der EU als „Zivilmacht“ spricht. In der massenmedialen Öffentlichkeit wird diese Debatte zwar relativ weniger wahrgenommen, da sie gegenüber den oft erschreckenden Meldungen und Bildern in den Hintergrund tritt, allerdings wird sie im wissenschaftlichen Bereich in den letzten Jahren mit hoher Intensität geführt. Die EU wird in diesem Rahmen mit Begriffen wie „Zivilmacht“, „normative power“ oder „force for good“ bezeichnet, um den ihr zugeschriebenen Charakter eines internationalen Akteurs zu beschreiben, welcher sich in seinen Außenbeziehungen durch den Einsatz für Werte wie Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder die Achtung der Menschenrechte auszeichnen würde und zur Durchsetzung vorwiegend auf zivile Instrumente wie Diplomatie und Verhandlung, wirtschaftliche Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit (EZA) oder den Transfer von Normen zurückgreift (vgl. Barbé/Johansson-Nogués 2008, Manners 2002, Sjursen 2006a).

Auch und gerade in ihren Beziehungen mit den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in ihrer Nachbarschaft versucht die EU als eine solche „Zivilmacht“ aufzutreten mit dem Ziel Frieden, Wohlstand und politische Stabilität in der Region zu fördern. Angesichts der Interdependenz auf Grund der Transnationalisierung von Problemlagen wie dem starken Wohlstandsgefälle zwischen der EU und den Mittelmeeranrainerstaaten, regionalen Konflikten, dem Aufstieg von religiösen Fundamentalismus und Terrorismus, organisierter Kriminalität, Energiesicherheit oder Umweltbelastungen im Mittelmeer besteht dabei die Notwendigkeit eines partnerschaftlichen Ansatzes, da keine der beiden Seiten diese Probleme alleine lösen kann. Die Erkenntnis, dass es einer langfristigen und umfassenden Strategie für die Mittelmeerregion bedarf, welche die verschiedenen, aber wechselseitig voneinander abhängenden Herausforderungen miteinander verknüpft, lag auch der Etablierung der Euro-mediterranen Partnerschaft (EMP) im Jahre 1995 zugrunde (Telò 2007, 230). Die Intention der EMP, welche in der Folge – entsprechend des Konferenzortes, an dem diese durch die AußenministerInnen der involvierten Staaten gegründet wurde – auch „Barcelona-Prozess“ genannt wurde, bestand folglich in einer Kooperation der EU mit der südlichen Mittelmeerregion entlang eines holistischen und multilateralen Ansatzes. Der Barcelona-Prozess wird daher als ein praktisches Beispiel für das Konzept der EU als „Zivilmacht“ angesehen. Seit der Reform der EMP von 2008 wird diese als „Union für das Mittelmeer“ (UMed) bezeichnet. Als weiteres Beispiel für den zivilen Charakter der EU in ihren Beziehungen zur südlichen Mittelmeerregion wird auch die 2004 etablierte bilaterale Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) angeführt, durch welche Prosperität und Stabilität in den südlichen und östlichen Nachbarstaaten der EU mit Hilfe einer partnerschaftlichen Kooperation auf Basis geteilter Normen und Werte gefördert werden sollen.<sup>2</sup> Die Idee von

---

<sup>2</sup> vgl. [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm)

Barcelona-Prozess und ENP besteht folglich in einer zunehmenden Integration der südlichen Mittelmeerregion im Sinne einer möglichst engen Anbindung an die EU unterhalb des Niveaus der Mitgliedschaft.

Zusammen genommen scheint sich die Politik der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion in einem widersprüchlichen Spannungsfeld zwischen Integration und Abgrenzung zu bewegen.<sup>3</sup> Einerseits verfolgt die EU durch umfassende interregionale Kooperation eine inklusive Strategie, andererseits gibt es die Tendenz zu immer stärkeren Kontrollen der gemeinsamen Außengrenzen zur Eindämmung der Migrationsströme aus dem südlichen Mittelmeerraum in die EU. Dementsprechend haben sich auch die divergierenden Zuschreibungen von „Zivilmacht“ und „Festung“ entwickelt. Diese Widersprüche in den Betrachtungen der Politik der EU sollen in der vorliegenden Analyse beleuchtet werden.

## 1.2 Forschungsfragen

Vor dem Hintergrund der beiden Zuschreibungen als „Festung“ und „Zivilmacht“, besteht das Ziel der Arbeit darin, zu einer Einschätzung der Rolle der EU als Akteur in der südlichen Mittelmeerregion zu gelangen. Dies soll mit Hilfe eines Vergleiches der jeweils unterschiedlichen theoretisch-konzeptuellen Reflexionen, welche den beiden Debatten zugrunde liegen, und der entsprechenden Politiksätze gegenüber der südlichen Mittelmeerregion erreicht werden. Es ergeben sich daher folgende forschungsleitende Fragestellungen:

- Welche Annahmen und Forschungsobjekte stehen hinter den Bezeichnungen der EU als „Festung“ oder „Zivilmacht“ und welche dieser Zuschreibungen beschreibt die Rolle der EU im südlichen Mittelmeerraum angemessener?
- Welche Politikansätze verfolgt die EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion und welcher Logik folgen diese?
- Wie wirksam und kohärent sind diese Ansätze? Werden sie gleichgewichtig verfolgt oder gibt es dominierende Politiken?

---

<sup>3</sup> Als südliche Mittelmeerregion wird in der vorliegenden Arbeit jene Staatengruppe bezeichnet, welche sowohl in die Mittelmeerpolitik der EU im Rahmen der EMP bzw. UMed, als auch in die ENP integriert sind. Dazu zählen Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien und Tunesien. Diese Definition wird in Kapitel 5 näher erläutert.

Mit diesen Forschungsfragen wird ein sehr breites Spektrum an Politikfeldern eröffnet, da damit etwa Asyl- und Migrationspolitik, Außengrenzschutz, Sicherheitspolitik und außenpolitische Bereiche wie etwa Außenhandelsbeziehungen, EZA, Friedens- und Menschenrechtspolitik oder Demokratieförderung tangiert werden. Es wird daher in der vorliegenden Arbeit von der Politik – oder präziser von den Politiken bzw. *policies*<sup>4</sup> – der EU gegenüber der Mittelmeerregion gesprochen, um einerseits das politikfeldübergreifende Forschungsinteresse zum Ausdruck zu bringen und andererseits darauf hinzuweisen, dass es nicht nur eine „EU-Mittelmeerpolitik“ gibt, sondern verschiedene Ansätze in unterschiedlichen Politikfeldern, welche sich zum Teil auch widersprechen. Die Bezeichnung „EU-Mittelmeerpolitik“ rekurriert dagegen nur auf die euro-mediterranen Beziehungen im Rahmen des Barcelona-Prozesses bzw. der UMed. Angesichts des umfassenden Charakters in Folge der großen Bandbreite an Politikfeldern und der vielen unterschiedlichen Staaten kann es in diesem Kontext nicht um eine jeweils erschöpfende Analyse jedes einzelnen Bereiches oder der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und jedem einzelnen der involvierten Staaten gehen. Vielmehr gilt es, das skizzierte Spannungsverhältnis in den Bezeichnungen der EU am Beispiel repräsentativer und für die Mittelmeerregion relevanter Politikansätze herauszuarbeiten.

### 1.3 Struktur und Methoden

Die Struktur der Arbeit folgt dem skizzierten Kontrast zwischen der Zuschreibung der EU als „Festung“ und den entsprechenden Politiken aus dem Handlungsfeld Justiz und Inneres einerseits, und der Bezeichnung der EU als „Zivilmacht“ und den jeweiligen Ansätzen in den Außenbeziehungen andererseits. Daraus ergeben sich vier Kapitel, in denen die zugrunde liegenden Fragen behandelt werden sollen.

Im folgenden Kapitel wird zunächst der Begriff der EU als „Festung“ aufgegriffen und untersucht, in welchen Zusammenhang und mit welchen Bedeutungsgehalten dieser verwendet wird. Dafür werden verschiedene Quellen herangezogen, in denen der Begriff „Festung Europa“ verwendet wird. Dies sind einerseits Darstellungen mit journalistischem Hintergrund, andererseits wissenschaftliche Beiträge. Es wird gezeigt, dass es sich nicht um einen wissenschaftlichen Begriff, sondern im Wesentlichen um eine zugespitzte Metapher handelt, die in erster Linie in einem journalistischen Kontext zur Bezeichnung bestimmter Aspekte der Asyl-, Grenzschutz- und Migrationspolitik der EU verwendet wird. Dieser

---

<sup>4</sup> Der Begriff *policy* wird in dieser Arbeit in der Bedeutung von Politikbereich bzw. –feld verwendet. Hintergrund ist die Differenzierung des Politikbegriffes in der englischen Sprache, welche zwischen *polity* (Strukturen, Institutionen des politischen Systems, Verfassungen), *politics* (politische Auseinandersetzungen, Verhandlungsprozesse, Taktik) und *policy* (inhaltliche Komponente) unterscheidet.

Analysegegenstand wird in den weiteren Schritten zuerst in seiner Entwicklung näher beleuchtet, um zu einem Verständnis zu gelangen, worauf sich die Bezeichnung der EU als „Festung“ genau bezieht. Hierbei wird als Primärliteratur auf offizielle Dokumente der EU wie Kommissionsmitteilungen, Programme des Rates, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und Verordnungen, und als Sekundärliteratur auf akademische Quellen wie Beiträge in Sammelwerken und politikwissenschaftlichen Zeitschriften zurückgegriffen. Die beobachteten Phänomene werden daran anschließend in einen theoretischen Rahmen gestellt. Hierbei wird zur Klärung der Frage, weshalb es in den zuvor diskutierten Politikfeldern überhaupt einen Integrationsprozess auf EU-Ebene gibt auf Theorien der europäischen Integration zurückgegriffen und die beiden Konzepte *Externalisation* und *Securitisation* werden herangezogen, um zu versuchen, die spezifische inhaltliche Ausgestaltung dieser Politiken zu erklären. Diese Ausführungen basieren auf wissenschaftlicher Literatur wie integrationstheoretischen Einführungstexten aus Sammelbänden und theoretisch-konzeptuell orientierten Artikeln aus wissenschaftlichen Zeitschriften.

Daran anknüpfend werden in Kapitel 3 Ansätze dargestellt, welche die EU im Rahmen ihrer Asyl-, Grenzschutz- und Migrationspolitik gegenüber der südlichen Mittelmeerregion verfolgt und die dazu dienen, sichere Außengrenzen im Mittelmeerraum zu realisieren und irreguläre Migration zu kontrollieren. Um die Herausforderungen einschätzen zu können, auf welche die EU mit diesen Ansätzen reagiert, werden zunächst die Ausmaße der irregulären Migration und Fragen der Sicherheit im Mittelmeerraum diskutiert. Die zugrunde liegenden Angaben zu Ausmaßen und Trends sind den dazu verfügbaren Quellen wie offiziellen EU-Dokumenten und sich damit beschäftigten Organisationen und Forschungseinrichtungen entnommen. Der Schwerpunkt der Analyse der, als „Politik der Abgrenzung“ bezeichneten, Ansätze in Kapitel 3 liegt auf der Gemeinschaftsagentur Frontex. Es werden Entstehungskontext, Aufgaben, Entwicklung und Organisationsstruktur der Agentur der EU für den Außengrenzschutz untersucht und argumentiert, dass sich diese in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt hat. Anschließend werden die Aktivitäten im Mittelmeerraum analysiert, welchem im Rahmen von Frontex bisher besondere Aufmerksamkeit zukam. In einem weiteren Schritt wird die Arbeit der Agentur kritisch betrachtet. Es wird auf Grenzen und Probleme hingewiesen und ein Ausblick auf Entwicklungen der näheren Zukunft geboten. Die Analyse zu Frontex stützt sich dabei auf vielfältige Quellen. Als Primärquellen werden etwa offizielle Quellen der EU und der Agentur, Presseartikel und Veröffentlichungen von Organisationen oder Einzelpersonen, die kritische Perspektiven vertreten, verwendet. Um die Arbeit von Frontex besser einschätzen zu können wurden auch zwei Interviews mit beteiligten Personen durchgeführt. Zur Illustration wird auf

quantitative Angaben etwa zu Budget und Personal zurückgegriffen. Da es sich beim gemeinsamen Grenzmanagement der EU im Rahmen von Frontex um eine sehr junge Entwicklung handelt, gibt es noch relativ wenige Beiträge von BeobachterInnen mit wissenschaftlichem Hintergrund. Die Tendenz ist hierbei jedoch ansteigend. Entsprechende Veröffentlichungen, wie Beiträge in wissenschaftlichen Zeitschriften oder Studien und Diskussionspapiere von Forschungsinstitutionen, werden als Sekundärmaterial für die Analyse verwendet. Schließlich werden in Kapitel 3 Rückübernahmeabkommen und verschiedene Datenbanken und Informationssysteme als weitere Ansätze zur Migrationskontrolle mit Bezug auf die südliche Mittelmeerregion dargestellt.

Kapitel 4 setzt sich mit dem Konzept der EU als „Zivilmacht“ auseinander. In einer Begriffsbestimmung werden die verschiedenen, in ihrer Bedeutung relativ ähnlichen Begriffe analysiert, die sich in den letzten Jahren in der wissenschaftlichen Debatte herausgebildet haben und es wird gezeigt, worauf diese im Wesentlichen abzielen. Als theoretischen Bezugspunkt teilen die meisten Beiträge einen Ansatz der Theorien der internationalen Beziehungen, den Konstruktivismus, welcher in Grundzügen als Hintergrund dargestellt wird. Dies basiert auf Referenzwerken und Beiträgen zentraler AutorInnen dieser theoretischen Schule und Grundlagentexten in wissenschaftlichen Publikationen aus dem Bereich der internationalen Politik. Daran anknüpfend werden die verschiedenen Argumente beleuchtet, welche von den entsprechenden AutorInnen formuliert werden, um die „zivile Identität“ der EU zu begründen, um diese im Anschluss anhand von Gegenargumenten kritisch einzuschätzen. Diesen Abschnitten des Kapitels liegen Beiträge zur wissenschaftlichen Debatte über die EU und das Zivilmächtskonzept zugrunde, welche in den letzten Jahren vorwiegend in englischsprachigen wissenschaftlichen Zeitschriften aus den Bereichen internationale Beziehungen und europäische Politik geführt wurde.

Vor dem Hintergrund dieser theoretisch-konzeptuellen Grundlagen werden in Kapitel 5 schließlich entsprechende, als „Politik der Integration“ bezeichnete, Ansätze erforscht, mit denen die EU versucht, die südliche Mittelmeerregion in umfassender Weise möglichst weitgehend zu integrieren. Als erste und älteste dieser Politiken wird der Barcelona-Prozess detailliert analysiert, um die zugrunde liegende Idee zu demonstrieren, ehe im folgenden Abschnitt seine Effektivität und diversen Probleme diskutiert werden. Es wird dabei argumentiert, dass sich der Barcelona-Prozess bisher nur beschränkt als wirksam erwiesen hat. Der Barcelona-Prozess wurde daher in der Folge durch die neue UMed reformiert, welche in einem weiteren Schritt beleuchtet wird. Schließlich wird mit der ENP ein weiterer neuerer Ansatz untersucht, der ebenso die Intention einer Integration der Staaten der südlichen Mittelmeerregion verfolgt. Es erfolgt eine Auseinandersetzung mit Grundzügen

der ENP, wobei auf deren Probleme verwiesen wird, und daran anschließend mit der bisherigen Anwendung gegenüber den Mittelmeerpartnern. Die Ausführungen stützen sich auf empirisches Primärmaterial aus offiziellen Quellen wie z.B. Deklarationen, Reden, Kommissionsmitteilungen, regionale Strategiepapiere, Länderberichte oder die bilateralen Assoziierungsabkommen und Aktionspläne. Aus diesen werden auch quantitative Angaben zur Ausstattung der Politiken mit finanziellen Mitteln entnommen. Bei der Einschätzung der Effektivität des Barcelona-Prozesses wird auf verschiedene Indikatoren zur Bestimmung der demokratischen Entwicklung und Statistiken zum Außenhandel der EU und der Staaten der südlichen Mittelmeerregion zurückgegriffen. Erstere werden aus verschiedenen Messungen von Organisationen entnommen, zweitere aus den umfassenden Publikationen von Eurostat zu euro-mediterranen Statistiken. Diese quantitativen Daten werden in mehreren Abbildungen auch graphisch ansprechend dargestellt. Zur Interpretation der betrachteten Politiken wird auch auf wissenschaftliche Sekundärliteratur aus Quellen wie Artikel in wissenschaftlichen Zeitschriften, Diskussionspapiere oder Hintergrundanalysen zurückgegriffen.

In einem abschließenden Fazit werden die wichtigsten Ergebnisse der Analyse der beiden Aspekte der Politik der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion vergleichend gegenübergestellt. In Antwort auf die aufgestellten Forschungsfragen können drei Thesen formuliert werden.

Die erwähnten Quellen, die den einzelnen Kapiteln zugrunde liegen, verweisen bereits auf die Anwendung verschiedener quantitativer und qualitativer Methoden. Quantitative Methoden spielen in der Arbeit insgesamt nur eine kleine Rolle. Neben Angaben von bestimmten Zahlen zur Illustration dienen sie v.a. zur Analyse der Effektivität der Politiken der EU zur Integration der südlichen Mittelmeerregion. Hierbei werden zum einen Daten von Forschungsinstitutionen und internationalen Organisationen zur Messung der politischen Situation in den behandelten Staaten ausgewertet und graphisch dargestellt, zum anderen Wohlstandsindikatoren und Handelsstatistiken, insbesondere von Eurostat.

Die vorwiegend in der Arbeit angewandte Methode besteht in einer qualitativen Inhaltsanalyse aus Primär- und Sekundärquellen. Zu den Primärquellen zählen in erster Linie offizielle Quellen von EU-Institutionen, wie Kommissionsmitteilungen, Dokumente der Rechtssetzung, Internetseiten, Programme, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Strategiepapiere, von Frontex, wie z.B. Arbeitsprogramme, die Internetseite der Agentur, Pressemitteilungen und Tätigkeitsberichte, und Dokumente der EMP, UMed und ENP, wie etwa Arbeitsprogramme, bilaterale Abkommen und Aktionspläne oder grundlegende

Deklarationen. Aus diesen umfangreichen Quellen sollen die Inhalte und der intendierte Ansatz der Akteure in den unterschiedlichen Politikfeldern destilliert werden. Im Falle der Analyse von Frontex wurden zusätzlich zwei qualitative Interviews mit, in die Arbeit der Agentur involvierten, Personen geführt, welche sich beide als besonders hilfreich erwiesen haben. Da sich die Arbeit mit sehr aktuellen Fragen auseinandersetzt, dienen auch einige Presseartikel aus zwei deutschsprachigen Qualitätszeitungen als Primärquellen für die Analyse der verschiedenen Politiken, wenn diese etwa Informationen zu aktuellen Ereignissen enthalten oder Interviews mit relevanten Akteuren bieten. Zum primären Material können auch einige wissenschaftliche Quellen gezählt werden. Dies ist dann der Fall, wenn in der entsprechenden Quelle bestimmte Begriffe, Konzepte oder Theorien entwickelt werden, die für die Analyse des konkreten Politikansatzes verwendet werden. Die verschiedenen Beiträge von PolitikwissenschaftlerInnen z.B. zur Debatte um die „zivile Identität“ der EU sind daher insofern Primärquellen, als dass die darin enthaltenen, von den AutorInnen angestellten theoretischen Reflexionen auf die beleuchteten Politikansätze bezogen werden.

Zu Sekundärquellen zählen jene Quellen, in denen sich andere AutorInnen mit jenen Politiken der EU auseinandersetzen, die auch im Rahmen dieser Arbeit beleuchtet werden. Hierbei handelt es sich um Beiträge mit wissenschaftlichem Hintergrund wie etwa Artikel aus wissenschaftlichen Zeitschriften, Diskussionspapiere, Kommentare zum aktuellen politischen Geschehen oder evaluierende Studien. Die Frage an diese verschiedenen Sekundärquellen besteht darin, wie sich die verschiedenen „ExpertInnen“ zu den entsprechenden Politiken der EU geäußert haben: Gibt es z.B. ähnliche Einschätzungen oder Argumente, die öfters genannt werden? Welche zentralen Kritikpunkte werden in den verschiedenen Quellen an die Politik der EU gerichtet? Es geht daher auch darum, ausgewählte Sekundärliteratur vergleichend zu evaluieren, um verschiedene und wiederkehrende Argumentationslinien zu identifizieren. Dieser methodische Ansatz ergibt sich auch daraus, dass keine Möglichkeit zu einer umfassenden empirischen Forschung vor Ort für die vorliegende Arbeit gegeben war. Anders formuliert wird mit diesem methodischen Ansatz die Rolle eines „Beobachters der Beobachter“ eingenommen.<sup>5</sup> Insgesamt soll die analysierte Sekundärliteratur zur Unterstützung der eigenen Analyse der Politiken der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion dienen.

---

<sup>5</sup> Mein Dank für diese treffende Formulierung gilt Prof. Dr. Kurt Tudyka.



## 2. EU als „Festung“?

### 2.1 Begriffsbestimmung: „Festung Europa“

Um zu einem präziseren Verständnis für das behandelte Problem zu gelangen, ist es in einem ersten Schritt notwendig, den Begriff der „Festung Europa“ näher zu bestimmen. Es soll daher im Folgenden zunächst analysiert werden, in welchem Kontext und mit welcher Bedeutung diese Bezeichnung vorwiegend verwendet wird und anschließend, wie in der akademischen Debatte damit umgegangen wird. Grundsätzlich wird mit dem Begriff „Festung“ in der Regel eine Konstruktion zur Befestigung bzw. Verteidigung bezeichnet. Festungen sind im alltäglichen Verständnis meist als mittelalterliche Verteidigungsanlagen bekannt, welche dazu dienten, den inneren Raum vor von außen kommenden Gefahren zu schützen. Diese Funktion der Abgrenzung von Innen und Außen ist auch das Kernelement der aktuellen Bezeichnung. Auf Grund der enthaltenen Anspielung auf Verteidigungsanlagen des Mittelalters muss der Begriff „Festung Europa“ als Metapher verstanden werden.

Petra Mayrhofer (2009) weist darauf hin, dass der Begriff „Festung Europa“ in der Vergangenheit teilweise im Nationalsozialismus als Metapher für die Abwehr der Achsenmächte gegen die Alliierten verwendet wurde, ehe er aufgrund des defensiven Bedeutungsgehaltes verboten wurde. Vor diesem Hintergrund ist bei der Verwendung der Festungsmetapher Vorsicht geboten. Die aktuelle Anwendung des Begriffes hat mit der damaligen inhaltlich jedoch nichts gemeinsam. In den vergangenen Jahren wurde der Begriff im Kontext der Einwanderung in die EU als sprachliches Bild bekannt. „Festung Europa“ fasst jene Motive mit einem Begriff, welche – wie einleitend angedeutet – derzeit immer wieder die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Dazu zählen etwa die Grenzanlagen der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla in Marokko, welche im September 2005 im Zuge massenhafter Versuche der Überquerung in den Fokus der medialen Berichterstattung gerieten, die Bilder von Menschen in überfüllten Booten („boat people“) vor den Küsten des europäischen Kontinents oder das Foto eines spanischen Pressefotographen, welches die Ankunft erschöpfter „Bootsflüchtlinge“ an einem von TouristInnen besuchten Strand auf Teneriffa dokumentiert (Mayrhofer 2009, Milborn 2009).

Die Festungsmetapher wird dementsprechend vorwiegend in journalistischen Darstellungen verwendet, welche von einer ständig restriktiveren Migrationspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten und von immer stärkeren Grenzschutz, sowie dessen zunehmender

räumlichen Ausbreitung berichten.<sup>6</sup> Im deutschen Sprachraum zählt dabei das Werk „Gestürmte Festung Europa. Einwanderung zwischen Stacheldraht und Ghetto“ der österreichischen Journalistin Corinna Milborn zu den detailliertesten Arbeiten zu diesem Thema. Zur Bedeutung des Begriffes „Festung Europa“ wird darin festgehalten:

„Europa ist dabei eine Festung gegen Einwanderung zu bauen. An den Außengrenzen werden die Zäune und Überwachungsanlagen verstärkt. Im Mittelmeer und auf dem Atlantik patrouilliert die Marine, um Flüchtlingsboote aufzuhalten. Im Inneren Europas werden Gesetze geschaffen, die Ausländer von der Gesellschaft immer weiter ausschließen, und die unsichtbaren Barrieren gegen Einwanderer und ihre Nachkommen verdichten sich“ (Milborn 2009, 6).

Dieselbe Bedeutung schreibt auch Andrew Geddes (2000, 6) dem Begriff „Festung Europa“ zu, deren postulierte Errichtung auf zwei Aspekte hinweise:

„[F]irst, tight restriction for those forms of immigration deemed to constitute a ‘threat’ in economic or ‘racial’ terms to EU member states; second, the social exclusion of settled immigrants. The fortress, therefore, tells us something about the external ramparts that keep undesirable immigrants out of the EU and something about internal societal processes of exclusion“.

Es wird demnach jeweils von einer Zweidimensionalität der Festungsmetapher ausgegangen. Der Begriff „Festung Europa“ definiert sich einerseits nach außen durch immer stärkere Kontrolle der Außengrenzen, um potentielle (irreguläre) MigrantInnen abzuwehren und andererseits nach innen durch die Entstehung innergesellschaftlicher Barrieren. Auf ähnliche Weise definiert auch Bruno Zandonella (2005) in einem Online-Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) den Begriff. „Festung Europa“ ist demnach ein „[h]äufig von Journalistinnen und Journalisten in kritischer Absicht gebrauchter Ausdruck, dem die Behauptung zugrunde liegt, die EU betreibe gegenüber Drittstaaten eine Politik der Abschottung insbesondere beim Asyl- und Einwanderungsrecht oder bei der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (Zandonella 2005). Aus diesen drei Begriffsbestimmungen können als zentrale Elemente also zwei Bedeutungsebenen, nämlich eine postulierte Abschottung der EU nach außen und innen identifiziert werden. Für die vorliegende Arbeit ist dabei die postulierte Abschottung nach außen gegenüber der südlichen Mittelmeerregion relevant.

---

<sup>6</sup> vgl. z.B. Europa, lieber allein zu Haus, in: Der Standard, 16. August 2008; Wiedemann 2009.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Begriff „Festung Europa“ in seiner aktuellen Verwendung eine zugespitzte Metapher darstellt, welche meist im journalistischen Kontext angewandt wird, um Kritik an der EU-Politik bei Asyl, Grenzen und Migration zum Ausdruck zu bringen. Auf Grund der angesprochenen Motive, welche mit dem Begriff in Verbindung stehen, wird zudem auch auf eine Emotionalisierung abgezielt. In akademischen Auseinandersetzungen wird der Begriff dagegen relativ selten eingesetzt bzw. angesichts des skizzierten Charakters nicht in unkritischer Weise. „Festung Europa“ ist kein wissenschaftlicher Begriff oder gar ein wissenschaftliches Konzept, um die damit angesprochenen Phänomene zu erklären. Dies zeigt sich daran, dass die Bezeichnung in wissenschaftlichen Darstellungen zwar auch vereinzelt zu finden ist, in diesen jedoch erstens meist unter Anführungszeichen gesetzt wird, um auf den Charakter als Metapher hinzuweisen und zweitens ohne eine für wissenschaftliche Begriffe oder Konzepte erforderliche Definition verwendet wird. So verwendet etwa Petra Bendel (2005, 23ff.) den Begriff „fortress europe“ für eine EU-Migrationspolitik mit Fokus auf an Sicherheit, Restriktion und Kontrolle orientierten Ansätzen, setzt ihn aber unter Abführungszeichen, um deutlich zu machen, dass es sich um eine Metapher handelt. In ähnlicher Weise spricht auch Henk Driessen (2007, 88) am Beispiel des Mittelmeers von „fortress europe“ als griffige Bezeichnung für eine Tendenz der Abgrenzung während der vergangenen Dekaden, durch welche das Mittelmeer – entgegen seiner historischen Brückenfunktion – zunehmend zu einer Barriere zwischen Spanien und Marokko bzw. der EU und den nordafrikanischen Anrainerstaaten werden würde. Auch Belachew Gebrewold (2007, 3f.) verwendet den Begriff unter Anführungszeichen und als Metapher für den restriktiven Charakter von Migrationspolitik und Grenzmanagement der EU gegenüber dem afrikanischen Kontinent, welcher etwa an Indikatoren wie der Verdopplung der Höhe der Grenzanlagen von Ceuta und Melilla unter Ko-finanzierung aus EU-Mitteln, Einsatz und Entwicklung neuer Technologien im Grenzschutz oder der Gründung der Frontex-Agentur und deren Einsätze zur Kontrolle der EU-Außengrenzen im Mittelmeer per Schiff und Helikopter festzumachen sei.

Mit der Angemessenheit der Festungsmetapher zur Beschreibung der Migrationspolitik der EU aus wissenschaftlicher Perspektive haben sich auch Henk van Houtum und Roos Pijpers (2005; 2006) intensiv auseinandergesetzt. Der Begriff „Festung Europa“ wird in ihren Beiträgen vor dem Hintergrund dreier Argumente kritisiert (Houtum/Pijpers 2005, 4ff.; Houtum/Pijpers 2006, 57ff.). Erstens sei der Begriff geographisch unpräzise, da sich seine Anwendung nicht auf „Europa“, sondern auf die EU und ihre Mitgliedsstaaten bezieht. Dieser Hinweis bestätigt sich durch einen Blick auf die bisher im Rahmen der Begriffsbestimmung zitierten Beiträge, welche jeweils die Politik innerhalb der EU beleuchten.

Konsequenterweise müsste daher nicht von der „Festung Europa“, sondern präziser von der „Festung EU“ gesprochen werden. Zweitens wird argumentiert, dass der Begriff „Festung“ die Ambivalenz der EU-Migrationspolitik außen vor lässt, indem eine komplette Abschottung nach außen suggeriert wird. Stattdessen gibt es zwar einerseits Bemühungen zur Bekämpfung der irregulären Migration, zunehmende Kooperation mit Drittstaaten und einen intensivierten Schutz der Außengrenzen, aber andererseits Strategien einer selektiven Anwerbung in bestimmten Wirtschaftssegmenten, in welchen es als ökonomisch sinnvoll erachtet wird. Es gibt daher nicht nur Versuche zur Abwehr von Migration, sondern parallel dazu werden insbesondere hoch qualifizierte Arbeitskräfte für Management und Technologiesektor, aber auch talentierte Fußballspieler, saisonale Arbeitskräfte für Bau- und Landwirtschaft oder Personal in den Bereichen Pflege und Haushalt selektiv angeworben (Houtum/Pijpers 2005, 4; Houtum/Pijpers 2006, 57). Diese Gleichzeitigkeit von exklusiven und kalkulierten inklusiven Ansätzen würde durch die Festungsmetapher tendenziell verschleiert werden. Drittens soll außerdem beachtet werden, dass es zukünftig auch aus demographischen Gründen einer selektiven Zuwanderung bedürfen wird, da sämtliche Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in der EU von einer alternden Gesellschaft ausgehen und gleichzeitig zumindest keine signifikante Zunahme der Geburtenrate zu erwarten ist. Auf Grund der sinkenden bzw. stabil auf relativ niedrigem Niveau bleibenden Geburtenrate und der gleichzeitig steigenden Lebenserwartung wird für die EU ein Rückgang der Verfügbarkeit von Arbeitskräften prognostiziert. Jan Niessen (2004, 21) weist in diesem Kontext etwa auf einen Anstieg der sog. „old age dependency ratio“ in den damaligen EU-25, d.h. des prozentuellen Anteils der ab 65-jährigen im Verhältnis zu jenem der 15- bis 64-jährigen, von rund 25 Prozent im Jahr 2000 auf fast 40 Prozent im Jahr 2030 hin. Es wird also zu einer Abnahme der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter kommen, weshalb Zuwanderung zu einem möglichen Faktor für Aufrechterhaltung und Nachhaltigkeit der Wohlfahrts-, Pensions- und Gesundheitssysteme vieler EU-Staaten werden könnte und eine ausschließlich restriktive Migrationspolitik zukünftig nicht ausreichen wird.

Insgesamt kann folglich nicht in angemessener Weise von einer „Festung“ gesprochen werden, da die Grenzen der EU zwar nicht für die überwiegende Mehrheit, aber dennoch für bestimmte Gruppen weiterhin offen sind. Houtum und Pijpers (2005, 6) führen daher eine alternative Metapher ein, welche den aktuellen Charakter der Migrationspolitik der EU besser zum Ausdruck bringen würde: „[M]uch more than a fortress, the European Union is beginning to look like a ‘gated community’“. Mit der Bezeichnung als *gated community* wird im Gegensatz zur Festungsmetapher die Ambivalenz von Restriktion und selektiver Anwerbung einbezogen. *Gated community* weist darauf hin, dass es einerseits eine zunehmende Abgrenzung von Nachbarregionen wie der Mittelmeerregion gibt, welche als Gefahrenquelle

für Sicherheit und Wohlstand im Inneren der EU wahrgenommen werden, aber andererseits die Grenzen offen gehalten werden, wo es dem eigenen Wohlstand dienlich und mit der inneren Sicherheit zu vereinbaren ist.

Inhaltlich ähnliche alternative Metaphern können auch in anderen wissenschaftlichen Beiträgen zu dieser Debatte um Grenzen und Migration im europäischen Kontext identifiziert werden. Hierbei wird ebenso auf die Gleichzeitigkeit verschiedener Prozesse von Exklusion und Inklusion in den Politiken gegenüber Drittstaaten wie jenen des benachbarten südlichen Mittelmeerraumes verwiesen. Geddes (2000, 6) lehnt daher den Begriff der „Festung“ als unpräzise ab und spricht stattdessen bildlich von einem „Fischernetz“, dessen Maschen für bestimmte Gruppen, etwa besonders Hoch-Qualifizierte, weniger eng seien würden, als für andere. Pertti Joenniemi (2007, 156) zeigt dies exemplarisch am Beispiel der ENP: einerseits komme es durch die Errichtung einer „inside/outside architecture“ zu einer klaren Grenzziehung zwischen Mitgliedstaaten der EU und Nicht-Mitgliedstaaten, andererseits gibt es Versuche einer möglichst engen Anbindung an die EU durch weitgehende Integration, weshalb insgesamt zwar nicht von einer „Festung“ im Sinne einer unüberwindbaren Mauer, aber von einem „European sieve“ gesprochen werden könne.

Es kann festgestellt werden, dass „Festung Europa“ eine zugespitzte Metapher ist und als solche in erster Linie ein Begriff, welcher vorwiegend in kritischen journalistischen Darstellungen zur Anwendung kommt. Im wissenschaftlichen Kontext wird er dagegen relativ selten verwendet und wenn, dann nicht unreflektiert, sondern mit dem Hinweis auf die damit verbundene Problematik, wie die zitierten Referenzen belegen. Die mit der Festungsmetapher angesprochenen Phänomene, wie etwa eine Sicherheitsorientierung in der Migrationspolitik oder intensiviert Grenzkontrollen, sind jedoch sehr häufig Analysegegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen mit der Politik der EU der vergangenen Jahre. In diesen wird auch der Begriff „external dimension“ von EU-Politiken verwendet. Mit dieser Bezeichnung wird zum Ausdruck gebracht, dass traditionell innenpolitische Angelegenheiten wie Sicherheit, Migration, Grenzschutz oder Asyl zunehmend in die Beziehungen der EU mit Drittstaaten integriert werden (vgl. Boswell 2003). Angesichts der Transnationalisierung von Problemlagen wie organisierter Kriminalität, irregulärer Migration oder Terrorismus bedarf es auch in diesen Bereichen einer Kooperation der EU mit Drittstaaten, um eines ihrer zentralen politischen Versprechen an die BürgerInnen, nämlich die Herstellung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR), einhalten zu können. Dies gilt insbesondere für die unmittelbare Nachbarschaft, da die Sicherheit der EU eng mit den dort stattfindenden Entwicklungen verwoben ist. Diese Interdependenz führt dazu, dass die EU nicht mehr nur eine interne

Harmonisierung in den genannten Bereichen verfolgt, sondern darüber hinaus ein immer stärkerer Fokus auf die zur Problemlösung notwendige Integration in ihre Außenbeziehungen gelegt wird (Lavenex 2005, 128). Nach Sandra Lavenex (2005, 129) umfasst die *external dimension* zwei divergierende politische Paradigmen:

„[A] protective one, focused on the control of ‘external’ threats to internal security through the erection of ‘hard’ borders (this is the ‘politics of exclusion’; one could also label this the ‘fortress Europe’ mentality), and an inclusionary one, seeking to include neighbouring states in a common ‘security community’ and to create friendly borderlands (‘politics of inclusion’)“.

*External Dimension* umfasst somit sowohl Ansätze der Inklusion, als auch der Exklusion. Erstere zielen auf die Ursachen von Problemen wie etwa der irregulären Migration ab, z.B. durch Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zur Armutsbekämpfung, Förderung von Demokratie oder nachhaltiges Konfliktmanagement, und verfolgen zumindest dem Anspruch nach einen partnerschaftlichen Zugang. Zweitere sind dagegen auf innere Sicherheit fokussiert und versuchen z.B. die Eindämmung der irregulären Migration, welche als Sicherheitsrisiko wahrgenommen wird, durch striktere Grenzkontrollen. Der Begriff der *external dimension* ist folglich für jene Fragestellungen, welche auch durch die Bezeichnung der EU als „Festung“ angesprochen werden, aus wissenschaftlicher Perspektive der angemessenere Ausdruck, da verschiedene Aspekte einbezogen werden und der plakative und emotionalisierende Charakter der Festungsmetapher vermieden wird. Der Begriff der „Festung“ wird daher in dieser Arbeit stets unter Anführungszeichen gesetzt, um zum Ausdruck zu bringen, dass die skizzierten Unzulänglichkeiten bei einer Verwendung im wissenschaftlichen Kontext mitgedacht werden müssen. Anschließend an diese erste Begriffsbestimmung wird in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels zunächst die Entwicklung der entsprechenden EU-Politiken und ihrer äußeren Dimension nachgezeichnet, um daran anknüpfend verschiedene Erklärungsansätze zu diskutieren.

## **2.2 Die Entwicklung der Asyl-, Grenzschutz- und Migrationspolitik der EU**

Asyl-, Grenzschutz- und Migrationspolitik auf EU-Ebene haben sich im Rahmen des Handlungsfeldes Justiz und Inneres entwickelt. Die Zusammenarbeit in diesen Politikfeldern ist keineswegs eine völlig neue Entwicklung auf europäischer Ebene und geht bereits auf frühe Phasen der Europäischen Gemeinschaften (EG) zurück. Im Vergleich zu den Bereichen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit handelt es sich jedoch um relativ junge Kooperationsfelder, welche zum Teil bis heute einen vergleichsweise geringeren

Integrationsgrad aufweisen. Obwohl es sich um Bereiche handelt, welche den Kern der nationalstaatlichen Souveränität tangieren, kann eine immer intensivere Kooperation beobachtet werden, welche in den folgenden Abschnitten dargestellt wird. Es geht daher um eine Skizze der bedeutendsten Entwicklungsschritte, Schwerpunkte und Kompetenzregelungen.

### **2.2.1 Erste Schritte: Von TREVI zum Vertrag von Maastricht**

Als erster institutioneller Ausdruck der Kooperation bei inneren Angelegenheiten wird das sog. TREVI-Forum angesehen. Dieses wurde 1975 zur intergouvernementalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der, zu jener Zeit zunehmenden terroristischen Aktivitäten in verschiedenen europäischen Staaten, sowie im Kontext des intensiveren palästinensischen Terrorismus etabliert (Rees 2005, 207). Die Abkürzung TREVI stand für die französische Bezeichnung *Terrorisme, Extrémisme et Violence Internationale*. Instrumente waren zweimal jährlich stattfindende, intergouvernementale Treffen der Innen- und JustizministerInnen der Mitgliedstaaten, ein Ausschuss zur Vorbereitung der Treffen, welcher sich aus hohen BeamtInnen zusammensetzte, und ad hoc-Arbeitsgruppen zum Erfahrungsaustausch. TREVI wurde im Kontext der damals ebenso erst im Entstehen begriffenen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), dem Vorläufer der GASP, praktiziert. In diesem Rahmen wurde auch erstmals die externe Dimension der inneren Sicherheit diskutiert. So gab es in den 1980er-Jahren vor dem Hintergrund von Anschlägen durch terroristische Organisationen aus dem Nahen Osten und dem südlichen Mittelmeerraum zunehmende Überlegungen für die Integration in Beziehungen mit Drittstaaten (Smith 2003, 172). 1985 wurden die Zuständigkeitsbereiche auf organisierte Kriminalität und irreguläre Migration ausgedehnt. Die Treffen fanden auf zwischenstaatlicher Ebene statt, europäische Organe wie die Kommission waren weitgehend vom Prozess ausgeschlossen.<sup>7</sup> Es handelte sich im Wesentlichen um ein informelles Diskussionsforum, aus welchem keine verbindlichen Entscheidungen hervorgingen. Die Notwendigkeit einer substanziellen gemeinsamen Vorgehensweise auf europäischer Ebene bei Asyl und Migration wurde erst in den frühen 1990er-Jahren von den Mitgliedstaaten erkannt (Smith 2003, 177). Hintergrund war die zeitliche Parallelität des Zusammenbruches der Sowjetunion und der Beginn der Staatszerfallskriege im ehemaligen Jugoslawien, welche eine Intensivierung des Zustromes von Flüchtlingen und MigrantInnen nach Westeuropa zu Folge hatten.

---

<sup>7</sup> vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a11000\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm)

Drei wichtige Bausteine der Entwicklung einer Koordination in den Bereichen Asyl, Grenzkontrollen und Migration waren auch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und die Abkommen von Schengen und Dublin als zentrale Schritte für die Vollendung des Binnenmarktes und der Bewegungsfreiheit von Personen. Diese Öffnung im Inneren erforderte gleichzeitig eine verstärkte Aufmerksamkeit auf die gemeinsamen Außengrenzen. Die EEA wurde 1986 von den zwölf Mitgliedsstaaten der EG unterzeichnet und trat 1987 in Kraft. Das Ziel bestand darin, dem europäischen Integrationsprozess durch institutionelle Reformen und Ausweitung der Kompetenzen neue Dynamik zu verleihen und den Binnenmarkt mit der Bewegungsfreiheit von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital bis 1992 zu realisieren.<sup>8</sup> Das Schengener Abkommen wurde 1985 zwischen Frankreich, Deutschland und den Beneluxstaaten abgeschlossen. Ziel des Abkommens war die Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freizügigkeit. Dies implizierte die schrittweise Auflösung der Binnengrenzen und damit eine Abgrenzung nach außen durch die Kontrolle der nunmehr gemeinsamen Außengrenzen. Das Schengenrecht sah die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen vor, dafür sollten die Außengrenzen dieses Raumes nach einheitlichem Recht kontrolliert werden. 1990 wurde ein Durchführungsabkommen zur Umsetzung beschlossen mit dem Ziel der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengenraumes, womit eine Verlagerung nach außen einherging, weshalb eine verstärkte Zusammenarbeit beim Schutz der Außengrenze vereinbart wurde. Dies umfasste u.a. koordinierte operative Tätigkeiten an den Grenzen, Angleichung der Ausbildung, gemeinsame Asyl- und Visabestimmungen und die Errichtung des ersten Schengener Informationssystems (SIS). Nachdem alle erforderlichen rechtlichen und technischen Vorbereitungen durchgeführt waren, konnten schließlich 1995 sämtliche Bestimmungen im Kontext von Schengen implementiert werden. Bis 1996 erfolgten die Beitritte von dreizehn der nun fünfzehn Mitgliedstaaten der EU. Das Vereinigte Königreich und Irland traten dem Abkommen nicht bei. Bis Ende 2007 wurde der Schengenraum auf die neuen Mitgliedstaaten ausgeweitet mit der Ausnahme von Bulgarien, Rumänien und Zypern, welche erst den gesamten Schengener Besitzstand, d.h. das Abkommen und alle relevanten Rechtsakte, vollständig umsetzen müssen. Zum Schengenraum zählen zudem die Nicht-EU-Mitgliedstaaten Norwegen, Island und die Schweiz.

Mit der Dubliner Konvention wurde ein zweiter Rechtskreis geschaffen, welcher das Asylrecht regeln sollte. Die Konvention wurde 1990 von allen damals zwölf Mitgliedstaaten beschlossen und trat 1997 in Kraft. Vorrangiges Ziel war die eindeutige Bestimmung des, für die Prüfung eines Asylantrages gemäß des Asylbegriffes der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zuständigen Mitgliedstaates, für welche in Art. 5 ausführliche Kriterien definiert

---

<sup>8</sup> vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm)



wurden.<sup>9</sup> Die wesentliche Regelung ist dabei, dass die Zuständigkeit bei jenem Staat liegt, in welchen die erste Einreise in den EU-Raum erfolgte. Antragstellung und Bearbeitung sollten daher im „Erstbetretungsland“ erfolgen und Entscheidungen für alle Mitgliedstaaten gelten, wobei noch keine gemeinsamen Regeln vorgesehen waren, sondern die Prüfung von Anträgen nach Art. 3(3) anhand der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsvorschriften erfolgte.<sup>10</sup> Wie beim Schengener Abkommen waren die Entscheidungsverfahren zunächst intergouvernemental geregelt. 2003 wurde das Dubliner Übereinkommen durch die sog. „Dublin II-Verordnung“ des Rates prinzipiell ersetzt, nur zwischen Dänemark und den übrigen Mitgliedstaaten blieb es weiterhin gültig. Der offizielle Titel verweist auf das Ziel der Verordnung, welche „zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist“ (VO (EG) Nr. 343/2003, ABl. der EU L 50/1 v. 25.2.2003) dienen soll. Es ging somit um die exakte Bestimmung jenes Mitgliedstaates, welcher für die Einleitung eines Asylverfahrens zuständig ist. Damit sollten insbesondere Doppel- bzw. Mehrfachanträge verhindert werden. Folglich war erstmals eine EU-weite Zusammenarbeit von Asylbehörden erforderlich. Dazu wurde Anfang 2003 auch die Datenbank EURODAC in Betrieb genommen, welche Fingerabdrücke von AsylwerberInnen zentral sammelt (siehe dazu 3.3.2). 2005 handelte es sich beispielsweise bei 16 Prozent der registrierten Fälle von Asylbewerbungen um Doppel- oder Mehrfachanträge (Commission of the European Communities 2006d, 6). Der Hintergrund für die Bemühungen zur Koordination in der Asylpolitik besteht im Allgemeinen in der, je nach Mitgliedstaaten differierenden Handhabung. Aus den unterschiedlichen Herausforderungen für die einzelnen Mitgliedstaaten, wie sie etwa in Tabelle 1 dargestellt werden, ergibt sich die Motivation für die Entwicklung eines einheitlichen Vorgehens.

**Tabelle 1:**  
**Asyl in den EU-25: Asylanträge je 10.000 Einwohner (2005)**

Staat	Asylanträge je 10.000 Einwohner
Zypern	103,0
Malta	28,9
Österreich	27,4
Schweden	19,5
Luxemburg	17,6
Belgien	12,0
Irland	10,5
Griechenland	8,2
Slowenien	7,8
Niederlande	7,6
Finnland	6,9
Frankreich	6,8
Slowakei	6,6

<sup>9</sup> vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:DE:HTML>

<sup>10</sup> ebd.

Vereinigtes Königreich	5,1
Dänemark	4,2
Deutschland	3,5
Tschechische Republik	3,5
Italien	1,6
Ungarn	1,6
Polen	1,2
Spanien	1,2
Litauen	0,3
Portugal	0,1
Lettland	0,1
Estland	0,1

Quelle: Eurostat, eigene Darstellung und Berechnung, adaptiert nach dem Vorlesungsmanuskript: Luif, Paul (2007). The Internal Security of the European Union, Course at the International Christian University (ICU), Tokyo, August 27 – September 5.

Ein weiterer Schritt bei der Herausbildung einer Kooperation bei inneren Angelegenheiten wurde mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) gesetzt, welcher 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde. Mit dem EUV wurde die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI), neben der supranationalen EG und der intergouvernementalen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), als „Dritte Säule“ etabliert. Asyl, Grenzschutz und Migration blieben unter dem Maastricht-Mandat im intergouvernementalen Rahmen der ZJI. Die Mitgliedstaaten, vertreten durch den Rat der EU in der Zusammensetzung der MinisterInnen für Justiz und Inneres, blieben dementsprechend die zentralen Akteure. Im Entscheidungsfindungsprozess galt weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit. Wie bereits erwähnt, stellen im Kontext von Asyl und Migration die Zerfallsprozesse des jugoslawischen Staates und der Sowjetunion wichtige historische Ereignisse dar, welche dazu führten, dass in den frühen 1990er-Jahren erstmals auch über eine externe Komponente reflektiert wurde. So betonte die Kommission in einer Mitteilung von 1994 die Notwendigkeit einer Kooperation mit Drittstaaten zur Reduktion des Migrationsdruckes (Baldaccini 2007, 277). Mitte der 1990er-Jahre gab es auch erstmals Initiativen für die Erleichterung von Rückführungen von AsylbewerberInnen in Form von Erfahrungs- und Informationsaustausch auf Basis unverbindlicher Empfehlungen (Phuong 2007, 341). Für verbindliche Regelungen durch die EU bestand noch kein entsprechendes Mandat. Die Intention hinter den Politiken der „Dritten Säule“ zielte im Wesentlichen auf „compensatory measures“ ab, d.h. die zunehmende Öffnung der Binnengrenzen im Zuge der Realisierung des EU-Binnenmarktes erforderten Maßnahmen, welche diesen dynamischen Integrationsprozess im Inneren begleiten sollten (Mitsilegas 2007, 360). Insgesamt blieben die Fortschritte mit dem Vertrag von Maastricht sehr zögerlich. Asyl, Grenzschutz und Migration wurden weiterhin im Rahmen einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit diskutiert.

### 2.2.2 Beginnende Vergemeinschaftung: Das Mandat von Amsterdam und Tampere

In Zuge der Reformen durch den 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurden mit der Asyl-, Migrations- und Visapolitik Bereiche der ZJI in den EG-Vertrag integriert und damit in die „Erste Säule“ transferiert. Der Schengen *acquis* wurde per Zusatzprotokoll in den *acquis communautaire* eingegliedert.<sup>11</sup> Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark stellen auf Grund der Verankerung von „opt-outs“ und „opt-ins“ bei den Bestimmungen betreffend den Schengen *acquis* Ausnahmen dar. Das Vereinigte Königreich und Irland sind weiterhin nicht durch Schengen gebunden, dürfen aber selektiv über ihre Teilnahme bei Tätigkeiten der EU entscheiden. Dänemark ist an die ursprünglichen Bestimmungen nach Schengen gebunden, hat sich aber ein „opt-out“ bzw. ein „opt-in“ bei neuen Maßnahmen ausbedungen.

Erst mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die rechtliche Grundlage und somit das Mandat für eine Asyl- und Migrationspolitik und Außengrenzschutz auf EU-Ebene geschaffen. Mit der Transferierung in die „Erste Säule“ waren diese nun keine ausschließlich intergouvernementalen Angelegenheiten mehr, da erstmals alle zentralen EU-Institutionen einbezogen wurden. Für das gesamte Politikfeld, d.h. die unterschiedlichen Politikfelder der ZJI, wurde in der Folge die Bezeichnung RFSR verwendet. Auf Grund der unterschiedlichen Verortung im Säulensystem der EU, wies die institutionelle Architektur des RFSR nach Amsterdam keine Homogenität auf. Jene *policies*, welche im Kompetenzbereich der „Dritten Säule“ verblieben, wurden weiterhin intergouvernemental geregelt. Hierbei handelte es sich um die Bereiche der „Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS). Der Rat blieb der zentrale Akteur, während der Kommission nicht jene bindenden Instrumente wie in der „Ersten Säule“ zur Verfügung standen, sondern zunächst nur die Möglichkeit von gemeinsamen Erklärungen oder Aktionsplänen (Rees 2005, 215). Das Europäische Parlament (EP) verfügte im Wesentlichen nur über Anhörungs- und Berichterstattungsrechte. Vorrangiges Ziel der betreffenden Bereiche ist ein hohes Sicherheitsniveau durch die Zusammenarbeit der Polizei und der Zoll- und Justizbehörden, sowie durch eine Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen. Erst in den letzten Jahren entstand in der „Dritten Säule“ eine Tendenz zu einer sog. „unvollständigen Gemeinschaftsmethode“, nach welcher das Initiativrecht zunehmend zwischen Rat und Kommission aufgeteilt wird (Wessels 2008, 421). In den, in die „Erste Säule“ transferierten, Bereichen des RFSR wurde mit dem Vertrag von Amsterdam ein geteiltes Initiativrecht eingeführt. Demnach teilt die Kommission das Initiativrecht, welches ihr in den meisten

---

<sup>11</sup> Der französische Begriff *acquis communautaire* kann mit „gemeinschaftlich Erreichtes“ übersetzt werden und dient als Bezeichnung für den gesamten gemeinsamen Rechtsbestand der EU. In Kurzform wird auch vom *acquis* gesprochen.

Agenden der „Ersten Säule“ zur Verfügung steht, mit den Mitgliedstaaten, wenn es zu einer bestimmten Initiative nach Anhörung des EP einen einstimmigen Beschluss des Rates gibt. Diese Entscheidungsfindungsprozeduren wurden in Art. 67 des EG-Vertrages festgeschrieben.<sup>12</sup> Demnach wurde auch vereinbart, dass es erst nach einer Übergangsphase von fünf Jahren zur Einführung des „ordentlichen“ Entscheidungsfindungsprozesses der „Ersten Säule“ mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat und Mitentscheidung des EP kommen sollte. Im Rat wurde nach dem Inkrafttreten des Vertrages zunächst die Einstimmigkeitsregel beibehalten. Das EP verfügte weiterhin nur über Konsultationsrechte, weshalb seine Stellungnahmen von Rat leicht ignoriert bzw. nur kaum beachtet werden konnten. Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) blieb im Gegensatz zu anderen Bereichen der EG beschränkt. Die Kommission nutzte die Ausweitung ihrer Kompetenzen, indem sie versuchte, durch zahlreiche Initiativen in den transferierten Politikfeldern eine aktive Rolle zu spielen. Der Ball lag danach jedoch beim Rat, welcher Vorschläge der Kommission oft in eine andere Richtung lenkte. Der Entscheidungsprozess fand also nach dem Vertrag von Amsterdam zwischen Kommission und Rat statt.

Insgesamt blieb der Prozess durch die Einstimmigkeitsregel – trotz der formalen Vergemeinschaftung der *policies* durch die Transferierung in die „Erste Säule“ – zunächst sehr langsam, da weiterhin das Veto einzelner Mitgliedstaaten Beschlüsse verhindern konnte. Daran zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten in den betroffenen Bereichen, welche traditionellerweise als Kernbereiche der nationalstaatlichen Souveränität gelten, einem weitgehenden Kompetenztransfer auf EU-Ebene eher reserviert begegnen. Die „Supranationalisierung“ von Asyl, Migration und Visa wurde daher zwar zunächst nicht zur Gänze vollzogen, durch die Transferierung erhielten Rechtsakte in diesen Bereichen jedoch erstmals jenen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht, welcher das supranationale Gemeinschaftsrecht der EG – im Gegensatz zum Unionsrecht der GASP und PJZS – kennzeichnete.

Wenngleich die Idee einer äußeren Komponente von Asyl- und Migrationspolitik, wie bereits angedeutet, nicht völlig neu war, so hat diese erst im Zuge der Entwicklung nach dem Vertrag von Amsterdam größere praktische Bedeutung erlangt. Anneliese Balaccini (2007, 279) interpretiert insbesondere ein Strategiepapier zu Asyl und Migration der österreichischen Ratspräsidentschaft von Juli 1998 als Startpunkt. In diesem Dokument waren bereits Elemente zweier unterschiedlicher Ansätze der *external dimension* enthalten. Einerseits sollte es präventive Ansätze wie Konfliktmanagement, umfangreichere

---

<sup>12</sup> vgl. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>

wirtschaftliche Kooperation und EZA oder Förderung von Menschenrechten geben, um die Ursachen von Migration zu tangieren, andererseits wurden restriktive und kontrollorientierte Maßnahmen, wie etwa die Abhängigkeit von EZA-Mitteln von Fortschritten bei Visabestimmungen, vorgeschlagen (Baldaccini 2007, 279; Boswell 2003, 628). Mit diesem Strategiepapier wurde erstmals ausführlich auf die äußere Dimension von Asyl und Migration hingewiesen. Das Motiv hierfür war der Anstieg der Kriminalität von AusländerInnen in Österreich seit dem Ende des Kalten Krieges, wie in Tabelle 2 dargestellt wird. Der aktuelle Anteil von Inhaftierten aus Drittstaaten von rund 28 Prozent weist darauf hin, dass ein wesentlicher Anteil davon aus Nicht-EU-Staaten stammt.<sup>13</sup>

**Tabelle 2: Anteil von AusländerInnen an verurteilten Erwachsenen in Österreich (1985 – 2005)**

Jahr	Anteil in Prozent
1985	8,8
1990	18,5
1995	20,7
2000	23,2
2005	30,9

Quelle: Statistik Austria 2010, 479; eigene Darstellung

Ein erster institutioneller Ausdruck für die gestiegene Aufmerksamkeit für die externe Komponente von Asyl und Migration war die Etablierung einer Ratsarbeitsgruppe, der *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG), Ende 1998. Die Initiative spiegelte die Idee wider, dass es einer Kooperation von Herkunfts- und Transitstaaten bedarf. Dafür war eine Integration dieser Agenden in die GASP notwendig, weshalb die HLWG eine säulenübergreifende Institution sein sollte. Das Mandat der HLWG sah eine Verbindung der beiden skizzierten Ansätze vor. Folglich sollte es nicht nur eine effizientere Migrationskontrolle geben, sondern auch ein umfassender Ansatz entwickelt werden, welcher auf die Ursachen von Migration abzielen sollte. Die vorrangige Aufgabe der HLWG bestand in der Ausarbeitung von Aktionsplänen für relevante Herkunfts- und Transitstaaten und auf diesen basierenden Vorschlägen für Maßnahmen. Christina Boswell (2003, 630) hat darauf hingewiesen, dass trotz des Anspruches eines umfassenden Ansatzes der Fokus der konkreten Vorschläge de facto auf kontrollorientierten Instrumenten wie etwa der Verhandlung von Rückübernahmeabkommen lag. Ein wesentliches Problem war die Ansiedelung beim Rat für Justiz und Inneres und die Zusammensetzung hauptsächlich aus Offiziellen aus diesem Bereich. Folglich war innerhalb der HLWG außenpolitische bzw. diplomatische Expertise nur in beschränktem Ausmaß vorhanden, welche allerdings für die Kooperation mit Drittstaaten essentiell gewesen wäre. Dies führte beispielsweise dazu, dass die marokkanische Regierung die Diskussion mit der EU über den Aktionsplan der HLWG verweigerte, da dieser ohne vorherige Konsultation mit ihr erstellt wurde (Boswell 2003,

<sup>13</sup> vgl. Fremde: Mehr in Haft, mehr Verbrechenfälle, in: Salzburger Nachrichten, 07. Mai 2009.

631). Zudem waren die finanziellen Ressourcen gering. Insgesamt war die HLWG der erste institutionelle Ausdruck einer zunehmenden Priorität der *external dimension*. Es wurden in diesem Rahmen zwar verschiedene Vorschläge formuliert, allerdings handelte es sich um ein relativ schwaches Instrument.

Der Vertrag von Amsterdam verlangte die Ausarbeitung eines Fünfjahresprogramms zur Entwicklung des RFSR. Mit dieser Forderung war der Europäische Rat von Tampere im Oktober 1999 beschäftigt, allgemeines Ziel war die Ausarbeitung eines Programms zur Realisierung des RFSR in Anwendung der vertraglich eingeräumten Möglichkeiten. Das resultierende Tampere Programm stellte einen wesentlichen Entwicklungsschritt für eine gemeinsame Asyl-, Grenzschutz- und Migrationspolitik dar. Auch in Bezug auf deren äußere Komponente kann Tampere als Meilenstein interpretiert werden, da erstmals offiziell die *external dimension* angesprochen wurde. Das Handlungsfeld Justiz und Inneres sollte demnach über die Harmonisierung im Inneren hinausgehen und auch Bestandteil der Außenbeziehungen der EU werden. Dem Erkennen dieser Notwendigkeit lag die Einsicht zu Grunde, dass nationale Politiken alleine nicht ausreichen, um den RFSR gewährleisten zu können. Als Ziel wurde eine offene und sichere EU definiert, welche, in voller Übereinstimmung mit der GFK und unter Achtung der Menschenrechte, transparent und mit demokratischer Kontrolle agiert (Europäischer Rat 1999). Es werden vier zentrale Elemente einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik definiert, welche für die Schaffung eines RFSR als essentiell betrachtet werden (Europäischer Rat 1999). Mit dem ersten dieser Eckpunkte wird festgelegt, dass es eine Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten geben soll, welche sich an den Ursachen der Migration orientiert – im englischen Sprachgebrauch wird von „root causes“ gesprochen. So wird etwa festgehalten:

„Die Europäische Union benötigt ein umfassendes Migrationskonzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Zu den Erfordernissen gehören die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte“ (Europäischer Rat 1999).

Zweitens stellt das Tampere Programm einen Meilenstein hinsichtlich einer gemeinsamen Asylpolitik dar. Erstmals wurde darin der Beschluss zur Einleitung erster Schritte zur Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems gefasst mit klaren Kompetenzen, gemeinsamen Verfahrensstandards zur Erleichterung der Harmonisierung des Asylrechts. Drittens wird eine faire Behandlung von Drittstaatsangehörigen innerhalb der

EU gefordert. Dies impliziert eine intensive Integrationspolitik gegenüber legal in der EU aufhältigen Personen aus Drittstaaten, deren rechtlicher Status jenem der EU-Bürger angeglichen werden soll. Als vierter Kernbereich wird das Management von Migrationsströmen definiert. Auch hier sei eine Kooperation mit Drittstaaten erforderlich. Als Maßnahmen sind etwa der Abschluss von Rückübernahmeabkommen, Informationskampagnen zu den Möglichkeiten legaler Migration, Bekämpfung von Schlepperkriminalität und Menschenhandel durch strengere Sanktionen und stärkere Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Außengrenze durch Informations- und Technologietransfer vorgesehen. Insbesondere werden größere Anstrengungen im Außenhandeln der EU und Kohärenz der internen und externen Politiken gefordert. Die *external dimension* wurde daher im Tampere Programm nicht nur erstmals offiziell eingeführt, sondern auch relativ umfassend behandelt. Es sind beide der, bereits im Mandat der HLWG formulierten Ansätze enthalten – einerseits Prävention als holistischer Ansatz durch die Bekämpfung von Ursachen, andererseits Kontrolle durch Maßnahmen wie intensivierten Grenzschutz oder strengere Sanktionierungen von bestimmten Methoden der irregulären Migration.

Zusammenfassend enthielt das Tampere Programm sehr ambitionierte Ziele, da viele Aspekte einbezogen wurden und die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes stark betont wurde. Das Programm kann als erster Grundstein für die Entwicklung gemeinsamer Politiken bei Asyl, Migration und Außengrenzmanagement, sowie einer intensivierten Kooperation mit Drittstaaten interpretiert werden. Es wird explizit ein „stärkeres außenpolitisches Handeln“ (Europäischer Rat 1999) gefordert, durch welches Agenden des RFSR in die Außenbeziehungen der EU integriert werden sollen. Auf Grund des ausgewogenen Verhältnisses von präventiven und kontrollorientierten Ansätzen und der starken Betonung internationaler Rechtsprinzipien galt das Tampere Programm unter BeobachterInnen als relativ liberal (vgl. Bendel 2005, 26; Krause 2009, 258).

Die Umsetzung des Tampere Programms stand in der Folge stark im Zeichen eines Fokus auf Sicherheit. Dies hängt in erster Linie mit den Anschlägen des 11. September 2001 von New York und Washington D.C. zusammen. Im Dezember 2001 wurde erstmals eine gemeinsame Position zur Bekämpfung des Terrorismus beschlossen, welche etwa die Notwendigkeit effektiver Grenzkontrollen und die Verhinderung von Asylmissbrauch durch TerroristInnen betont. Auch auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 wurde diese Verknüpfung von Grenzschutz und Terrorismusbekämpfung deutlich (Niessen 2004, 17). Nach den Anschlägen von Madrid am 11. März 2004 entstand eine weitere Deklaration des Rates über die Bekämpfung des Terrorismus, welche erneut die

Notwendigkeit intensiverer Kooperation mit Drittstaaten betonte.

Die Tagungen des Europäischen Rates, welcher als zentrales Steuerungsorgan auf europäischer Ebene fungiert und in dieser Funktion in seinen Schlussfolgerungen die wesentlichen Leitlinien für die zukünftige Entwicklung vorgibt, waren nach dem Beschluss des Tampere Programms insbesondere mit dessen Umsetzung beschäftigt. Der Europäische Rat von Sevilla im Juni 2002 behandelte Asyl und Migration und deren Integration in die Außenbeziehungen der EU als Schwerpunkte (vgl. Rat der Europäischen Union 2002). Einerseits wird die Wichtigkeit betont dass es wirtschaftlicher Kooperation, Handel, EZA und Konfliktprävention bedarf, um die Ursachen der von Migration zu beseitigen. Es wird folglich explizit ein „integriertes, globales und ausgewogenes Konzept, das bei den tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung ansetzt“ (Rat der Europäischen Union 2002, 10) gefordert. Andererseits zeigt sich, dass der Fokus in dem Dokument auf der Bekämpfung von irregulärer Migration durch kontrollorientierte Maßnahmen liegt. Im Gegensatz zum langfristig intendierten „comprehensive approach“ werden diesbezüglich wesentlich konkretere Maßnahmen gefordert, wie etwa Identifikationssysteme für Visadaten, die Beschleunigung des Abschlusses von Rückübernahmeabkommen und Festlegung eines strengeren Strafrahmens für illegale Einreise, Transit und Aufenthalt. Weiters werden die Entwicklungen im Bereich des integrierten Grenzmanagements der Außengrenzen begrüßt und die Umsetzung einer gemeinsamen Einheit von PraktikerInnen an den Außengrenzen gefordert. Hinsichtlich der *external dimension* von Asyl und Migration wird eingehend bekräftigt, dass jede zukünftige Kooperation mit Drittstaaten Bestimmungen zu gemeinsamen Migrationsmanagement und Rückübernahmeabkommen enthalten soll. Es soll eine negative Konditionalität eingeführt werden, d.h. die Qualität der Beziehungen wird von der Kooperation in den genannten Bereichen abhängig gemacht. Demnach ist in Fällen mangelnder Kooperation eine Evaluierung der Beziehungen mit dem betreffenden Drittstaat vorgesehen und bei Übereinstimmung über dessen Versäumnisse werden Konsequenzen angekündigt (Rat der Europäischen Union 2002, 11). Insgesamt wurden in Sevilla Kontrollaspekte stärker beachtet als *root causes*. Letztere werden zwar erwähnt, aber relativ weniger ausführlich behandelt.

Der Europäische Rat von Thessaloniki im Juni 2003 räumte Asyl, Migration und Grenzen ebenfalls viel Raum ein (vgl. Council of the European Union 2003). Diese Bereiche und ihre *external dimension* werden als eine der höchsten politischen Prioritäten definiert. Wie bereits in Sevilla werden konkrete Maßnahmen wie etwa die Etablierung eines Visainformationssystems (VIS), mehr Kooperation an den Außengrenzen und die Entwicklung eines kohärenten Ansatzes bei biometrischen Daten angestrebt. In Anknüpfung



an das Konzept der negativen Konditionalität wird die Entwicklung eines Evaluierungsmechanismus zur Beobachtung der Beziehungen mit kooperationsunwilligen Drittstaaten angestrebt. Damit wurden v.a. auf Migrationskontrolle abzielende Maßnahmen diskutiert, während der Hinweis auf *root causes* in den Schlussfolgerungen von Thessaloniki bemerkenswerterweise nicht mehr enthalten war.

Zur Beobachtung der Umsetzung des Tampere Programms erstellte die Kommission während des Fünfjahreszeitraumes zweimal pro Jahr eine Bestandsaufnahme in Form einer Mitteilung an Rat und EP. Die letzte dieser Mitteilungen vor dem Auslaufen des Programms von Juni 2004 wurde zum Anlass genommen, eine Gesamtbilanz zu ziehen und Prioritäten für das geplante neue Programm festzulegen. Im Rahmen des Mandats von Amsterdam und Tampere seien demnach viele Aspekte erstmals auf EU-Ebene angesprochen und einige Fortschritte erzielt worden, allerdings räumt die Kommission ein: „Die derzeitigen Beschlussfassungsverfahren und institutionellen Zwänge haben sich als Hindernis für eine schnelle, effiziente und transparente Erfüllung bestimmter politischer Verpflichtungen erwiesen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004b, 4). Gemeint sind damit die beschränkte Rolle der Kommission im Gegensatz zu anderen *policies* der ersten Säule, insbesondere durch die unvollständige Übertragung des Initiativrechts und die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel im Rat. Dadurch seien nationale Interessen gegenüber den Prioritäten des Tampere Programms teilweise als wichtiger angesehen worden. Zu diesen institutionellen Beschränkungen sei auch ein Mangel an politischen Willen seitens der Mitgliedstaaten hinzugekommen. Die Kommission hält deshalb fest, dass „[d]ie Politik der kleinen Schritte [...] der einzig mögliche Weg“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004b, 5) gewesen sei. Die in der Bilanz definierten Prioritäten für das kommende Programm zeigen, dass es in sämtlichen Bereichen Bedarf an konkreter Umsetzung gibt. Generell plädiert die Kommission für ein entschlosseneres externes Handeln im Bereich von Justiz und Inneres.

Im Wesentlichen spricht die Kommission in der Mitteilung die zentralen Probleme der, auch als „Erste Phase“ bezeichneten, Fünfjahresperiode unter dem Tampere Programm selbst an. Es wurden zwar insofern Fortschritte erzielt, da traditionelle Kompetenzbereiche des Nationalstaates wie Asyl, Migration und Grenzkontrolle erstmals mit hoher Priorität auf EU-Ebene behandelt wurden, allerdings blieb die Umsetzung der ambitionierten Agenda hinter den Ansprüchen zurück. Im Programm wurde ein umfassender Ansatz angestrebt, welcher auf die Ursachen der Herausforderungen abzielen sollte. Der Fokus lag in der Folge jedoch stark auf der Kontrolle von Migration, während die sog. *root causes* zunehmend in den Hintergrund rückten und mit dem Europäischen Rat von Thessaloniki vorübergehend sogar

von der Agenda verschwanden. Auch die Kommission weist darauf hin, dass in Folge der unvorhersehbaren Ereignisse in Form der Terroranschläge von New York, Washington D.C. und Madrid der Schwerpunkt auf rasch umzusetzende und vorwiegend sicherheitsbezogene Maßnahmen gelegt werden musste (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004b, 4).

### **2.2.3 Die „Zweite Phase“: Das Haager Programm**

Wenige Tage vor dem Auslaufen des Tampere Programms traf der Rat die Entscheidung, in jenen Bereichen, welche durch den Vertrag von Amsterdam in die „Erste Säule“ transferiert wurden, das „normale“ Entscheidungsverfahren einzuführen. Wie erwähnt war dies bereits im Vertrag von Amsterdam vorgesehen. In den Bereichen Asyl, Migration, Grenzkontrolle und Visa erfolgte daher mit 1. Jänner 2005 der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat und Mitentscheidung des EP (vgl. ABl. der EU L 396/45 v. 31.12.2004). Legale Migration wurde allerdings von dieser Entscheidung ausgenommen und somit weiterhin nach dem Prinzip der Einstimmigkeit im Rat behandelt. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Mitgliedstaaten eher bei der Kontrolle und Verhinderung von irregulärer Migration bereit waren, intensiver zu kooperieren, als bei der Frage, wer und wie viele Menschen legal zuwandern dürfen. Mit der Entscheidung des Rats wurde dennoch ein weiterer Schritt der Vergemeinschaftung gesetzt, indem eine der, in der zitierten Bilanz des Tampere Programms der Kommission angesprochenen, institutionellen Barrieren zumindest teilweise überwunden wurde.

Das Auslaufen der „Ersten Phase“ erforderte die Formulierung eines neuen Programms für die kommenden fünf Jahre ab 2005. Vor diesem Hintergrund entstand das sog. „Haager Programm“, welches im November 2004 vom Europäischen Rat angenommen wurde und einen Rahmen für die Weiterentwicklung des RFSR darstellte (Council of the European Union 2004). Das Haager Programm ist sehr umfassend, da sämtliche Bereiche des RFSR einbezogen werden. Asyl- und Migrationspolitik und Grenzmanagement und deren äußere Komponente haben weiterhin höchste Priorität und nehmen im Programm auch quantitativ den meisten Raum ein. Wie bereits in den meisten Dokumenten der vergangenen Jahre wird festgelegt, dass ein „comprehensive approach“ verfolgt werden soll, welcher auf „root causes“ der Migration abzielt und alle relevanten Normierungen des internationalen Rechts voll respektiert (Council of the European Union 2004, 7).

Im Bereich Asyl soll die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems weiter verfolgt werden. Als notwendige Schritte werden die Harmonisierung des Verfahrens in den

einzelnen Mitgliedstaaten und ein einheitlicher Status für Schutzbedürftige definiert. Zudem wird eine Diskussion über die Möglichkeiten der Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb des EU-Territoriums angestrebt. Die Kooperation mit Drittstaaten soll intensiviert werden, um deren nationale Asylsysteme zu verbessern. Ebenso müsse die Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen gestärkt werden, um irreguläre Migration zu bekämpfen. Im Kontext der Grenzpolitik soll die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten der Migration in die EU auf die Verbesserung der Grenzkontrollen der jeweiligen Staaten abzielen. In Bereich der Migrationspolitik liegt der Fokus des Haager Programms sehr deutlich auf der Bekämpfung der irregulären Migration. Während reguläre Migration weiterhin nahezu vollständig in der Kompetenz der Mitgliedstaaten bleibt und zur Steuerung auf EU-Ebene explizit nur „soft law“ – etwa unverbindliche Empfehlungen durch das Aufzeigen von „best practice“-Modellen – vorgesehen ist, werden für die Bekämpfung der irregulären Migration viele konkrete Maßnahmen gefordert. Vorgesehen ist der verstärkte Einsatz und das Zusammenwirken SIS, VIS und EURODAC, um ein sog. „Entry/Exit-System“ zu etablieren, welches für den Kampf gegen irreguläre Migration, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Terrorismus besonders wichtig sei. Mit Drittstaaten sollen hierbei Rückübernahmeabkommen geschlossen und eine stärkere technische Kooperation beim Management von Migrationsströmen angestrebt werden.

Aus diesen Zielvorstellungen wird deutlich, dass der Fokus des Haager Programms insgesamt stark auf der Kontrolle von Migration liegt. Bereits in der Einleitung wird mit dem Hinweis auf die Terroranschläge in den vergangenen Jahren die Bekämpfung von irregulärer Migration, Menschenhandel, Schleuserwesen, organisierter Kriminalität und Terrorismus als zentrale Notwendigkeit formuliert (Council of the European Union 2004, 3). Sicherheit hat im Haager Programm höchste Priorität. Dadurch, dass Migration in Verbindung mit Terrorismus genannt wird, wird sie in erster Linie als Sicherheitsproblem dargestellt. Zudem verweisen die Vorschläge für das Management von Migrationsströmen auf deren Perzeption als technische Herausforderung, da v.a. technologische Fortschritte – etwa bei Biometrie oder Informationssystemen – zur Verminderung der Probleme führen sollen. Die vorgesehene Kooperation mit Drittstaaten zielt in erster Linie auf die Verbesserung der jeweiligen Asyl- und Grenzüberwachungssysteme ab. Andere Aspekte der Asyl- und Migrationspolitik sind dagegen vergleichsweise unterentwickelt. Für Bendel (2005, 29) weisen die Schwerpunkte des Haager Programms folglich insofern tendenziell auf den Charakter einer „Festung Europa“ hin, da Kontrolle, Restriktion und Sicherheit im Vordergrund stehen. Wenngleich es nicht an Bekenntnissen zu einem umfassenden Ansatz mangelt, werden in entsprechenden Bereichen keine konkreten Vorschläge entwickelt. Die Tendenz der mangelnden Balance zwischen präventiven und kontrollorientierten Ansätzen wurde daher mit dem Haager

Programm fortgesetzt. Dieses Ungleichgewicht spiegelte sich in der Folge auch im Aktionsplan der Kommission zur Implementierung des Haager Programms wider, der in den Bereichen Grenzschutz und irreguläre Migration konkrete Maßnahmen enthält, während in anderen Bereichen häufig nur Monitoring, Analysen oder die Eröffnung von Diskussionen vorgeschlagen werden (vgl. Commission of the European Communities 2005a).

Als ein Beispiel für die restriktiven Tendenzen des Haager Programms kann mit der Asylverfahrenrichtlinie einer der zentralen Rechtsakte während der neuen Fünfjahresperiode angeführt werden. Diese Richtlinie war eines der ersten Ergebnisse unter dem neuen Mandat und wurde im Dezember 2005 vom Rat verabschiedet. Ziel war die Vereinheitlichung der Asylverfahren durch die Einführung von Mindeststandards bei Anerkennung des Flüchtlingsstatus (RL 2005/85/EG, ABl. der EU L 326/13 v. 13.12.2005). Mit den Absätzen 17, 18 und 19 der Richtlinie wurde das Konzept des sog. „sicheren Drittstaates“ auf EU-Ebene verankert. Diese Bezeichnung bezieht sich auf Sicherheit im Sinne der Gewährleistung eines effektiven Schutzes durch einen bestimmten Herkunfts- oder Transitstaat. Durch die Erklärung eines Staates als „sicheren Drittstaat“ sollen mehrfache Asylanträge vermieden und die Rückführung ermöglicht werden. Gemäß der Richtlinie führt der Rat gemeinsame Listen, in denen Herkunfts- und Transitstaaten als sicher oder nicht sicher definiert werden. Stellt eine Person nach Einreise aus einem „sicheren Drittstaat“ einen Asylantrag, kann somit durch den Verweis auf dessen Status eine Rückführung einfacher gerechtfertigt werden. Nach Baldaccini (2007, 287ff.) würde die *external dimension* daher in erster Linie darauf abzielen, diese in „sichere Drittstaaten“ zu transformieren, um die Legitimierung von Rückführungen zu erleichtern und Verantwortung zu verlagern. Der *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) betrachtet das Konzept des „sicheren Drittstaates“ kritisch, da zur Bestimmung, ob ein Staat als sicher gilt oder nicht, oft nur formale Kriterien wie die Ratifikation internationaler Abkommen, aber nicht deren tatsächliche Anwendung, herangezogen werde.<sup>14</sup> Somit bestehe das Potential einer Pauschalisierung und des Aufbaues von Barrieren zum Zugang zu Asylverfahren für Individuen. Insbesondere auf Grund des enthaltenen Konzepts des „sicheren Drittstaates“ hat der UNHCR (2004) die Richtlinie bereits vor deren Verabschiedung stark kritisiert, da die Möglichkeit einer Unterminierung des internationalen Flüchtlingsschutzes bestünde: „[T]here is a genuine risk that the Asylum Procedures Directive, in practice, may lead to breaches of international law“. Die Listen des Rates werden abgelehnt, da sie eine unter Umständen eine individuelle Prüfung beeinträchtigen würden.

Das Haager Programm sollte dem Anspruch nach besonderes Augenmerk auf die

---

<sup>14</sup> vgl. <http://www.unhcr.at/aktuell/fact-sheets/sogenannter-sicherer-drittstaat.html>

Implementierung von Maßnahmen sowie deren Evaluierung legen. Im dritten Jahresbericht zur Implementierung des Haager Programms, welcher das Jahr 2007 umfasst, stellt die Kommission jedoch deutlich fest, dass der Prozess in diesem Jahr insgesamt nicht zufrieden stellend war: „The general overall assessment is rather *unsatisfactory*“ (Commission of the European Communities 2008c, 2).<sup>15</sup> Bei näherer Analyse des Umsetzungsberichts zeigt sich allerdings, dass sich der von der Kommission festgestellte, mangelnde Fortschritt v.a. auf die *policies* der PJZS bezieht. Der Prozess in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzen verlief dagegen laut Kommission zufrieden stellend. So wurden konstante Fortschritte bei der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, der Bekämpfung der irregulären Migration und der Außengrenzüberwachung erzielt. V.a. in jenen Bereichen, welche auf zunehmende Kontrolle abzielen, wie etwa Biometrie, VIS oder Rückübernahmeabkommen, werden Fortschritte attestiert, während umfassende Ansätze gar nicht vorkommen. Der Bericht weist daher auf das tendenzielle Überwiegen der restriktiven Ansätze der EU-Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik hin, sowie auf die vergleichsweise hohe Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich bei kontrollorientierten Maßnahmen zu koordinieren.

#### **2.2.4 Ausblick: Stockholmer Programm und Vertrag von Lissabon**

Das Auslaufen des Mandats des Haager Programms mit Ende 2009 erforderte einen neuen Verhandlungsprozess über ein weiteres Fünfjahresprogramm für den RFSR im Zeitraum von 2010 bis 2014. Dieser wurde im Juni 2009 durch eine Mitteilung der Kommission eingeleitet, welche Prioritäten und Maßnahmen enthielt und somit die Basis für die Diskussion darstellte (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009). Die Bekämpfung von irregulärer Migration, organisierter Kriminalität und Schleppernetzwerken stellen gemäß dem Dokument weiterhin eine zentrale Herausforderung dar. Maßnahmen zur Kontrolle spielen weiterhin eine große wichtige Rolle. Allerdings wird im Unterschied zum Haager Programm auch die Notwendigkeit von legaler Einwanderung aus demographischen Gründen wieder angesprochen. Das Nachfolgeprogramm sollte gemäß dem Anliegen der Kommission auch einen viel stärkeren Schwerpunkt auf die Achtung der Menschenrechte und des internationalen Schutzes legen. So soll die EU etwa eine „Klärung der internationalen Vorschriften in Bezug auf die Kontroll- und Überwachungsanforderungen an den Seegrenzen in Erwägung ziehen“ und es sollte „bei der Prüfung von Visumanträgen die durch eine bestimmte Staatsangehörigkeit begründete Risikovermutung allmählich durch die Bewertung des mit der jeweiligen Person verbundenen Risikos ersetzt werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009, 20f.). Damit gibt es Anzeichen, dass die Kritik an

---

<sup>15</sup> Dieser Jahresbericht für 2007 ist unter den verfügbaren der aktuellste.

potentiellen Verstößen gegen internationales Recht, wie etwa jene des UNHCR, ernst genommen wird. Es wird zudem deutlicher als im Haager Programm darauf hingewiesen, dass es im Bereich der Migrationspolitik eines langfristigen, umfassenden und kohärenten Ansatzes mit einer stärker partnerschaftlich orientierten Außendimension bedarf. Insgesamt wird von der Kommission tendenziell eine ausgewogenere Politik gefordert.

Auf Basis des Vorschlages der Kommission wurde das neue Programm im Juli 2009 bei einem informellen ministeriellen Treffen in Stockholm unter der schwedischen Ratspräsidentschaft vorbereitet und ein erster Entwurf des „Stockholmer Programms“ ausgearbeitet. Das endgültige Dokument wurde vom Rat für Justiz und Inneres beschlossen und schließlich beim Europäischen Rat im Dezember in Brüssel angenommen. Ebenso wie bei seinem Vorgänger handelt es sich auch beim Stockholmer Programm um ein äußerst umfangreiches Rahmenwerk, welches für sämtliche Bereiche des RFSR die zentralen Entwicklungslinien skizziert. Inhaltlich lässt sich in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzen im Wesentlichen dieselbe Tendenz wie in der Mitteilung der Kommission erkennen. Beispielsweise soll das integrierte Grenzmanagement weiter entwickelt werden um ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten, gleichzeitig wird die Notwendigkeit eines partnerschaftlichen und umfassenden Dialogs mit Drittstaaten betont (vgl. Council of the European Union 2009). Hinsichtlich der Wahrung internationaler Rechtsprinzipien wird die Absicht des baldigen Beitritts der EU zur GFK und dem Protokoll von 1967 und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) formuliert. Diesen Schritten kann bezüglich des Bekenntnisses der EU zu Grund- und Menschenrechten v.a. symbolisch große Bedeutung beigemessen werden. Insgesamt ist das Programm sehr ambitioniert und skizziert eine tendenziell ausgewogenere Politik, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass mit diesem Fünfjahresprogramm nur allgemeine Zielvorstellungen formuliert werden. Erst der Mitte 2010 erscheinende Aktionsplan zur Implementierung der Kommission wird eine präzisere Einschätzung des Stockholmer Programms ermöglichen.

Es bleibt zudem abzuwarten, wie die Umsetzung des mit 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Reformvertrages von Lissabon in Zukunft ausgestaltet sein wird. Durch den Reformvertrag wurde die bisherige Säulenstruktur formal aufgelöst, weshalb nun nicht mehr von „Säulen“ gesprochen wird. Es wird erwartet, dass der Einfluss des EP im gesamten Bereich des RFSR durch die vollständige Einführung des Mitentscheidungsverfahrens ausgeweitet werden wird.<sup>16</sup> Durch den allmählichen Übergang von den bisher geltenden Regeln der Einstimmigkeit oder der „qualifizierten Mehrheit“ zum Prinzip der „doppelten Mehrheit“ im Rat bis spätestens 2017 sollen Blockaden durch Vetomöglichkeiten reduziert

---

<sup>16</sup> vgl.

[http://www.se2009.eu/en/meetings\\_news/2009/11/25/debate\\_in\\_strasbourg\\_on\\_the\\_stockholm\\_programme](http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/25/debate_in_strasbourg_on_the_stockholm_programme)

werden.<sup>17</sup> Infolge der Aufwertung der Position der/des Hohen Repräsentantin/Repräsentanten für die GASP, sowie durch den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), wird eine größere Kohärenz zwischen der *external dimension* von Justiz und Innerem und den übrigen Bereichen der EU-Außenbeziehungen erwartet.

## 2.3 Erklärungsansätze

Der vorhergehende Abschnitt skizzierte Grundzüge des europäischen Integrationsprozesses in den Bereichen Asyl, Grenzschutz und Migration. Damit wurden auch jene Politikfelder angesprochen, auf welche die Verwendung der Festungsmetapher abzielt. Zusammenfassend können eine immer umfassendere Kooperation auf EU-Ebene, ein Schwerpunkt auf Kontrolle und Sicherheit und der zunehmende Fokus auf die *external dimension* beobachtet werden. Der folgende Abschnitt versucht eine theoretische Einbettung dieser Politiken. Hierbei muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass es keine singuläre Theorie der EU-Asyl-, Grenzschutz- und Migrationspolitik gibt. Es gilt daher, aus dem vielfältigen Theorieangebot der europäischen Integrationsforschung Ansätze zu identifizieren, welche ein Erklärungsangebot für die beleuchteten Phänomene bieten. Diese Theorien haben sich – durchaus analog zu den vielschichtigen Entwicklungstendenzen im Kontext des europäischen Integrationsprozesses und der daraus resultierenden erheblichen Komplexitätssteigerung – in den vergangenen Jahrzehnten ständig ausdifferenziert, sodass es zu einer immer schwieriger zu überblickenden Menge an unterschiedlichen Ansätzen gekommen ist. Diese sind mit der Herausforderung konfrontiert, dass sich die EU heute mit sehr vielen Politikfeldern mit jeweils unterschiedlichen Akteurskonstellationen auf verschiedenen Ebenen befasst. Da jede Theorie in der Regel von einem bestimmten Set von relevanten Akteuren und involvierten Ebenen ausgeht, kann davon ausgegangen werden, dass sie jeweils unterschiedlichen Erklärungsgehalt in den verschiedenen Politikfeldern haben. Keine Theorie der europäischen Integration ist heute in der Lage, alles zu erklären, stattdessen leisten die verschiedenen Ansätze immer einen bestimmten Beitrag. Nicht alle Theorien können daher in der Arbeit verwendet werden, jedoch bedarf es einer Einbettung der analysierten Politikfelder in ausgewählte Theoriedebatten. Diese erfolgt in zwei Schritten entlang einer Trennung von Form und Inhalt der europäischen Integration in den Bereichen Asyl, Grenzschutz und Migration. Hinsichtlich der Form stellt sich die Frage, warum es in den angesprochenen Politikfeldern innerhalb der EU einen Prozess der Integration gibt, weshalb also die einzelnen Mitgliedstaaten in diesen Bereichen auf EU-Ebene kooperieren und

---

<sup>17</sup> Eine „qualifizierte Mehrheit“ im Rat ist mit heutigem Stand bei 73,9 Prozent der gewichteten Stimmen und 62 Prozent der Bevölkerung erreicht. Die qualifizierte Mehrheit soll spätestens 2017 die Form einer „doppeltne Mehrheit“ annehmen. Diese verlangt die Zustimmung von mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren.

zumindest teilweise Kompetenzen auf supranationale Institutionen übertragen. Hierbei wird insbesondere auf zwei klassische Theorien der europäischen Integration zurückgegriffen. Bezüglich der inhaltlichen Komponente werden dagegen Konzepte angewandt, welche Angebote zur Erklärung der Ausgestaltung der EU-Politiken offerieren. Die Frage ist hier, weshalb der Schwerpunkt bisher auf restriktiven Ansätzen lag und die Agenden zunehmend in die Außenbeziehungen integriert wurden. Diese Trennung zwischen Form und Inhalt ist analytisch zu verstehen. Sie soll die theoretische Betrachtung strukturieren und stellt keineswegs in Frage, dass sich Form und Inhalt immer auch wechselseitig bedingen.

### **2.3.1 Integrationstheorie: Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus**

Der Neofunktionalismus ist eine der ältesten Theorien europäischer Integration. Als Referenztheoretiker kann Ernst B. Haas angesehen werden, der in seinem zentralen Werk „The Uniting of Europe“ (1958) erstmals den integrationstheoretischen Forschungsfokus auf den regionalen Integrationsprozess in Europa legte. Der Vorläufer des Neofunktionalismus war die Theorie des Funktionalismus nach David Mitrany, welche in Grundzügen bereits das wichtige Erklärungsmodell des „spill-over“ enthielt, das im Wesentlichen davon ausgeht, dass Staaten zunächst auf „niedrigen Ebenen“ funktional zusammenarbeiten und diese Kooperation gleichsam automatisch auf immer andere Bereiche übergeht. Mitrany hat diesen Prozess für die globale Ebene konzipiert und daran den Glauben an die Realisierung einer internationalen Friedensordnung geknüpft, wodurch ein normatives Element in die Theorie kam. Der Neofunktionalismus hat dem Konzept die heute gängige Bezeichnung „spill-over“ verliehen, daran angeknüpft und es präzisiert. Allerdings werden der strenge Automatismus und die stark normative Ausrichtung des Funktionalismus verworfen und die Prozesse werden für eine regional begrenzte Ebene beschrieben.

Der Neofunktionalismus greift auf das Konzept der funktionalen Differenzierung in modernen, pluralistischen Gesellschaften nach Emile Durkheim zurück, welches im Wesentlichen vom Paradox ausgeht, dass, „[j]e individualistischer die Gesellschaft auf Grund funktionaler Arbeitsteilung wird, desto mehr ist sie auf ihr Zusammenwirken und Funktionieren als Gesamtes angewiesen“ (Wolf 2006, 67). Es gäbe also eine ständige Ausdifferenzierung und Spezialisierung und gerade dadurch entstünde eine größere wechselseitige Abhängigkeit. Der Neofunktionalismus nach Haas geht davon aus, dass diese funktionale Differenzierung in Europa zunehmend einen grenzüberschreitenden Charakter entwickelt und sich somit eine Interdependenz zwischen den Staaten herausbildet. Es kommt daher zu einer politischen Integration, welche Haas (1958, zit. in Diez/Wiener 2005, 2) in einer klassischen Definition als einen Prozess beschreibt, „whereby political actors in several, distinct national settings



are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions process or demand jurisdiction over the pre-existing nation states“.

Als Motor der Integration wird das Kernkonzept des Neofunktionalismus angesehen, der Prozess des „spill-over“. Kooperation beginnt zunächst in „unpolitischen“ Bereichen wie technischer oder wirtschaftlicher Zusammenarbeit, welche von Regierungen oft an ExpertInnen abgegeben werden. Es entstehen eine gemeinsame Verwaltung, Institutionen und Verregelung. Die erfolgreiche funktionale Zusammenarbeit in einem begrenzten Bereich erzeugt den Bedarf an Integrationsschritten in angrenzenden Politikfeldern, weshalb es zu einer Expansion kommt. Damit soll erklärt werden, weshalb immer mehr Kompetenzen auf europäische Ebene übertragen werden. So war die Kooperation im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) für alle effizient. Durch die Vergemeinschaftung drängten sich jedoch bald Fragen hinsichtlich des grenzüberschreitenden Transports, Zölle, Lohnniveaus und sozialen Standards auf. Folglich kam es zu einem „spill-over“ in angrenzende Regelungsbereiche. Nach Philippe C. Schmitter (1969, zit. in Pollak/Slominski 2006, 56f.; vgl. auch Holzinger et al. 2005, 34ff.) kann dieser Mechanismus weiter differenziert werden. Der Neofunktionalismus unterscheidet demnach zwischen einem funktionalen „spill-over“ durch die sektorale Ausbreitung, einem politischen „spill-over“ als Reaktion der Akteure auf die Integration und die damit einhergehende Orientierung auf die neue Entscheidungsebene und einem institutionellen „spill-over“ nach dem sich die supranationalen Institutionen ihren Informationsvorsprung auf Grund ihrer „Scharnierfunktion“ zwischen den einzelnen Regierungen zu Nutze machen und ihre eigenen Kompetenzen ausweiten. Durch „spill-over“-Prozesse werden zunehmend auch Kernbereiche der nationalen Souveränität tangiert. Hier ist die Bereitschaft zu Integration und Übertragung von Kompetenzen an supranationale Institutionen zunächst weniger gegeben. Allerdings sehen neofunktionalistische Ansätze die Möglichkeit, dass sich Integration auf Grund ihrer Eigendynamiken zum Teil auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten vollziehen und sich somit deren Kontrolle entziehen kann.

Der Neofunktionalismus war v.a. in der Nachkriegszeit das dominierende Paradigma unter den Theorien der europäischen Integration. Dies hat insbesondere auch mit der engen Anbindung an die Realität des Integrationsprozesses in seinen Anfängen zu tun. So lag etwa der lange Zeit erfolgreichen „Methode Monnet“ des Wegbereiters der europäischen Integration, Jean Monnet, explizit ein funktionalistisches Verständnis zu Grunde. Ab Ende der 1960er-Jahre formierte sich zunehmend Kritik am neofunktionalistischen Ansatz (Wolf 2006, 75ff.). So widersprachen Phasen der Stagnation, wie etwa im Kontext von Charles De Gaulles' „Politik des leeren Stuhls“, den Annahmen einer linear fortschreitenden und sich

verselbstständigenden Integration. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Souveränität der Mitgliedstaaten tendenziell ausgeblendet und die Rolle der supranationalen Akteure überschätzt wurde. Es zeigte sich, dass Integration und Interdependenz sich nicht notwendigerweise bedingen. Zudem wurde kritisiert, dass die Theorie nicht ausreichend in der Lage war, ihre Kausalannahmen zu spezifizieren. So blieb die abhängige Variable, der regionale Integrationsprozess, ungenau definiert, da keine Antwort auf die Frage gefunden wurde, was denn Integration genau ist, woran sie sich erkennen lässt, und worin ihr Ziel besteht. Die Theorie geriet in Erklärungsnot, Haas selbst hat sich zunehmend von neofunktionalistischen Ansätzen verabschiedet. Der Neofunktionalismus hat dennoch versucht, sich anzupassen, indem eine Erklärung für Krisen und Stagnation geliefert werden sollte. Beispiele waren die Konzepte des „spill-back“ und des „dialectical functionalism“, welche auf die sprunghafte Entwicklung des Integrationsprozesses Bezug nahmen (Wolf 2006, 79ff.). So könne es zwar zu Widerständen und Rückschlägen in bestimmten Politikfeldern kommen, allerdings würde der Problemdruck schließlich dennoch zu einer Form der Integration führen, weshalb trotzdem langfristig das „spill-over“-Konzept zutreffen würde. In den 1990er-Jahren kam es zu einer Wiederaufnahme und Ausdifferenzierung neofunktionalistischer Argumentationen im Zusammenhang mit weiteren Integrationsschritten nach der EEA und dem Vertrag von Maastricht. Der Neofunktionalismus hat sich insbesondere zum Paradigma des Supranationalismus weiterentwickelt (Holzinger et al. 2005, 31; vgl. auch Nölke 2006). Dieses lehnt im Allgemeinen den Determinismus ab und geht davon aus, dass der Integrationsprozess temporal und sektoral unterschiedlich verlaufen kann, dennoch würden supranationale Akteure in unterschiedlichen Bereichen eine wesentliche Rolle spielen und einmal erfolgte Integrationsschritte seien von den Mitgliedstaaten kaum wieder rückgängig zu machen. Der Supranationalismus wird in der Literatur meist in eine rationalistische und eine konstruktivistische Variante eingeteilt (Holzinger et al. 2005, 30ff.). Erstere sieht in Verregelung und „Pfadabhängigkeit“ durch Institutionalisierungsprozesse die zentralen Erklärungsvariablen für fortschreitende Integration, zweitere geht von Sozialisations- und Lernprozessen aus, welche zu einem Wandel von Normen, Werten, Identitäten und Probleminterpretationen führen können. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass neofunktionalistisch inspirierte Erklärungsansätze weiterhin eine Rolle in den Theoriedebatten zur europäischen Integration spielen werden solange sich diese – in Form von Erweiterung und Vertiefung – weiterentwickelt.

Die Kritik am Neofunktionalismus wurde insbesondere aus Perspektive des Intergouvernementalismus formuliert. Der Intergouvernementalismus ist zunächst im Kontext der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen entstanden. Gemäß der

intergouvernementalistischen Interpretation der EU kann diese im Wesentlichen als eine internationale Organisation angesehen werden. In der rezenten Theoriedebatte wird zwischen realistischen und liberalen Intergouvernementalismus unterschieden. Die Grundthese beider Varianten geht davon aus, dass der europäische Integrationsprozess von den Mitgliedstaaten kontrolliert wird und im Wesentlichen nur soweit voranschreitet, wie er diesen nutzt. Integration entsteht durch die Konvergenz nationaler Interessen und beschränkt sich tendenziell auf gering politisierte Bereiche, während es in Politikfeldern, welche den Kern der nationalen Souveränität berühren, viele Vorbehalte und eine relativ weniger erfolgreiche Integration gibt. Der zentrale Vertreter des realistischen Intergouvernementalismus, Stanley Hoffmann, hat diesbezüglich die Differenzierung zwischen „low politics“ und „high politics“ eingeführt. Zu ersteren zählen z.B. wirtschaftliche und technische Sektoren, in denen sich durch Kooperation Transaktionskosten senken lassen und damit für alle von Nutzen wären, während weitere Bereiche umfassen, welche als Kern der Souveränität des Nationalstaates gelten, wie etwa Außen-, Innen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Bieling 2006, 102f.). In den „niedrigen“ Bereichen ist die Bereitschaft für Kooperation gemäß der intergouvernementalistischen Perspektive wesentlich stärker ausgeprägt. Supranationale Akteure würden zwar eine Rolle spielen, sie wären aber nicht in der Lage, ihre Kompetenzen selbständig auszuweiten, sondern dies sei von den Interessen der Mitgliedstaaten abhängig.

Der realistische Intergouvernementalismus betrachtet die Mitgliedstaaten als einheitliche Akteure, deren Interessen exogen sind, d.h. sie werden nicht durch Kooperation oder Verhandlung auf europäischer Ebene geformt und verändert, sondern im nationalen Kontext vordefiniert (Holzinger et al. 2005, 27). Das nationale Interesse ist durch die Perzeption der nationalen Situation durch die Regierungen, den geopolitischen Kontext und das Streben nach Macht und Sicherheit definiert. Die Mitgliedstaaten agieren auf europäischer Ebene auf Basis ihrer nationalen Interessen. Ihre Verhandlungsmacht hängt von allgemeinen Machtressourcen ab. Folglich können einzelne Staaten, v.a. die großen, den Integrationsprozess steuern und somit vorantreiben, bremsen oder blockieren. Gemäß dem realistischen Intergouvernementalismus weise der europäische Integrationsprozess ein Primat der „negativen Integration“ auf (Bieling 2006, 106). Die empirische Evidenz zeige, dass es den Mitgliedstaaten leichter fällt etwas abzubauen, als in einem Bereich eine gemeinsame Politik zu gestalten, da die europäische Integration in erster Linie auf den Abbau von (Handels-)Hemmnissen und Beschränkungen gezielt hätte.

Die zweite Variante des Intergouvernementalismus, der liberale Intergouvernementalismus, teilt mit dem realistischen Ansatz die grundlegende Annahme, dass der europäische

Integrationsprozess von den Interessen der Mitgliedstaaten kontrolliert und gesteuert wird. Der Referenztheoretiker des liberalen Intergouvernementalismus ist Andrew Moravcsik. Im Unterschied zur realistischen Variante etabliert der liberale Intergouvernementalismus ein differenzierteres Bild des Nationalstaates im Inneren. Die Regierungspräferenzen entstehen auf Basis von Kosten-Nutzen-Rechnungen der vielfältigen Akteure in einem Politikbereich auf nationaler Ebene, während der realistische Intergouvernementalismus noch davon ausgegangen war, dass Regierungen nationale Interessen weitgehend unabhängig von der jeweiligen gesellschaftlichen Konstellation formulieren können (Holzinger et al. 2005, 27). Moravcsik (1998, zit. in Schimmelfennig 2005, 78) definiert den Kern des liberalen Intergouvernementalismus wie folgt:

„EU integration can best be understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of institutions in bolstering the credibility of interstate commitments“.

Die Präferenzen der Mitgliedstaaten sind abhängig von internen Kräfteverhältnissen und daher, sowie in weiterer Folge auch ihre Verhandlungsmacht, sektorspezifisch. Integrationsschritte erfolgen durch zwischenstaatliche Verhandlungen zwischen Regierungen und sind im Wesentlichen dann erfolgreich, wenn durch einen integrierten Bereich Transaktionskosten gesenkt und die Effizienz von Problemlösungen erhöht werden kann. Der liberale Intergouvernementalismus legt besonderen Fokus auf ökonomische Interessen, da die europäische Integration in erster Linie ein ökonomischer Prozess sei. Es werden v.a. die „großen Verträge“ als zentrale Entwicklungsschritte betrachtet. Supranationale Institutionen haben nur soviel Einfluss und Kompetenz, wie ihnen die Mitgliedstaaten geben möchten.

Wie Neofunktionalismus und Supranationalismus wurde auch der Intergouvernementalismus stark kritisiert. Er kann die zwar bestimmte Aspekte der europäischen Integration, wie etwa die „Logik“ intergouvernementaler Verhandlungen zu zentralen Entscheidungen wie Vertragsrevisionen, erklären, aber – ebenso wie die anderen Ansätze – nicht den Prozess in seiner Gesamtheit. V.a. die Staatszentrierung des Intergouvernementalismus wird als unangemessen kritisiert, da bei Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene in vielen Fällen eine große Zahl von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen (z.B. supranationale Institutionen, Lobby- und Interessengruppen, Regionen) eine bedeutende Rolle spielen können. Der Intergouvernementalismus enthält daher eine Starrheit, da kein Wandel durch Lern-, Institutionalisierungs- und Sozialisierungsprozesse vorgesehen ist, welche aber zu einer

Ausrichtung des Denkens der nationalen Akteure auf „Europa“ führen können. Es wird darauf hingewiesen, dass die Bedeutung supranationaler Institutionen unterschätzt wird. Die aktive Rolle der Kommission bei der Politikinitiierung würde tendenziell ausgeblendet, die ständige Ausweitung der Kompetenzen des EP und die, in manchen Bereichen sehr autonomen, Entscheidungen des EuGH könnten nicht erklärt werden. Insgesamt attestieren KritikerInnen den intergouvernementalistischen Ansätzen eine unzulässige Vernachlässigung von Eigendynamiken. Frank Schimmelfennig (2005, 81ff.) hat zudem auf die selektive Fallauswahl hingewiesen. Die großen Regierungskonferenzen, auf welche der liberale Intergouvernementalismus fokussiert ist, könnten zwar erklärt werden, allerdings diese laufen diese per se nach intergouvernementalen Prinzipien ab und würden meist nur das repräsentieren, was sich im Zeitraum zwischen diesen Ereignissen schon entwickelt hat. Integrationsdynamiken könnten daher mit anderen Ansätzen besser erklärt werden.

Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus werden, gemeinsam mit ihren verschiedenen Varianten und Weiterentwicklungen, meist als die zwei dominierenden Paradigmen der Integrationsforschung angesehen. Auf Grund ihrer Basisannahmen werden sie als die beiden wesentlichen „Familien“ der Integrationstheorie bezeichnet (Holzinger et al. 2005, 19). Der Neofunktionalismus ist tendenziell strukturorientiert, da Integration auf Grund von systemischen bzw. gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene eine Eigendynamik entfalten kann, während der Intergouvernementalismus eher akteursorientiert ist, d.h. die Integration wird von den Mitgliedstaaten als zentrale Akteure vorangetrieben. Es mag daher zunächst paradox erscheinen, dass gerade diese beiden gegensätzlichen Theorien zur Erklärung der Integration in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzschutz herangezogen werden. Bei einer näheren Betrachtung zeigt sich jedoch, dass beide Ansätze jeweils wichtige Aspekte zu erklären vermögen, weshalb sich in diesen Politikfeldern insgesamt eine integrierte Perspektive gut als theoretische Einbettung eignet.

Das neofunktionalistische Konzept des „spill-over“, d.h. die Ausdehnung von funktionaler Kooperation auf angrenzende Politikfelder, ist insbesondere zur Erklärung der frühen Vergemeinschaftung aufschlussreich. Die Zusammenarbeit im Handlungsfeld Justiz und Inneres kann demnach als notwendige Folge bzw. „logische Weiterentwicklung“ des europäischen Integrationsprozesses betrachtet werden. Durch die Realisierung des Binnenmarktes und der Bewegungsfreiheit, sowie die Aufhebung der internen Grenzkontrollen haben sich die Grenzen innerhalb der EU weitgehend aufgelöst. In angrenzenden Bereichen wie Asyl-, Grenz- und Migrationspolitik, welche die Mobilität von Menschen betreffen, ist daher ein Kooperations- und Regelungsbedarf entstanden. Es hat sich eine gemeinsame Außengrenze herausgebildet, deren Sicherheit für alle Mitgliedstaaten

gleichermaßen von Interesse ist. Diese Argumentationslinie wird in der wissenschaftlichen Literatur von vielen AutorInnen vertreten und entspricht – auch wenn es nicht immer explizit gemacht wird – im Wesentlichen einer neofunktionalistisch inspirierten Interpretation. Durch die Auflösung der Binnengrenzen haben sich also die nationalen Politiken gegenüber (irregulärer) Migration und grenzüberschreitender Kriminalität als nur noch limitiert wirksam erwiesen, weshalb Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich wurden. Hélène Pellerin (2005, 108) bringt dies auf den Punkt: „The stronger controls were considered to be compensatory measures in relation to the free circulation of people within the Schengen area“. Dieser Argumentation folgt auch Geddes (2000, 32): „[F]reer movement for EU citizens has brought with it tighter controls on movement by non-EU citizens“. Er geht daher davon aus, dass Kooperation in den Bereichen des Grenzschutzes und der Migrationspolitik zur Notwendigkeit geworden ist, da gemeinsame Außengrenzen gemeinsame Kontrollen erfordern. Auch Wyn Rees (2005, 209) geht davon aus, dass die Öffnung der Grenzen im Inneren zu einer erhöhten Attraktivität für irreguläre Migration und organisierte Kriminalität geführt hat, weshalb eine gemeinsame Kontrolle der entstandenen gemeinsamen Außengrenzen notwendig wurde. Die Sichtweise, dass die Bewegungsfreiheit im Binnenraum eine gemeinsame Politik in den betrachteten Bereichen erfordert, ist auch im Denken der in den politischen Prozess involvierten Akteure stark verankert. Für Thomas Herko aus dem österreichischen Bundesministerium für Inneres (BMI), der dem Verwaltungsratsvorsitzenden von Frontex assistiert, steht etwa die Kooperation beim Grenzschutz ursächlich im Kontext des Schengen Rechts, welches vorsieht, dass die Binnengrenzen abgeschafft werden, dafür aber die nunmehr gemeinsamen Außengrenzen nach einheitlichem Recht kontrolliert werden.<sup>18</sup>

Der Neofunktionalismus kann folglich erklären, weshalb sich die Integration auf immer mehr Politikfelder ausgedehnt hat. Das vorige Kapitel hat gezeigt, dass die EU mittlerweile in sämtlichen Aspekten des RFSR über bestimmte Kompetenzen verfügt. Auch die aktive Rolle der Kommission, welche sich zu einer zentralen Ideengeberin für die drei bisherigen Rahmenprogramme und sämtliche Maßnahmen entwickelt hat, die schrittweise Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des EP und die teilweise Öffnung des Feldes für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat weisen auf das Erklärungspotential neofunktionalistischer Theorien hin. Neofunktionalistische Ansätze wurden jedoch auf Grund ihrer tendenziellen Vernachlässigung der Souveränität der Mitgliedstaaten kritisiert, da davon ausgegangen wird, dass der Integrationsprozess ständig voranschreitet und Eigendynamiken entfalten kann, welche sich zum Teil sogar den Interessen der Mitgliedstaaten entziehen. Diese Annahme trifft jedoch nicht auf die Entwicklung von Asyl-, Grenz- und Migrationspolitik zu. In

---

<sup>18</sup> vgl. Interview 1: Interview mit Thomas Herko, Büro des Verwaltungsratsvorsitzenden von Frontex, Bundesministerium für Inneres (BMI), Wien, 23.12.2009.

diesen Bereichen passiert de facto nichts gegen den Willen der Mitgliedstaaten. Da es sich um Politikfelder handelt, welche von den Mitgliedstaaten zum Kern ihrer nationalen Souveränität gezählt werden, werden Kompetenztransfers mit Vorbehalten betrachtet und nur vorsichtig und nicht unbedacht vollzogen. Obwohl es, wie ausgeführt, Fortschritte gibt, vollzieht sich die Integration – etwa im Unterschied zur Binnenmarktintegration – in Form einer „Politik der kleinen Schritte“. Die konkrete Implementierung der ambitionierten Rahmenprogramme erfordert stets den politischen Willen der Mitgliedstaaten.

An diesem Punkt kann mit der intergouvernementalistischen Grundthese angesetzt werden, nach welcher die europäische Integration von den Mitgliedstaaten gesteuert wird und von deren Interessenskonvergenz abhängig ist. V.a. Migrationspolitik und Grenzschutz werden als „high politics“ angesehen, da in diesen Bereichen grundlegende Entscheidungen darüber getroffen werden, wer und wie viele Menschen in einen Staat zuwandern, leben und arbeiten und somit an seiner Gestaltung mitwirken dürfen. Es geht somit um jene nationalstaatlichen und „politisierten“ Kernbereiche, für welche der Intergouvernementalismus viele Vorbehalte der Mitgliedstaaten und relativ weniger erfolgreiche Integration als wesentliche Charakteristika ansieht. Gemäß des Konzepts der „negativen Integration“ ist die europäische Integration in erster Linie beim Abbau von Barrieren erfolgreich, während sich Aufbau und Gestaltung einer gemeinsamen Politik als schwieriger erweisen. Die EU-Asylpolitik ist hierfür ein geeignetes Beispiel, wie sich am zögerlichen Aufbau eines gemeinsamen europäischen Asylsystems zeigt. Dieses wurde erstmals 1999 im Tampere Programm als Ziel definiert und in der Folge v.a. von der Kommission laufend eingefordert. Die Realisierung ist jedoch bis heute ausständig, es wurden zwar Grundlagen geschaffen, aber Kernelemente wie ein einheitliches Asylverfahren und ein einheitlicher Schutzstatus wurden noch nicht verwirklicht. Die „opt-outs“ einzelner Mitgliedstaaten und der Bereich der legalen Migration, in welchem es bisher kaum Kompetenzen auf EU-Ebene gibt, sind weitere Aspekte, welche das intergouvernementalistische Argument stärken.

Insgesamt zeigt sich, dass sowohl Neofunktionalismus, als auch Intergouvernementalismus einen Beitrag zur theoretischen Einbettung des Integrationsprozesses in den Bereichen Asyl, Grenzen und Migration leisten können, trotz ihrer divergierenden Annahmen. Mit dem Neofunktionalismus kann erklärt werden, weshalb Integration auch auf die angesprochenen Politikfelder übergreifen hat und die supranationalen Organe der EU eine zunehmend aktive Rolle spielen. Der Intergouvernementalismus ergänzt dies um die realistische Einschätzung, dass die Mitgliedstaaten den sektorspezifischen Integrationsprozess in vielen Aspekten kontrollieren, weshalb sich die Entwicklung nur in kleinen Schritten vollzieht und die Umsetzung der ambitionierten Programme oft durch nationale Vorbehalte gebremst wird.

Die beiden analysierten, klassischen Integrationstheorien können erklären, weshalb und wie die Staaten in den Bereichen Asyl, Grenzschutz und Migration kooperieren. Damit wird in erster Linie die Form des Integrationsprozesses in den Blick genommen. Zumindest in Ansätzen können beide Theorien aber auch zur Erklärung der inhaltlichen Ausgestaltung der EU-Politik mit ihrem Fokus auf sicherheits- und kontrollbezogenen Maßnahmen herangezogen werden. So entspricht es dem neofunktionalistischen Konzept des „spill-over“, dass es in Folge der weitgehenden Öffnung im Inneren der EU bzw. des Schengenraumes zu allererst in unmittelbar angrenzenden Bereichen der Migrationskontrolle und des Grenzschutzes – welche per se kontrollorientiert sind – zu einer Zusammenarbeit gekommen ist und nicht etwa in Fragen des Flüchtlingsschutzes, der legalen Migration, der Förderung von Demokratie und Menschenrechten oder regionaler Entwicklung in den Herkunfts- und Transitstaaten, welche einen umfassenden Ansatz kennzeichnen. Der Intergouvernementalismus würde davon ausgehen, dass sich restriktivere Ansätze deshalb leichter durchsetzen, da es hierfür eine relativ größere Interessenskonvergenz unter den Mitgliedstaaten gibt. Nach Boswell (2003, 622; 626) gestaltet sich dagegen die Implementierung präventiver Ansätze auf Grund ihres umfassenden und säulenübergreifenden Charakters als wesentlich schwieriger, während die Umsetzung restriktiver Ansätze vergleichsweise einfach sei, da auf Grund der homogeneren Interessenslage unter den Mitgliedstaaten schneller Einigkeit erzielt werden könne. Auch die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Bereich der legalen Migration bedeutet, dass sich Mitgliedstaaten eher in jenen Bereichen zu Maßnahmen einigen können, welche primär auf die Kontrolle von Migration abzielen und nicht auf deren Ermöglichung. Dem liberalen Intergouvernementalismus, welcher den Fokus auf die ökonomischen Interessen der Mitgliedstaaten legt, entspricht auch ein Argument von van Houtum und Pijpers (2005, 2), wonach hinter der selektiven und damit überwiegend restriktiven Migrationspolitik der EU das Motiv stehe, die eigene „comfort zone“ aufrecht zu erhalten. Die Aufrechterhaltung des eigenen Wohlstandes ist dabei grundsätzlich im Interesse aller Mitgliedstaaten.

### **2.3.2 Externalisation und Securitisation**

Das zentrale neofunktionalistische Argument, dass eine gemeinsame Politik auf EU-Ebene in den Bereichen Asyl, Grenzen und Migration in Folge der internen Integration zu einer Notwendigkeit wurde, ist zwar plausibel, dies muss jedoch nicht zwingend den skizzierten Bedeutungsgewinn der *external dimension*, sowie jenen restriktiven Charakter, von welchem die Debatte um die EU als „Festung“ im Kern ausgeht, implizieren. Dasselbe gilt auch für die Annahmen des Intergouvernementalismus, welche in erster Linie die Form des



Integrationsprozesses erklären können, aber nicht notwendigerweise die bisherigen Maßnahmen und Schwerpunkte der EU-Politik. Bei der Annäherung an die beiden angesprochenen Fragestellungen – warum gelangen die genannten Bereiche auf die außenpolitische Agenda und weshalb lag der Schwerpunkt bisher auf restriktiven Ansätzen – greift dieser Abschnitt auf die beiden Konzepte der *Externalisation* und *Securitisisation* von Migration zurück.<sup>19</sup>

Das Konzept der *Externalisation* bezieht sich auf die äußere Dimension der EU-Politik im Handlungsfeld Justiz und Inneres. Boswell (2003, 619ff.) hat *Externalisation* als einen der beiden Ansätze dieser *external dimension* konzipiert. Es kann demnach zwischen der, auf die Beseitigung von Migrationsursachen abzielenden Prävention, z.B. durch EZA, Direktinvestitionen, Förderung von Demokratie und Frieden, und der restriktiven und kontroll- und sicherheitsorientierten *Externalisation* differenziert werden. *Externalisation* enthält zwei Komponenten: erstens den Export „klassischer“ Instrumente wie Grenzkontrollen und Mechanismen zur Bekämpfung der irregulären Migration und grenzüberschreitender Kriminalität mit dem Ziel der Annäherung an EU-Standards, zweitens die Erleichterung von Rückführungen von irregulären MigrantInnen und AsylwerberInnen in Drittstaaten, insbesondere durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Durch *Externalisation* sollen Drittstaaten animiert werden, in den betreffenden Bereichen selbst aktiv zu werden und mit der EU zu kooperieren. Die EU-Institutionen selbst sprechen in ihren Dokumenten nicht von *Externalisation*, sondern wie bereits ausgeführt von der *external dimension*. Der Unterschied zwischen den beiden Ausdrücken besteht entsprechend der Definition bei Boswell also darin, dass *external dimension* die gesamte Bandbreite der EU-Politiken im Bereich Justiz und Inneres umfasst, welche Implikationen über die Grenzen der EU hinaus haben. *Externalisation* umfasst dagegen nur ein bestimmtes Spektrum, auf welchem aber bisher der Fokus lag, wie etwa Bendel (2005, 23f.) in ihrer empirischen Analyse zur EU-Migrationspolitik gezeigt hat. Obwohl dieses Feld auch andere Aspekte umfasst, zeigt sich der Schwerpunkt auf Kontrolle, Restriktion und Sicherheit demnach anhand der vergleichsweise dynamischen Entwicklung von Instrumenten wie etwa dem SIS, EURODAC, gemeinsamen Visabestimmungen oder der Grenzschutzagentur Frontex. Wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, betreffen diese Maßnahmen insbesondere auch den südlichen Mittelmeerraum, da versucht wird, die Grenzen zur EU durch deren Implementierung immer undurchlässiger zu machen.

---

<sup>19</sup> Die Verwendung der englischen Begrifflichkeit ist der Tatsache geschuldet, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den betreffenden Phänomenen überwiegend in englischer Sprache geführt wird. Die deutschen Übersetzungen („Externalisierung“ und „Versicherheitlichung“) sind wenig gebräuchlich. Als „Konzept“ wird in dieser Arbeit ein erweiterter Begriff bezeichnet. Im Unterschied zu einem (wissenschaftlichen) Begriff umfasst ein Konzept auch verschiedene Funktionen und Dimensionen. Eine Theorie ist dagegen eine Aussage über zwei oder mehrere gleichzeitig stattfindende Ereignisse und ihre Kausalitäten (Gärtner 2008, 243).

Gemma Aubarell, Ricard Zapata-Barrero und Xavier Aragall (2009, 12) definieren *Externalisation* auf ähnliche Weise. Als Dimensionen werden u.a. intensivere Außengrenzüberwachung, Bekämpfung von irregulärer Migration und Kriminalität, Rückübernahmeabkommen oder Debatten zur Ermöglichung exterritorialer Prüfungen von Asylanträgen angeführt. Es wird darauf hingewiesen, dass *Externalisation* auf Grund dieser Dimensionen eine tendenziell asymmetrische Beziehung zwischen mindestens zwei politisch und sozioökonomisch ungleichen territorialen Einheiten impliziert (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009, 12). In Kontext dieser Analyse kann die EU als der „Sender“ und die südliche Mittelmeerregion als „Empfänger“ der Politiken bezeichnet werden. Das Motiv der *Externalisation* besteht im Allgemeinen im Interesse der EU an der Aufrechterhaltung des RFSR. Die Bedeutung des Konzepts kann auch mit der Bezeichnung „remote control“ anschaulich zum Ausdruck gebracht werden (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009, 13). Das Ziel ist es folglich, in Herkunfts- und Transitstaaten anzusetzen, um Migrationsströme bereits zu „fernzusteuern“, bevor diese auf das Territorium der Mitgliedstaaten treffen. Es wird somit versucht, über die eigenen Grenzen hinaus Einfluss auf das Handeln der Partner zu nehmen.

Ein Teilaspekt der *Externalisation* ist auch das von Jorrit J. Rijpma und Marise Cremona (2007, 12) eingeführte Konzept der *Extra-Territorialisation*: „This term covers the means by which the EU attempts to push back the EU’s external borders or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows“. Das Konzept verweist daher ebenso auf die externe Dimension und beschreibt den Versuch der EU, ihre Außengrenzen im Sinne einer Auslagerung und Ausdehnung ihres Grenzschutzes zunehmend zu verschieben. Hinsichtlich der Mittelmeerregion wird z.B. das integrierte Grenzmanagement im Rahmen der Gemeinschaftsagentur Frontex als wesentliches Instrument der *Extra-Territorialisation* angesehen, da das Mittelmeer ein Brennpunkt der bisherigen Einsätze war. Nach Rijpma und Cremona (2007, 13ff.) kann *Extra-Territorialisation* drei unterschiedliche Formen annehmen. Erstens kann die EU eigenständig Maßnahmen beschließen, wie etwa bestimmte Regeln in der Visapolitik oder der Schutz der Außengrenze entlang der tatsächlichen physischen Grenze, welche aber Implikationen für Drittstaaten und deren Angehörige haben. Zweitens kooperiert die EU mit Drittstaaten auf der Basis von Konsens oder Abkommen. Ein Beispiel hierfür sind die gemeinsamen Operationen von Frontex, welche sich zum Teil auch in Hoheitsgewässer von Drittstaaten verlagern und somit nicht mehr ausschließlich an das Staatsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates, in dem die Operation stattfindet, gebunden sind. Der dritte Aspekt umfasst den Versuch, den eigenen *acquis* in die Rechtsordnungen von Drittstaaten exportieren, etwa durch entsprechende

Bestimmungen in Assoziierungsabkommen.

Zusammenfassend kann *Externalisation* als ein Konzept definiert werden, um die Tendenz der EU-Politiken im Handlungsfeld Justiz und Inneres, in zunehmenden Maße „klassische“ innenpolitische Bereiche in die Außenbeziehungen zu integrieren (*external dimension*), sowie deren inhaltlichen Schwerpunkte (Kontrolle und Sicherheit) zu beschreiben und mit einem Begriff zu fassen. Der zentrale Erklärungsfaktor besteht im Allgemeinen in der zunehmenden Interdependenz zwischen der EU und den Regionen in ihrer Nachbarschaft auf Grund von Herausforderungen wie Migration, grenzüberschreitende Kriminalität oder Terrorismus. Nach Boswell (2003, 622) ist *Externalisation* zum einen eine „logische Entwicklung“ in Antwort auf die Herausforderungen durch die innere Grenzöffnung. Es gab schon seit den 1990er-Jahren die Überzeugung, dass es einer Kooperation bedarf. Zum anderen ist *Externalisation* die Folge einer zunehmenden Verknüpfung von Migration und Sicherheit, durch welche viele Sicherheitsprobleme auf Migration projiziert werden, weshalb zunehmendes Augenmerk auf restriktive Ansätze gerichtet werden würde (Boswell 2003, 623f.). Damit wird bereits der Zusammenhang mit dem Konzept der *Securitisation* von Migration benannt.

*Securitisation* ist ursprünglich ein Konzept der Kopenhagener Schule der Theorien der Internationalen Beziehungen und wurde Mitte der 1990er-Jahre entworfen (Holm 2004, 3f.; Williams 2003, 511f.). Dem Konzept liegt ein breiter Sicherheitsbegriff zugrunde, welcher nicht nur die militärische Sicherheit eines Staates, sondern darüber hinaus Dimensionen wie ökologische, ökonomische, politische, soziale oder kulturelle Sicherheit umfasst. Ausgehend von diesem erweiterten Verständnis wird der Fokus auf die soziale bzw. diskursive Konstruktion von Sicherheit gelegt. Die Kernthese der Kopenhagener Schule besteht darin, dass Sicherheit nicht ausschließlich von realen Bedrohungen, sondern immer auch von Konstruktionen abhängig ist und somit in bedeutendem Ausmaß von der Perzeption einer Angelegenheit als Sicherheitsproblem. Michael C. Williams (2003, 513) hat diesen Gedanken zusammenfassend formuliert: „In securitization theory, ‘security’ is treated not as an objective condition but as the outcome of a specific social process“. Durch soziale Prozesse werden bestimmte Angelegenheiten zu Bedrohungen transformiert, weshalb, so die Folgethese des *Securitisation*-Konzepts, zunehmend auch eine restriktivere Politik als legitim erscheint. Methodisch werden Sprechakte relevanter Akteure – etwa in Form von Reden oder politischen Programmen – analysiert, durch welche bestimmte Fragen erst als Sicherheitsproblem dargestellt und in Folge als solches wahrgenommen werden. Das Konzept der *Securitisation* nach der Kopenhagener Schule beruht daher methodisch auf einem diskursanalytischen Ansatz.

Insbesondere Migration wurde in den letzten Jahren als Anwendungsbeispiel für *Securitisation* erforscht. Es wird daher von der *Securitisation* von Migration gesprochen. Dies kennzeichnet die diskursive Verknüpfung von Migration und Sicherheit, welche – v.a. auch in den liberalen Demokratien Europas – dazu führt, dass Migration in erster Linie als Sicherheitsproblem wahrgenommen und behandelt wird. Das Thema der irregulären Migration eignet sich dafür in besonderer Weise, da es, bedingt durch den relativen Mangel an gesicherten Fakten auf Grund der fehlenden Dokumentierung, generell durch einen hohen Grad an Unsicherheit für einen Staat gekennzeichnet ist, weshalb Interpretationen verschiedener gesellschaftlicher und politischer Akteure eine besonders große Bedeutung entfalten können (Boswell 2007, 594). Der Prozess, durch welchen es zu der Verknüpfung von Migration und Sicherheit kommt, kann wie folgt skizziert werden: Es werden in öffentlichen Diskursen viele Bedenken häufig auf das Thema der Migration projiziert. Dadurch entsteht ein tendenziell negatives Image, welches auch von bestimmten politischen Parteien bedient wird. Der Prozess der *Securitisation* wird aber nicht nur durch rechtspopulistische Parteien betrieben, sondern auch von nationalen Regierungen, Massenmedien und anderen gesellschaftlichen Akteuren. Die Folge ist ein zunehmender Fokus auf Migrationskontrolle, für welche auch robustere Maßnahmen als legitim angesehen werden. Elspeth Guild (2009, 110) fasst diese Kernthese des Konzepts zusammen: „The idea of the foreigner as a key source of insecurity has been rapidly incorporated into, or intensified in, policies in many liberal democracies, thus justifying ever more draconian measures in terms of surveillance and expulsion of foreigners from the state“.

Die zentrale Idee des Konzepts besteht darin, dass die Bedrohungen nicht nur real sind, sondern in vielen Fällen auch erdeutet und daher unabhängig von den tatsächlichen Auswirkungen von Migration sein können. Migration wird in mehrfacher Hinsicht als Sicherheitsproblem wahrgenommen. Die Bedenken können in vier Bereichen identifiziert werden, wobei der Zusammenhang von Migration und Sicherheit oft nicht eindeutig ist. Erstens wird Migration oft als Bedrohung für die eigene Identität angesehen. Das „Andere“ wird dann als potentielle Bedrohung für die kulturelle und soziale Kohäsion und folglich tendenziell negativ bewertet. Jef Huysmans (2000, 765) hält dazu fest: „Migrants emerge as late arrivers who disrupted a culturally homogenous space, irrespective of their contribution to the creation of the society as it exists today“. Zweitens wird Migration gemäß der *Securitisation* mit ökonomischer Unsicherheit in Verbindung gebracht und gilt dann als Bedrohung für die „ursprüngliche“ Verteilung sozialer Güter und Leistungen im Bereich Wohnen, Gesundheit oder sozialer Absicherung, sowie als Belastung für den Arbeitsmarkt durch Konkurrenz und Lohndumping. In diesem Rahmen kann hierauf zwar nicht im Detail

eingegangen werden, es soll aber darauf hingewiesen werden, dass die tatsächlichen Auswirkungen zum Teil sehr schwierig zu bestimmen und sektorspezifisch sind, weshalb sie differenziert betrachtet werden müssen. Dennoch geht das Konzept davon aus, dass Migration weitgehend unabhängig von den tatsächlichen Effekten in erster Linie eher als Bedrohung für den Wohlfahrtsstaat interpretiert wird. Die Verknüpfung von Migration mit Terrorismus – meist extremistisch-islamistischen Ursprungs – ist die dritte Dimension der *Securitisation* von Migration. V.a. die Terroranschläge in New York, Washington D.C., Madrid und London haben dazu beigetragen. Während diese Ereignisse und die Bedrohungen durch Terrorismus selbstverständlich ernst genommen werden müssen, kann jedoch auch hier darauf verwiesen werden, dass die Verknüpfung mit Migration differenziert zu betrachten ist. Bei jenen (irregulären) MigrantInnen, welche in riskanter Weise versuchen über das Mittelmeer in die EU zu gelangen, handelt es sich in der Regel nicht um TerroristInnen, sondern um Personen aus sehr armen Regionen der Welt, welche sich die Möglichkeit auf Arbeit erhoffen. In einer Analyse von Europol-Berichten zu EU-weiten Terrorismus und politischer Gewalt hat Guild (2009, 112f.) zudem gezeigt, dass 2006 von insgesamt 549 dokumentierten terroristischen Anschlägen nur einer „islamistischen“ Ursprungs war und 2007 vier von 583, welche keine Opfer erforderten. Viertens wird Migration mit Kriminalität in Verbindung gebracht. Manche Straftaten können dabei allerdings nur von Drittstaatsangehörigen begangen werden, wie etwa irregulärer Eintritt und Aufenthalt. Das Konzept der *Securitisation* von Migration geht nicht davon aus, dass es in dieser Hinsicht keine realen Probleme gibt, allerdings ist der statistische Zusammenhang zwischen Migration und Kriminalität oft schwer zu bestimmen und ebenso sektorspezifisch. Insgesamt bringt es Boswell (2003, 623) auf den Punkt: [T]his redefinition of migration as a threat was not simply a product of real changes in the scale of costs of migration; rather, it reflected a growing tendency to channel diffuse socio-economic and cultural concerns into the migration ‘problem“.

Der Prozess der *Securitisation* wurde in den vergangenen Jahren in erster Linie für die Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten der EU beschrieben. Beispiele für restriktive Ansätze in der Asyl- und Migrationspolitik, sowie die Darstellung dieser Themen als Unsicherheitsfaktoren in der massenmedialen und politischen Rhetorik – z.B. durch die Verwendung von „Lawinen“ oder „Ansturm“ als sprachliche Analogien zu (Natur-) Katastrophen – sind aus vielen Mitgliedstaaten bekannt. Gegen die Anwendung des Konzepts auf die EU haben manche AutorInnen jedoch Zweifel erhoben. Erstens wird argumentiert, dass *Securitisation* nicht immer im Interesse der EU sein kann, weil durch entsprechende Rhetorik zu hohe Erwartungen an die Problemlösungskapazität geweckt werden oder Spannungen mit den vertretenen Normen und Werten (z.B. Menschenrechte)

und Zielen (z.B. Wettbewerbsfähigkeit) könnten (Boswell 2007, 592). Ein zweites Argument gegen die Anwendbarkeit des Konzepts auf die EU hat Andrew W. Neal (2009, 336f.) formuliert. Da *Securitisation* eine Beziehung zwischen den „Sprechern“ und dem „Publikum“ impliziert, kann sie für die EU und ihre Institutionen weniger plausibel als für Nationalstaaten angenommen werden, da sie über viel weniger „Publikum“ verfügen. Während es jeweils mitgliedstaatliche Öffentlichkeiten gibt, wird damit die Frage der Existenz einer „europäischen Öffentlichkeit“ in Form europäischer Parteien und Massenmedien angesprochen, welche Voraussetzung für *Securitisation* auf EU-Ebene wäre. Zudem gibt es unter den Mitgliedstaaten unterschiedliche Wahrnehmungen von Themen. So kann sich die Interpretation von Migration über das Mittelmeer in nord- und südeuropäischen Mitgliedstaaten unterscheiden. Schließlich stellt sich für Neal (2009, 338) die Frage, ob die EU die Kapazität hat, *Securitisation*-Prozesse zu initiieren und restriktivere Maßnahmen zu legitimieren: „The EU is a problematic case as far as securitization theory is concerned. Do EU institutions have the capacity to mobilize intersubjective fears and insecurities? Can they, through securitizing moves, produce and shape legitimacy for policies that would otherwise be contentious?“.

Dennoch gibt es Argumente, welche die Anwendung des Konzepts auf EU-Ebene rechtfertigen. Zunächst kann darauf hingewiesen werden, dass sich die *Securitisation* von Migration auch auf mitgliedstaatlicher Ebene nie vollständig vollzieht, da es – und dies gilt für die EU-Ebene umso mehr – stets sehr viele verschiedene Akteure gibt, die nicht alle das Narrativ von Migration als Sicherheitsproblem teilen (Holm 2004, 4). Es gibt auch andere Wege der Darstellung, jedoch spielt die Verknüpfung mit Sicherheit oft eine besonders wirkmächtige Rolle. Wenngleich die „europäische Öffentlichkeit“ heterogener, diffuser und weniger entwickelt ist als die jeweils nationale, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass sich die *Securitisation* von Migration auf EU-Ebene fortsetzt. Die Vermittlung erfolgt v.a. durch die MinisterInnen der nationalen Regierungen im Rat, welche in der Asyl-, Grenz- und Migrationspolitik weiterhin eine bedeutende Stellung einnehmen. Huysmans (2000, 757) hat im diesem Kontext darauf hingewiesen, sich die *Securitisation* auf EU-Ebene auch aus institutionellen Praktiken ergibt. Da die betreffenden Angelegenheiten im Rat für Justiz und Inneres behandelt werden, würde Migration vorwiegend aus einer Perspektive der inneren Sicherheit heraus – und somit teilweise mit einer „polizeilichen Logik“ – interpretiert werden. Dies zeigt sich zum einen am Überwiegen der restriktiven und kontrollorientierten Ansätze wie etwa Außengrenzschutz, Rückübernahmeabkommen oder dem verstärkten Einsatz von Biometrie. In der Visapolitik werden etwa in der Regel bereits Informationen (z.B. Fingerabdrücke) gesammelt, bevor die betreffenden Personen ihre Herkunftsländer verlassen. Die Begründung dafür ist meist das potentielle Risiko für die Sicherheit. Zum

anderen weist die politische Rhetorik Indizien auf die Wahrnehmung von Migration als Sicherheitsproblem hin. Migration wird in vielen Dokumenten mit organisierter Kriminalität und Terrorismus verknüpft, indem diese Bereiche meist in einem Atemzug genannt werden. Als weiterer Aspekt kann auch die Terminologie der EU bei irregulärer Migration hingewiesen werden. Im Gegensatz zu den meisten internationalen Organisationen in diesem Bereich, welche den neutraleren Begriff „irreguläre Migration“ verwenden, sprechen die meisten PolitikerInnen und EU-Institutionen ausschließlich von „illegaler Migration“. Damit geht insofern bereits eine negative Konnotation einher, als dass ein exklusives Bild von Personen erzeugt wird, welche Gesetze missachten. Dazu kommt, dass in den Dokumenten meist davon gesprochen wird, dass „illegale Migration“ bekämpft werden muss. In englischsprachigen Dokumenten wird hier entweder *fought* oder *combated* verwendet. Damit könne nach Ryszard Cholewinski (2007, 305) assoziiert werden, dass es quasi einen „Krieg gegen illegale Migration“ gäbe. Der Sprachgebrauch der EU ist insgesamt ein Beitrag zur Konstruktion von Migration als zumindest verdächtig. Cholewinski (2007, 302) spricht daher auch von einer „Kriminalisierung“ von Migration im Sinne einer „Kultur des Verdachts“ gegenüber Drittstaatsangehörigen und insbesondere irregulären MigrantInnen. Das Konzept der *Securitisaton* von Migration kann somit auch auf die EU-Ebene angewandt werden und ist ein Erklärungsangebot für die Politik der zunehmenden Abgrenzung gegenüber der südlichen Mittelmeerregion, welche im folgenden Kapitel diskutiert wird.

### **3. Politik der Abgrenzung gegenüber der Mittelmeerregion**

#### **3.1 Irreguläre Migration und Sicherheit im Mittelmeerraum**

Das Ziel dieses Abschnittes besteht darin, zu skizzieren, weshalb die benachbarte, südliche Mittelmeerregion hinsichtlich irregulärer Migration und äußerer und innerer Sicherheit für die EU von Bedeutung ist. Da die Region bei Migration und Sicherheit als besonders relevant gilt, ist es in einem ersten Schritt notwendig, diese Phänomene zu beleuchten, um die Herausforderungen, auf welche die EU mit ihrer Politik gegenüber dem südlichen Mittelmeerraum reagiert, besser abschätzen zu können. Erst vor diesem Hintergrund können in den weiteren Abschnitten dieses Kapitels die verschiedenen Politikansätze der EU diskutiert werden.

##### **3.1.1 Ausmaße und Routen der irregulären Migration im Mittelmeerraum**

Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt wurde, steht Migration auf der politischen Agenda der EU im Bereich des RFSR weit oben. Bei der Politikgestaltung lag der Fokus dabei bisher auf der Kontrolle und Restriktion der irregulären Migration und einer stärkeren Außendimension. Da ein wesentlicher Anteil der irregulären Migration in die EU aus bzw. via Staaten in der südlichen und südöstlichen Nachbarschaft erfolgt, liegt das Hauptaugenmerk dabei auf der Mittelmeerregion. Das Mittelmeer ist aktuell eines der zentralen Einfallstore der irregulären Migration. Irreguläre Migration über das Mittelmeer wird, auf Grund der angenommenen Verbindung mit transnationaler organisierter Kriminalität und Terrorismus, von der EU einerseits als Sicherheitsproblem angesehen, andererseits – vor dem Hintergrund menschlicher Tragödien bei der Überfahrt – als humanitäres Problem. Bevor die verschiedenen Politikansätze analysiert werden, gilt es zunächst, die Herausforderung der irregulären Migration über das Mittelmeer auch quantitativ zu beleuchten, um einen Eindruck zu vermitteln, worauf die EU mit ihrer Politik reagiert. Es stellt sich daher die Frage nach den Ausmaßen und Routen der irregulären Migration im Mittelmeer und wie sich dies in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten gewandelt hat.

Bevor das Ausmaß der irregulären Migration über das Mittelmeer präsentiert wird, muss darauf hingewiesen werden, dass diese Zahlen keinesfalls verlässlich sind, da sich das Phänomen weitgehend der exakten Erfassung entzieht. Folglich ist bei allen Angaben von einem großen Unsicherheitsbereich auszugehen. Der Begriff „undokumentierte Migration“, welcher synonym mit „irregulärer Migration“ verwendet wird, spiegelt diese Problematik



wider. Wenn es keinen geregelten Aufenthalts- oder Einreisetitel gibt, wird dies von keiner Statistik erfasst (vgl. Haase/Jugl 2007). Die Irregularität bedingt, dass Zahlen immer auf Schätzungen beruhen und mit vielfältigen Problemen konfrontiert sind. Abgesehen von methodischen Problemen ist hier zunächst auf das jeweilige Interesse der involvierten Akteure zu verweisen. Da sich irreguläre Migration der exakten Bestimmung entzieht, lassen Schätzungen viel Raum, um durch die Angabe unterschiedlicher Zahlen die Politik in eine gewünschte Richtung zu lenken.

„[A]ll actors in the field of illegal migration have their own interests in producing numbers on illegal migration. Some may deliberately overstate the size of their estimates, others may want to understate it. In the best case, this will render policies on illegal migration merely irrelevant. In the worst case, the lack of reliable information will lead to misguided policies that will aggravate the problem“ (Jandl 2004, 153).

Grundlage der Angaben zu irregulärer Migration über das Mittelmeer sind meist die Zahl der jährlichen Aufgriffe beim Versuch des irregulären Eintrittes in EU-Territorium durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Allerdings lassen diese Zahlen nur bedingt Rückschlüsse auf die tatsächliche Gesamtmenge an irregulären Übertritten zu, da zwischen der jährlichen Anzahl der Aufgriffe und jenen, die den Kontrollen entgehen, keine direkte Beziehung angenommen werden kann. Eine simple Extrapolation ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich. Erstens beziehen sich die Angaben zu Aufgriffen nur auf die Kontrollen eines bestimmten Ankunftsortes wie eines Hafens oder einer bestimmten, als verdächtig eingestuft, Route, sie lassen aber mögliche andere Eintrittsorte außen vor. Zweitens muss von einer unterschiedlichen und sich wandelnden Qualität von Grenzkontrollen und Datenerfassung ausgegangen werden. Drittens sind Daten nicht immer verfügbar, da sie von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten oft als sensible Informationen angesehen werden. So sammelt etwa die EU seit 1995 Daten im Rahmen einer eigenen Arbeitsgruppe, dem *Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration* (CIREFI), welche aber nicht öffentlich zugänglich sind (Jandl 2004, 150). Viertens ist nur sehr wenig über das Problem der Schlepperkriminalität bekannt, welches bei der irregulären Migration über das Mittelmeer eine Rolle spielt. Der Zugang zu empirischen Daten ist hier schwierig. Schließlich werden bei Schätzungen auf Basis von Aufgriffen die sog. „overstayers“ nicht berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Personen, die legal in die EU einreisen, etwa mit einem gültigen TouristInnervisum, und den Aufenthalt über die genehmigte Dauer hinaus ausdehnen. Dieses Phänomen macht nach Ansicht der Kommission einen wesentlichen Anteil an der irregulären Migration in die EU aus (Commission of the European Communities 2006a, 2).

Bei Schätzungen zu irregulärer Migration wird, neben den Aufgriffszahlen als Basis, versucht, über weitere Aspekte zu einer Annäherung zu gelangen. So können etwa die Ergebnisse von Regularisierungskampagnen zur Legalisierung irregulärer Aufenthalte, die in den vergangenen Jahren etwa in Italien, Griechenland und Spanien durchgeführt wurden, oder demographische Methoden, z.B. die Analyse von Altersstrukturen oder Geburten- und Sterberaten, herangezogen werden, um indirekte Rückschlüsse über das Ausmaß der irregulären Migration zu ziehen (Jandl 2004, 144). Mit diesen Methoden lässt sich jedoch in erster Linie die Zahl jener Personen bestimmen, welche sich aktuell irregulär in den Mitgliedstaaten der EU aufhalten. Da dies noch keine Information über Herkunft und Art der Einreise enthält, ist es aber nur ein weiteres Indiz zur Abschätzung des Ausmaßes der jährlichen irregulären Migration über das Mittelmeer. Weitere Indizien, welche in Schätzungen und Tendenzaussagen einfließen können, sind qualitative Daten aus Interviews mit zuständigen Behörden oder die dokumentierten jährlichen Vermissten und Opfer, welche die Überfahrt erfordert. Auch in diesen Fällen sind jedoch genaue Rückschlüsse nicht möglich. Insgesamt basieren Angaben zur irregulären Migration über das Mittelmeer also auf den jährlichen Aufgriffen, aus welchen unter Einbeziehungen anderer Aspekte ein ungefähres Ausmaß abgeschätzt wird. Julien Simon (2006, 41) bringt die methodische Problematik auf den Punkt: „Estimating flows of irregular migration is not an exact science, and all conclusions about them, taking due account of official and unofficial figures, interviews with concerned authorities and information exchange, are still no more than best guesses“.

Die angesprochenen limitierenden Aspekte müssen bei der Angabe von Zahlen zu irregulärer Migration über das Mittelmeer berücksichtigt werden. Trotzdem muss die EU ihre Politik zumindest auf Basis einer ungefähren Vorstellung über deren Dimensionen formulieren. In der Folge werden daher Angaben präsentiert, welche auch von den EU-Institutionen angenommen werden. Bei der Gesamtanzahl an irregulären Eintritten in die EU bezieht sich die EU insbesondere auf die Expertise des *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, einer in Wien ansässigen internationalen Organisation, welche als Konsultations- und intergouvernementale Diskussionsplattform und Forschungseinrichtung zu Asyl und Migration fungiert. Michael Jandl (2004, 152) vom ICMPD schätzt für 2001 insgesamt rund 500.000 irreguläre Eintritte in die EU. Diesem Richtwert liegt die Annahme eines Verhältnisses zwischen Aufgriffen und „erfolgreichen“ irregulären Eintritten von 1:2 zugrunde. Auch in aktuellen Schätzungen wird von jährlich rund

350.000 bis 500.000 neuen irregulären MigrantInnen in der EU ausgegangen (Lavenex 2009).<sup>20</sup>

Die Annäherung an den Anteil der irregulären Migration über das Mittelmeer erfolgt wiederum über die jährlichen Aufgriffszahlen. CIVIPOL (2003, 7), ein Beratungsunternehmen des französischen Innenministeriums, hat für die Kommission eine Machbarkeitsstudie zur Kontrolle der Seeaußengrenzen durchgeführt, in welcher davon ausgegangen wird, dass pro Jahr rund 50.000 irreguläre MigrantInnen an den Seeaußengrenzen aufgegriffen werden. Der Großteil davon erfolgt im Mittelmeerraum, sowie weiters im Atlantik und nur zu einem sehr geringen Anteil in der Ostsee. Basierend auf dieser Zahl schätzt ICMPD (2004, zit. in Lutterbeck 2006, 61; vgl. auch Sørensen 2006, 7), dass jährlich rund 100.000 bis 120.000 Personen das Mittelmeer überqueren, um irregulär in die EU zu gelangen. Dies ist jene Schätzung, von der auf EU-Ebene ausgegangen wird. Das Mittelmeer gilt daher als einer der Brennpunkte der irregulären Migration in die EU. Hinsichtlich der Zusammensetzung nach Herkunftsregionen wird davon ausgegangen, dass mit ca. 45.000 bis 55.000 Personen die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in Nordafrika und im östlichen Mittelmeerraum den größten Anteil ausmachen, während rund 30.000 bis 35.000 aus Subsahara-Afrika kommen (Simon 2006, 42; Sørensen 2006, 7). Die verbleibende Menge wird Staaten des Nahen und Mittleren Ostens (z.B. Afghanistan, Irak, Iran), der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und zu einem geringen Anteil noch östlicheren asiatischen Staaten (z.B. Bangladesh, China) zugerechnet.

Während Migration aus dem südlichen Mittelmeerraum in europäische Staaten kein neues Phänomen ist, stellt irreguläre Migration in diesen Ausmaßen eine vergleichsweise junge Entwicklung dar. Nach der Unabhängigkeit der letzten kolonisierten Staaten der Region Ende der 1950er- und Anfang der 1960er-Jahre vollzog sich Migration nach Europa v.a. in Form der Arbeitsmigration. In den verschiedenen Staaten der südlichen Mittelmeerregion wurde dies als Mittel gegen Arbeitslosigkeit zum Teil stark forciert, gleichzeitig gab es in europäischen Staaten eine Anwerbung, um den steigenden Bedarf an Arbeitskräften zu abzudecken. Dies führte in den 1960er-Jahren zu starker Einwanderung durch sog. „Gastarbeiter“ etwa aus Marokko, Tunesien oder der Türkei. In den 1970er- und 1980er-Jahren fiel die arbeitsmarktbezogene Nachfrage. Migration aus der südlichen Mittelmeerregion ergab sich in diesen Jahrzehnten insbesondere infolge der Familienzusammenführung. Der algerische Bürgerkrieg führte in den 1990er-Jahren zu einer

---

<sup>20</sup> Bei Schätzungen zur Anzahl der Personen, welche sich bereits ohne regulären Aufenthaltstitel, in der EU aufhalten, bezieht sich die Kommission auf das, durch sie kofinanzierte, Forschungsprojekt CLANDESTINO (vgl. <http://clandestino.eliamep.gr/>). In diesem Rahmen wurde bisher von 2 bis 8 Mio. ausgegangen. Nach der aktuellsten Schätzung von 2009 wird von 1,9 bis 3,8 Mio. gesprochen. Der Rückgang wird v.a. auf Regularisierungen in verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgeführt.

weiteren Zuwanderungswelle von Flüchtlingen, in erster Linie nach Frankreich. Irreguläre Migration wurde erst in den 1990er-Jahren zu einer stärker beachteten Herausforderung. Nach dem Ende des Kalten Krieges führten viele europäische Staaten selektivere Einwanderungsbestimmungen ein, zudem erforderte das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 von allen Mitgliedstaaten die Anpassung an höhere Standards bei der Kontrolle ihrer Außengrenzen und der Visapolitik. Anfang der 1990er-Jahre führten etwa Italien und Spanien im Kontext von Schengen die Visumpflicht für die meisten Staaten der südlichen Mittelmeerregion ein. Die zunehmende Limitierung der legalen Migration hatte schließlich ab Mitte der 1990er-Jahre einen Anstieg von irregulärer Migration und Aufenthalt zur Folge, da die EU weiterhin für MigrantInnen aus der Region attraktiv war (Baldwin-Edwards 2006, 317; Lahlou 2006, 110). Zwei traditionelle Routen der irregulären Migration im Mittelmeer nach dem Kalten Krieg waren v.a. die Straße von Otranto zwischen Italien und Albanien und die Straße von Gibraltar, auf welcher es in den 1990er-Jahren zu einem Anstieg der irregulären Migration aus Marokko kam (Lutterbeck 2006, 62f.). Auf ersterer kamen die Migrationsströme durch bilaterale Zusammenarbeit zwischen Italien und Albanien, sowie durch technische Kooperation bei der Küstenüberwachung und Abschluss eines Rückübernahmeabkommens im Kontext des EU-Integrationsprozesses fast vollständig zum Erliegen. Auch bei Gibraltar sind auf Grund intensiver Überwachung in etwa seit der Jahrtausendwende rückläufige Trends zu beobachten.

Als Routen werden bevorzugt schmale Passagen mit möglichst großer geographischer Nähe gewählt, um das Risiko der Überfahrt zu minimieren. Durch verbesserte Kontrollmethoden ist es ca. seit 2000 jedoch zu einer weiteren Diversifizierung gekommen. Die intensivere Überwachung entlang einer Route führt zu Verdrängungseffekten, weshalb in den vergangenen Jahren auch immer längere und gefährlichere Routen gewählt wurden. In zeitlicher Hinsicht erfolgt die Überfahrt vorwiegend in den Sommermonaten bei günstiger Witterung und oft bei Nacht (CIVIPOL 2003, 9; Collyer 2007). Zwischen Juni und August sind folglich die meisten Aufgriffe von irregulären MigrantInnen zu verzeichnen, wobei es auch hier zunehmend zu einer Diversifizierung kommt. Die hauptsächlichen Ankunftsorte der irregulären MigrantInnen aus dem Süden in die EU sind heute die Küsten Andalusiens, die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla in Marokko, Lampedusa und Sizilien, Malta, Zypern, die griechischen Inseln in der Ägäis, sowie die Kanarischen Inseln. Dementsprechend sind auch die drei aktuell am häufigsten frequentierten Routen im Mittelmeer bekannt.

Erstens verläuft eine Route im westlichen Mittelmeer vom westlichen Nordafrika nach Spanien, in erster Linie via Marokko. Die wesentlichen Zielorte, etwa Algeciras, Almería oder Tarifa, liegen an der andalusischen Küste. Die Straße von Gibraltar wird weiterhin als

Passage genutzt, da sie die mit Abstand kürzeste Verbindung zwischen Marokko und Spanien darstellt. Ab Mitte der 1990er-Jahre nahm die Zahl der irregulären Übertritte entlang dieser Route stark zu, im Zusammenhang mit intensiveren Kontrollen und dem Einsatz neuer Technologien bei der Grenzüberwachung wie dem *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE) sind seit Anfang der 2000er-Jahre rückläufige Trends zu beobachten. Bei Gibraltar wurden etwa 2001 14.405 irreguläre MigrantInnen aufgegriffen, 2007 waren es, nach Rückgängen in den Jahren davor, mit 5.759 deutlich weniger (siehe Abb. 3). Für die Jahre 2008 und 2009 geht Frontex (2009b, 2) von einem in etwa gleich bleibenden Niveau an der Westmittellmeerroute aus. Die Herkunftsstaaten waren v.a. Marokko und Algerien. Diese traditionellen Herkunftsstaaten sind in den vergangenen Jahren auch zu Transitstaaten für irreguläre Migration aus dem westlichen Subsahara-Afrika geworden. Als hauptsächliche Herkunftsstaaten der in spanischen Gewässern aufgegriffenen Personen aus Subsahara-Afrika werden Mali, Gambia, Guinea oder Ghana angesehen (Commission of the European Communities 2005b, 5). 2008 und 2009 waren mit rund 65 Prozent der Großteil der aufgegriffenen Personen entlang der andalusischen Küste algerischer Herkunft, 20 Prozent kamen aus Westafrika und der Rest hauptsächlich aus anderen Teilen Afrikas (Frontex 2009b, 2). Zu der Route im westlichen Mittelmeerraum kann auch die irreguläre Migration aus Marokko in die beiden spanischen Exklaven Ceuta und Melilla gezählt werden. Insbesondere die massiven Versuche zur Überwindung der Grenzanlagen Ende September und Anfang Oktober 2005, welche vierzehn Todesopfer forderten, haben die mediale Aufmerksamkeit auf diese beiden Grenzabschnitte gelenkt. Die Grenzanlagen, deren Aufbau zum Teil auch durch EU-Mittel kofinanziert wurde und welche jeweils aus sechs Meter hohen Innen- und Außenzäunen aus Stacheldraht bestehen und von mehr als 600 Offizieren der Guardia Civil, sowie mit moderner Grenzschutztechnologie wie Radarsystemen, mobilen Kameras, Bewegungsmeldern oder Infrarotsensoren überwacht werden, wurden in der Folge als ein Symbol für die „Festung Europa“ betrachtet (Gebrewold 2007, 2f., Commission of the European Communities 2005b, 6). Die Versuche zur Überwindung dieser Grenze zwischen Marokko und Spanien sind in den vergangenen Jahren zurückgegangen, dennoch nimmt der Druck nicht ab, da die Kommission auf Grundlage einer technischen Mission von zusammen rund 30.000 Personen ausgeht, die sich in Algerien und Marokko aufhalten und darauf warten, nach Ceuta und Melilla zu gelangen (Commission of the European Communities 2005b, 4). Als weitere zentrale Route der irregulären Migration nach Spanien ist auch die westafrikanische Atlantikroute zwischen westafrikanischen Staaten und den Kanarischen Inseln zu nennen, welche allerdings nicht durch das Mittelmeer verläuft und daher nur zum Zweck der Vollständigkeit erwähnt werden soll. Nach einem starken Anstieg zwischen 2000 und 2006, welcher auch auf Verdrängungseffekte durch die stärkeren Kontrollen bei Gibraltar zurückgeführt werden könnte, werden seit 2007 deutliche Rückgänge verzeichnet. Als

Ursache gilt die funktionierende Kooperation zwischen den spanischen Behörden mit den wesentlichen regionalen Herkunfts- und Transitstaaten Senegal und Mauretanien.<sup>21</sup>

Eine weitere Route wird im zentralen Mittelmeerraum verortet. Ankunftsorte in der EU sind hier die südlichen Küsten Italiens, v.a. in Sizilien und Lampedusa, und Malta. Die Überfahrt nach Italien und Malta erfolgt hauptsächlich von Libyen aus, welches das zentrale Transitland in Nordafrika ist. Über den Kanal von Sizilien erfolgt irreguläre Migration auch aus Tunesien. Auch Ägypten ist ein Herkunfts- und Transitland. Die Herkunftsländer der irregulären Migration nach Malta sind v.a. Staaten am Horn von Afrika wie Somalia und Eritrea, aber auch asiatische Staaten wie Sri Lanka oder China. In Malta war zwischen 2000 und 2002 ein starker Anstieg der jährlichen Aufgriffe von 24 auf 1.686 zu verzeichnen, bis 2007 blieben die Zahlen in etwa auf diesem Niveau (siehe Graphik 1). Nach Einschätzung von Frontex (2009b, 2) ist aktuell ein rückläufiger Trend zu beobachten. Die Ausmaße der irregulären Migration nach Malta sind in absoluten Zahlen im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten wie Italien und Spanien gering, auf Grund der geringen Größe und der sehr hohen Bevölkerungsdichte stellen sie jedoch eine wesentliche Herausforderung für Malta dar. Bei der Zusammensetzung der Herkunftsregionen der irregulären Migration nach Italien geht Simon (2006, 37) für 2002 von rund einem Drittel aus Subsahara-Afrika, einem Viertel aus Nordafrika, einem Fünftel aus Asien und dem Nahen Osten und dem übrigen Anteil aus dem östlichen Mittelmeerraum aus. An den südlichen Küsten Italien erfolgten in den letzten Jahren die meisten Aufgriffe irregulärer MigrantInnen unter den besonders relevanten Küstenabschnitten der EU. Der Trend ist hier schwankend, aber auf hohem Niveau (siehe Graphik 1). Zwischen 2000 und 2007 wurden durchschnittlich 20.500 Personen beim Versuch des irregulären Grenzübertrittes in den EU-Raum aufgegriffen. Derzeit gibt es einen deutlichen Rückgang, für den nach Frontex (2009b, 2) v.a. ein bilaterales Abkommen zwischen Italien und Libyen von Mai 2009 verantwortlich ist. Der genaue Inhalt dieses Abkommens ist geheim. Selbst bei Frontex ist nach Auskunft von Thomas Herko nicht viel darüber bekannt, es wird nur der zahlenmäßig rückläufige Trend registriert.<sup>22</sup>

Die dritte Route verläuft im östlichen Mittelmeerraum nach Zypern und die griechischen Inseln in der Ägäis. Die Versuche erfolgen hier hauptsächlich via die Türkei, während Syrien und Libanon eine geringe Rolle spielen. Die zum Teil sehr große Nähe zur Türkei macht den Seeweg nach Griechenland für Überfahrten attraktiv. Die, durch eine Vielzahl von Inseln gekennzeichnete, Topographie bietet viele potentielle Ankunftsorte und erschwert durch den komplexen Grenzverlauf die Überwachung der Seeaußengrenzen. Die drei wichtigsten Herkunftsländer sind Türkei, Afghanistan und Irak. Darüber hinaus können Syrien, Libanon,

---

<sup>21</sup> vgl. „Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009; Interview 1.

<sup>22</sup> vgl. Interview 1.

die palästinensischen Autonomiegebiete und Staaten vom indischen Subkontinent genannt werden. Die Zahlen der jährlichen Aufgriffe an den griechischen Seegrenzen gelten laut Auskunft von Albert Kraler vom ICMPD als vergleichsweise ungenau. Es kann allerdings bis 2007 eine steigende Tendenz identifiziert werden (siehe Graphik 1). Für 2008 und 2009 geht Frontex (2009b, 3) von einem weiteren Anstieg der irregulären Migration im östlichen Mittelmeer aus. Wenngleich die Entwicklungen noch zu jung sind, um endgültige Schlüsse ziehen zu können, kann von einem Verdrängungseffekt in östlicher Richtung durch die italienisch-libysche Kooperation und die verstärkten Kontrollen und im zentralen Mittelmeerraum ausgegangen werden, worauf etwa auch der Verwaltungsratsvorsitzende von Frontex, Robert Strondl, aufmerksam macht.<sup>23</sup> Der von Frontex (2009b, 3) registrierte Anstieg der Aufgriffe von SomalierInnen könnte ein Indiz dafür sein.

Graphik 1 zeigt die Entwicklung der jährlichen Anzahl an Personen, die beim Versuch des irregulären Eintrittes von den zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedstaates angehalten werden, für vier besonders relevante Grenzabschnitte im Mittelmeer in den Jahren 2000 bis 2007. Aktuellere Daten sind noch nicht für alle einbezogenen Grenzabschnitte publiziert. Wie bereits erwähnt, stellen Aufgriffszahlen nur einen Indikator für die tatsächlichen Ausmaße der irregulären Migration dar. Bei den zugrunde liegenden Daten handelt es sich um jene Werte, welche von den Ministerien der Mitgliedstaaten offiziell angegeben werden und auch der Kommission vorliegen. Seit 2007 sind insgesamt rückläufige Tendenzen der Migrationsströme über den Seeweg zu verzeichnen. Dieser Trend hat sich 2008 und 2009 weiter fortgesetzt, wie Robert Strondl Ende 2009 bestätigt hat.<sup>24</sup> Während von Frontex (2009b, 2f.) für das westliche und zentrale Mittelmeer Rückgänge der irregulären Migration seit 2007 angenommen werden, wird entlang der östlichen Mittelmeerroute ein Anstieg verzeichnet.

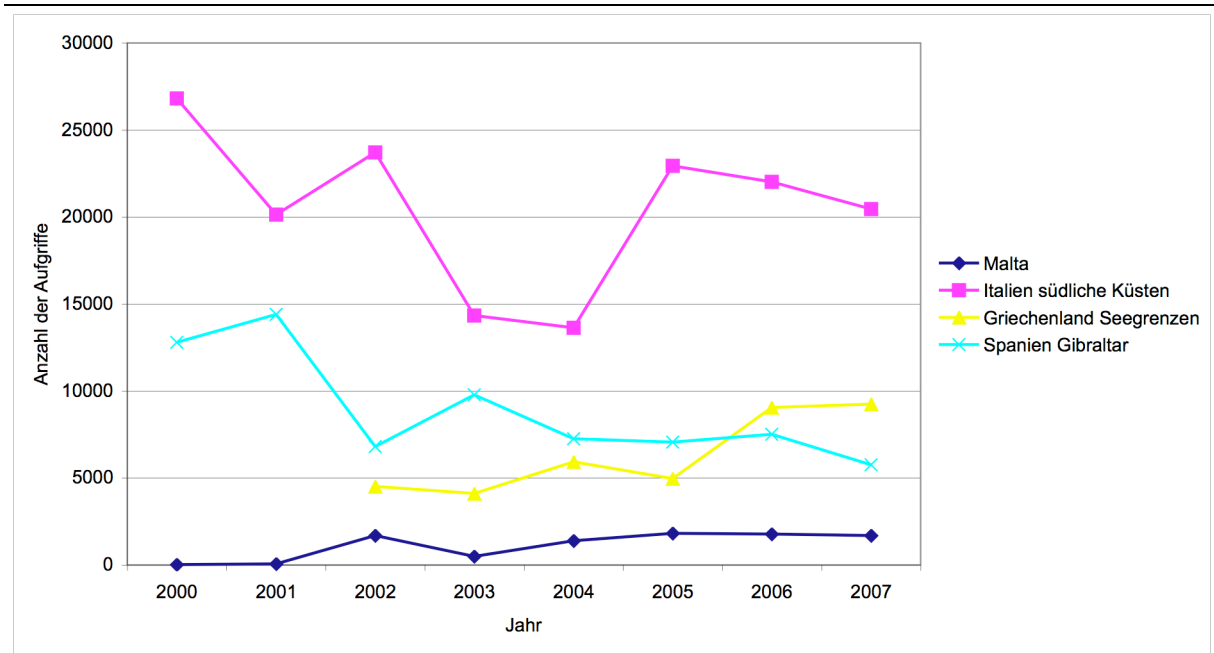
Insgesamt hat sich irreguläre Migration im Mittelmeerraum nach dem Kalten Krieg und insbesondere ab Mitte der 1990er-Jahre zu einer wesentlichen Herausforderung für die EU und ihre Mitgliedstaaten entwickelt. Zunächst versuchten v.a. Personen aus Albanien und Marokko über möglichst enge Passagen nach Italien und Spanien zu gelangen. Seit ca. 2000 haben sich die Ausmaße der irregulären Migration erhöht und deren Routen ausdifferenziert. Verdrängungseffekte führen dazu, dass immer längere und gefährlichere Überfahrten versucht werden.

---

<sup>23</sup> vgl. „Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009.

<sup>24</sup> ebd.

**Graphik 1: Aufgriffe irregulärer MigrantInnen an ausgewählten EU-Seegrenzen im Mittelmeer  
2000 – 2007**



Quelle: Commission of the European Communities (2006b, 3), ICMPD<sup>25</sup>, Lutterbeck (2009, 121), vgl. auch Vogl (2009, 6); eigene Darstellung.

Hinsichtlich der Methoden kann je nach Ankunftsort zwischen zwei Kategorien unterschieden werden (CIVIPOL 2003, 8ff.). Erstens werden Einwanderungsversuche mit kleinen, leichten Booten vorgenommen, angestrebt wird dabei die Ankunft an den Küsten des jeweiligen Zielstaates in der EU. Im Spanischen werden diese Boote *pateras* genannt. Mit zwischen 30 und 50 Personen sind diese oft überfüllt und verfügen über ein unzureichendes Sicherheitsequipment. Auf Grund der limitierten Seetauglichkeit birgt diese Methode ein hohes Risiko in sich. Die menschlichen Tragödien im Mittelmeer, über welche in den Medien in den vergangenen Jahren immer wieder berichtet wurde, sind v.a. das Resultat von Unfällen bei dieser riskanten Überfahrt. Zweitens wird die Überfahrt mit Handelsschiffen oder Tourismusfähren versucht, welche zwischen Häfen im Mittelmeer verkehren. Diese transportieren irreguläre MigrantInnen im Rahmen ihrer kommerziellen Tätigkeiten, entweder wissentlich oder unwissentlich, wenn sich die Personen an Bord (z.B. in Containern) verstecken. Hierbei kann es zu Todesfällen durch Ersticken kommen. Wie erwähnt, kommt noch das Phänomen der „overstayers“ hinzu, welches zahlenmäßig vermutlich noch höhere Ausmaße hat, als Versuche des irregulären Eintrittes über den Seeweg.<sup>26</sup>

Zur Anzahl der Todesfälle bei diesen Versuchen gibt es einerseits Angaben zu dokumentierten Opfern und Vermissten, andererseits wird von einer bedeutenden

<sup>25</sup> Ein Teil der verarbeiteten Daten wurde auf Anfrage vom ICMPD für diese Arbeit zur Verfügung gestellt.

<sup>26</sup> vgl. Geschäfte mit der Ohnmacht, in: Süddeutsche Zeitung, 1. April 2009.



Dunkelziffer ausgegangen. Im aktuellen *Mediterranean Migration Report* des *Consortium of Applied Research on International Migration* (CARIM), welcher von der Kommission kofinanziert wird, wird an den drei Routen im Mittelmeer inklusive Ceuta und Melilla von insgesamt 5.527 dokumentierten Toten und Vermissten zwischen 2000 und 2008 ausgegangen, mit einer jährlich steigenden Anzahl (Fargues 2009, 28). Dazu kommen in diesem Zeitraum 2.558 bekannte Fälle bei den Kanarischen Inseln. Die BPB schätzt bis zu 6.000 Menschen, welche im Jahr 2006 beim Versuch, über den Seeweg in die EU zu gelangen, ums Leben kamen (Haase/Jugl 2007). ICMPD (2004, zit. in Lutterbeck 2006, 63) geht von mindestens 10.000 Menschen aus, die zwischen 1994 und 2004 beim Versuch über das Mittelmeer in die EU zu gelangen gestorben sind.

Bei den Personen, die versuchen, irregulär in die EU zu gelangen, kann zwischen politischen Flüchtlingen gemäß der Definition der GFK und Menschen, welche aus Gründen wie Armut, Arbeitslosigkeit, mangelnder Bildungschancen oder Klima- und Umweltbelastungen auswandern, unterschieden werden. Letztere werden in der medialen Öffentlichkeit oft mit Begriffen wie Armuts-, Klima- oder Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnet. Da Personen beider Kategorien oft dieselben Migrationsrouten über das Mittelmeer verwenden, spricht die Kommission auch von „mixed migration flows“ (Commission of the European Communities 2006b, 9). Diese gemischten Migrationsströme stellen die Asyl-, Grenz- und Migrationspolitik der EU vor besondere Herausforderungen, da die gebotene Differenzierung bei Aufgriffen von irregulären MigrantInnen durch die jeweiligen Behörden, welche eine rasche und individuelle Einschätzung der Fälle erfordert, eine schwierige Aufgabe darstellt.

### **3.1.2 Die Sicherheit der EU und die Mittelmeerregion**

Die äußere Dimension der inneren Sicherheit zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der euro-mediterranen Beziehungen. Auch abgesehen von Tendenzen einer *Securitisaton* von Migration ist die Sicherheit der EU eng mit der Stabilität in der benachbarten südlichen Mittelmeerregion verbunden. Seit Ende des Kalten Krieges und insbesondere seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wird die Region zunehmend als potentiell Sicherheitsrisiko für die EU wahrgenommen. Diese Bedenken beziehen sich auf organisierte, transnationale Kriminalität, islamischen Fundamentalismus und islamistischen Terrorismus, die Sicherheit und Stabilität in den eigenen Gesellschaften und regionale Konflikte.

Erstens gehen aus Perspektive der EU Risiken durch transnationale Kriminalität von der Mittelmeerregion aus. Binnenmarkt und interne Grenzöffnung sind für organisierte Kriminalität insofern attraktiv, als dass mit dem Überwinden der Außengrenze weitgehende

Bewegungsfreiheit einhergeht. Rees (2005, 209) hält in diesem Kontext fest: „The creation of a common external frontier within the EU has provided an added incentive because it has meant that once this outer barrier is breached, then there are no other obstacles to prevent criminal groups from moving throughout the European space“. In Bezug auf die südliche Mittelmeerregion spielen v.a. Drogenschmuggel, Menschenhandel und Schlepperkriminalität eine Rolle. In Bezug auf Drogenschmuggel steht Nordafrika im Fokus der Aufmerksamkeit. Laut dem aktuellen *World Drug Report* des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) ist etwa Marokko der weltweit größte Produzent von Cannabis (UNODC 2009, 91). Die Anbaugelände liegen im Norden des Landes, die Produktion ist insbesondere auf den europäischen Markt gerichtet. Über die Verbrechen des Menschenhandels und der Schlepperkriminalität gibt es nur sehr wenige Informationen. Beim Drogenschmuggel in Containern auf Frachtschiffen kann es Verbindungen mit diesen Phänomenen geben. Nach CIVIPOL (2003, 16; 26) spielt die Organisation durch Schleppernetzwerke bei der Überfahrt in kleinen Booten eine wesentliche Rolle, da diese über notwendige Kontakte verfügen und professionell agieren können, während selbstständige Überfahrtsversuche zunehmend scheitern. Die Abschätzung von Ausmaßen und Kosten ist schwierig und auf Grund der Abhängigkeit von Routen und den permanenten Veränderungen nur bedingt sinnvoll. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es sich um ein profitables Geschäft handelt (Simon 2006, 43).

Ein zweiter Aspekt der Einschätzung der südlichen Mittelmeerregion als Sicherheitsproblem für die EU betrifft den internationalen Terrorismus islamistischen Ursprungs. Schon vor den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington D.C. gab es Erfahrungen mit politischer Gewalt in Verbindung mit der südlichen Mittelmeerregion. Nach dem 11. September 2001 hat sich aber eine besondere Dynamik entwickelt. Im Zuge des vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush ausgerufenen „Krieg gegen den Terrorismus“ ist die Region ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt, einerseits als Partner bei der Bekämpfung des Terrorismus und dessen Ausbreitung, andererseits wurden Regionen wie die Sahara- und Sahelzone wegen der geringen Bevölkerungsdichte und den durchlässigen Grenzen als Rückzugraum für Terrornetzwerke angesehen (Holm 2008, 30). In der Region war eine Zunahme der terroristischen Anschläge zu verzeichnen, z.B. 2002 in Jerba (Tunesien) und 2003 in Casablanca (Marokko). Zu den Anschlägen in Algier (Algerien) am 11. Dezember 2007, welcher 67 Opfer erforderte, bekannte sich etwa die Gruppierung *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*. Die Involvierung marokkanischer Migranten in die Anschläge von Madrid am 11. März 2003 hat zu der Wahrnehmung der Region als Problem für die innere Sicherheit beigetragen. Zudem ist es in vielen Staaten der Region in den letzten Jahren zu einem Anstieg des islamischen Fundamentalismus gekommen, welcher

sich im Bedeutungsgewinn entsprechender Bewegungen in Nordafrika, im Libanon (Hisbollah) und in den palästinensischen Autonomiegebieten (Hamas) widerspiegelt und von der EU als potentielles Sicherheitsrisiko angesehen wird.

Generell haben die Sicherheitsbedenken gegenüber dem südlichen Mittelmeerraum insbesondere mit der Verbreitung des Islam in der Region zu tun. Neben der Bedrohung durch Terrorismus wird drittens auch eine Radikalisierung in den muslimischen Gemeinschaften in den jeweiligen Mitgliedstaaten befürchtet. Jocelyne Cesari (2009) hat in diesem Kontext von einer „Securitisation of Islam in Europe“ gesprochen. Diese resultiert aus vielen Stereotypen, welche mit dem Islam in vielen Mitgliedstaaten der EU verbunden werden, etwa die Verknüpfung mit Terrorismus, Prämodernität oder Inkompatibilität mit westlichen, liberalen Gesellschaften. Die Folge ist, dass der Islam und Muslime als existentielle Bedrohung für Werte und Identitäten europäischer Gesellschaften wahrgenommen werden, weshalb restriktive und sicherheitsbezogene Maßnahmen gerechtfertigt wären (Cesari 2009, 1). Gewalttätige Ausschreitungen wie jene in den französischen *Banlieus* verstärken in der Öffentlichkeit die Wahrnehmung von MigrantInnen aus der südlichen Mittelmeerregion als Problem für die innere Sicherheit und Stabilität.

Als vierter Unsicherheitsfaktor können Konflikte in der südlichen Mittelmeerregion angeführt werden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um den arabisch-israelischen Konflikt, in dessen Zentrum der israelisch-palästinensische Konflikt steht, sowie auch um den Konflikt um den Status von Westsahara, in den die regionale Rivalität zwischen Marokko, welches das Gebiet Westsahara als Teil des marokkanischen Territoriums betrachtet, und Algerien, das die sahrauische Unabhängigkeitsbewegung *Frente Polisario* unterstützt, hineinspielt. Diese regionalen Konflikte sind v.a. ein unmittelbares Sicherheitsproblem für die Region selbst, es ist jedoch auch im Interesse der EU, dass in ihrer Nachbarschaft weitgehende Stabilität vorherrscht und aus dieser keine Unsicherheit ausgestrahlt wird.

### **3.2 Die Gemeinschaftsagentur Frontex**

Die Sicherheit der gemeinsamen Außengrenzen ist für alle Mitgliedstaaten der EU von Interesse und für die Einhaltung des politischen Versprechens des RFSR von besonderer Wichtigkeit. Der EU-Integrationsprozess erforderte eine immer stärkere Harmonisierung im Bereich des Grenzschutzes. Die Gründung von Frontex stellte in diesem Kontext einen wesentlichen Entwicklungsschritt dar. Frontex, offiziell als Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen gegründet, ist eine Gemeinschaftsagentur der EU im Rahmen der institutionellen Architektur des RFSR und dient im Allgemeinen zur

Unterstützung der nationalen Grenzschutzbehörden durch Vernetzung und Koordination. Frontex wurde per Verordnung Nr. 2007/2004 des Rates der EU am 26. Oktober 2004 gegründet und nahm im Mai 2005 die operativen Geschäfte auf. Der Amtssitz der Agentur ist Warschau.

Wie in den vorigen Abschnitten gezeigt wurde, sind bezüglich der Sicherheit der EU-Außengrenzen insbesondere die Seeaußengrenzen im Mittelmeer von zentraler Bedeutung. Folglich lag ein Schwerpunkt der bisherigen Tätigkeiten von Frontex in diesem Bereich. Die Agentur kann daher als einer jener Politikansätze der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion bezeichnet werden, welche auf Sicherheit und Kontrolle abzielen. Im Folgenden wird es darum gehen, die Schritte bis zur Einrichtung der Gemeinschaftsagentur zu skizzieren und deren Aufgaben, Entwicklung und Organisationsstruktur, sowie die Aktivitäten im Mittelmeerraum zu beleuchten. Vor dem Hintergrund dieser Analyse soll schließlich ein Ausblick auf weitere Entwicklungsschritte gegeben und auch auf die Kritik an Frontex, welche in den vergangenen Jahren häufig von verschiedenen Seiten formuliert wurde, Bezug genommen werden, wobei es gilt, diese in angemessener Weise einzuschätzen.

### **3.2.1 Entstehungskontext**

Die Gründung einer Gemeinschaftsagentur für den Außengrenzschutz kann nur verstanden werden, wenn auch die Vorgeschichte bis zur Einrichtung berücksichtigt wird. Unter involvierten Akteuren und WissenschaftlerInnen besteht darüber Einigkeit, dass die Entwicklung in diesem Bereich im Kontext der Realisierung der Bewegungsfreiheit im Inneren durch die weitgehende Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten betrachtet werden muss. Die Öffnung der inneren Grenzen erforderte eine entsprechende Kompensation durch Kooperation auf europäischer Ebene. Nach Jörg Monar (2005, 146) beginnt die Zusammenarbeit beim Außengrenzschutz in der Folge des Schengener Abkommens, dessen Umsetzung die Festlegung bestimmter gemeinsamer Instrumente, Vorgehensweisen und Standards erforderte. Auch Thomas Herko sieht die Gründung der Agentur in kausalem Zusammenhang mit der Implementierung des Abkommens, welches die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen nach einheitlichen Rechtsprinzipien zu gestalten.<sup>27</sup> Aus der Dynamik des EU-Integrationsprozess heraus und insbesondere um den Schengen *aquis* umsetzen zu können, ergab sich folglich die Notwendigkeit des koordinierten Handelns, des Austausches von Informationen, der Harmonisierung von Praktiken und der Einführung gleicher

---

<sup>27</sup> vgl. Interview 1.

Qualitätskriterien im Bereich der Kontrolle der Außengrenzen. Im Kern entspricht dies somit der neofunktionalistischen These.

Die Perspektive der Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten, welche 2004 vollzogen wurden, führte auf EU-Ebene zu neuen Überlegungen und einer intensivierten Debatte über mögliche Kooperationsmodi bei Grenzkontrollen. Unter bestimmten Mitgliedstaaten entstanden erstmals Ideen für eine europäische Institution für den Schutz der gemeinsamen Außengrenzen. Als Beispiel kann eine deutsch-italienische Initiative im Rat von 2001 angeführt werden, in deren Rahmen eine Machbarkeitsstudie über eine „European Border Police“ vorgelegt wurde (Monar 2005, 148; Neal 2009, 340). Andere Mitgliedstaaten, v.a. das Vereinigte Königreich, lehnten dies mit Vorbehalten hinsichtlich politischer, rechtlicher und organisatorischer Implikationen ab. Grenzschutz wurde als nationale Kernaufgabe angesehen und die Transferierung von Kompetenzen auf EU-Ebene daher tendenziell skeptisch betrachtet. Auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 wurde ein Kompromiss gefunden. Rat und Kommission erhielten ein Mandat zur Ausarbeitung möglicher Kooperationsformen, aber die Bezeichnung „European Border Police“ sollte vermieden werden, da sie als zu weit gehend angesehen wurde (Monar 2005, 148f.).

Im Mai 2002 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zur Frage des integrierten Grenzmanagements in der EU. Darin war der Vorschlag eines „European Corps of Border Guards“ enthalten (Commission of the European Communities 2002, 12). Dieser Vorschlag einer integrierten Europäischen Grenzschutztruppe wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch als zu ambitiös angesehen, da damit weitgehende rechtliche und organisatorische Probleme verbunden waren (Monar 2005, 146). Im Juni 2002 entstand ein Aktionsplan des Rates für ein gemeinsames Außengrenzmanagement. Aus Rücksicht auf Vorbehalte der Mitgliedstaaten wurde festgehalten, dass es dabei um Zusammenarbeit und Koordination gehen sollte. Es wird die Einrichtung einer Institution angedacht, welche aber keinesfalls ein Ersatz für die nationalen Grenzschutzbehörden sein sollte (Mitsilegas 2007, 364).

Unter den Mitgliedstaaten bestand eine breite Zustimmung, dass es einer bestimmten Form der Kooperation bedarf. Um die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zu diskutieren und zu gestalten wurde 2002 im Rat das *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA) eingerichtet. SCIFA war ein ExpertInnenrat und setzte sich aus nationalen Grenzschutzbeamten, d.h. PraktikerInnen der einzelnen Mitgliedstaaten, zusammen. SCIFA funktionierte im Prinzip als Ratsarbeitsgruppe, jedoch wurden nicht wie bei klassischen Arbeitsgruppen Rechtsakte ausgearbeitet, sondern in erster Linie praktische

Fragen erörtert.<sup>28</sup> SCIFA hat erstmals gemeinsame Operationen, d.h. Operationen unter Beteiligung von GrenzschutzpolizistInnen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, an den Außengrenzen koordiniert, darunter etwa 2003 die Operation „Ulysses“ im Mittelmeer zur gemeinsamen Kontrolle der Seegrenzen. Weiters wurden in verschiedenen Mitgliedstaaten Kompetenzzentren eingerichtet, jenes für Landgrenzen in Berlin, für Flughafengrenzen in Rom und für Seegrenzen eines in Piräus und eines in Madrid.<sup>29</sup>

Da die Aktivitäten ständig zunahmen, erforderte das gemeinsame Grenzmanagement einen immer größeren Arbeitsaufwand, welcher die Kapazitäten von SCIFA überstieg. Abgesehen vom erreichten Arbeitspensum stellten die ungeklärte Finanzierung und rechtliche Basis für den Einsatz von Grenzschutzpersonal in anderen Mitgliedstaaten und der sich daraus ergebende ad hoc-Charakter der Projekte Probleme für eine weitere, effektive Kooperation dar (Monar 2005, 159). Es setzte sich schließlich die Meinung durch, dass eine neue Institution notwendig sei, welche – quasi als „EU-Expertisezentrum“ – die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zentral lenkt und koordiniert.<sup>30</sup> Im November 2003 veröffentlichte die Kommission schließlich einen Vorschlag für eine Ratsverordnung zur Etablierung einer „European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders“ (Commission of the European Communities 2003b). Diese Bezeichnung verweist auf einen interinstitutionellen Kompromiss, welcher zwischen Rat und Kommission gefunden wurde. Auf Grund der souveränitätsbezogenen Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten, sollte die zu errichtende Institution keine „European Border Police“ oder ein „European Corps of Border Guards“ sein, wie es frühere Vorschläge vorgesehen hatten, sondern eine Agentur mit koordinierenden Tätigkeitsprofil. Es begannen die Verhandlungen, im April 2004 wurde ein grundsätzliches Übereinkommen erzielt. Auf dem Rat für Justiz und Inneres im Oktober 2004 wurde Frontex per Verordnung gegründet, seit Mai 2005 ist die Agentur operativ tätig.

Insgesamt kann eine große Dynamik identifiziert werden, welche im Bereich des Grenzschutzes seit den ersten konkreten Vorschlägen 2001 in relativ kurzer Zeit zur Gründung von Frontex 2004 geführt hat. Der Prozess zeigte den prinzipiellen Integrationswillen aller Akteure, d.h. der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen, aber eine Uneinigkeit über die Form der angestrebten Kooperation. Die unterschiedlichen Vorschläge für Bezeichnungen im Laufe der Debatte – von „Border Guard“ und „Border Police“ zu „Agency“ – reflektieren diese unterschiedlichen Positionen hinsichtlich des Grades der Zentralisierung und der zukünftigen Kompetenzen (Mitsilegas 2007, 366). Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten spielen eine Rolle, da Grenzschutz

---

<sup>28</sup> ebd.

<sup>29</sup> ebd.

<sup>30</sup> ebd.

traditionellerweise als eine Kernaufgabe souveräner Nationalstaaten betrachtet wird. Mit Frontex wurde schließlich eine Gemeinschaftsagentur geschaffen. Als solche hat Frontex eine eigene Rechtspersönlichkeit und verfügt über technische und finanzielle Autonomie.<sup>31</sup>

### 3.2.2 Aufgaben, Entwicklung und Organisationsstruktur

Die Aufgaben von Frontex werden in Art. 2 der Verordnung zur Gründung der Agentur aufgelistet und in den folgenden Artikeln näher ausgeführt (vgl. VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. der EU L 349/1 v. 25.11.2004, 4ff.). Dieses Aufgabenprofil umfasst sechs Punkte, welche im Folgenden dargestellt und erläutert werden.<sup>32</sup>

Die Erstellung eines gemeinsamen und integrierten Modells zur Bewertung der Gefahren und Durchführung allgemeiner und spezieller Risikoanalysen steht im Zentrum der Arbeit von Frontex. Risikoanalysen sind die Basis für alle Tätigkeiten der Agentur. Sie sind Ausgangspunkte für gemeinsame Operationen, welche prinzipiell nur auf der Grundlage einer Risikoanalyse beschlossen werden. Risikoanalysen unterliegen der Geheimhaltung und sind nicht öffentlich zugänglich. Dies wird von Frontex damit begründet, dass es sich um sensible Informationen aus Quellen der Mitglied- und Drittstaaten handelt, deren Veröffentlichung die Sicherheit unterminieren könnte. Viele Informationen sollen etwa geheim gehalten werden, um zu verhindern, dass sie Schleppernetzwerken in die Hände spielen können und wenn Mitgliedstaaten Informationen mit der Bitte um Geheimhaltung übermitteln, dann muss Frontex dem nachkommen.<sup>33</sup> Risikoanalysen bieten Risikoeinschätzungen für bestimmte Ereignisse (z.B. Fußballweltmeisterschaft 2006) oder Probleme (z.B. irreguläre Migration an den südöstlichen Außengrenzen). Auf Grund der Vertraulichkeit sind keine inhaltlichen Details bekannt, es handelt sich jedoch um umfassende Analysen, insbesondere über irreguläre Migrationsströme. „Risk Analyses describe, among other issues, the roots, routes, modus operandi, patterns of irregular movements, conditions of the countries of transit, statistics of irregular flows and displacement, etc.“ (Carrera 2007, 14). Nach Art. 4 der Frontex-Verordnung wird für die Erstellung von Risikoanalysen das sog. *Common Integrated Risk Analysis Model* (CIRAM) verwendet. Hierbei handelt es sich um ein Modell für Risikoanalysen bezüglich irregulärer Migration, welches 2002 im Kontext von SCIFA ausgearbeitet wurde.

---

<sup>31</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/origin/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/)

<sup>32</sup> vgl.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/n/33216\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/n/33216_de.htm), sowie die offizielle Darstellung von Frontex unter:

[http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/)

<sup>33</sup> vgl. Interview 1.

Die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen ist jene operative Tätigkeit, zu deren Ausübung Frontex in erster Linie gegründet wurde. Frontex ist für die Organisation von gemeinsamen Operationen der Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten verantwortlich. Wichtig ist hierbei, dass die Verantwortlichkeit für den Grenzschutz bei den Mitgliedstaaten verbleibt, während Frontex zur Förderung der Zusammenarbeit dient. Frontex kann nur operativ tätig werden, wenn ein Mitgliedstaat einer von Frontex vorgeschlagenen und organisierten gemeinsamen Operation zustimmt oder um eine solche an seinen Außengrenzen bittet.

Drittens agiert Frontex zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von GrenzschutzbeamtInnen durch Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen, Schulungsmaßnahmen auf europäischer Ebene für nationale AusbilderInnen sowie durch Abhaltung von Seminaren und Bereitstellung einer Zusatzausbildung für nationales Grenzschutzpersonal. Mit dem Ziel einer EU-weit harmonisierten Handhabung nach einheitlichen Standards möchte Frontex durch diese gemeinsamen Trainings einen Beitrag zur Professionalisierung der nationalen Grenzschutzbehörden leisten. In diesem Kontext hat Frontex das sog. *Common Core Curriculum* (CCC) als Grundlage für eine vereinheitlichte Ausbildung entwickelt.

Frontex ist viertens mit der Verfolgung der, für die Kontrolle und Überwachung an den Außengrenzen maßgeblichen, Entwicklungen in der Forschung betraut. Mitgliedstaaten werden von den Ergebnissen dieser Forschungsarbeit informiert, etwa über neue Technologien und Produkte bei der Grenzüberwachung. Mit dieser Aufgabe soll auch eine EU-weite Effizienzsteigerung und Kostenreduktion verbunden sein, indem die jeweiligen Forschungsaktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten bei Frontex konzentriert werden.

Die Unterstützung von Mitgliedstaaten, die sich mit einer Situation konfrontiert sehen, welche eine verstärkte operative und technische Unterstützung an den Außengrenzen erfordert, ist eine weitere wichtige Aufgabe. Wie bereits erwähnt, kann Frontex auf Anfrage eines Mitgliedstaates tätig werden und soll durch professionelle Koordination eine rasche Intervention zur Unterstützung eines, von einer besonderen Krisensituation betroffenen, Mitgliedstaates ermöglichen. Ein praktisches Beispiel ist die Organisation der gemeinsamen Operationen auf den Kanarischen Inseln. Spanien hat angesichts des starken Anstieges der irregulären Migration an die „europäische Solidarität“ appelliert und gemeinsame Maßnahmen gefordert (Carrera 2007, 12f.). Auch Malta hat in den letzten Jahren immer wieder um Unterstützung bei der Bekämpfung der irregulären Migration angesucht.



Schließlich stellt Frontex Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen zur Verfügung. Nach dem Verwaltungsratsvorsitzenden Robert Strondl fungiert die Agentur hierbei als „Informations-Plattform“, indem sie andere Mitgliedstaaten über geplante Rückführungsaktionen eines Mitgliedstaates informiert und bei Interesse eine gemeinsame Durchführung organisiert und koordiniert. Frontex verfügt auch über Mittel, um diese Aktionen teilzufinanzieren. Weiters ist Frontex für die Identifikation von „best practice“-Modellen bei Rückführungsaktivitäten der Mitgliedstaaten verantwortlich.<sup>34</sup>

Neben diesen Aufgaben zur Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, betrachtet Frontex auch die Kooperation mit Drittstaaten als essentiellen Aspekt für effektives Grenzmanagement. Die Agentur strebt daher die Etablierung von Außenbeziehungen mit den Grenzschutzbehörden relevanter Drittstaaten an. Frontex orientiert sich dabei an der existierenden, juristischen Basis der allgemeinen EU-Außenbeziehungen.<sup>35</sup> Es handelt sich nicht um eine Zusammenarbeit zwischen Frontex und einem Staat, sondern im Wesentlichen zwischen Grenzschutzpersonal, d.h. zwischen den PraktikerInnen von Frontex und den Grenzschutzbehörden der Partnerstaaten. Die rechtliche Basis der Kooperation mit Drittstaaten ist derzeit Art. 14 der Frontex-Verordnung. In der Praxis können drei Möglichkeiten der Zusammenarbeit unterschieden werden: die Zusammenarbeit von Frontex und den Behörden des Drittstaates, die Unterstützung eines Mitgliedstaates bei der bilateralen Zusammenarbeit und die Unterstützung von internationalen Organisationen wie dem UNHCR oder der *International Organization for Migration* (IOM). Die Beziehungen mit Drittstaaten basieren auf Arbeitsübereinkommen. Das Leitmotiv von Frontex für den Verhandlungsprozess dieser Abkommen ist das sog. „gradual development“, d.h. eine schrittweise und vorsichtige Entwicklung der Beziehungen.<sup>36</sup> Die Analyse dieser *working arrangements* zeigt, dass diese selbst sehr lockere Formen der Zusammenarbeit sind. Es handelt sich explizit nicht um internationale Verträge, aus welchen weitgehende Verpflichtungen erwachsen. Die Kooperation ist im Prinzip freiwillig und kann jeder Zeit beendet oder intensiviert werden. Nach Rick Weijermans, der bei Frontex für Außenbeziehungen zuständig ist, müssen sich die Partner nicht vor diesen Abkommen „fürchten“, da dadurch keineswegs die nationale Souveränität tangiert wird.<sup>37</sup> Die Kooperation soll auf einem nachhaltigen und partnerschaftlichen Prozess basieren. Arbeitsübereinkommen existierten bis Jänner 2010 mit Albanien, Belarus, Bosnien-Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Georgien, Kroatien, Moldawien, Montenegro, Russland, Serbien, Ukraine und USA.

---

<sup>34</sup> vgl. „Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009.

<sup>35</sup> vgl. Interview 2: Telefoninterview mit Rick Weijermans, External Relations Officer bei Frontex, Wien – Warschau, 05.01.2010.

<sup>36</sup> ebd.

<sup>37</sup> ebd.

Mit der Erfüllung dieser Aufgaben soll Frontex einen zentralen Beitrag zur Realisierung des übergeordneten Grenzschutzmodells der EU, dem *Integrated Border Management* (IBM), leisten. IBM stellt das Leitkonzept für den Grenzschutz auf EU-Ebene dar. Gemäß der Definition des Rates für Justiz und Inneres umfasst IBM fünf Dimensionen (Council of the European Union 2006, 27). Die erste Dimension sind Grenzkontrollen und Überwachung inklusive Risikoanalysen und kriminalpolizeilicher Aufklärung. Zweitens sollen Aufklärung und Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität in Kooperation mit allen zuständigen Behörden erfolgen. Die dritte Dimension ist das sog. „four-tier access control model“ (Council of the European Union 2007, 27). Dieses Konzept wurde im Kontext von Schengen erarbeitet und bedeutet, dass sich Grenzmanagement nicht nur auf die physischen Grenzen bezieht, sondern dass es vier „Filter“ gibt. Mit den ersten beiden Filtern sind grenzpolizeiliche Maßnahmen bereits in Drittstaaten gemeint. Der erste Filter umfasst Maßnahmen in weiter entfernt liegenden Drittstaaten, mit denen versucht wird, bereits in diesen grenzpolizeilich zu wirken, etwa durch Visabestimmungen oder dem Einsatz von ExpertInnen bei der Überprüfung von Dokumenten.<sup>38</sup> Der zweite Filter meint die Kooperation mit unmittelbaren Nachbarstaaten. Filter 3 sind Kontrollen an den Außengrenzen und Filter 4 umfasst Kontrollen im Inneren und Rückführungsaktionen. Dieses Modell ist somit ein praktisches Beispiel für das Konzept der *Externalisation*. Der vierte Aspekt des IBM ist die behördenübergreifende, d.h. zwischen relevanten Organen wie Polizei, Grenzschutz, Zoll oder Sicherheitsdiensten, und internationale Zusammenarbeit. Schließlich soll es eine Koordination und Kohärenz der Maßnahmen von Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und Agenturen geben. Insgesamt bedeutet IBM folglich, dass es einen gemeinsamen Schutz der Außengrenzen nach denselben Standards und unter Einbeziehung aller relevanten Bedrohungen geben soll. Illka Laintinen, der Exekutivdirektor von Frontex, betrachtet IBM als

„eine Philosophie. Sie besagt, dass alles, was mit einer Grenze zu tun hat und sich über diese Grenze hinweg bewegt, im Zusammenhang gesehen werden muss: also Tourismus, Verkehr, Kriminalität, Schmuggel, illegale Einwanderung, terroristische Bedrohung. Es muss darauf verschiedene Antworten geben, die sich aber aufeinander beziehen.“<sup>39</sup>

Diese Verknüpfung, welche IBM vornimmt, kann als Tendenz im Sinne des beschriebenen Konzepts der *Securitisation* interpretiert werden. Die räumliche Ausdehnung des Grenzschutzes auf Drittstaaten entspricht dem Konzept der *Extra-Territorialisation*. IBM repräsentiert einen kontroll- und sicherheitsorientierten Ansatz, da Herausforderungen wie irregulärer Migration mit Überwachungs- und Sicherheitsmaßnahmen begegnet werden soll

---

<sup>38</sup> vgl. Interview 1.

<sup>39</sup> vgl. Interview mit Frontex-Chef Laintinen: „Ich weiß, für einige sind wir die Bad Guys“, in: sueddeutsche.de, 10.11.2009.

(Carrera 2007, 7).

Die rechtliche Basis der Agentur bildet die Frontex-Verordnung, ergänzt durch die Verordnung Nr. 863/2007 des EP und Rates vom 11. Juli 2007 mit der die Einrichtung sog. *Rapid Border Intervention Teams* (RABITs) vereinbart und die Bestimmungen der Frontex-Verordnung betreffend die Befugnisse von GastbeamtlInnen bei gemeinsamen Operationen geändert wurden (vgl. VO (EG) Nr. 863/2007, ABl. der EU L 199/30 v. 31.7.2007). Da bei den Aufgaben von Frontex Kernbereiche der nationalen Souveränität tangiert werden, funktioniert die Agentur im Wesentlichen nach intergouvernementalen Prinzipien. Mit der ergänzenden Verordnung – insbesondere durch den Beschluss über die Einrichtung von RABITs – zeigt sich jedoch eine Tendenz zur Zentralisierung, wobei es bis dato in der Praxis noch keinen Einsatz von RABITs gegeben hat. Bei RABITs handelt es sich um Soforteinsatzteams für die Grenzsicherung. Sie setzen sich aus nationalen GrenzschutzbeamtlInnen aus einem von Frontex koordinierten „Soforteinsatzpool“ zusammen und sollen zur effektiveren und flexibleren Unterstützung von Mitgliedstaaten dienen, die sich mit einer außerordentlichen Situation bezüglich irregulärer Migration konfrontiert sehen. Abgestellte BeamtlInnen bei gemeinsamen Operationen sind sowohl zur Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, als auch des nationalen Rechts der jeweiligen Mitgliedsstaaten angehalten. Die Kompetenzen aus Kapitel 1, Art. 6 sind sehr weitgehend und umfassen mit Befragungen und Identitätsverifizierung, Datenabfragen, Durchsuchungen und dem Einsatz von Zwangsmaßnahmen sämtliche Aufgaben nationaler Grenzschutzbehörden. Die Verantwortung wird weiterhin vom jeweils ausführenden Mitgliedstaat getragen.

Ein weiteres Indiz für Zentralisierung stellt die Entwicklung bei der Verfügbarkeit von technischem Equipment für von Frontex koordinierte Einsätze dar. Frontex verfügte ursprünglich über kein eigenes Equipment und bei gemeinsamen Operationen wird bis heute Ausrüstung verwendet, welches den Mitgliedstaaten gehört. Mittlerweile existiert jedoch das sog. *Central Record of Available Technical Equipment* (CRATE). Die Schaffung eines solchen Zentralregisters, das auch als „toolbox“ bezeichnet wird, war bereits in der Frontex-Verordnung vorgesehen, die Implementierung wurde vom Rat für Justiz und Inneres im Februar 2007 vorangetrieben (Carrera 2007, 10f.). CRATE wird von Frontex verwaltet und enthält Equipment, welches von einem Mitgliedstaat für den Zeitraum einer Operation einem anderen zur Verfügung gestellt werden kann. Anfang 2008 umfasste CRATE bereits über hundert Seefahrzeuge, rund 20 Flugzeuge und 25 Helikopter, sowie Grenzkontrollequipment wie mobile Radareinheiten, Fahrzeuge, thermische Kameras und Bewegungsmelder (Commission of the European Communities 2008a, 3f.). Die nächste Stufe, nämlich die

Möglichkeit, eigenes Gerät anzuschaffen, auf welches sofortiger Zugriff besteht, wird 2010 diskutiert und vermutlich auf absehbare Zeit realisiert werden.<sup>40</sup>

Generell hat sich die Agentur in den wenigen Jahren seit Beginn ihrer Existenz sehr dynamisch weiterentwickelt. In qualitativer Hinsicht geht es dabei zunächst weniger darum, wie viele gemeinsame Operationen durchgeführt und wie viele irreguläre Grenzübertritte dabei aufgedeckt wurden, sondern vielmehr um den Beitrag von Frontex zu einem „europäischen Bewusstsein“ unter den Mitgliedstaaten im Bereich des Grenzschutzes. Eine solche „Europäisierung“ im Sinne eines, auf die gemeinsame Problemlösung auf europäischer Ebene ausgerichteten, Denkens hat mit der Existenz von Frontex in den letzten Jahren stark zugenommen. Nach Thomas Herko gestaltet sich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich zu koordinieren durchaus positiv.<sup>41</sup> Da sichere Außengrenzen für alle von Interesse sind, wird die gemeinsame Verantwortung für deren Kontrolle immer stärker wahrgenommen. Frontex (2008a, 17) verweist etwa darauf, dass die Akzeptanz für gemeinsame Operationen auf Initiative der Agentur gestiegen ist. Alle Mitgliedstaaten haben sich schon an den verschiedenen gemeinsamen Aktivitäten der Agentur beteiligt, wenn auch selbstverständlich mit Unterschieden, abhängig etwa von Betroffenheit oder Ressourcen. Das Ausmaß der Aktivitäten hat seit Beginn der Aufnahme der operativen Tätigkeiten ständig zugenommen, es gibt immer mehrere gemeinsame Operationen, Trainings, Pilotprojekte, Rückführungsaktionen, Risikoanalysen und Arbeitsübereinkommen mit Drittstaaten. Dies lässt sich etwa an dem immer umfangreicheren jährlichen Arbeitsprogrammen erkennen, die von Frontex als Basis für die Aktivitäten im jeweils kommenden Jahr ausgearbeitet werden.<sup>42</sup> In quantitativer Hinsicht hat Frontex eine signifikante Aufwertung erfahren, wie sich anhand der – für eine EU-Agentur ungewöhnlich raschen – Entwicklung der personellen und finanziellen Ressourcen deutlich zeigen lässt. Das Personal hat sich von 2005 bis 2009 jedes Jahr sprunghaft erhöht, wie in Tabelle 4 gezeigt wird. Die Angaben beziehen sich dabei auf das Gesamtpersonal und umfassen Vertragsbedienstete, Aushilfspersonal und abgestellte BeamtInnen.

**Tabelle 3: Frontex: Personalentwicklung 2005 – 2009**

Jahr	Personal gesamt
2005	43
2006	70
2007	133
2008	205
2009	254

Quelle: Frontex 2009a, 26; Frontex 2008b, 6; Pollak/Slominski 2009, 910; eigene Darstellung.

<sup>40</sup> vgl. Interview 1.

<sup>41</sup> vgl. Interview 1.

<sup>42</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme)

Die Finanzierung der Agentur erfolgt hauptsächlich aus Gemeinschaftsmitteln und wird im Rahmen der interinstitutionellen Budgetverhandlungen beschlossen. Ein kleiner Beitrag wird zudem von den Schengen-assozierten Staaten geleistet, welche auch in der Agentur partizipieren und in deren Verwaltungsrat vertreten sind. Das erste Gesamtbudget der Agentur für den Zeitraum von Mai bis Ende 2005 umfasste 6,3 Mio. Euro. Ab Oktober 2006 erlangte Frontex volle finanzielle Unabhängigkeit, davor bedurfte es einer Genehmigung der zuständigen Generaldirektion der Kommission (Pollak/Slominski 2009, 909). Das Budget lag 2006 bereits bei 19,2 Mio. und 2007, das erste volle Jahr mit finanzieller Unabhängigkeit, brachte einen weiteren starken, welches sich mit 42,2 Mio. mehr als verdoppelte. Von 2007 auf 2009 kam es zu einer weiteren Verdopplung auf 83,3 Mio. Auch 2010 wurde das Budget noch einmal auf 87,9 Mio. erhöht. Seit 2006 hat sich das Budget somit mehr als vervierfacht. Tabelle 4 zeigt die Entwicklung des jährlichen Gesamtbudgets seit der Aufnahme der operativen Geschäfte im Mai 2005 bis zum geplanten Budget für 2010.

**Tabelle 4: Frontex: Budgetentwicklung 2005 – 2010**

Jahr	Budget in Euro
2005 (1.Mai – 31.Dezember)	6.280.000
2006	19.166.300
2007	42.150.300
2008	70.432.000
2009	83.250.000
2010	87.917.000

Quelle: Frontex 2008a, 11; Frontex 2009a, 21; Pollak/Slominski 2009, 909<sup>43</sup>; eigene Darstellung

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich Frontex in relativ kurzer Zeit rasant entwickelt hat. Die wachsende Akzeptanz und das steigende Bewusstsein unter den Mitgliedstaaten, der zunehmende Arbeitsumfang und die starken Steigerungen bei Budget und Personal sind Indikatoren für die Bedeutung, welche der jungen Agentur beigemessen wird. Diese Aufwertung verweist auf eine hohe Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit im Bereich der Migrationskontrolle und Außengrenzsicherung. Frontex-Exekutivdirektor Illka Laitinen hält im allgemeinen Tätigkeitsbericht von Frontex 2008 für das vergangene Jahr fest: „The agency has moved, so to speak, from childhood to adolescence“ (Frontex 2009a, 6). Daran anknüpfend kann die Agentur heute als „erwachsen“ bezeichnet werden, da sich Frontex zu einem integralen Bestandteil der Sicherheitsarchitektur der EU entwickelt hat.

Die interne Organisation von Frontex ist strukturell in verschiebene Einheiten und Untereinheiten gegliedert. Das oberste Organ ist der Verwaltungsrat (*Management Board*), dem u.a. die Ernennung des Exekutivdirektors auf Vorschlag der Kommission, die Berichterstattung an die EU-Institutionen durch jährliche Tätigkeitsberichte und

<sup>43</sup> vgl. auch <http://www.frontex.europa.eu/finance/>

Arbeitsprogramme, die Beschlussfassung über das jährliche Budget und die zentrale Entscheidungsfindung über die operativen Einsätze obliegen.<sup>44</sup> Der Verwaltungsrat ist somit das Steuerungs- und Kontrollgremium der Agentur. Nach Art. 21 der Frontex-Verordnung setzt sich der Verwaltungsrat aus je einem Vertreter oder einer Vertreterin der Mitgliedsstaaten und der Schengen-assoziierten Staaten, sowie zwei VertreterInnen der Kommission zusammen. Bei den RepräsentantInnen der Staaten handelt es sich in der Regel um hohe BeamtInnen der nationalen Grenzpolizeien. Aus dem Verwaltungsrat wird ein Mitglied mit dem Vorsitz beauftragt, derzeit erfüllt der österreichische Generalmajor Robert Strondl aus dem BMI diese Funktion. Art. 24 der Frontex-Verordnung regelt die Entscheidungsfindung im Verwaltungsrat. Es bedarf in der Regel einer absoluten Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder zur Beschlussfassung. Jeder Staat hat eine Stimme. In der Praxis wird über wichtige Beschlüsse im Wesentlichen aber fast immer einstimmig entschieden.<sup>45</sup>

Geleitet wird die Agentur von einem Exekutivdirektor (*Executive Director*), der vom Verwaltungsrat gewählt wird und die Agentur nach außen repräsentiert. Derzeit wird diese Position vom finnischen Brigadegeneral Ilkka Laitinen erfüllt. Die Kompetenzen des Exekutivdirektors sind in Art. 25 der Frontex-Verordnung geregelt und umfassen vorbereitende und implementierende Tätigkeiten, Erstellung von jährlichen Berichten und des Budgets. Der Exekutivdirektor ist dem Verwaltungsrat verantwortlich und muss dem EP oder dem Rat auf Anfrage Bericht erstatten. Unterstützt wird der Exekutivdirektor vom sog. *Executive Support*. Der stellvertretende Exekutivdirektor (*Deputy Executive Director*) assistiert dem Exekutivdirektor und vertritt ihn bei Absenz oder Verhinderung. Für die interne Prüfung von Kontrollmechanismen, Wirtschaftlichkeit und Ressourcenmanagements ist das *Internal Audit and Quality Management* zuständig. Zur Erfüllung der Aufgaben der Agentur sind im Rahmen der Organisationsstruktur drei Abteilungen zuständig. Der *Operations Division* obliegt die Koordination der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen und von gemeinsamen Operationen. In dieser Abteilung ist u.a. die *Risk Analysis Unit* (RAU) angesiedelt. Diese ist zuständig für die Erstellung der Risikoanalysen, welche den gemeinsamen Operationen der Agentur zugrunde liegen. In der *Capacity Building Division* sind die, für Forschung und Entwicklung, gemeinsame Trainings und Verwaltung der zur Verfügung stehenden Ressourcen zuständigen Einheiten angesiedelt. Für Administration, Finanzierung, Beschaffung und rechtliche Angelegenheiten ist die *Administration Division* zuständig.

---

<sup>44</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/structure/management\\_board/](http://www.frontex.europa.eu/structure/management_board/)

<sup>45</sup> vgl. „Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009.

### 3.2.3 Aktivitäten im Mittelmeerraum

Wie bereits gezeigt wurde, ist der Mittelmeerraum einer der Brennpunkte irregulärer Migration in die EU. Einige bedeutendsten Routen verlaufen durch das Mittelmeer. Folglich lag der Fokus der bisherigen Aktivitäten von Frontex auf den südlichen Seeaußengrenzen. Die von Frontex koordinierten gemeinsamen Operationen wurden dabei am stärksten wahrgenommen, darüber hinaus gab es in den vergangenen Jahren noch diverse andere Aktivitäten, welche sich auf die Mittelmeerregion bezogen. Dazu zählen Machbarkeitsstudien, die Entwicklung eines permanenten Netzwerkes für Grenzkontrollen, die Verhandlung von Arbeitsübereinkommen und technische Missionen in die Region.

Die gemeinsamen Operationen sind mit Sicherheit die auffälligsten Aktivitäten von Frontex im Mittelmeerraum. Ihre Bedeutung lässt sich daran erkennen, dass über die Hälfte des jährlichen Budgets der Agentur in den vergangenen Jahren für gemeinsame Operationen aufgewendet wurde und davon bis zu 80 Prozent für die Einsätze an den Seegrenzen (Frontex 2008a, 18; Frontex 2009a, 23; House of Lords 2008, 31). Das allgemeine Ziel der gemeinsamen Operationen bestand zum einen darin, durch intensivere Kontrollen entlang einer Route die irreguläre Migration zu verhindern, zum anderen beansprucht die Agentur die humanitäre Funktion der Einsätze. Exekutivdirektor Illka Laitinen hat etwa eine Überzeugung betont, dass Frontex im Mittelmeer richtig handelt und durch die Einsätze Leben gerettet werden.<sup>46</sup>

Der Entscheidungsfindungsprozess bei allen gemeinsamen Operationen ist in vier Phasen gegliedert (Frontex 2006, 9). Der erste Schritt ist die Identifikation der Notwendigkeit für einen Einsatz. Die Initiative kann entweder von einem Mitgliedstaat ausgehen, etwa wenn dieser die Agentur angesichts einer besonders dringlichen Situation um Unterstützung bittet, oder von Frontex selbst auf Basis einer Risikoanalyse. In einem zweiten Schritt werden die erforderlichen Vorbereitungen für eine Initiative getroffen. Die Diskussion findet hier intern in den verschiedenen Abteilungen statt. Sobald der stellvertretende Exekutivdirektor mit der Initiative einverstanden ist, übergibt er diese an den Exekutivdirektor. Die dritte Phase umfasst die Vorbereitungen des operativen Planes und dessen Umsetzung. Dieser wird von der zuständigen Einheit in der *Operations Division* entworfen und zwischen den verschiedenen Einheiten diskutiert. Wesentliche Inhalte sind neben einer Beschreibung der Vorgehensweise auch eine detaillierte Darstellung des Zeitplanes, der verfügbaren Ressourcen und potentieller Risiken. Der ausgearbeitete Plan erfordert die Genehmigung des Exekutivdirektors nach Diskussion und Beschluss durch den Verwaltungsrat. Die vierte

---

<sup>46</sup> vgl. Interview mit Frontex-Chef Laitinen: „Ich weiß, für einige sind wir die Bad Guys“, in: sueddeutsche.de, 10.11.2009.

Phase umfasst eine Nachbereitung und Bewertung der durchgeführten Operation. Aus dieser Reflexion sollen Schlüsse für zukünftige Einsätze gezogen werden. Der Verwaltungsrat entscheidet über den vorgelegten Bericht und übergibt ihn an den Exekutivdirektor. Das zentrale Problem bei der Durchführung der gemeinsamen Operation selbst besteht in der Koordinierung der Mitgliedsstaaten, deren Einsatz für eine Operation notwendig ist. Ilkka Laitinen verweist darauf, dass – nachdem es keinen „europäischen Innenminister“ und keine Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Rahmen von Frontex gibt – „alles eine Frage der Überzeugung“ ist und er identifiziert ein „mentales Problem“, da Grenzschutz eine Kernfunktion des Nationalstaates sei, weshalb die Kooperation oft nicht bedenkenlos vor sich geht.<sup>47</sup> Eine von Frontex koordinierte gemeinsame Operation kann nur stattfinden, wenn der betreffende Mitgliedstaat, welcher für den Einsatz auch operativ verantwortlich ist, zustimmt.

Über die bisher durchgeführten gemeinsamen Operationen im Mittelmeer gibt es relativ wenige gesicherte Informationen, welche sich im Wesentlichen auf die Angaben von Frontex selbst beschränken.<sup>48</sup> Im Allgemeinen kommt Personal jener Mitgliedstaaten zum Einsatz, welche bei der gemeinsamen Operation partizipieren. Diese stellen auch die erforderliche Ausrüstung zur Verfügung. Die, im Zuge eines Einsatzes angehaltenen Personen werden von geschulten ExpertInnen befragt, um deren Nationalität festzustellen. Allen gemeinsamen Operationen liegt prinzipiell eine Risikoanalyse zugrunde, an welcher sich auch die Wahl des Grenzabschnittes und des Zeitraumes der Durchführung orientiert. Die Einsätze fanden an den wichtigsten Routen der irregulären Migration im Mittelmeer statt. Im östlichen Mittelmeer wurde erstmals im Juni und Juli 2006 die Operation *Poseidon* zur verstärkten Kontrolle und Überwachung der irregulären Eintritte über das Mittelmeer via Ägypten, Türkei und Albanien nach Italien und Griechenland, sowie über die Landgrenzen Griechenlands mit Albanien und der Türkei, durchgeführt. Entlang dieser Routen hatte die Agentur ein besonderes Problem mit organisierter Kriminalität durch Schleppernetzwerke identifiziert (Frontex 2007b). Während der zweiwöchigen Operation, an der sechs Mitgliedstaaten teilnahmen, wurden insgesamt 422 Personen beim irregulären Grenzübertritt angehalten, davon 263 an den Landgrenzen Griechenlands, 86 in griechischen und italienischen Häfen und 73 auf hoher See. Das Budget der Operation betrug 255.100 Euro. 2007 wurde *Poseidon* fortgesetzt, diesmal über einen längeren Zeitraum und insgesamt drei Phasen von 15. Mai bis 3. Juni, von 26. Juni bis 15. Juli und von 18. September bis 7. Oktober (Frontex 2007b). Das Budget betrug 2,3 Mio. Euro, insgesamt beteiligten sich 15 Mitgliedstaaten an zumindest einer Phase der Operation. Im Zuge von *Poseidon 2007* wurden insgesamt 3.405 irreguläre MigrantInnen aufgegriffen, 616 gefälschte Dokumente identifiziert und 68 Schlepper

---

<sup>47</sup> ebd.

<sup>48</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/)



festgenommen. Als wesentliche Herkunftsländer wurden Afghanistan, Albanien, die palästinensischen Autonomiegebiete und Irak festgestellt.

Die erste gemeinsame Operation im zentralen Mittelmeerraum fand von 31. Juli bis 25. Oktober 2006 und von 20. November bis 14. Dezember 2006 unter der Bezeichnung *Migration Flow Malta* statt, deren Fokus auf ExpertInnenarbeit zur Identifikation von MigrantInnen auf Malta lag. *Nautilus*, der erste Einsatz zu See für den zentralen Mittelmeerraum, wurde von 5. bis 15. Oktober 2006 unter Beteiligung von fünf Mitgliedstaaten mit einem Budget von 1,6 Mio. Euro durchgeführt. Ziel dieser gemeinsamen Operation war die Eindämmung der irregulären Migrationsströme auf der Route von Libyen und Tunesien nach Malta, Lampedusa und Sizilien, auf der ein großer Druck und eine besondere Bedeutung der organisierten Schlepperkriminalität identifiziert wurden. Insgesamt wurden 650 Personen angehalten. Wegen der zufrieden stellenden Erfahrung wurde die gemeinsame Operation unter der Bezeichnung *Nautilus 2007* in zwei Phasen von 25. Juni bis 27. Juli und von 9. September bis 14. Oktober mit einem Budget von 5,1 Mio. Euro fortgeführt (Frontex 2007b; House of Lords 2008, 34). Insgesamt wurden im Rahmen von *Nautilus 2007* 3.173 irreguläre MigrantInnen aufgegriffen. Eritrea, Somalia, Äthiopien und Nigeria waren die hauptsächlichen Herkunftsstaaten.

Die gemeinsamen Operationen *Minerva* und *Indalo* haben sich schließlich auf die Route im westlichen Mittelmeerraum bezogen. *Minerva* zielte dabei auf die Route von Marokko und Algerien an die Südküste Spaniens und nach Ceuta und Melilla ab. Das Ziel waren verbesserte Kontrollen zu See und in Häfen wie Algeciras, Almería und Ceuta. Die Operation wurde unter Beteiligung von 12 Mitgliedstaaten mit einem Budget von 450.000 Euro von 16. August bis 14. September 2007 durchgeführt. In ihrem Rahmen wurden 1.260 Personen angehalten und 765 gefälschte Dokumente identifiziert (Frontex 2007b). *Indalo* fokussierte auf die Route von Marokko und Algerien an die spanische Ostküste. Das Budget betrug 1,7 Mio. Euro. Im Zuge der von 30. Oktober bis 20. November 2007 durchgeführten Operation wurden insgesamt 309 irreguläre MigrantInnen aufgegriffen mit Algerien, Marokko und verschiedenen Staaten in Subsahara-Afrika als hauptsächliche Nationalitäten. *Indalo* erwies sich auch in Bezug auf verschiedene methodische Muster der irregulären Migration als aufschlussreich. Nach Frontex (2007b) handelte es sich bei Booten aus Marokko zum Großteil um *pateras*, also kleine Fischerboote aus Holz, während aus Algerien meist kleine Boote auf Plastik oder Fiberglas kamen. Mit *Hermes* wurde zwischen 18. September und 9. Oktober 2007 eine weitere gemeinsame Operation im Mittelmeer durchgeführt, welche auf die irreguläre Migration via Nordafrika nach Sardinien und die Balearen abzielte. Als zentrale Nationalität der insgesamt 30 angehaltenen irregulären MigrantInnen wurde Algerien

ermittelt. Das Budget von *Hermes* betrug 1,9 Mio. Euro.

Diese Operationen zählten zu den ersten, von Frontex koordinierten Einsätzen auf hoher See und wiesen daher auch einen gewissen Testcharakter auf. Dies erklärt die zeitliche Befristung und ad hoc-Basis der Einsätze, trotz der im Allgemeinen positiven Schlüsse, die daraus gezogen wurden. Bereits im Dezember 2006 wurde Frontex vom Europäischen Rat eingeladen, zusammen mit den Mitgliedstaaten der Mittelmeerregion, ein permanentes Küstenpatrouillennetzwerk im Mittelmeer einzurichten.<sup>49</sup> Diese Idee basierte auf zwei Machbarkeitsstudien, die Frontex zuvor für den Mittelmeerraum vorgelegt hatte.

Hierbei handelte sich um die Studie MEDSEA von Juli 2006, welche Möglichkeiten zur Verbesserung von Kontrolle und Überwachung an den südlichen Außengrenzen analysierte und die Entwicklung eines „Mediterranean Coastal Patrol Network“ als permanente Plattform zwischen Mitgliedstaaten zur Diskussion stellte.<sup>50</sup> Der genaue Inhalt von MEDSEA ist weitgehend unbekannt, da die Studie zwar im Rahmen eines Ratsdokuments veröffentlicht, aber der Großteil nicht freigegeben wurde (Council of the European Union 2006, 2ff.). Die Studie BORTEC wurde nicht veröffentlicht und ist zur Gänze geheim. Es handelt sich um eine Machbarkeitsstudie über die technische Möglichkeit eines die gesamten Seeaußengrenzen umfassenden Überwachungssystems durch Integration und Verbesserung der bisherigen Instrumente und unter Verwendung moderner Technologie wie etwa dem europäischen Satellitennavigationssystem GALILEO der EU und der *European Space Agency* (ESA) (Carrera 2007, 19). Mit dem vorgeschlagenen Netzwerk sollte, im Gegensatz zu den bisherigen gemeinsamen Operationen, eine permanente Struktur der Koordination entwickelt werden. Basis des Netzwerkes sollte die bilaterale Kooperation zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten (Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien, Malta, Griechenland, Zypern) sein, koordiniert und unterstützt durch die Expertise von Frontex.

Die Implementierung des sog. *European Patrols Network* (EPN) erfolgte zwischen Mai 2007 und Dezember 2008 und wurde von Frontex koordiniert. EPN ist ein Koordinationsnetzwerk zwischen den genannten Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Verbesserung der Grenzkontrollen durch die Bildung nationaler Koordinationszentren, Informationsaustausch, Definition gemeinsamer Einsatzgebiete und Durchführung gemeinsamer und von Frontex koordinierter Operationen.<sup>51</sup> 2009 wurden alle Seeoperationen vom horizontalen EPN-Programm umfasst. Das Gesamtbudget betrug 22,5 Mio. Euro. In diesem Rahmen wurden 2009 mit *Poseidon*,

---

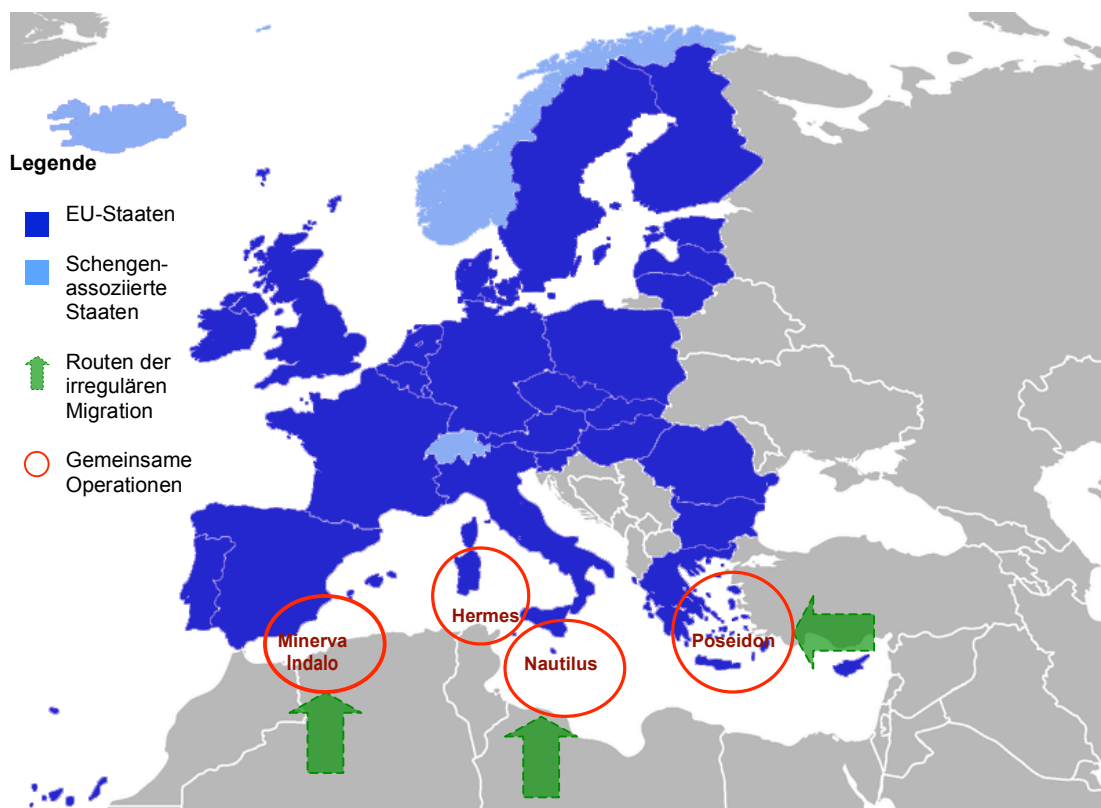
<sup>49</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art18.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art18.html)

<sup>50</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art4.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art4.html)

<sup>51</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art18.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art18.html)

*Nautilus*, *Minerva*, *Indalo* und *Hermes* auch alle bisherigen Operationen im Mittelmeer fortgeführt. Eine neue Operation war *Alpha Reinforcement* im westlichen Mittelmeerraum mit den vorrangigen Zielen der Grenzkontrolle, Verbesserung der permanenten Strukturen, Informationsaustausch, Steigerung der Anzahl an Repatriierungen von angehaltenen Drittstaatsangehörigen und Entwicklung angemessener Instrumente.<sup>52</sup> Graphik 2 zeigt zur Orientierung die zentralen Routen der irregulären Migration und die entsprechenden gemeinsamen Operationen von Frontex im Mittelmeer.

**Graphik 2: Routen der irregulären Migration und gemeinsame Operationen von Frontex im Mittelmeer**



Quelle: Frontex 2007b; Frontex 2009b; eigene Darstellung<sup>53</sup>

Wie bereits erwähnt, ist für Frontex auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten wichtig. Dies gilt in besonderer Weise für den Mittelmeerraum. Insbesondere die Erfahrungen der Einsätze entlang der Route im Atlantik haben für Frontex gezeigt, dass gemeinsame Operationen v.a. dann besonders effektiv sind, wenn es eine gut funktionierende Zusammenarbeit mit Drittstaaten gibt. So hat die Zusammenarbeit zwischen den Grenzbehörden Spaniens mit jenen Senegals und Mauretaniens dazu beigetragen, dass die Ausmaße der irregulären

<sup>52</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art50.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art50.html)

<sup>53</sup> Die Graphik 2 zugrunde liegende Karte wurde adaptiert nach: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/5a/BlankMap-Europe-v4.png/800px-BlankMap-Europe-v4.png>

Migration auf die Kanarischen Inseln seit 2007 stark zurückgegangen sind und dramatische Situationen immer seltener auftreten. Viele Boote verlassen erst gar nicht mehr die territorialen Gewässer Senegals und Mauretaniens. Diese bilaterale Zusammenarbeit hat sich für die von Frontex koordinierten Einsätze als sehr hilfreich erwiesen. Thomas Herko hält daher im Hinblick auf den Mittelmeerraum fest: „[D]er Schlüssel zu erfolgreicher operativer Tätigkeit im Mittelmeerraum ist definitiv die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten illegaler Migration“.<sup>54</sup>

Allerdings ist die Zusammenarbeit mit den arabischen Staaten der Region eine große Herausforderung. Der bisherige Prozess funktionierte aus Sicht von Frontex keineswegs wie gewünscht.<sup>55</sup> Die Gründe dafür sind vielfältig. Zunächst spielt gerade in der südlichen Mittelmeerregion die „politische Großwetterlage“ eine entscheidende Rolle. Mit einigen Staaten sind die Beziehungen der EU nicht so eng und da sich Frontex an den allgemeinen Außenbeziehungen der EU orientiert, ist die Kooperation im Mittelmeerraum oft schwierig. Rick Weijersmans geht daher davon aus, dass, je enger die Beziehungen zwischen der EU und einem Staat auf verschiedenen Ebenen bereits ist, desto unproblematischer ist im Allgemeinen auch die Zusammenarbeit mit Frontex.<sup>56</sup> Unter den arabischen Staaten gibt es oft eine große Skepsis, bedingt durch die Einstellung, dass es der EU nur um ihre eigene Sicherheit gehe. Es bedarf daher noch mehr Vertrauen zwischen den Partnern. Zum Teil weisen die Behörden der Staaten zudem eine geringe personelle Kontinuität auf. Dies führt zu einer hohen personellen Fluktuation, durch welche sich die AnsprechpartnerInnen oft ändern können, was die Etablierung einer stabilen Zusammenarbeit blockiert. Nach Auskunft von Rick Weijersmans haben bisherige Verhandlungen immer wieder die Tendenz gezeigt, dass die Partner „alles in einen Topf packen“ möchten, d.h. etwa EZA oder wirtschaftliche Kooperation und Grenzschutz nicht getrennt betrachten, und daher oft zunächst fragen, was Frontex ihnen bieten kann.<sup>57</sup> Mit dem aktuellen Mandat kann Frontex jedoch im Wesentlichen nur gemeinsame Trainings, aber keine (materiellen) Anreize wie Entwicklungsprojekte oder *capacity building* bieten. Das macht die Etablierung einer Kooperation in Form eines Arbeitsübereinkommens für Frontex schwierig, da diese auch von der Entwicklung in anderen Bereichen abhängig ist.

Frontex strebt mit den Staaten der südlichen Mittelmeerregion den Abschluss von Arbeitsübereinkommen an. Während mit den Grenzschutzbehörden der meisten Nachbarstaaten im Osten und der Westbalkanstaaten bereits Arbeitsübereinkommen bestehen, gibt es mit den Herkunfts- und Transitstaaten im Süden noch keine solchen,

---

<sup>54</sup> vgl. Interview 1.

<sup>55</sup> vgl. Interview 2.

<sup>56</sup> ebd.

<sup>57</sup> ebd.

obwohl der Verhandlungsprozess schon seit einigen Jahren läuft. Es gibt bereits seit einiger Zeit ein Mandat für die Verhandlung von *working arrangements* mit den Mittelmeeranrainerstaaten Marokko, Libyen und Ägypten (Commission of the European Communities 2008a, 8). Nach Rick Weijermans, der bei Frontex für die Verhandlungen mit Drittstaaten zuständig ist, wird die Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Staaten in den nächsten Jahren eine besonders hohe Priorität für die Aktivitäten von Frontex haben.<sup>58</sup> V.a. mit Libyen wäre eine intensivere Zusammenarbeit von großer Bedeutung, allerdings hat sich diese bisher als besonders schwierig erwiesen, da die Außenbeziehungen von Frontex immer im Kontext der Qualität der allgemeinen Außenbeziehungen der EU betrachtet werden müssen und diese mit Libyen immer problematisch waren. Im Unterschied zu den anderen Staaten der Region hat die EU noch keine vertraglichen Beziehungen mit Libyen, sondern hat bisher nur einen informellen Dialog geführt. In diesem Rahmen wurde auch Frontex bereits tätig. Die Agentur hat zwischen 28. Mai und 5. Juni 2007 auf Ersuchen der Kommission eine technische Mission über irreguläre Migration nach Libyen organisiert und geleitet, bei der Treffen mit zuständigen Behörden, Vorträge, Diskussionen und Besuche an den südlichen Land- und nördlichen Seegrenzen stattfanden. Trotz dieser Annäherung konnte dabei festgestellt werden, dass Libyen auf Grund von Bedenken bezüglich der nationalen Souveränität sehr vorsichtig bei der Entwicklung möglicher Kooperationsformen und in erster Linie am Erhalt von technischen Equipment von der EU interessiert ist, wie eine detaillierte Liste von gewünschten Material zeigt, welche den Mitgliedern der Mission vorgelegt wurde (Frontex 2007a, 35ff.).

### **3.2.4 Kritik und Ausblick**

Die Arbeit von Frontex war in den vergangenen Jahren häufig Gegenstand massiver Kritik von unterschiedlichen Akteuren, v.a. von Nichtregierungsorganisationen im Bereich von Menschenrechten und Flüchtlingschutz, aber auch von kritischen Medien und WissenschaftInnen. Die Aktivitäten der Agentur im Mittelmeer spielten dabei oft eine wesentliche Rolle. Frontex repräsentiere eine Abschottungsstrategie und würde, auf Grund des Versuches, durch Kontrolle und Überwachung die Außengrenzen der EU für unerwünschte Migration undurchlässig zu machen, einen Beitrag zur Konstruktion der „Festung Europa“ leisten (Gleitze 2008, 34; Pflüger 2008, 3; Pro Asyl 2008, 2). Saskia Sassen (2006) spricht sogar von einer „Berlin wall across the Mediterranean“, welche von der EU errichtet werde. Die diversen kritischen Anmerkungen, welche es in der Folge zu beleuchten gilt, können unter zwei Punkten subsumiert werden. Erstens werden im Rahmen der Kritik rechtliche Bedenken geäußert, ob Frontex in voller Übereinstimmung mit

---

<sup>58</sup> ebd.

internationalen Rechtsnormen agiert, v.a. hinsichtlich Individuen in „mixed migration flows“, welche potentiell schutzbedürftig wären. Zweitens wird die Verantwortlichkeit der Agentur als unzureichend wahrgenommen. Die Tätigkeiten wären bisher von mangelnder Transparenz und demokratischer Kontrolle gekennzeichnet gewesen.

Bezüglich des ersten Aspekts wurde in den letzten Jahren von einzelnen Fällen berichtet, in denen es zu Fällen von inadäquater Anwendung von Menschenrechten gekommen sein soll. Der Frontex-kritische Verein Pro Asyl (2008, 4) berichtet etwa von Indizien, dass im Kontext von *Poseidon* im östlichen Mittelmeer minderjährige MigrantInnen afghanischer Herkunft zwischen türkischer und griechischer Küste in einem Schlauchboot ohne Paddel sich selbst überlassen worden seien. Dies wäre nicht mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen zu vereinbaren, zu welchen sich alle Mitgliedstaaten der EU bekennen, und würde auch in Spannung mit dem Selbstverständnis der EU stehen, sich als zivile Macht für die Wahrung von Menschenrechten einzusetzen (siehe auch Kapitel 4). Im Rahmen der gemeinsamen Operation *Hera* 2008 bei den Kanarischen Inseln sollen „Bootsflüchtlinge“ auf hoher See und in territorialen Gewässern von afrikanischen Drittstaaten abgedrängt worden sein, um zu verhindern, dass diese Boote auf EU-Territorium treffen, eine ähnliche Praxis soll es auch im zentralen Mittelmeerraum zwischen Italien und Libyen geben.<sup>59</sup> Neben mangelndem Menschenrechtsbewusstsein Umgang mit irregulären MigrantInnen wird in diesem Zusammenhang kritisch betrachtet, ob das Aufgreifen und Zurückführen von potentiellen AsylwerberInnen mit den Verpflichtungen des internationalen Flüchtlingsrechts in Einklang steht.

In Frage steht dabei das Rechtsprinzip des *Non-Refoulement*. Dieses ist in der GFK kodifiziert und gilt als völkerrechtliches *ius cogens*, d.h. eine zwingend einzuhaltende Rechtsnorm. Art. 33 der GFK legt fest, dass eine schutzbedürftige Person nicht in Staaten zurückgeführt werden darf, in denen eine Bedrohung für Leben oder Freiheit nicht ausgeschlossen werden kann. Diese Normen gelten nach Interpretation des UNHCR (2007, 12) auch auf hoher See und in territorialen Gewässern von Drittstaaten. Wird ein Boot im Mittelmeer aufgegriffen, muss es daher zu einer individuellen Prüfung der Schutzbedürftigkeit kommen, was eine gerichtliche Entscheidung verlangt. Daraus folgt, dass Personen, welche zu erkennen geben, einen Asylantrag stellen zu wollen, auf europäisches Territorium gebracht werden müssen. Pauschale Rückführungen oder gar das Abdrängen von Booten sind daher nicht zulässig. Dies würde eine mangelnde Differenzierung zwischen Personen, die internationalen Schutz benötigen und vom Recht des Ansuchens um Asyl Gebrauch machen möchten, und anderen irregulären MigrantInnen

---

<sup>59</sup> vgl. EU schickt Bootsflüchtlinge auf hoher See zurück, in: derStandard.at, 06. Oktober 2009; „Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009.

bedeuten (Carrera 2007, 28). Johannes Pollak und Peter Slominski (2009, 918) halten daher fest: „Preventing these would-be-immigrants from entering EU territory deprives them of the right to a proper examination of their application, including a legal review before a court“. Nach Ansicht eines Berichts des House of Lords (2008, 124) enthält die Frontex-Verordnung zudem keine klare rechtliche Basis für die extraterritorialen Tätigkeiten der Agentur und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten mit unzureichender Erfüllung von Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzstandards wird kritisch betrachtet. Hinsichtlich Letzterem war im Mittelmeer v.a. die angestrebte Kooperation mit Libyen Gegenstand von Kritik. So sollte im Rahmen von *Nautilus* mit Libyen kooperiert und der Einsatz in dessen territorialen Gewässern ermöglicht werden. Rijpma und Cremona (2007, 22) haben aber auf einen Widerspruch mit dem *Non-Refoulement*-Gebot hingewiesen, wenn etwa Boote auf hoher See angehalten und die Personen ohne Einzelfallprüfung nach Libyen zurückgeschickt bzw. wenn Boote vom Verlassen libyscher territorialer Gewässer abgehalten werden. Gerade mit Libyen ist eine Kooperation im Allgemeinen sehr problematisch, da Libyen bis dato die GKF nicht unterzeichnet hat, den UNHCR nicht anerkennt, über kein Asylsystem verfügt und eine mangelnde Menschenrechtssituation zu verzeichnen ist. Zudem gibt es keine offiziellen Rückübernahmeabkommen der EU oder einzelner Mitgliedstaaten mit Libyen bzw. im Fall der italienisch-libyschen Abkommen ist deren genauer Inhalt unbekannt.

Grundsätzlich ist es wichtig, dass auf Spannungen mit internationalen Rechtsnormen hingewiesen wird. Wenn es im Rahmen der Aktivitäten von Frontex zu Menschenrechtsverletzungen kommt, dann muss in jedem Fall rechtlich dagegen vorgegangen werden. Wie erwähnt gibt es Berichte über rechtswidrige Praxen im Rahmen von Frontex-koordinierten gemeinsamen Operationen. Fakt ist jedoch, dass Frontex selber bisher keine Fälle nachgewiesen werden konnten, in denen Menschenrechte nicht adäquat respektiert worden sind. Thomas Herko hat bei der Kritik an Frontex den Eindruck, dass sich die Agentur – als eine EU-Stelle für den Grenzschutz – als Feinbild besser eignen würde, als die 27 einzelnen Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten: „Das heißt, das ist ein kumulativer Effekt. Frontex bündelt sozusagen die Angriffsfläche“.<sup>60</sup> Es darf bei der Kritik an Frontex nicht vergessen werden, dass die Verantwortung für Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen weiterhin den Mitgliedstaaten obliegt. Frontex selbst ist nicht operativ verantwortlich, sondern für die Koordination einer gemeinsamen Operation zuständig. Eine solche kann prinzipiell nur dann durchgeführt werden, wenn der jeweilige Mitgliedstaat zustimmt, und steht unter dessen Hoheit. Im Rahmen von *Nautilus* wurden etwa keine aufgegriffenen Personen nach Libyen zurückgeführt, da Libyen die Kooperation abgelehnt und keinen Einsatz in seinen territorialen Gewässern erlaubt hat (Klepp 2008, 9, 16;

---

<sup>60</sup> vgl. Interview 1.

Lutterbeck 2009, 129). Handhabungen, welche tatsächlich Fälle von *Non-Refoulement* im Mittelmeer darstellen würden, wurden dagegen insbesondere im Kontext mit dem Einsatz italienischer Grenzschutzbehörden bekannt, welche Boote auf hoher See abgedrängt und irreguläre MigrantInnen von Lampedusa nach Libyen zurückgeführt haben, ohne ihnen die Möglichkeit eines Asylverfahrens einzuräumen (Klepp 2008, 6). Die Übermittlung aufgegriffener Personen an die Grenzschutzbehörden der Herkunfts- und Transitstaaten wird ebenso als problematisch erachtet, da diesen oft ein mangelhaftes Menschenrechtsbewusstsein vorgeworfen wird, etwa wenn marokkanische Behörden irreguläre MigrantInnen in die Wüste an die algerische Grenze deportieren. Vorwürfe wegen menschenrechtswidrigen Vorgehen sind auch gegenüber der griechischen Küstenwache aufgetaucht (Pro Asyl 2008, 3ff.). Das zentrale Problem des Grenzschutzes im Mittelmeer liegt weniger in den Aktivitäten von Frontex, sondern vielmehr in der, je nach nationaler Grenzschutzbehörde, unterschiedlichen Handhabung.

Frontex nimmt die Kritik an inadäquater Anwendung internationaler Rechtsprinzipien sehr ernst. Deren Bedeutung für die Aktivitäten der Agentur wird immer wieder betont. Für Exekutivdirektor Ilkka Laitinen ist etwa „[d]er Umgang mit politischen Flüchtlingen [...] ein Herzstück unserer Arbeit“ und der Verwaltungsratsvorsitzende Robert Strondl meint: „Die vielleicht wichtigste Aufgabe von Frontex ist die EU-weite Verbesserung der Standards der Grenzüberwachung, nicht nur bei der Effizienz und Effektivität, sondern auch was die Menschenrechte betrifft“.<sup>61</sup> Zu diesem Zweck wurde etwa eine Kooperation mit dem UNHCR vereinbart, dessen ExpertInnen Frontex bei der Ausarbeitung gemeinsamer Leitlinien für GrenzschutzbeamtlInnen unterstützt haben und somit dem Personal bei Frontex-koordinierten gemeinsamen Operationen adäquate Instrumente zu Verfügung stellen. Ein Element sind auch Trainings und Vorträge in Bereich des Menschenrechtsschutzes, welche Frontex anbietet, um ein gemeinsames Verständnis der relevanten Menschenrechtsnormen zu etablieren. Das menschenrechtliche Training wurde in den vergangenen beiden Jahren weiter verstärkt. Im Dezember 2009 wurde etwa unter Mitwirkung von UNHCR, IOM und UNODC ein Seminar zur Anwendung des internationalen Seerechts abgehalten.<sup>62</sup> Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Partizipation bei diesen Kursen gestaltet sich im Wesentlichen positiv. Als Mittel zur Verbesserung von Standards wäre für Frontex in den kommenden Jahren sinnvoll, den Bereich des Trainings noch mehr zu forcieren.

Der zweite wesentliche Kritikpunkt, der in der Literatur häufig angeführt ist wird, ist das Defizit an Transparenz und Kontrolle von Frontex. Bei gemeinsamen Einsätzen wird etwa die

---

<sup>61</sup> vgl. Interview mit Frontex-Chef Laitinen: „Ich weiß, für einige sind wir die Bad Guys“, in: sueddeutsche.de, 10.11.2009; „Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009.

<sup>62</sup> vgl. [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art73.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art73.html)



Transparenz extraterritorialer Aktivitäten als unzureichend empfunden, wenn diese, wie bei den Einsätzen zur Unterstützung Spaniens in den territorialen Gewässern Senegals und Mauretaniens, rechtlich auf bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten basieren, welche aber in der Regel nicht öffentlich zugänglich sind (House of Lords 2008, 124). Diese Intransparenz ist nach Julien Jeandesboz (2008, 16) mit Prinzipien des Regierens in der EU nicht zu vereinbaren. Es ist auch ungeklärt, wie Frontex verfahren soll, wenn im Zuge gemeinsamer Einsätze Menschenrechtsverletzungen registriert werden würden bzw. wie die erforderlichen Sanktionen eingeleitet werden können. Hier würde es klarerer Regeln bedürfen. Generell wird von manchen BeobachterInnen von einem Transparenzmangel gesprochen, da etwa viele Dokumente wie Machbarkeitsstudien, Risikoanalysen oder detaillierte Informationen über gemeinsame Operationen nicht öffentlich zugänglich sind und verfügbare Dokumente wie das jährliche Arbeitsprogramm und Tätigkeitsberichte nur sehr allgemeine Informationen enthalten (Carrera 2007, 18, 28; Jorry 2007, 22; Pollak/Slominski 2009, 919). Der limitierte Zugang wird von Frontex damit begründet, dass verhindert werden soll, dass bestimmte Informationen, z.B. aus Risikoanalysen, organisierten Schleusernetzwerken in die Hände spielen. Im Zusammenhang mit der mangelnden Transparenz wird auch die demokratische Kontrolle der Agentur oft als zu gering eingeschätzt. Der EuGH spielt etwa keine wesentliche Rolle, außer bei eventuellen Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten. Gegenüber den nationalen Parlamenten ist Frontex nur indirekt via die zuständigen MinisterInnen verantwortlich, welche die Parlamente auf Anfrage unterrichten müssen. Frontex selbst muss die nationalen Parlamente nicht informieren. Nach Pollak und Slominski (2009, 918) kann daher bei diesen oft ein Informationsmangel identifiziert werden. Die Kontrollfunktion des EP ist insgesamt nur schwach entwickelt. Es erhält von Frontex das Arbeitsprogramm und Tätigkeitsberichte, aber im Gegensatz zu Rat, Kommission und nationalen Grenzschutzbehörden die Risikoanalysen nicht auf regulärer Basis, obwohl diese für sämtliche Aktivitäten der Agentur die wesentliche Grundlage sind (Jorry 2007, 22). Indirekt kann das EP Einfluss auf das jährliche Budget nehmen. Der Exekutivdirektor kann vom EP zur Berichterstattung eingeladen werden, bei dessen Besetzung spielt es aber keine Rolle, so gibt es etwa kein Hearing der KandidatInnen. Entscheidungen über ihre Aktivitäten muss die Agentur dem EP nicht erläutern. Für BeobachterInnen eine hinsichtlich der Defizite bei Transparenz und Kontrolle daher eine stärkere Beteiligung des EP wünschenswert, wie etwa Sergio Carrera (2007, 28) festhält:

„For the sake of democracy, rule of law and the principle of proportionality, the source legitimising and founding FRONTEX operations need to be subject to a comprehensive assessment, review and accountability which would greatly benefit from a more direct involvement of the European Parliament“.

Ingesamt gibt es also Bedenken, ob Frontex bisher immer in voller Übereinstimmung mit internationalen Rechtsnormen agiert hat, aber keine gesicherten Nachweise. Kritik in diesem Bereich ist sehr wichtig und sollte von Frontex weiterhin ernst genommen werden. Es darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass bei gemeinsamen Operationen aktuell weiterhin die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Frontex spielt zwar mittlerweile eine wichtige Rolle beim Außengrenzschutz, welche allerdings auch nicht überschätzt werden darf. Das Problem, welches mit der Kritik an der Praxis von Frontex angesprochen wird, besteht in erster Linie in der unterschiedlichen Handhabung der nationalen Grenzpolizeien. Gemeinsame Trainings und die Definition und Realisierung einheitlicher Standards zur Angleichung der nationalen Praktiken sind deshalb wichtige Instrumente. Gerade die Aktivitäten von Frontex werden in den nächsten Jahren wichtig sein, um diese Harmonisierung voranzutreiben, daher sollte die Agentur weiter entwickelt werden. Es sollten z.B. Trainings für Grenzschutzpersonal vermehrt durchgeführt werden. Vor dem Hintergrund der relativ sensiblen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Grenzschutz wäre es aber erforderlich, die demokratische Kontrolle gegenüber Frontex zu verbessern. Die Kooperation mit dem UNHCR könnte intensiviert werden. Jeandesboz (2008, 18) hat etwa vorgeschlagen, dass dem UNHCR Beobachterstatus im Verwaltungsrat eingeräumt werden könnte und ExpertInnen des UNHCR bei Frontex-koordinierten Einsätzen teilnehmen könnten, um sowohl das Grenzschutzpersonal, als auch potentiell Schutzbedürftige zu unterstützen. Eine weitere Möglichkeit, um auf die Kritikpunkte einzugehen, wäre die Einbeziehung von *Non-Governmental Organisations* (NGO) bei der Vorbereitung des jährlichen Arbeitsprogrammes (Pollak/Slominski 2009, 919). Wichtig wäre für Frontex zudem eine intensivere Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, um der wiederkehrenden Kritik und falschen Informationen entgegenwirken zu können. Laut Thomas Herko wird derzeit eine Entwicklung in diese Richtung angestrebt.<sup>63</sup>

Dem Grenzschutz liegt per se eine restriktive Konzeption zugrunde. Dementsprechend verfolgt Frontex einen restriktiven Ansatz, da irreguläre Migration durch Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen vermieden werden soll. Mit diesem Ansatz kann das Problem der irregulären Migration jedoch nicht nachhaltig gelöst, sondern bestenfalls gelindert werden, da damit noch nicht die kausalen Ursachen von Migration angesprochen werden. So riskieren es viele Personen nach gescheiterten Versuchen oft erneut und mehrfach, irregulär in die EU zu gelangen. Auch die EU-Institutionen erkennen, dass nur mit einem „Festungsbau“ durch kontrollorientierte Ansätze die Herausforderungen nicht angemessen behandelt werden können. So hat etwa die Kommission nach einer technischen Mission nach Ceuta und Melilla festgehalten: „The tragic events in Ceuta and

---

<sup>63</sup> vgl. Interview 1.

Melilla also have made it clear that fences – however high these may be – will, under the current circumstances, not stop desperate people from trying to enter EU territory“ (Commission of the European Communities 2005b, 8). Frontex sollte daher zwar gestärkt werden, aber nur im Rahmen einer umfassenderen Strategie.

Wie bereits erwähnt hat sich Frontex seit der Etablierung in wenigen Jahren sehr dynamisch weiterentwickelt. Derzeit wird auf EU-Ebene eine weitere Revision der Frontex-Verordnung und damit des Mandats der Agentur diskutiert.<sup>64</sup> Im Verlauf des ersten Halbjahres 2010 wird ein Vorschlag der Kommission erwartet. Dieser Vorschlag wird Auskunft über die zukünftige Entwicklung von Frontex geben. Die Tendenz geht in Richtung einer deutlichen Aufwertung der Agentur, wie die zentralen Punkte zeigen, welche aktuell diskutiert werden. So könnte es Mechanismen geben, die es verpflichtend machen, Personal für Frontex-koordinierte Einsätze abzustellen. Die Aufgabenverteilung zwischen Frontex und den Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Operationen bezüglich Koordination und Umsetzung wird im Zuge der Revision vermutlich neu verhandelt werden. Hinsichtlich der technischen Ausstattung soll die Beschaffung eigener Ausrüstung ermöglicht werden. Das Mandat der Agentur bei der Kooperation mit Drittstaaten soll ausgeweitet werden. Schließlich wird eine Klärung erwartet, was Frontex hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten machen soll und darf.

### **3.3 Weitere Ansätze der Migrationskontrolle**

Der Fokus dieses Kapitels zur Politik der Abgrenzung der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion liegt auf der Analyse des gemeinsamen Außengrenzschutzes im Kontext von Frontex. Daneben gibt es weitere Ansätze, mit denen versucht wird, die EU-Außengrenzen zu stärken und somit den RFSR zunehmend nach außen abzugrenzen. Dazu zählen Rückübernahmeabkommen und die Entwicklung verschiedener Datenbanken und Informationssysteme. Diesen Maßnahmen sind eine restriktive und kontrollorientierte Konzeption und ihre Bedeutung für den Mittelmeerraum gemeinsam. Wenngleich eine detaillierte Analyse dieser Ansätze im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht durchgeführt werden kann, sollen sie zum Zweck der Vollständigkeit in den folgenden Abschnitten in Grundzügen skizziert werden.

#### **3.3.1 Rückübernahmeabkommen**

Rückübernahmeabkommen sind in den vergangenen Jahren zu einem wesentlichen Element

---

<sup>64</sup> ebd.

der Politik der EU zur Verhinderung irregulärer Migration geworden. Das Ziel dieser Abkommen besteht in der Erleichterung der Rückführung von irregulären MigrantInnen und abgelehnten AsylwerberInnen aus den Mitgliedstaaten der EU in den jeweiligen Herkunfts- oder Transitstaat. Beide Seiten verpflichten sich dabei, eigene Staatsangehörige, sowie Drittstaatsangehörige zurückzunehmen. 2000 wurde der Kommission das Mandat verliehen, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu verhandeln. Die Kriterien zur Auswahl der Zielstaaten sind u.a. deren geographische Lage zur EU und Bedeutung in Bezug auf Migrationsströme in Richtung EU (Trauner/Kruse 2008, 7). Als Herkunfts- und Transitstaaten der Migration in die EU rücken somit insbesondere auch die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in den Fokus dieses Ansatzes.

Bei der Verhandlung versucht die Kommission, einen weitgehend standardisierten Ansatz zu verfolgen. Dies zeigt sich an den fertigen Abkommen, welche sich im Allgemeinen in Inhalt und Struktur sehr ähnlich sind, wenngleich die jeweilige Situation im Partnerstaat berücksichtigt wird und zu individuell unterschiedlichen Bestimmungen führt (Phuong 2007, 349; Trauner/Kruse 2008, 24f.). Bezüglich des Inhalts halten Florian Trauner und Imke Kruse (2008, 24) in ihrer umfassenden Analyse der einzelnen Rückführungsabkommen fest: „Readmission agreements generally cover procedural provisions regarding return procedure, transit return arrangements, responsibility criteria, standard of proof, time limits and cost distribution, although the exact nature of these procedures can vary significantly“. Abgeschlossene und in Kraft getretene Abkommen gibt es bisher v.a. mit Westbalkanstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien) und Nachbarstaaten im Osten (Moldawien, Ukraine, Russland). Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass die südliche Nachbarschaft in den kommenden Jahren ins Zentrum der Bemühungen um den Abschluss von Rückübernahmeabkommen rücken wird.

Wenngleich die Bestimmungen der Abkommen beidseitige Geltung haben, ist die einseitige Ausrichtung sehr deutlich. Das Prinzip der Reziprozität ist in der Praxis insofern irrelevant, als dass irreguläre Migration aus der EU in die jeweiligen Partnerstaaten praktisch nicht vorkommt. Rückübernahmeabkommen werden daher oft als einseitig wahrgenommen. Da für die Partnerstaaten damit diverse Probleme verbunden sind, haben sich die Verhandlungen oft als schwierig erwiesen. Der Ansatz der Abkommen ist wenig partnerschaftlich. So wurden Entwürfe der Kommission bisher weitgehend ohne Konsultation mit dem Zielland vorgelegt. Dies kann bereits zu Problemen in der Verhandlungseröffnung führen (Phuong 2007, 356). Da Rücküberweisungen der eigenen Staatsangehörigen für die Ökonomien der Herkunftsstaaten oft eine besondere Rolle spielen, stehen Regierungen der Partnerstaaten den Abkommen oft skeptisch gegenüber. Einen weiteren umstrittenen Punkt

stellt die Verpflichtung zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen dar. Da die betroffenen Staaten dafür in finanzieller, institutioneller und sozialer Hinsicht oft nur ungenügend gerüstet sind, gibt es oft Widerstand gegen den Abschluss der Abkommen (Trauner/Kruse 2008, 29). Auf Grund dieser Spannungen war der Prozess gerade mit den Staaten im südlichen Mittelmeerraum bisher nicht erfolgreich. Die Aspekte der Rücküberweisungen und der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen treffen ganz besonders auf diese Staaten zu. Viele Haushalte sind von den Rücküberweisungen von, in die EU emigrierten, Familienmitgliedern abhängig. Gerade bei den nordafrikanischen Staaten wie Marokko oder Algerien handelt es sich sowohl um Herkunfts-, als auch Transitstaaten der irregulären Migration in die EU. Die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen wird daher als Verschiebung der Verantwortlichkeit wahrgenommen. Die ersten Verhandlungsmandate, welche der Kommission im September 2000 eingeräumt wurden, umfassten u.a. auch Marokko. Der Abschluss eines Abkommens ist seit der Aufnahme von Verhandlungen im Mai 2001 bis heute jedoch am Widerstand der Regierung gescheitert. Dasselbe gilt auch für Algerien, mit dem es seit November 2002 ein Verhandlungsmandat gibt und mit dem seit Juni 2005 Verhandlungen geführt werden. Seit der Formulierung der ENP wird die Frage der Rückübernahme auch in den bilateralen Aktionsplänen mit Staaten der Region integriert (Trauner/Kruse 2008, 15.). So wird im Aktionsplan mit Ägypten der Abschluss eines Rückübernahmeabkommens angestrebt, in jenem mit Tunesien ist die Eröffnung eines Dialogs vorgesehen und in ähnlicher Weise wurde mit Libanon eine intensivere Kooperation im Bereich der Rückübernahme vereinbart.

Insgesamt handelt es sich bei Rückführungsabkommen um einen restriktiven Ansatz. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Sicherheit können damit nicht gelöst werden, da im Wesentlichen nur die Verantwortung auf Herkunfts- und Transitstaaten verschoben wird. Zudem ist bedenklich, dass gerade Staaten des südlichen Mittelmeerraumes oft Defizite bei ihren Flüchtlingsschutzsystemen aufweisen und es daher zu Spannungen mit dem *Non-Refoulement*-Gebot kommen kann. Von den Zielländern in der südlichen Mittelmeerregion selbst werden die Abkommen oft als zu einseitig empfunden. Ohne Einbettung in einen umfassenderen Ansatz mit begleitenden Maßnahmen wie verbesserten Marktzugang, EZA oder Visaerleichterungen als Anreiz wird sich die Interpretation von Rückführungsabkommen als Mittel zur stärkeren Abgrenzung nicht wesentlich wandeln.

### **3.3.2 Datenbanken und Informationssysteme**

Insbesondere seit dem Vertrag von Amsterdam haben sich auf EU-Ebene verschiedene

Datenbanken und Informationssysteme zur Kontrolle (irregulärer) Migration sehr rasch weiterentwickelt. Diese können sowohl für die Grenzkontrolle, als auch für die interne Migrationskontrolle – z.B. zur Identifikation irregulären Aufenthalts – eingesetzt werden. Dennis Broeders (2007) hat im Zusammenhang mit diesem Trend der elektronischen Überwachung von den „new digital borders of Europe“ gesprochen. Ebenso wie die Rückführungsabkommen sollen diese Ansätze nur im Überblick dargestellt werden.

EURODAC, das *European Dactylographic System*, ist eine zentralisierte Datenbank zur Identifikation von Fingerabdrücken von AsylwerberInnen und irregulären MigrantInnen. Ein solches System wurde bereits in den frühen 1990er-Jahren diskutiert und auf Basis zweier Ratsverordnungen aus 2000 und 2002 schließlich am 15. Jänner 2003 in Betrieb genommen. Von der Datenbank werden drei Kategorien von Personen erfasst: erstens Personen, die in einem Mitgliedstaat der EU einen Asylantrag gestellt haben, zweitens Drittstaatsangehörige, die beim Versuch des irregulären Grenzübertrittes in die EU angehalten werden und drittens Drittstaatsangehörige, die sich irregulär in einem Mitgliedstaat aufhalten und aufgegriffen werden (Balzacq 2008, 87; Broeders 2007, 83). Die Altersschwelle beträgt vierzehn Jahre, ab diesem Alter sollen Personen in allen drei Kategorien systematisch erfasst werden, wobei personenbezogene Daten in der dritten Kategorie im Unterschied zu den anderen beiden Kategorien nicht gespeichert werden, sondern nur mit den anderen Kategorien verglichen werden. Diese Altersschwelle wurde vom Rat festgelegt, obwohl das EP Bedenken geäußert hatte, dass diese den bestehenden internationalen Instrumenten für den Schutz von Kinderrechten, z.B. der *United Nations Convention on the Rights of the Child*, widersprechen könnte (Aus 2006). EURODAC wird von allen EU-Mitgliedstaaten und den Schengen-assozierten Staaten verwendet und von der Kommission verwaltet. Das Ziel von EURODAC besteht v.a. in der Verhinderung von mehrfachen Asylanträgen in verschiedenen Mitgliedstaaten („Asyl-Shopping“), durch die Identifikation des zuständigen Mitgliedstaates. Damit dient die Datenbank zur praktischen Umsetzung der Dublin II-Verordnung. Sie wird außerdem im Grenzschutz eingesetzt und wurde zunehmend auch in der Terrorismusbekämpfung zur Ausforschung von TerroristInnen verwendet. Damit kann EURODAC als ein Instrument der *Securitisation* bezeichnet werden: „Consequently, asylum, illegal migration and terrorist offences will become somewhat ‘logically related’ items“ (Balzacq 2008, 88). Der Mechanismus folgt einem „hit/no hit“-System, d.h. eine Behörde eines Mitgliedstaates übermittelt Daten an die, von der Kommission betriebene, *Central Unit* und erhält Auskunft, ob diese bereits in einem anderen Mitgliedstaat registriert wurden oder nicht (Guild 2009, 124; Balzacq 2008, 87; Broeders 2007, 83). Das System schlägt an, wenn es Übereinstimmung zwischen Fingerabdrücken gibt.

EURODAC war zu Beginn der Inbetriebnahme eine leere Datenbank, welche in den letzten Jahren schnell angewachsen ist. V.a. hinsichtlich der Intention der Verhinderung von „Asyl-Shopping“ hat sich EURODAC weitgehend bewährt, während es bei irregulären Grenzübertritten relativ wenige Einträge und „hits“ gibt, vermutlich deshalb, da die Mitgliedstaaten Bedenken haben, dass eine, erstmals von ihren Behörden eingetragene, Person in das eigene Land zurückgeschickt werden könnte, wenn sie später in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen werden sollte (Balzacq 2008, 88; Aus 2006). Über 80 Prozent der Einträge der zweiten Kategorie wurden von Griechenland, Italien und Spanien übermittelt. Dies zeigt die Bedeutung von EURODAC im Mittelmeerraum. Die Datenbank hat auch Auswirkungen auf die Strategien von MigrantInnen gehabt. Wenngleich es noch keine systematische Evidenz gibt, wurde etwa eine Zunahme von Fällen registriert, in denen irreguläre MigrantInnen bzw. potentielle AsylwerberInnen durch Zerschneiden, Verätzen oder Verbrennen ihrer Fingerkuppen versucht haben, ihre Fingerabdrücke unkenntlich zu machen (Aus 2006). Jonathan P. Aus (2006) identifiziert hinter EURODAC eine „police-specific behavioral logic“. Durch den Einsatz von verbesserten Technologien bei Kontrollen – in diesem Fall eines automatisierten Systems zur Identifikation von Fingerabdrücken – sollen Herausforderungen im Zusammenhang mit Asyl und Migration gelöst werden.

Das SIS, das Schengener Informationssystem, wurde als Instrument zur Realisierung des Schengener Abkommens eingeführt und ist seit 26. März 1995 in Betrieb. Das allgemeine Ziel bestand darin, die innere Sicherheit und Ordnung im Schengenraum zu gewährleisten. Das SIS enthält Daten über gesuchte Personen, Fahrzeuge und Gegenstände und wird im Wesentlichen für Grenzschutz und zur Bekämpfung der irregulären Migration und grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität eingesetzt. Zugang haben folglich Konsulate, Grenzschutz- und Polizeibehörden, um diese mit Informationen über registrierte Personen oder Objekte zu versorgen. Der Mechanismus ist im Prinzip derselbe wie bei EURODAC. Das SIS ist in eine zentrale Datenbank und ein Netzwerk von nationalen Datenbanken bei Behörden der Mitgliedstaaten gegliedert. Daten werden von den nationalen Einheiten an die Zentraleinheit übermittelt, das System schlägt an, wenn es eine Übereinstimmung einer Abfrage mit einem bereits existierenden Eintrag gibt („hit/no hit“). In der Folge wird etwa einer bestimmten Person an der Grenze der Zutritt verweigert oder kein Visum ausgestellt. Obwohl das SIS ursprünglich auch für grenzüberschreitendes Verbrechen von Personen innerhalb der EU konzipiert war, wurde es nach Guild (2009, 122) in der Praxis v.a. als Datenbank über Drittstaatsangehörige verwendet, welche ca. 90 Prozent der Einträge ausmachen. Die überwiegende Mehrheit der personenbezogenen Einträge betrifft Fälle, in denen der Zutritt verweigert wurde. Daher ist das SIS hinsichtlich irregulärer Migration besonders relevant. Thierry Balzacq (2008, 85) hat gezeigt, dass das SIS v.a. nach

den Anschlägen vom 11. September 2001 zunehmend auch für Terrorismusbekämpfung und Ausforschung, z.B. von organisierter Kriminalität und irregulärer Migration, eingesetzt wurde.

Bereits in den späten 1990er-Jahren wurde eine Weiterentwicklung des SIS diskutiert. 2001 beschloss der Rat die Entwicklung von SIS II als zweite Generation der bisherigen Datenbank, die nur für 18 Mitgliedstaaten konzipiert ist. SIS II soll eine technische Revision darstellen und über eine größere Datenverarbeitungskapazität verfügen. Es wird die Möglichkeit der Integration von biometrischen Daten wie Fingerabdrücke, Gesichtsfotos und Iris-Scans diskutiert und der Zugang soll auch für Agenturen wie Europol, Eurojust und Frontex ermöglicht werden. Das SIS II wird unter der Verantwortung der Kommission entwickelt und soll bis Ende 2010 in Betrieb genommen werden. Hinsichtlich der Entwicklung des SIS spricht Balzacq (2008, 84f.) von einem Wandel vom ursprünglichen Zweck als „supportive tool“ für Bewegungsfreiheit und polizeiliche Kooperation im Schengenraum zu einem „investigative tool“, da der Aspekt der Bekämpfung von irregulärer Migration, organisierter Kriminalität und Terrorismus immer mehr im Vordergrund steht, der Zugang ausgeweitet und neue Arten von Daten integriert werden sollen.

Das VIS, das Visainformationssystem, wurde 2002 vom Europäischen Rat angeregt und 2004 von der Kommission vorgeschlagen. Seitdem wird an der Entwicklung gearbeitet und über genaue Bestimmungen verhandelt. Das VIS ist noch nicht operativ, die Inbetriebnahme ist für 2012 geplant. Das VIS soll ein wesentliches Element der gemeinsamen Visapolitik der EU sein. Die EU definiert hier Staaten, deren Angehörige ein Visum brauchen, um in EU einzureisen. Das VIS soll Fingerabdrücke und andere biometrische Daten aller Personen enthalten, welche ein Visum für einen Mitgliedstaat der EU (mit Ausnahme von Irland und dem Vereinigten Königreich) beantragen. Die Ziele des VIS sind laut der Kommission die Prävention von Gefährdungen für die innere Sicherheit, die Festlegung des verantwortlichen Mitgliedstaates im Falle eines Asylantrages, ein Beitrag für Bekämpfung von Dokumentenfälschung, die Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen und die Unterstützung bei Rückführungen irregulärer MigrantInnen (Balzacq 2008, 89; Guild 2009, 125). Hinsichtlich der Kontrolle von irregulärer Migration soll daher die Identifikation von Personen ermöglicht werden, die nicht oder nicht mehr die Bedingungen für einen legalen Aufenthalt erfüllen. Der Mechanismus ist jenem des SIS nachempfunden, es wird eine zentrale Datenbank und ein Netzwerk von nationalen Einheiten geben. Zugriff sollen die relevanten Behörden in den Bereichen Asyl, Grenzschutz, Migration und Visa haben, aber auch die Gemeinschaftsagenturen. VIS ist nach Balzacq (2008, 81) nicht nur ein Instrument der EU-Visapolitik, sondern auch der inneren Sicherheit. Es ist insofern auch ein Beispiel für *Securitisation*, da auf Grund einer bestimmten Staatsangehörigkeit bereits von einem



Risikopotential ausgegangen wird.

Um die Effektivität der Kontrolle durch diese Datenbanken und Informationssysteme zu steigern, wird auch die Entwicklung größerer Synergien zwischen EURODAC, SIS II und VIS angestrebt, etwa durch das Ermöglichen gegenseitiger Abfragen. Auf EU-Ebene wird hierbei von „interoperability“ gesprochen und auf die Verknüpfung der verschiedenen Datenbanken und den einheitlichen Zugang für alle relevanten Behörden und Agenturen abgezielt. Das Ziel der „interoperability“ besteht in der Entwicklung eines „Entry/Exit“-Systems, welches für die Bekämpfung irregulärer Migration, organisierter Kriminalität und Terrorismus wichtig wäre (Council of the European Union 2004, 16). Auf Grund der ähnlichen Funktionen und Mechanismen ist in den kommenden Jahren eine Effektivierung durch größere Synergien zu erwarten. Es kann insofern von einer Politik der Abgrenzung gesprochen werden, als dass die Möglichkeiten, über die Grenzen der EU – insbesondere über die südlichen Seeaußengrenzen – zu gelangen immer geringer werden.

## 4. EU als „Zivilmacht“?

Die beiden bisherigen Kapiteln haben sich mit der Bezeichnung der EU als „Festung“ auseinandergesetzt und entsprechende Politikansätze, auf welche mit dieser Metapher angespielt wird, in der südlichen Mittelmeerregion analysiert. Der zweite Aspekt dieser Arbeit bezieht sich nun auf den Versuch der EU, in ihren Beziehungen mit der südlichen Mittelmeerregion als „Zivilmacht“ aufzutreten und die interregionale Integration zu forcieren. Gemeinsam ist den beiden konträren Debatten, dass sie jeweils über eine angemessene Bezeichnung der Rolle der EU gegenüber anderen Staaten und Weltregionen reflektieren, allerdings aus einer unterschiedlichen Perspektive. Auf der einen Seite stehen Asyl, Migration und Grenzschutz im Fokus, auf der anderen Seite etwa Demokratieförderung, Konfliktlösung oder wirtschaftliche Kooperation.

Analog zu den vorangegangenen Kapiteln werden in den folgenden zwei Kapiteln zunächst die begrifflichen und theoretisch-konzeptuellen Grundannahmen der These der EU als „Zivilmacht“ (Kapitel 4) und anschließend die entsprechenden Politikansätze, anhand derer diese Bezeichnung für die EU als Akteur in der Mittelmeerregion festgemacht wird, diskutiert (Kapitel 5). In diesem Kapitel gilt es daher, die Bezeichnung der EU als „Zivilmacht“ begrifflich zu bestimmen, zu begründen und, unter Einbeziehung der Kritik daran, hinsichtlich ihrer Angemessenheit einzuschätzen.

### 4.1 Begriffsbestimmung: *civilian* oder *normative power*?

Die EU hat „die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene“ (Art. 2, Abs. 2, EUV) in ihren Gründungsverträgen als allgemeines Ziel verankert.<sup>65</sup> Vor diesem Hintergrund ist es in den vergangenen Jahren zu einer Intensivierung der politikwissenschaftlichen Debatte über diese „Identität“ der EU in ihren Außenbeziehungen gekommen. In den entsprechenden Beiträgen über die EU als internationalen Akteur hat sich deren Bezeichnung als „Zivilmacht“ in den vergangenen Jahren zum zentralen Diskurs entwickelt. Helene Sjursen (2006b, 235) hat gezeigt, dass die EU in diesem Rahmen wiederkehrend wahlweise als „zivile“, „normative“, „zivilisierende“ oder „ethische“ Macht konzeptualisiert wird. Dies weist zwar auf eine bestimmte Richtung der Interpretation hin, gleichzeitig jedoch auch auf eine begriffliche Unschärfe, welche in diesem Abschnitt beleuchtet werden soll. Es gilt, näher zu bestimmen, was gemeint ist, wenn von der EU als *civilian* oder *normative power* gesprochen wird. Im Kern wird mit diesen Begriffen jeweils auf eine spezifische Identität der EU in ihren

---

<sup>65</sup> vgl. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Außenbeziehungen verwiesen. Die Orientierung dieser begrifflichen Analyse an den englischen Begriffen ist der Tatsache geschuldet, dass die entsprechenden Beiträge zum akademischen Diskurs überwiegend in englischer Sprache publiziert werden.

Das Zivilmächtskonzept ist ursprünglich inhaltlich im Kontext der Theoriedebatten der Disziplin der Internationalen Beziehungen zu vororten. Die Grundidee basiert auf der Idee der „gesellschaftlichen Zivilisierung“, welche in den 1970er-Jahren von Norbert Elias formuliert wurde (Kirste/Maull 1996, 297). Demnach komme es im Inneren moderner Gesellschaften zu einer zunehmenden Affektkontrolle, durch welche Konflikte vorwiegend ohne Einsatz physischer Gewalt gelöst werden. Diese Idee wurde im Zusammenhang mit der Zunahme transnationaler Austauschprozesse und Verflechtung in der Folge auf die Betrachtung der internationalen Beziehungen angewandt. Im Allgemeinen verweist die Bezeichnung als Zivilmacht auf einen Staat, der bestimmte Normen und Werte in seinem außenpolitischen Handeln vertritt, welche durch gesellschaftliche Sozialisations- und Lernprozesse internalisiert wurden und zu denen er sich folglich verpflichtet fühlt. „Zivilmächte haben sich nun im Sinne der von Elias angenommenen Selbstbindung verschrieben, den Prozess der nationalen Zivilisierung auch auf internationaler Ebene zu fördern“ (Kirste/Maull 1996, 298f.). Dies äußert sich in einem bestimmten Selbstverständnis und entsprechenden Handlungsweisen. Dazu zählen nach Knut Kirste und Hanns W. Maull (1996, 300f.) etwa die Verpflichtung zu gewaltfreier Konfliktlösung und multilateraler Kooperation, die Bereitschaft, nationale Souveränität partiell an internationale Institutionen zu transferieren, oder der Einsatz für eine Verregelung der internationalen Beziehungen durch die Stärkung des internationalen Rechts. Das Zivilmächtskonzept schließt die Beteiligung solcher Staaten in kriegerischen Konflikten nicht völlig aus, hält diese aber durch die Selbstbindung an bestimmte Normen und Werte für streng limitiert. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass militärische Einsätze innenpolitisch oft sehr heftig diskutiert werden. Traditionellerweise wurden Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg als „Zivilmächte“ bezeichnet und dies u.a. mit dem Verzicht beider Staaten auf nukleare Bewaffnung oder – im Falle Deutschlands – dem Einsatz für regionale Integration begründet (Kirste/Maull 1996, 305ff.).

Die Idee der Anwendung der angedeuteten Konzeptualisierung auf die Rolle der EU als internationaler Akteur geht auf François Duchêne zurück, der bereits in den 1970er-Jahren die damalige EG auf Grund ihres Potentials der Ausdehnung des eigenen Modells ohne militärische Mittel als *civilian power* charakterisierte (Pace 2007, 1042; Sjursen 2006a, 169). Der Begriff „zivil“ wird dabei in Abgrenzung zu „militärisch“ verwendet. Die Einflussmöglichkeiten der EU würden demnach im wirtschaftlichen und politischen Bereich

liegen, nicht aber – im Unterschied zu anderen globalen Mächten, d.h. zu dieser Zeit der Sowjetunion und USA – im militärischen. Der Fokus liegt bei diesem Ansatz auf den Instrumenten, welche zum Einsatz kommen.

Für die Eröffnung der rezenten Debatte ist insbesondere ein Beitrag von Ian Manners (2002) verantwortlich, in welchem dieser sein Konzept der „Normative Power Europe“ begründet hat. Die Bezeichnung der EU als *normative power* wurde als Alternative zum Zivilmächtskonzept bei Duchêne eingeführt. Dessen Problem bestünde nach Manners (2002, 239) insbesondere in der zugrunde liegenden Dichotomie zwischen „zivil“ und „militärisch“, welche zu stark auf den Nationalstaat bezogen sei und somit einer angemessenen Betrachtung der EU nicht gerecht werden würde. *Normative power* wäre daher eine geeignetere Bezeichnung für die außenpolitische Identität der EU.

„What I am suggesting [...] is that conceptions of the EU as either a civilian power or a military power, both located in discussions of capabilities, need to be augmented with a focus on normative power of an ideational nature characterized by common principles and a willingness to disregard Westphalian conventions“ (Manners 2002, 239).

Der Begriff *normative power* meint bei Manners (2002, 239) die „ability to shape conceptions of ‘normal’“. Ebenso definiert auch Thomas Diez (2005, 615) *normative power* als die Fähigkeit, Handlungsweisen anderer Akteure entlang des eigenen normativen Maßstabes zu beeinflussen. *Normative power* meint somit jene Macht, welche durch Normen, Werte, Regeln oder Ideen die Überzeugungen und Einstellungen der Adressanten der Machtausübung zu formen versucht. Insofern ist *normative power* auch hegemoniale Macht, da sie versucht, die Wertvorstellungen der anderen Akteure zu beeinflussen. Dies geschieht in erster Linie durch den Transfer von Normen und Werten. Viele WissenschaftlerInnen haben in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund dieser Definition von der EU als *normative power* gesprochen (vgl. u.a. Lerch/Schwellnus 2006; Sjursen 2006a, 2006b; Pace 2007).

Die Angemessenheit des neueren Begriffes *normative power* als Zuschreibung für die Rolle der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen kann aber auch hinterfragt werden, da der Versuch der Verbreitung von Normen und Werten kein Spezifikum der EU-Außenpolitik darstellt. Das Konzept der EU als *normative power* wurde und wird insbesondere in Abgrenzung zu den USA formuliert, allerdings war auch die US-amerikanische Außenpolitik immer mehr oder weniger normativ angeleitet (Sjursen 2006, 240). Als Beispiel hierfür kann der etwa Krieg im Irak angeführt werden, durch welchen ein „neuer“ und demokratischer Irak geschaffen und Demokratie in der Folge im gesamten Nahen Osten verbreitet werden sollte.

Es handelte sich insofern auch um eine Form von *normative power*, allerdings unter Einsatz militärischer Zwangsgewalt zur Verbreitung der Normen. *Normative power* ist nicht das Gegenteil von militärischer Macht, sondern es stellt sich die Frage in welchem Ausmaß und auf welcher Basis *normative power* eingesetzt wird (Diez 2005, 620). Der Begriff kann daher – zumindest in der oben angeführten Definition – nicht als Bezeichnung für einen besonderen außenpolitischen Charakter der EU dienen, da präziser zwischen den Zielen und den angewandten Instrumenten differenziert werden muss.

Welcher Begriff soll nun verwendet werden? Nach Diez (2005, 617) sind sich neuere Definitionen von *civilian power* und die oben angeführte Definition von *normative power* sehr ähnlich. Beide enthalten die Idee, dass Akteure von bestimmten Normen und Werten angeleitet sind, welche sie auch verbreiten wollen. Wenn diese normativen Handlungsanleitungen und Instrumente für den Transfer differenzierter betrachtet werden, so kann *civilian power* nach Diez (2005, 617) als eine spezifische Form von *normative power* definiert werden, da sie auf bestimmten Werten – nämlich „zivilen“ Werten – beruht, welche, in Abgrenzung vom Einsatz militärischer Instrumente, durch zivile Instrumente verbreitet werden sollen. Die in dieser Arbeit verwendete Begrifflichkeit folgt dieser Argumentation. Es wird daher von der „zivilen Identität“ der EU bzw. von dieser als „Zivilmacht“ gesprochen. Der Begriff wird unter Anführungszeichen gesetzt, um zum Ausdruck zu bringen, dass es sich – wie später gezeigt wird – um eine umstrittene Konzeption handelt.

## **4.2 Die „zivile Identität“ der EU**

### **4.2.1 Theoretischer Hintergrund: Konstruktivismus**

Die Debatte um die „zivile Identität“ der EU ist besonders stark theoretisch fundiert, da in den meisten Beiträgen die Aussagen über den spezifischen Charakter der EU in ihren Außenbeziehungen vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen getroffen werden. Der Beitrag von Sjursen (2006b), welcher vorwiegend theoretische Reflexionen enthält, verdeutlicht, weshalb Theorien im Rahmen dieser Debatte eine so bedeutende Rolle spielen. Die Autorin zeigt darin, dass die Frage nach der EU als „Zivilmacht“ u.a. Fragen nach der Rolle von Identitäten in den internationalen Beziehungen, der Universalität von Normen, nach dem Verhältnis von Eigeninteressen und Moral in der internationalen Politik oder der Umsetzbarkeit abstrakter Prinzipien in praktische Politik aufwirft und damit Grundfragen der Theorien der Internationalen Beziehungen. Unter diesen Theorien hat sich der Konstruktivismus besonders intensiv mit den angedeuteten Fragestellungen befasst. Die zentralen Annahmen der Debatte um die EU als „Zivilmacht“, nämlich dass immaterielle

Faktoren wie Normen eine wichtige Rolle spielen und Identitäten durch soziale Interaktion und die darin enthaltenen Regeln, Vorstellungen und Werte konstruiert und verändert werden können, entsprechen den Ideen konstruktivistisch inspirierter Ansätze. Diese stellen somit das theoretische Fundament für die Diskussion dar und werden in den folgenden Abschnitten in Grundzügen skizziert, ehe auf die verschiedenen Argumente zur Begründung des postulierten Zivilmächtscharakters der EU eingegangen wird.

Die Anwendung des Konstruktivismus auf Phänomene der internationalen Politik hat sich insbesondere seit dem Ende der Bipolarität des Kalten Krieges ausgeweitet, nachdem die weitgehenden Veränderungen des internationalen Systems nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus, sowie die Kritik an den traditionellen Theorien, diesen nicht vorhergesehen zu haben, zu neuen theoretischen Reflexionen jenseits der etablierten Denkströmungen, insbesondere jener des (Neo-)Realismus, geführt hatten. Die konstruktivistische Kritik richtete sich im Allgemeinen gegen die weitgehende Ausblendung immaterieller und die zu starke Betonung materieller Erklärungsfaktoren wie militärische und wirtschaftliche Macht. Der Konstruktivismus hat sich in der Folge stark ausdifferenziert, sodass es heute sowohl in den Theorien der Internationalen Beziehungen im Allgemeinen, als auch in den theoretischen Konzepten zur europäischen Integration im Speziellen eine große Bandbreite von unterschiedlichen konstruktivistischen Ansätzen gibt. Der Konstruktivismus kann daher weniger als homogene Theorie, sondern vielmehr als Forschungsparadigma begriffen werden, unter dessen Bezeichnung sich verschiedene theoretische Konzepte zusammenfassen lassen (Eilstrupp-Sangiovanni 2006, 394). Im Rahmen dieser Arbeit kann daher nur auf Grundannahmen konstruktivistischer Ansätze eingegangen werden, welche für die Konzeption der EU als „Zivilmacht“ von Bedeutung sind.

Die zentrale Grundannahme, welche einen konstruktivistischen Ansatz in der Regel kennzeichnet und den diversen Varianten gemeinsam ist, besteht im Postulat der sozialen Konstruktion von „Realität“ (Ulbert 2003, 391f.). Dies bedeutet, es wird davon ausgegangen, dass materielle Realitäten ihre Bedeutung erst durch die, in sozialen Interaktionsprozessen enthaltenen, wechselseitigen Bedeutungszuschreibungen und Erwartungshaltungen erhalten. Wie bereits angedeutet stellt der Konstruktivismus den materiellen Faktoren – v.a. militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten – daher eine Reihe von immateriellen Faktoren zur Erklärung gegenüber. In diesem Kontext thematisiert er Begriffe wie Identität, Ideologie, Diskurs, Kultur oder Ideen (Wendt 1999, 92). Der Unterschied zwischen materialistischen Ansätzen in den Theorien der Internationalen Beziehungen, wie v.a. (Neo-)Realismus oder (Neo-)Liberalismus, besteht nicht darin, dass materielle Faktoren nur im Rahmen diesen Theorien thematisiert werden und immaterielle nur im Konstruktivismus.

Dieser sieht militärische Macht und strategische Überlegungen im internationalen System ebenso als wichtige Komponenten an, allerdings wird darauf hingewiesen, dass materielle Faktoren nicht ausreichend zur Erklärung dienen. Der Referenztheoretiker des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen, Alexander Wendt (1999, 96), hält daher fest: „The central thesis is that the meaning of power and the content of interests are largely a function of ideas“. Der Konstruktivismus erkennt die materiellen Faktoren an, nur geht er davon aus, dass diese erst in sozialen Interaktionsprozessen ihre Bedeutung erlangen.

Da die Akteure auf internationaler Ebene miteinander interagieren, wird das internationale System als soziales System interpretiert. Die Akteure werden folglich als soziale Akteure begriffen. Als ein sozialer Akteur zu handeln impliziert die Berücksichtigung von Normen. Normen beschränken die Handlungen von Akteuren, indem sie einzuhaltende Verhaltensweisen und zu erfüllende Erwartungshaltungen festlegen. Folglich wirken sie regulativ. Gleichzeitig sind sie aber konstitutiv, da sie bestimmte Identitäten und damit auch Interessen formen. Während Normen für den Realismus bestenfalls Ausdruck der materiellen Struktur sind, begreift sie der konstruktivistische Ansatz als Fundament dieser Struktur (Filzmaier et al. 2006, 98f.). Der Einfluss von Normen kann unterschiedlich stark sein, je nachdem wie anerkannt bzw. internalisiert sie sind. Im Allgemeinen werden Normen als „collective expectations about proper behavior for a given identity“ (Jepperson/Katzenstein/Wendt 1996, 54) definiert. Normen sind nicht homogen und auch als etwas Umkämpftes zu verstehen. Macht und Einfluss spielen eine entscheidende Rolle, da sie den Ausschlag darüber geben, welche Normen sich gesellschaftlich durchsetzen und dann eine stärkere Formungskraft auf die Identität ausüben.

Identität ist ein weiterer zentraler Begriff in der konstruktivistischen Forschung. Die Identität eines Staates ist, ebenso wie jene eines Menschen, in eine bestimmte soziale Umwelt eingebunden, nämlich das internationale System. Nur in diesem Kontext hat die Identität ihre spezifische Bedeutung, da sie sich aus der Interaktion mit anderen Akteuren herausbildet. Akteure begegnen einander wechselseitig mit Erwartungshaltungen, welche, wenn sie durch die Interaktion konkretisiert und über die Zeit reproduziert werden, identitätsstiftend wirken. Identität ist folglich immer als etwas Relationales zu verstehen, da sie durch soziale Rahmenbedingungen definiert wird – oder anders formuliert: sie wird sozial konstruiert. Staaten sind sowohl in das soziale Umfeld des internationalen System eingebettet, auch in ihr innerstaatliches Umfeld. Die Identität wird durch die Auseinandersetzungen auf beiden Ebenen konstruiert. „The identities of states emerge from their interaction with different social environments, both domestic and international“ (Katzenstein 1996, 24). Aus der Identität des

Staates ergeben sich erst zu einem wesentlichen Teil seine Interessen.

Ein wichtiges Element des konstruktivistischen Denkens über Identität ist dabei die Auffassung, dass diese als veränderbar angesehen wird. Da Identitätsbildung ein permanent stattfindender sozialer Prozess ist, können sich Identitäten von Staaten wandeln. Je stärker ein bestimmter Aspekt der Identität internalisiert ist, umso höher ist die Stabilität, aber desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit des Wandels. Wendt (1999, 371) meint dazu: „Showing that identities and interests are socially constructed may reveal new possibilities of change, but those constructions can also be powerful sources of inertia if they are institutionalized“. Die Vorstellung von veränderbaren Identitäten und Interessen ist ein wichtiger Vorzug, insbesondere gegenüber dem Realismus, da sie dem konstruktivistischen Ansatz eine gewisse Dynamik verleiht. Dagegen werden Identitäten und Interessen im Realismus als fix gegeben angenommen, wobei kaum von einer Veränderung ausgegangen wird.

Zusammengefasst gehen konstruktivistische Ansätze davon aus, dass immaterielle Faktoren in den internationalen Beziehungen eine bedeutende Rolle spielen können, da durch Interaktion soziale Systeme gebildet werden, in denen es zu Sozialisationseffekten kommen kann. Normen können die Identität eines Akteurs und damit seine Interessen formen. „Zivilmächte“ gestalten nun ihre Außenbeziehungen auf der Basis von Normen und Werten, die für sie selbst identitätsstiftend sind und sie haben Interesse an einem Transfer dieser Normen und Werte. Dies entspricht den Ideen konstruktivistisch inspirierter Ansätze, die viel stärker als andere Theorien – insbesondere als klassische realistische Ansätze – auch immateriellen Machtressourcen in den internationalen Beziehungen wesentliche Bedeutung beimessen. Wenn *civilian power* als Macht definiert wird, die auf Internalisierung in sozialen Prozessen wie internationalen Verhandlungen abzielt, dann entspricht diese Konzeption der konstruktivistischen Annahme, dass Macht und Einfluss auch durch immaterielle Faktoren ausgeübt werden können.

#### **4.2.2 Begründung des Zivilmachtkonzepts**

In diesem Abschnitt wird versucht, aus zentralen politikwissenschaftlichen Beiträgen zur Debatte um die EU als Zivilmacht die wesentlichen Argumentationslinien herauszuarbeiten, welche in diesen zur Begründung eines solchen Charakters angeführt werden. Die Konzeption der Identität der EU als *civilian power* bzw. *normative power* basiert im Allgemeinen auf der Idee, dass in den Außenbeziehungen die eigenen Normen und Werte vertreten und verbreitet werden sollen. Allerdings macht dies *per se* noch nicht den Unterschied der Identität der EU im Vergleich mit anderen Akteuren in der internationalen



Politik aus. Historisch können z.B. schon die *pax romana* des Römischen Reiches oder die „Zivilisierung“ indigener Bevölkerungen durch den europäischen Imperialismus als Normentransfer interpretiert werden. Zudem versuchen auch rezente Weltmächte wie die USA die eigenen Normen und Werte auf andere zu übertragen. Ian Manners (2002, 240) meint dazu:

„From a relativist viewpoint it might be suggested that the EU is simply promoting its own norms in a similar manner to historical empires and contemporary global powers. However, most observers would agree [...] that the EU's normative difference comes from its historical context, hybrid polity and political-legal constitution“.

Unter den drei, im Zitat enthaltenen Aspekten – dem historischen Zusammenhang, der spezifischen politischen Struktur der EU und der politisch-rechtlichen Verfasstheit – können sie meisten Begründungen in den Beiträgen zur akademischen Debatte über die EU als „Zivilmacht“ subsumiert werden. Die folgende Begründung des Zivilmächtskonzeptes stützt sich ebenfalls auf diese Aspekte und fügt zusätzlich eine vierte Dimension hinzu. Neben dem historischen Kontext zieht sie als weitere Betrachtungsebenen zu analytischen Zwecken den differenzierenden Politikbegriff der englischen Sprache heran und unterscheidet folglich zwischen Argumenten bezüglich der politischen Struktur und Verfasstheit (*polity*), den Entscheidungsprozessen (*politics*) und den verschiedenen Politikfeldern (*policies*) der EU.

Die Debatte geht davon aus, dass die EU ein relativ neuer und mächtiger Akteur der internationalen Politik ist, welcher sich aber deutlich von anderen unterscheidet. Dies wird erstens auf die historische Entwicklung der EU als bislang singuläres Projekt der regionalen Integration zurückgeführt. Durch den europäischen Integrationsprozess konnte der Krieg zwischen den verfeindeten Nationalstaaten Europas überwunden werden. Dieser Prozess hat durch die Etablierung gemeinsamer Institutionen in einem dauerhaften Frieden gemündet. Es wird daher oft von der EU als „Friedensprojekt“ gesprochen. Nach Lily Gardner Feldman (1999, 66) trägt dieser Prozess der europäischen Versöhnung (*reconciliation*) sowohl zur internen, als auch zur externen Legitimierung der EU bei. Einerseits führt die Betonung des Friedens zur Identifikation, Unterstützung und Akzeptanz der BürgerInnen, andererseits stellt sich die EU nach außen als Symbol für die Versöhnung ehemaliger Feinde dar und wird selbst weitgehend als Modell angesehen und somit in ihrem Eintreten für den internationalen Frieden als glaubwürdiger Akteur anerkannt. Die Begründung der „zivilen Identität“ der EU aus dem historischen Kontext bezieht sich also auf Frieden und regionale Integration und Institutionalisierung als wesentliche Elemente des europäischen Integrationsprozesses. Aus diesen positiven Erfahrungen wird auf das besondere Selbstverständnis der EU in ihren Außenbeziehungen geschlossen. „Both

dimensions of EU foreign policy, the focus on the promotion of peace and the institutionalization of cooperative ties, reflect the Union's own experience with reconciliation" (Gardner Feldman 1999, 77).

Der europäische Integrationsprozess ist eine noch nie zuvor in vergleichbarer Weise da gewesene Form der politischen Integration verschiedener Nationalstaaten. Als solche hat er, so die Argumentation für die EU als *civilian power* auf der *polity*-Ebene, zur Herausbildung eines politischen Systems geführt, welches sich deutlich von jenen anderer Nationalstaaten unterscheidet, insbesondere durch die spezielle Kombination von supranationalen und intergouvernementalen Governance-Formen. „[T]he central component of normative power Europe is that it exists as being different to pre-existing political forms, and that this particular difference predisposes it to act in a normative way“ (Manners 2002, 242). Die „zivile Identität“ würde daher den Organisationsstrukturen – d.h. der *polity* – der EU selbst entsprechen. Durch den europäischen Integrationsprozess hat sich in Europa die Bedeutung der Prinzipien der Westfälischen Ordnung, wie territoriale Integrität und Souveränität innerhalb klar definierter Grenzen, gewandelt. Die EU ist kein Staat mit einer hierarchischen Struktur. Sjusen (2006, 172) spricht daher auch von der EU als einer „post-Westfälischen“ politischen Einheit. Innerhalb dieser hätte klassische Machtpolitik auf Grund der eigenen Strukturen überwunden werden können.

Insbesondere die rechtliche Verankerung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Gerechtigkeit oder Menschenrechten und deren Realisierung im Rahmen der europäischen Integration haben zur Herausbildung grundlegender Eigenschaften der EU geführt. Manners (2002, 241) geht davon aus, dass „its constitutional norms represent crucial constitutive factors determining its international identity“. Neben diesen Normen der politischen Struktur wird die „zivile Identität“ der EU auch stark durch die vertraglich zugestandenen Kompetenzen geformt. Nach wie vor verfügen die EU-Institutionen in militärischen Angelegenheiten nur über limitierte Kompetenzen, während sie in zivilen Bereichen wie der EZA, humanitärer Hilfe oder Konfliktmanagement potentiell eine relativ aktive Rolle spielen können. Auch der Vertrag von Lissabon ändert im Wesentlichen nichts an der beschränkten Bedeutung der supranationalen Institutionen der EU im Bereich der 1999 erstmals konzipierten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), welche mit dem Reformvertrag in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt wurde.

Die Begründung der „zivilen Identität“ auf *politics*-Ebene nimmt an, dass sich die internen Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse von jenen in Nationalstaaten unterscheiden und

dass die Rolle der EU im internationalen Kontext dadurch geprägt wird. Konkret resultiert die „zivile Identität“ der EU aus den internen Mechanismen der Entscheidungsfindung, welche deliberativ und reflexiv sind (Mitzen 2006, 272). Darin bestünde der wesentliche Unterschied zur (normengeleiteten) Außenpolitik anderer Staaten. Wie Ben Tonra (2000) in seiner konstruktivistischen Analyse zur Entwicklung der EU-Außenpolitik gezeigt hat, ist es bereits im Rahmen der Vorläuferinstitution der GASP, der EPZ, zu einem sog. „coordination reflex“ gekommen, durch welchen die außenpolitische Kooperation durch die Mitgliedsstaaten internalisiert und somit zu einem zentralen Bestandteil ihrer Außenpolitik wurde. Die nationalen Akteure hätten sich an das Forum der EPZ gewöhnt und sich zunehmend aktiv daran beteiligt. Durch das zunächst informelle Forum, welches bewusst außerhalb der europäischen Institutionen stand, konnte in einer „Klubatmosphäre“ ohne Entscheidungsdruck diskutiert werden und es hat sich auf verschiedenen Ebenen ein konsensorientiertes Denken etabliert (Mitzen 2006, 277). Der „coordination reflex“ bezeichnet einen Effekt, durch welchen die Mitgliedsstaaten ihr außenpolitisches Denken und Handeln zunehmend auf die europäische Ebene beziehen.

Eigenständige Außenpolitik bleibt zwar ein Kernbestand der Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten, aber durch die europäische Integration wurden durch ständige Praxis multilaterale Vorgehensweisen internalisiert. Diese Erfahrungen werden von der EU auch in ihren internationalen Beziehungen vermittelt. Dies führt dazu, dass Multilateralismus, Diplomatie, und friedliche Konfliktlösung – als wichtige Elemente der inneren Prozesse – auch nach außen betont werden. Außenpolitische Initiativen der EU unterscheiden sich insbesondere durch ihr Zustandekommen von jenen einzelner Nationalstaaten. Nachdem in der GASP nach wie vor – auch nach dem Vertrag von Lissabon – in den meisten Bereichen Einstimmigkeit erforderlich ist, sind sie Produkte eines EU-weiten Verhandlungsprozesses. „I propose that because the habit of deliberation tames anarchy ‘inside’, it also produces the potential to civilize EU relations with the ‘outside’“ (Mitzen 2006, 281). Die „zivile Identität“ wird demnach durch die inneren Zivilisierungsprozesse bestimmt. Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Kontext der Respekt für die Bindung an überstaatliches bzw. internationales Recht, welcher die internationale Rolle der EU von jener traditioneller Nationalstaaten unterscheidet (Diez 2005, 622; Sjursen 2006, 245). Diese Differenz kann damit begründet werden, dass in einem Gebilde wie der EU die Einhaltung von Rechtsnormen erforderlich ist, welche auf einer höheren Ebene als jener des Nationalstaates zustande gekommen sind.

Die zivile Macht der EU wird schließlich an der Analyse verschiedener, charakteristischer Politikfelder festgemacht. Es wird argumentiert, dass diese *policies* Indikatoren für das Zivilmachtkonzept wären und darauf hinweisen, dass das außenpolitische Profil der EU nicht

durch Machtpolitik aus nationalen Eigeninteressen gekennzeichnet ist, wie es (neo-)realistische Ansätze der Internationalen Beziehungen für alle Akteure im internationalen System postulieren. Bei der Durchsetzung kommen keine militärischen Instrumente zum Einsatz, sondern es wird ein auf Überzeugung abzielender, argumentativer Ansatz verfolgt.

Manners (2002, 247f.) hat etwa versucht, das von ihm entworfene *Normative Power Europe*-Konzept am Beispiel des Einsatzes der EU für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe empirisch zu belegen. Demnach hätte die EU – basierend auf den eigenen Standards – ihre Vorreiterrolle in diesem Bereich auf internationaler Ebene in den Vordergrund gestellt. Durch verschiedene Initiativen wurde aktiv versucht, politischen Druck zu erzeugen, um die Abschaffung der Todesstrafe zu einer international anerkannten Norm zu machen. Dies steht im Kontext der Menschenrechtspolitik der EU, die Menschenrechte als universelle Normen betrachtet, welche weltweit verbreitet werden sollen. Die EU tritt in diesem Politikfeld regelmäßig für Einhaltung und Stärkung der Durchsetzbarkeit des Menschenrechtsschutzes ein (Lerch/Schwellnus 2006, 309). Legitimiert wird dies durch die Berufung auf die EMRK, welche als der weltweit am meisten ausgeprägte Menschenrechtsschutz angesehen wird. Ein weiteres Beispiel ist der Einsatz für Normen von *Good Governance* in den Außenbeziehungen.<sup>66</sup> Die EU betont hierbei die Wichtigkeit von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit für Sicherheit und Wohlstand und versucht, entsprechende Konditionalitäten in außenpolitischen Verträgen zu verankern und somit zu transferieren. Dies geschieht etwa in Assoziierungsverträgen der ENP oder in der EZA.

Die verschiedenen Begründungen haben bereits auf ein bestimmtes Set von Normen und Werten hingedeutet, welches die „zivile Identität“ der EU ausmachen würde. Diese normative Basis, welche sich im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses herausgebildet hat, kann nach Manners (2002, 242f.) zusammengefasst werden: Im Kern stehen demnach Frieden, liberale Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Grundrechte, weitere Normen sind soziale Solidarität, Anti-Diskriminierung und nachhaltige Entwicklung. Dieses Set ist auch in unterschiedlicher Form explizit in den Gründungsverträgen festgeschrieben. Der Kern wurde v.a. auch durch die Kopenhagener Kriterien im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU geformt. Dieser Kriterienkatalog enthielt erstmals Bedingungen für potentielle Mitgliedsstaaten und implizierte somit eine Aussage über die eigene Identität. In einem aktuelleren Beitrag spricht Manners (2008, 46),

---

<sup>66</sup> Das Konzept von *Good Governance* wurde ursprünglich von der Weltbank Ende der 1980er-Jahre eingeführt und in der Folge von anderen Internationalen Organisationen verwendet. Die Grundidee bestand darin, dass nachhaltige (wirtschaftliche) Entwicklung in einem Staat nicht nur durch Marktliberalisierung und Deregulierung erzielt werden kann, sondern dass es dafür auch einer „guten Regierungsführung“ bedarf. Mit *Good Governance*-Normen sind heute v.a. bürgerliche und politische Rechte, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit der staatlichen Institutionen gemeint. Das Ziel besteht im Allgemeinen im Aufbau demokratischer, effizienter und stabiler staatlicher Strukturen.

welcher bereits den Vertrag von Lissabon einbezieht, von neun Prinzipien, welche die *normative power* der EU kennzeichnen würden: nachhaltiger Friede, Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit im Sinne von Nicht-Diskriminierung, Solidarität, nachhaltige Entwicklung und *Good Governance*. Diese Werte sind in verschiedenen Artikeln des Vertrags von Lissabon verankert, etwa im neuen Art. 1a, in Art. 2 zu allgemeinen Zielen der EU oder Art. 6 betreffend die Anerkennung der Charta der Grundrechte der EU und den Beitritt der EU zur EMRK (vgl. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States 2007). Nach Manners (2008, 48) sind diese Bestimmungen im Vertrag von Lissabon das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses seit der Gründung der EU.

Die genannten Normen und Werte sind wichtige Anhalts- und Ausgangspunkte für die Formulierung der Außenpolitik der EU und sind als solche charakteristisch für deren Identität in den Außenbeziehungen. Hinsichtlich der Mechanismen des Normentransfers können verschiedene zivile Instrumente identifiziert werden (Manners 2002, 244f.). So kann es auf Grund der Attraktivität zu einer Vorbildwirkung für andere kommen. Diese „Ansteckung“ ist im Wesentlichen nicht intendiert. In der Regel bedarf es aktiver Strategien. Dazu zählen etwa Information im Sinne einer Verbreitung durch Kommunikationsstrategien, Austausch und Kooperation in vielfältigen Bereichen, Institutionalisierung von Beziehungen wie etwa in der EMP oder die Präsenz in Drittstaaten in Form von Delegationen einzelner EU-Institutionen bis hin zur Einführung eines EAD, an dem von der Hohen Repräsentantin für die GASP momentan gearbeitet wird.

#### **4.2.3 Kritik**

Wie bereits einleitend in diesem Kapitel erwähnt wurde, handelt es sich bei der Bezeichnung der EU als *civilian power* um ein umstrittenes Konzept. Dieses wurde bereits relativ bald nach seiner Einführung in den 1970er-Jahren kritisiert. Insbesondere Hedley Bull (1982, 151) hat es als „contradiction in terms“ bezeichnet, da die „Zivilmacht Europa“ von der militärischen Macht der USA abhängig sei, welche somit gleichsam als „Sicherheitsgarantie“ fungiere. Nur dadurch konnten die Voraussetzungen für „zivile“, anstelle von „militärischen“ Investitionen in Europa geschaffen werden. Ähnlich argumentiert auch Adrian Hyde-Price (2006, 225): „Co-operation in Western Europe took place under the security umbrella by the USA and institutionalized in the North Atlantic Treaty Organization“. Die *civilian power* der EU wäre also erst durch die militärische Macht der USA ermöglicht worden. Robert Kagan (2003, zit. in Sjursen 2006, 237) geht zudem davon aus, dass die EU nicht über ausreichende Kapazitäten verfügt, um eine militärische Macht zu sein, daher müsse sie

notwendigerweise versuchen, Einfluss über Normen und Werte geltend zu machen.

Diese Argumente aus (neo-)realistischer Perspektive gehen im Allgemeinen vom Primat militärischer Macht aus, welche für einen globalen Akteur angesichts der anarchischen Struktur des internationalen Systems erforderlich sei. Die Einsätze für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe, für Menschenrechte oder *Good Governance* werden konsequenterweise als „‘second-order’ concerns“ (Hyde-Price 2006, 222) bezeichnet, welche wegen der relativ geringen Bedeutung, die ihnen zugeschrieben wird, von den Mitgliedstaaten quasi auf EU-Ebene „ausgelagert“ werden und bei Widersprüchen hinter die nationalen Eigeninteressen zurücktreten. Gerade die Entwicklung der, nach wie vor nach intergouvernementalen Mechanismen funktionierenden, GASP zeigt, dass weiterhin die Mitgliedstaaten – insbesondere die „Großen Drei“ Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich – in diesen Politikbereichen die dominierenden Akteure sind und sich eine eigene Außenpolitik vorbehalten.

Eine andere, wiederkehrende Kritik am Zivilmächtskonzept kann durch den Begriff „double standards“ zusammengefasst werden, d.h. es werden bestimmte Normen und Werte nach außen vertreten, deren Realisierung aber auch innerhalb der EU nicht als vollkommen betrachtet werden kann. So werden die Einhaltung demokratischer Standards und entsprechende Reformen eingefordert, gleichzeitig können gerade in der GASP – welche im Wesentlichen eine Angelegenheit des Rates der EU ist – intransparente Entscheidungsfindungsprozesse konstatiert werden. Gemäß der These des „Demokratiedefizits“ fehlt es den Institutionen und politischen Entscheidungsträgern der EU selbst an demokratischer Legitimation, während diese nach außen für Demokratisierung eintreten. Als weiteres Beispiel kann der etwa Minderheitenschutz angeführt werden. Marika Lerch und Guido Schweltnus (2006, 313f.) haben darauf hingewiesen, dass dieser zwar einerseits vielfach verankert ist, insbesondere in den Kopenhagener Kriterien, und gerade im Kontext der Erweiterung von 2004 von den Beitrittskandidaten eingefordert wurde, sich aber andererseits eine Diskrepanz zu der internen Anwendung zeige.

Während manche AutorInnen von den geringen militärischen Kapazitäten der EU ausgehen und das Zivilmächtskonzept vor dem Hintergrund des Postulats des internationalen Systems als anarchischen Selbsthilfesystem verwerfen, kritisieren andere eine sich abzeichnende „Militärisierung“ der EU im Rahmen der Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese wurde als ESVP 1999 auf dem Europäischen Rat in Köln etabliert mit dem allgemeinen Ziel, die Fähigkeiten der EU im Bereich des Krisenmanagements, d.h. bei humanitären Interventionen, zu erhöhen. Mit der ESVP erhielt die GASP erstmals auch

eine militärische Komponente. In den 2000er-Jahren spielte die EU zunehmend eine aktive Rolle beim militärischen Krisenmanagement, wie etwa die Einsätze in Bosnien-Herzegowina oder im Kongo gezeigt haben. Damit würde die Legitimität als *civilian power* infrage gestellt werden. Wolfgang Wagner (2006, 200) hat daher darauf verwiesen, dass „[t]he development of a European Security and Defense Policy (ESDP) has raised concerns over the EU's identity as a 'civilian power'“. Als empirische Fundierung dieser „Militärisierung“ wird etwa auf die Petersberg Aufgaben von 1992 im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) verwiesen, welche zur Effektivierung der Interventionskapazität auch den Einsatz militärischer Instrumente ermöglichen. Folglich könne nicht mehr von einer rein zivilen Macht ausgegangen werden (Smith 2004). Insbesondere die Einführung von schnellen Eingreifstruppen im Zusammenhang mit den sog. „Helsinki Headline Goals“ von 1999, die es der EU ermöglichen sollen, innerhalb von 60 Tagen 60.000 Personen in Krisenregionen zu verlegen und dort für mindestens ein Jahr im Einsatz zu bleiben, sowie die „Headline Goals 2010“, die den Aufbau von sog. „battle groups“ inkludieren, werden als Indizien für die Abkehr von einer „zivilen Identität“ angeführt. In ähnlicher Weise betrachtet auch Manners (2006, 194) das von ihm selbst eingeführte *normative power Europe*-Konzept als unterminiert. Insbesondere seit den Anschlägen vom 11. September 2001 gäbe es eine zunehmende Priorität von ESVP-Agenden in den EU-Institutionen, vereinzelte militärische Einsätze, ein etabliertes Netzwerk von mit der EU assoziierten Forschungsinstituten und „Think Tanks“ und v.a. sei durch die Einrichtung der *European Defense Agency* (EDA) und die damit einhergehende zunehmende Integration des militärisch-technologischen Bereiches ein „military-industrial simplex“ entstanden (Manners 2006, 192f.). Manche KritikerInnen sprechen auch von einer „Militärisierung“ in der Praxis und Rhetorik der EU im Bereich des Grenzschatzes durch die „Aufrüstung“ mit militärischen Kapazitäten und den Einsatz von paramilitärischen Personal im „Kampf“ gegen irreguläre Migration (Gleitze 2008, 34; Krause 2009, 29). Während dies, ebenso wie die häufig damit verbundene Festungsmetapher, wie bereits gezeigt übertrieben erscheint, so steht die Rhetorik der Offenheit, des Multilateralismus und der Partnerschaftlichkeit doch in Spannung mit den, in Kapitel 3 analysierten, restriktiven Ansätzen, um die Außengrenzen möglichst undurchlässig zu machen.

Schließlich bezieht sich eine weitere Dimension der Kritik am Zivilmächtskonzept auf die Frage der Universalität der transportierten Normen und Werte. *Civilian power* zielt *per definitionem* auf Überzeugung ab, nicht auf Zwang. Allerdings kann eine entsprechende Politik auch unabhängig von der zivilen Intention der EU von anderen als Zwang empfunden werden und folglich auf Ablehnung stoßen, insbesondere in einem asymmetrischen Machtverhältnis (Pace 2007, 1055). Die EU definiert „das Gute“ in einem spezifisch

europäischen soziokulturellen Kontext, aber das muss nicht von allen als universell anerkannt werden. Die Frage, ob die EU eine Zivilmacht ist oder nicht, hängt in dieser Hinsicht auch davon ab, wie die Frage der Universalität bestimmter Normen, insbesondere der Menschenrechte, beantwortet wird – als kulturspezifische Werte des europäischen Individualismus oder als universelle bzw. universalisierbare Prinzipien der Moderne. Versuche einer Einflussnahme der EU in Sinne einer „Zivilisierung“ werden auf Grund der historischen Erfahrung mit dem europäischen Kolonialismus bzw. Imperialismus vielfach kritisch betrachtet. In diesem Zusammenhang wird das Zivilmächtskonzept dann oft als eurozentristisch oder kulturimperialistisch abgelehnt.

Die Darstellung der diversen Begründungen und Kritikpunkte zeigt, wie umstritten der akademische Diskurs um eine „zivile Identität“ der EU ist. Im Allgemeinen stellt sich einerseits die Frage, ob noch legitimerweise von einer Zivilmacht gesprochen werden kann bzw. wo die Grenze zu einer militärischen Macht liegt, wenn die EU heute über militärische Mittel verfügt und diese – wenn auch nur in limitierten Ausmaß – eingesetzt werden, andererseits gibt es schon alleine auf Grund der nicht-staatlichen Verfasstheit der EU und dem deutlichen Vorrang von zivilen Instrumenten einen qualitativen Unterschied zur Außenpolitik traditioneller Mächte. Anhand der empirischen Evidenz ist die Frage ob die EU eine *civilian power* ist oder nicht, keineswegs eindeutig zu beantworten, wie die unterschiedlichen Beiträge zum Diskurs verdeutlichen. Sjursen (2006, 248) hat auf die Notwendigkeit expliziter Kriterien zur Beurteilung hingewiesen, um die Frage eindeutig beantworten zu können. Bis dato wurden keine solchen Kriterien entwickelt, aber selbst wenn es welche gäbe, wäre wohl aus drei Gründen keine Übereinstimmung zu erwarten. Erstens werden Kriterien selbst jeweils aus einer bestimmten Perspektive formuliert. Daran anknüpfend kann zweitens festgestellt werden, dass sich in diesem Diskurs der „Theoriestreit“ zwischen den verschiedenen Schulen der Internationalen Beziehungen, nämlich der (neo-)realistischen und der liberal-idealistischen Ansätze, im Kleinen widerspiegelt, welcher sich nicht durch Kriterien auflösen lässt. Drittens sind mit der Debatte grundlegendere und bis heute ungelöste Fragen verbunden, wie etwa nach der Universalität und Legitimität von Normen und Werten oder nach dem Verhältnis von Normen und Eigeninteresse. Ob die EU eine *civilian power* ist oder nicht wird weiter umstritten bleiben.

Einerseits ist der EU ein Bemühen um Politiken, die der Darstellung als *civilian power* entsprechen würden, nicht abzusprechen, andererseits haben die diversen Kritikpunkte gezeigt, dass es durch die verschiedenen Ansätze in unterschiedlichen Politikfeldern Inkonsistenzen mit dem Zivilmächtskonzept gibt, welches im Wesentlichen auch dem Selbstbild der EU entspricht. Manche AutorInnen lehnen die These von der „zivilen Identität“



der EU daher ab. Andere haben versucht, unter Einbeziehung der Kritik, an die Grundidee, dass die EU sich in ihren Außenbeziehungen von anderen Weltmächten unterscheidet, anzuknüpfen und alternative Begriffe und Konzepte zu entwickeln. Esther Barbé und Elisabeth Johansson-Nogués (2008, 95) kommen etwa zu der Einschätzung der EU „as mere a modest than a fully feldged ‘force for good’“. Lisbeth Aggestam (2008) hat das Konzept der EU als „ethical power“ als Alternative eingeführt, welche ihrem Anspruch nach über die Bezeichnungen *civilian* und *normative power* hinausgeht, indem das breiter gewordene Spektrum an Machtressourcen der EU, welches heute auch militärische Mittel umfasst, reflektiert wird. *Civilian* und *normative power* würden dagegen aktuelle Entwicklungen wie die GSVP außen vor lassen und zu starken Fokus auf die Frage „was ist die EU?“ legen. *Ethical Power* zielt dagegen auf die Frage, „was macht die EU?“ ab. Aggestam (2008, 3) geht es um die „justifications behind the exercise of power“. Ihr Konzept würde, im Gegensatz zur Debatte um *civilian* und *normative power*, auch wieder stärker die nationalstaatliche Dimension einbeziehen, um der weiterhin vorherrschenden Dominanz der Außenpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Eine andere alternative Variante ist die Anwendung des „soft power“-Konzepts auf die EU. Dieses Konzept wurde ursprünglich im Kontext der fundamentalen Veränderungen des internationalen Systems nach dem Ende des Kalten Krieges für die Außenpolitik der USA von Joseph S. Nye Jr. (1990, 166ff.) eingeführt. *Soft power* meint demnach Macht durch Überzeugung und Vorbild, aber nicht auf Basis von militärischen Kapazitäten. Im Kontrast zum Aufzwingen des eigenen Willens durch diese „hard power“ funktioniert *soft power* dadurch, dass „a country gets other countries to *want* what it wants“ (Nye Jr. 1990, 166; Hervorhebung im Original). Instrumente zur Ausübung von *soft power* sind z.B. wirtschaftliche Kooperation, EZA, Diplomatie und Multilateralismus in Internationalen Organisationen. *Soft power*-Ressourcen beruhen nach Nye (2004) auf Kultur, Ideen und nicht-militärischen Politiken wie etwa der Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Insbesondere die EU würde über solche Ressourcen verfügen und ihre somit Macht in der internationalen Politik nicht ausschließlich, aber in erster Linie auf *soft power* basieren.

Unabhängig von den verschiedenen Begriffen wie *civilian*, *normative*, *ethichal* oder *soft power* oder *force for good*, wird die damit angesprochene Frage aus den erwähnten Gründen weiterhin umstritten bleiben und anhand der empirischen Evidenz nicht eindeutig zu beantworten sein. Für die Analyse ist es daher hilfreich, das Zivilmächtskonzept als einen Idealtypus zu verstehen, d.h. als abstrahiertes Modell, an welchem sich empirisch beobachtbares außenpolitisches Handeln vergleichen und bewerten lässt (Kirste/Maull 1996, 284; 297). Im folgenden Kapitel sollen daher Politikansätze der EU gegenüber der südlichen

Mittelmeerregion vor dem Hintergrund des Zivilmachtungskonzepts analysiert werden.

## 5. Politik zur Integration der Mittelmeerregion

Dieses Kapitel analysiert Ansätze der EU, welche die einzelnen Staaten des südlichen Mittelmeerraumes bzw. die gesamte Region betreffen und den Anspruch erheben, die gemeinsamen Herausforderungen durch möglichst weitgehende Integration und in umfassender Weise zu behandeln. In den vergangenen Jahren ist es hierbei zu einer starken Ausdifferenzierung der Integrationsstrategien mit jenen Mittelmeeranrainerstaaten gekommen, welche – zumindest aktuell – nicht Mitgliedstaaten der EU sind. Diese unterschiedlichen Formate richten sich jeweils an unterschiedliche, aber zum Teil überlappende Zielstaaten an den Küsten des Mittelmeeres.

1995 wurde die Euro-mediterrane Partnerschaft (EMP) gegründet, welche 2008 durch die Etablierung der Union für das Mittelmeer (UMed) reformiert wurde. An der EMP waren neben den Mitgliedstaaten der EU im Wesentlichen alle Staaten beteiligt, die im Süden und Südosten an das Mittelmeer grenzen. Sie umfasste somit den nordafrikanischen und den südöstlichen Mittelmeerraum inklusive der Türkei und Albanien. Die neue UMed bezieht zudem die Staaten des Westbalkans, welche über Küstenabschnitte am Mittelmeer verfügen, mit ein. 2004 wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als Ansatz der Integration jener Staaten mit Land- oder Seegrenzen mit der erweiterten EU entwickelt, die keine aktuelle Beitrittsperspektive haben. Sie umfasst daher neben den Nachbarstaaten im Osten auch die südlichen und südöstlichen Mittelmeeranrainerstaaten.

Mit den Mittelmeeranrainerstaaten Türkei und Kroatien, die auch in die UMed integriert sind, werden dagegen seit 2005 Beitrittsverhandlungen geführt. Die Türkei ist zudem in die 2007 eingeführte *Black Sea Synergy*, die Strategie der EU für den Schwarzmeerraum, involviert. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat seit 2005 den Status eines Beitrittskandidaten. Die anderen Staaten des westlichen Balkans Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo unter der UN-Sicherheitsratsresolution 1244/99, welche auch zum Teil am Mittelmeer liegen, sind potenzielle Kandidaten für einen Beitritt zur EU. Neben Kroatien und Mazedonien sind diese Staaten vom Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) umfasst.

Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt gilt daher zunächst zu präzisieren, welche Staaten und Politiken genau gemeint sind, wenn im Rahmen dieser Arbeit von der Politik der EU zur Integration der Mittelmeerregion gesprochen wird. Es handelt sich hierbei um jene Staaten die sowohl an der EMP bzw. der UMed, als auch an der ENP teilnehmen. Die Staaten des Westbalkans mit Mittelmeerküsten und die Türkei sind auf Grund der anderen Qualität des

EU-Integrationsprozesses von der Bezeichnung „Mittelmeerregion“ in der vorliegenden Analyse ausgenommen. Bei den beleuchteten Staaten geht es der EU dagegen um größtmögliche Integration unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft, welche – im Unterschied zu Türkei und Westbalkan – nicht zur Debatte steht. Als Mittelmeerregion bzw. südlicher Mittelmeerraum werden folglich Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien und Tunesien bezeichnet. Diese werden in unterschiedlicher Form von den, in den folgenden Abschnitten analysierten, Ansätzen EMP, UMed und ENP zur Integration des Mittelmeerraumes umfasst. Mit Ausnahme von Israel handelt es sich um arabische Staaten bzw. Gebiete im Falle des palästinensischen Territoriums. Innerhalb dieser Region lassen sich die Staaten weiter in die Subregionen Maghreb, Maschrek und Levante zusammenfassen, wobei es sich hierbei jeweils nicht um geographisch und politisch exakte Bezeichnungen handelt. Zum Maghreb werden im Kern Marokko, Algerien und Tunesien gerechnet. Teilweise wird auch Libyen, das Mitglied der Arabischen Maghreb Union (AMU) ist, zu den maghrebischen Staaten gezählt. Der Maschrek umfasst u.a. Ägypten, Jordanien, Libanon, die palästinensischen Autonomiegebiete und Syrien. Die Staaten an der östlichen Mittelmeerküste wie Israel, Libanon, Syrien sowie die palästinensischen Autonomiegebiete werden auch als Levante bezeichnet.

## **5.1 Euro-mediterrane Beziehungen im Rahmen des Barcelona-Prozesses**

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, ist die Mittelmeerregion auf Grund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft in mehrfacher Hinsicht von besonderer Bedeutung für die EU. Im Zuge des fortschreitenden Prozesses der „Globalisierung“ ist es zu einer Transnationalisierung von Problemlagen gekommen, d.h. diese entfalten auf Grund des höheren Verflechtungsgrades eine immer stärker grenzüberschreitende Wirkung und erfordern folglich eine zunehmende internationale Kooperation. Aus Perspektive der EU gehen von der südlichen Mittelmeerregion potentielle Sicherheitsrisiken aus, etwa durch regionale Konflikte, den Aufstieg des religiösen Fundamentalismus und insbesondere des Terrorismus, organisierte Kriminalität sowie durch die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen in diesem Raum. Auf Grund der starken Nord-Süd-Disparitäten zwischen dem relativen Wohlstand in der EU auf der einen Seite und dem Status der meisten Staaten der Region als Entwicklungsländer auf der anderen Seite ist die Migration aus den südlichen Mittelmeeranrainern eine wesentliche Herausforderung. Umweltpolitisch gibt es eine gemeinsame Verantwortlichkeit, die Umweltbelastungen im Mittelmeer zu minimieren. Gerade ökologische Probleme sind ein anschauliches Beispiel für die Interdependenz, da diese keine staatlichen Grenzen kennen und sich somit der

Wirksamkeit einer einzelstaatlichen Bearbeitung weitgehend entziehen. Schließlich spielt der Mittelraum in Bezug auf die Energiesicherheit der EU eine wesentliche Rolle. Für die meisten Staaten der Region ist die EU umgekehrt der hauptsächliche Handelspartner. Diese Interdependenz erfordert eine interregionale Kooperation zwischen der EU und der südlichen Mittelmeerregion.

Auch im aktuellen regionalen Strategiepapier für die südliche Mittelmeerregion identifiziert die Kommission diese verschiedenen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b, 9ff.). Im Zentrum der politischen Probleme stehen der arabisch-israelische Konflikt und der Aufstieg islamisch-fundamentalistischer Bewegungen wie Hamas oder Hisbollah. Für den arabischen Raum wird – vor dem Hintergrund des *Arab Human Development Report* (AHDR) des *United Nations Development Programme* (UNDP) – im Dokument ein „Freiheitsdefizit“ festgestellt, welches sich als Mangel an freier Meinungsäußerung, Pressefreiheit oder politischen Rechten äußert (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b, 9). In wirtschaftlicher Hinsicht weisen die Staaten der Mittelmeerregion große Einkommensunterschiede auf. Im Allgemeinen gibt es zwar positive Wirtschaftswachstumsraten, allerdings wächst gleichzeitig die Bevölkerung stark, was hohe Arbeitslosigkeit zur Folge hat. Der wirtschaftliche Integrationsgrad zwischen den Staaten der Region untereinander ist relativ gering. Bezüglich sozialer Probleme werden die benachteiligte Rolle der Frauen in den Gesellschaften und der mangelnde Zugang zu Bildung als wesentliche Entwicklungshemmnisse angesehen. Schließlich werden die Verschmutzung des Mittelmeeres und die oft fehlende Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung als ökologische Probleme definiert. Angesichts dieser vielfältigen Problemlagen hält die Kommission fest: „Die [...] Herausforderungen in der Region erfordern einen Policy-Mix strategischer Reaktionen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b, 15).

Die Herausforderungen in der Region, sowie die zunehmende Interdependenz sind keine völlig neuen Entwicklungen, sondern waren der EU im Wesentlichen schon in den 1990er-Jahren bekannt. Basierend auf diesen Erkenntnissen wurde 1995 die EMP gegründet. Auf der euro-mediterranen Konferenz von Barcelona am 27. und 28. November einigten sich die AußenministerInnen der damaligen EU-15 und der zwölf beteiligten Mittelmeerpartner Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, den palästinensischen Autonomiegebieten, Syrien, Tunesien, Türkei und Zypern auf ein Arbeitsprogramm, welches einen neuen Rahmen für die Mittelmeerpolitik der EU schaffen sollte.<sup>67</sup> Als Gründungsdokument der EMP wurde die sog. *Barcelona Declaration* verabschiedet.

---

<sup>67</sup> Jordanien verfügt zwar über keinen direkten Zugang zum Mittelmeer, sollte jedoch als wichtiger Akteur in der Region, etwa im arabisch-israelischen bzw. israelisch-palästinensischen Konflikt, in die EMP integriert werden.

Wenngleich die euro-mediterranen Beziehungen selbstverständlich nicht mit der Etablierung der EMP begonnen haben, sondern viel weiter zurückreichen, so wurde damit doch eine neue Qualität der EU-Mittelmeerpoltik eingeleitet. Neu war der multilaterale und holistische Ansatz der, offiziell als EMP bezeichneten Kooperation, für welche in der Folge auch die Bezeichnung „Barcelona-Prozess“ verwendet wurde. Da mit dieser Bezeichnung der Prozesshaftigkeit der Partnerschaft Ausdruck verliehen wird, wird in dieser Arbeit vorwiegend vom Barcelona-Prozess gesprochen. Der Barcelona-Prozess richtete sich nach dem Beitritt Maltas und Zyperns zur EU und der Eröffnung des Beitrittsprozesses mit der Türkei insbesondere an die neun übrigen, mit Ausnahme von Israel, arabischen Partner. Libyen wurde nicht vollständig integriert, erhielt aber 1999 einen Beobachterstatus. 2007 trat noch Mauretanien der EMP bei.

### **5.1.1 Aufbau und Instrumente des Barcelona-Prozesses**

Der multilaterale und holistische Ansatz des Barcelona-Prozesses bedeutet, dass die grundlegende Intention in einer umfassenden Kooperation in möglichst vielen politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Bereichen besteht, welche möglichst viele Staaten mit einbezieht. Dieser Anspruch wurde durch das Leitdokument der Partnerschaft, der *Barcelona Declaration*, manifestiert.<sup>68</sup> Als allgemeines Ziel wird darin die Verwandlung des Mittelmeerraumes in einen Raum des Dialogs, des Austausches und der Kooperation definiert, um Frieden, Stabilität und Wohlstand zu gewährleisten. Auf Grund der großen Anzahl der damit angesprochenen Politikfelder führt die Deklaration eine Strukturierung des Prozesses entlang von drei, als „Körbe“ bezeichneten, Dimensionen ein.

Der erste Korb umfasst eine politische und sicherheitspolitische Partnerschaft mit dem Ziel der Entwicklung des Mittelmeerraumes zu einer „common area of peace and stability“.<sup>69</sup> Die Partnerstaaten bekennen sich hierbei zur Charta der Vereinten Nationen und zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und verpflichten sich zur Einhaltung der Prinzipien des internationalen Rechts und zur demokratischen und rechtsstaatlichen Verfasstheit ihrer politischen Systeme. Sie betonen die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, des gesellschaftlichen Pluralismus, gleicher Rechte und des Prinzips der friedlichen Konfliktbeilegung. Die Kooperation soll sich weiters auf die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Drogenhandel über das Mittelmeer beziehen. Als weiteres Ziel wird die Abrüstung und Nicht-Weiterverbreitung von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen zur Etablierung einer „Middle East Zone free of weapons of mass

---

<sup>68</sup> vgl. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc\\_124236.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf)

<sup>69</sup> ebd.

destruction“ genannt. Im Wesentlichen handelt es sich bei Korb 1 in Bezug auf Sicherheit also um eine Sicherheitspartnerschaft im Sinne des *comprehensive security*-Konzepts, d.h. es wird versucht, die zentralen Sicherheitsrisiken in umfassender Weise zu bekämpfen. Im Vordergrund der politischen Partnerschaft nach Korb 1 des Barcelona-Prozesses steht seitens der EU die Forderung nach *Good Governance* (Neugart 2007, 315f.). Korb 2 enthält die wirtschaftliche Dimension der Zusammenarbeit mit dem übergeordneten Ziel einer „area of shared prosperity“ zur Überwindung des starken Wohlstandgefälles.<sup>70</sup> Hierbei soll ein Prozess der nachhaltigen Entwicklung initiiert werden. Finanzhilfen der EU sollen gesteigert und internationale Direktinvestitionen und Technologietransfer gefördert werden. Es wird die Intensivierung des Freihandels sowohl zwischen der EU und den Mittelmeerpartnerstaaten, als auch zwischen diesen untereinander angestrebt. Die Deklaration sieht im zweiten Korb insbesondere vor, dass bis 2010 durch Anpassung und Modernisierung der Strukturen der Volkswirtschaften und den Abbau von Handelshemmnissen eine euro-mediterrane Freihandelszone eingeführt werden soll. Der dritte Korb enthält eine Partnerschaft im sozialen und kulturellen Bereich und soll zur Entwicklung von Humanressourcen, des interkulturellen und interreligiösen Verständnisses und des zivilgesellschaftlichen Austausches beitragen. In diesem Rahmen sollen Programme in den Bereichen von Bildung, Wissenschaft, Medien und zur Stärkung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Zudem wird bereits eine engere Kooperation bei der Bekämpfung irregulärer Migration angestrebt. Wie bereits in den vorigen Kapiteln ausgeführt, wurde Migration generell zu einem immer wichtigeren Thema auf EU-Ebene und erhielt auf Grund der besonderen Relevanz des südlichen Mittelmeerraumes in diesem Bereich auch im Rahmen des Barcelona-Prozesses eine größere Bedeutung. So wurde Ende November 2005 bei einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Barcelona anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der EMP ein neues Arbeitsprogramm ausgearbeitet, das neben den bisher bestehenden Körben mit Migration und sozialer Integration eine neue Dimension hinzufügt mit den Zielen der Ermöglichung legaler Migration, Verringerung irregulärer Migration und der damit verbundenen Kriminalität und Zusammenarbeit bei Grenzmanagement und Justiz (Asseburg 2005, 3; EUROMED 2005). Mit den umfassenden Kooperationsbereichen und den Zielen der *Barcelona Declaration* wird ein sehr hoher Anspruch gestellt, welcher sich in allen folgenden Arbeitsprogrammen und Strategiepapieren im Rahmen der EMP fortsetzte.

Die *Barcelona Declaration* kann bereits als deutlicher Ausdruck der „zivilen Identität“ der EU in ihren Außenbeziehungen interpretiert werden. Die Idee, die eigenen Normen und Werte in den Außenbeziehungen durch zivile Instrumente zu vertreten und auf andere zu transferieren, welche dem Zivilmächtskonzept entspricht, spiegelt sich im Text der

---

<sup>70</sup> ebd.

Deklaration erkennbar wider. Es werden darin genau jene Normen und Werte verankert, auf welche dieses Konzept verweist. So zeigt sich etwa, dass in diesem Gründungsdokument der EMP alle Prinzipien enthalten sind, die nach Manners (2008, 46) die *normative power* der EU kennzeichnen würden. Diez (2005, 630f.) hat in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass in der Deklaration keine militärischen Inhalte enthalten sind, sondern die Ziele ausschließlich mit zivilen Instrumenten erreicht werden sollen. Dazu zählen etwa politischer Dialog und multilaterale Verhandlungen, wirtschaftliche Anreize, EZA oder zivilgesellschaftliche Kooperation. Wenngleich die *Barcelona Declaration* als gemeinsame Erklärung beidseitig gilt, so wird dennoch klar, dass sie sich in erster Linie an die südlichen Mittelmeerpartner richtet. Mit Formulierungen wie etwa „[t]he parties agree to develop the rule of law and democracy in their political systems“ werden Werte, die in der EU bereits verwirklicht sind, als für alle beteiligten Akteure gültig definiert.<sup>71</sup> Insgesamt verweist die Deklaration auf die Intention der EU, mit zivilen Instrumenten ihr eigenes erfolgreiches Modell der regionalen Integration auf die südliche Mittelmeerregion zu übertragen.

In der Praxis basiert der Barcelona-Prozess auf zwei Säulen. Einerseits auf bilateraler Kooperation der EU mit den einzelnen Staaten, andererseits auf interregionaler, d.h. staatenübergreifender, Kooperation. Den Rahmen für die bilaterale Zusammenarbeit bilden euro-mediterrane Assoziierungsabkommen (EMAA) zwischen der EU mit jeweils einem der südlichen Mittelmeerpartner, welche ab 1995 individuell verhandelt und abgeschlossen wurden. Die zweite Säule ist multilateral konzipiert und umfasst Programme und Projekte, an denen die EU und mehrere Staaten der südlichen Mittelmeerregion teilnehmen. Für die Finanzierung der EMP wurde 1996 das Programm MEDA per Ratsverordnung Nr. 1488/96 eingerichtet.<sup>72</sup> Es wurde festgehalten, dass die damit geförderten Maßnahmen den Zielen aus den drei Körben der *Barcelona Declaration* entsprechen sollen. Für MEDA I, die erste Phase des Programms, die den Zeitraum von 1995 bis 1999 umfasste, wurden aus dem Gemeinschaftsbudget insgesamt 4,69 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Von 2000 bis 2006 lief die zweite Phase des Programms, MEDA II, mit EU-Mitteln im Umfang von insgesamt 5,35 Mrd. Euro. Der überwiegende Anteil dieser Mittel wurde für die bilaterale Kooperation verwendet, auf die interregionale Kooperation entfielen im Rahmen von MEDA II rund 13 Prozent. 2007 ging MEDA, sowie das äquivalente TACIS-Programm für die Staaten der GUS, im neuen *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI) auf, welches die, bis dahin existierenden regionalen Programme durch ein einheitliches Instrument ersetzte. Das ENPI wurde mit dem allgemeinen Ziel eingerichtet, die Effektivität der Außenhilfe der EU für ihre Nachbarschaft zu steigern. Auf Grund des Beitritts Maltas und

---

<sup>71</sup> ebd.

<sup>72</sup> MEDA steht für *Mésures d'accompagnement financières et techniques*, vgl. dazu auch [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15006\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm)



Zyperns und des Beitrittsprozesses mit der Türkei kann das Gesamtbudget nicht mehr mit MEDA verglichen werden und wird auch von der EU selbst nicht für die gesamte EMP akkumuliert angegeben. Ein Vergleich über die Entwicklung der Budgetmittel für die südliche Mittelmeerregion kann jedoch mit Hilfe von durchschnittlichen Jahreswerten für die einzelnen Staaten angestellt werden. Es lässt sich ein moderater Anstieg der Mittel von MEDA I über MEDA II zur aktuellen Finanzierung durch das ENPI erkennen, welcher in Tabelle 5 dargestellt wird. Im Unterschied zu den Programmen und Projekten der EU-internen Regionalpolitik existiert in der EMP nicht grundsätzlich das Prinzip der Ko-Finanzierung. Dies hängt im Wesentlichen mit den großen Disparitäten zwischen den Partnern zusammen. So werden manche Projekte ausschließlich durch MEDA bzw. ENPI finanziert, bei anderen gibt es geringe, meist symbolische Beiträge der südlichen Mittelmeerpartner. Zusätzlich zu MEDA und ENPI werden Projekte und Förderungen für die südliche Mittelmeerregion ab 2000 zum Teil auch im Rahmen des EIDHR finanziert. Dieses wurde zunächst unter der Bezeichnung *European Initiative for Democracy and Human Rights* für 2000 bis 2006 eingesetzt und wurde 2007 in *European Instrument for Democracy and Human Rights* umbenannt. Das Instrument dient im Allgemeinen zur Förderung von Demokratie, politischer Partizipation, Menschenrechten, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit in Drittstaaten und zielt in erster Linie auf relevante zivilgesellschaftliche Akteure wie NGO, aber auch auf *Non-Profit-Organisations* (NPO) im öffentlichen und privaten Sektor und parlamentarische Institutionen ab.<sup>73</sup> Wie Frederica Bicchi (2009, 62) aber anhand einer Analyse des Einsatzes des EIDHR im südlichen Mittelmeerraum gezeigt hat, war dieser auf Grund der (semi-) autoritären Regime in manchen Staaten der Region, welche nur einen begrenzten Handlungsspielraum für NGO bieten, limitiert. Neben der Finanzierung durch MEDA und ENPI vergibt auch die Europäische Investitionsbank (EIB) Darlehen und Kredite an Staaten der südlichen Mittelmeerregion mit einem durchschnittlichen Jahresumfang von 1,25 Mrd. Euro zwischen 2002 und 2009, hauptsächlich für den Infrastrukturaufbau und zur Stärkung von Klein- und Mittelbetrieben.<sup>74</sup>

**Tabelle 5: Barcelona-Prozess: Durchschnittliche EU-Mittel pro Jahr (ausgewählte Staaten und interregionale Kooperation, in Mio. Euro)**

	ALG	EGY	JOR	LIB	MAR	TUN	SYR	Regional
MEDA I (1995 – 1999)	33	137	51	36	129	86	21	42
MEDA II (2000 – 2006)	44	85	45	18	130	67	30	98
ENPI (2007 – 2010)	55	140	66	47	164	75	33	86

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007, 69<sup>75</sup>; Ländercodes nach offizieller dreistelliger Abkürzung des Internationalen Olympischen Komitees, eigene Darstellung

Die Grundlage für die bilateralen Beziehungen im Rahmen des Barcelona-Prozesses sind

<sup>73</sup> vgl. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm)

<sup>74</sup> vgl. <http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm>

<sup>75</sup> Für Angaben zu ENPI-Mitteln vgl. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703\\_enpi\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf)

die EMAA zwischen der EU und dem jeweiligen Mittelmeertrittstaat. Bereits seit Ende der 1970er-Jahre hatte es mit einigen Staaten der Region wie z.B. Ägypten, Marokko oder Syrien Kooperationsabkommen gegeben, welche durch die Assoziierungsabkommen ersetzt wurden. EMAA sind rechtlich bindende Abkommen, die – entsprechend der Ziele der *Barcelona Declaration* – eine sehr umfassende Kooperation begründen sollen. Die Analyse der Abkommen zeigt einen weitgehend einheitlichen Aufbau und inhaltlich ähnliche Bestimmungen der EMAA.<sup>76</sup> Bereits in der Präambel ist in ein Bekenntnis der Partner zur Charter der Vereinten Nationen und insbesondere zu Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und politischen und wirtschaftlichen Freiheiten enthalten, das die Grundlage für die Zusammenarbeit darstellen soll. Der in allen EMAA annähernd wortgleiche Art. 2 betont die Grundsätze der Demokratie und Menschenrechte gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, zu denen sich die Vertragsparteien verpflichten. In Titel I wird, analog zu den Zielen aus Korb 1 der *Barcelona Declaration*, ein politischer Dialog vereinbart. Der inhaltliche Schwerpunkt der EMAA liegt deutlich auf den verschiedenen Aspekten der wirtschaftlichen Kooperation. Titel II enthält Bestimmungen zum freien Warenverkehr von Industriegütern und Fischerei- und landwirtschaftlichen Produkten und sieht im Allgemeinen jeweils eine graduelle Entwicklung zu einer Freihandelszone zwischen der EU und dem Vertragspartner vor. Titel III umfasst das Niederlassungsrecht und Dienstleistungen, Titel IV Zahlungen, Kapitalverkehr, Wettbewerb und sonstige wirtschaftliche Bestimmungen. Titel V mit der Bezeichnung „wirtschaftliche Kooperation“ bezieht sich auf vielfältige Aspekte der Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und technologischen Bereich, bei Energie, Umwelt oder Tourismus. Unter Titel V sind in den meisten der EMAA auch Bestimmungen zu Justiz und Innerem enthalten, z.B. die Bekämpfung von Geldwäsche, Drogen, organisierter Kriminalität, und Terrorismus oder Rechtsharmonisierung. Im Abkommen mit Algerien ist dem Politikfeld Justiz und Inneres mit Titel VIII ein eigener Abschnitt gewidmet, welcher auch irreguläre Migration und Rückführungen behandelt. Diese beiden Themen sind in den anderen EMAA unter Titel VI zur Zusammenarbeit in sozialen und kulturellen Angelegenheiten enthalten, welcher auch u.a. Bildung, Kulturaustausch oder Gesundheit umfasst. Die Bestimmungen zu den Themen aus dem Bereich Justiz und Inneres sind in allen EMAA sehr unverbindlich gehalten. Die Partner drücken im Wesentlichen ihren Willen zu intensiverer Kooperation aus. Aus den entsprechenden Artikeln selbst entwachsen kaum konkrete Verpflichtungen, sondern diese werden auszuarbeitenden zukünftigen Abkommen überlassen. Die weiteren Abschnitte der EMAA umfassen in Titel VII die finanzielle Zusammenarbeit und in Titel VIII institutionelle, allgemeine und abschließende Bestimmungen.

Der Verhandlungsprozess, Ratifizierung und Inkrafttreten der EMAA gestalteten sich

---

<sup>76</sup> Für die einzelnen EMAA vgl. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm)

insgesamt als relativ langwierig. Tunesien hat 1995 als erster Staat ein EMAA unterzeichnet, welches 1998 in Kraft trat. Das 1995 unterzeichnete Abkommen mit Israel gilt seit 2000, ebenso wie das 1996 unterzeichnete Abkommen mit Marokko. Seit der Jahrtausendwende traten Abkommen mit Jordanien (2002), Ägypten (2004), Algerien (2005) und, nach langem Prozess, mit Libanon (2006) in Kraft. Zwischen der EU und der Palästinensischen Autonomiebehörde gilt das „Interimabkommen über Handel und Kooperation“ seit 1997. Das EMAA mit Syrien wurde 2004 unterzeichnet, die Ratifizierung ist jedoch noch ausständig. Somit existieren EMAA mit Ausnahme von Syrien aktuell mit allen Partnern der südlichen Mittelmeerregion. Libyen ist weiterhin nur potentieller Teilnehmer, hat in der EMP Beobachterstatus und verfügt noch nicht über vertragliche Beziehungen mit der EU.

Wie Tabelle 5 zeigt, haben bisher die nordafrikanischen Staaten Marokko, Ägypten und Tunesien sowie im südöstlichen Mittelmeerraum Jordanien in absoluten Werten am meisten von den Gemeinschaftsmitteln profitiert. Marokko, Tunesien und Jordanien zählen unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen zu den Hauptempfängern von Geldern der EMP (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007, 69).<sup>77</sup> Den Rahmen für die Praxis der bilateralen Zusammenarbeit bilden die, von der Kommission erstellten, Nationalen Richtprogramme (*National Indicative Programms*, NIP). Diese legen die, für eine Zwei- oder Dreijahresperiode vorgesehenen, Projekte und Mittelbindungen mit dem jeweiligen Partner fest und sind daher Indikatoren für die inhaltlichen Prioritäten. Die NIP mit den verschiedenen Staaten der Region zeigen dabei eindeutig, dass der überwiegende Anteil der Mittelbindungen für Projekte bisher zur Unterstützung wirtschaftlicher Reformen und Aufbaumaßnahmen bereitgestellt wurde, während für Bereiche wie die Förderung von Demokratie und Menschenrechten nur moderate Budgets vorgesehen waren. Die strategischen Prioritäten z.B. in den bisherigen NIP für Algerien waren, angesichts der weitgehend verstaatlichten Wirtschaft und der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, bisher Reformen und Strukturanpassungsmaßnahmen wie die Förderung des Privatsektors und insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben, die Modernisierung von und technische Hilfe für Finanz- und Handelsministerien, Verwaltungsreform und der Infrastrukturaufbau. Mit rund 70 Prozent ist etwa im algerischen NIP 2005 – 2006 der überwiegende Anteil der Mittelbindungen für diese Bereiche vorgesehen, der Rest für die strategische Priorität „Rechtsstaat, verantwortungsvolle Staatsführung, Migration, Menschenrechte, Armutsbekämpfung“, welche konkret ein Programm zur Stärkung algerischer NGO, eines zur Modernisierung der Polizei und eines zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum umfasste (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005a, 35). In ähnlicher Weise

---

<sup>77</sup> Gemäß des aktuellen Regionalen Strategiepapiers erhielt Jordanien aus MEDA II durchschnittlich jährlich 8,97 Euro pro Einwohner, Tunesien 7,02 und Marokko 4,52. Algerien (1,43) und Ägypten (1,33) weisen diesbezüglich die niedrigsten Werte auf.

wurde der Fokus auch mit Marokko und Jordanien auf wirtschaftliche Bereiche gelegt. In den NIP 2005 – 2006 für die beiden Staaten entfallen auf Projekte zur Umsetzung der in den EMAA vorgesehenen wirtschaftlichen Liberalisierung – wie z.B. Steuerreformen in Marokko im Umfang von rund 30 Prozent der gesamten veranschlagten Mittel oder Harmonisierungen mit EU-Binnenmarktregelungen und die Steigerung institutioneller Kapazität und Förderungen exportorientierter Branchen in Jordanien – jeweils rund die Hälfte der Mittelbindungen, während in Marokko nur zwei Prozent für den „Schwerpunkt Menschenrechte“ und in Jordanien nur knapp fünf Prozent für die Priorität „Technical assistance to the development of Democracy, Good Governance and Human rights“ vorgesehen sind (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b, 34; Commission of the European Communities 2005c, 21). Eine ähnliche Konzentration der finanziellen Mittel auf Aspekte, welche primär den wirtschaftlichen Transformationsprozess unterstützen sollen, kann auch in den NIP mit den anderen Staaten der südlichen Mittelmeerregion identifiziert werden. Israel ist auf Grund des relativ hohen Entwicklungsstandes ein Sonderfall hinsichtlich der bilateralen Förderungen im Rahmen der EMP. Israel erhielt unter MEDA keine bilaterale Unterstützung, das ENPI sieht von 2007 bis 2010 jährlich zwei Mio. Euro vor, hauptsächlich für Rechtsharmonisierung mit dem EU-Recht und Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Forschung und Hochschulen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007a, 5f.).

Die zentralen politischen Akteure der bilateralen Beziehungen im Rahmen des Barcelona-Prozesses sind die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, jene der Drittstaaten und die Europäische Kommission. In den EMAA werden unter dem Titel zu institutionellen, allgemeinen und abschließenden Bestimmungen – in der Regel ist dies Titel VIII – sog. Assoziationsräte als höchste politische Gremien der Partnerschaft etabliert. Die Praxis des jeweiligen Assoziationsrates besteht in Treffen, welche einmal jährlich auf ministerieller Ebene abgehalten werden. Der Assoziationsrat setzt sich aus den Mitgliedern des Rates der EU, d.h. den FachministerInnen der Mitgliedstaaten, der Kommission und der Regierung des Partnerstaates zusammen und trifft die Rahmenentscheidungen für die Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen. Der Vorsitz wird abwechselnd von einem Repräsentanten oder einer Repräsentantin des Rates der EU und des jeweiligen Drittstaates geführt, entsprechend finden die Tagungen abwechselnd in einem Mitgliedstaat der EU und im Partnerstaat statt. Der Assoziationsrat wird von einem, auf diplomatischer Ebene angesiedelten und ebenso aus VertreterInnen des Rates, der Kommission und des Partnerstaates zusammengesetzten, Assoziationsausschuss unterstützt, welcher die zentralen Beschlüsse vorbereitet. Bilaterale Programme und Projekte werden von den EU-Delegationen, d.h. von den Außenvertretungen der Kommission vor Ort im jeweiligen Staat

ausgeschrieben und verwaltet. Bei der Umsetzung der konkreten Kooperation spielen die Delegationen somit eine zentrale Rolle.

Die Programme und Projekte der zweiten Säule des Barcelona-Prozesses, der interregionalen Zusammenarbeit, richten sich jeweils an mindestens zwei Partner der EU südlich des Mittelmeers. Die interregionale Kooperation soll die bilateralen euro-mediterranen Beziehungen begleiten und ergänzen. Das Ziel besteht insbesondere darin, einen Beitrag zur friedlichen Süd-Süd-Integration zu leisten, welche den südlichen Mittelmeerraum stabilisieren soll. Im Rahmen dieser Analyse können nur einige der zentralen Projekte behandelt werden. Eine sehr detaillierte und übersichtliche Darstellung, welche die wesentlichen Inhalte sämtlicher Projekte und deren Finanzvolumina enthält, bietet diesbezüglich etwa die Informationsbroschüre „Regional Co-operation: An Overview of Programmes and Projects“ der Kommission (vgl. European Commission 2008).

Die interregionalen Aktivitäten können entlang der Struktur der drei Körbe eingeordnet werden. Zu den zentralen Aktivitäten aus Korb 1, der politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, zählen z.B. *EuroMed Justice*, *EuroMed Police*, EuroMeSCo, die Unterstützung für den Nahostfriedensprozess und die *Malta Seminars for Diplomats* (European Commission 2008, 12ff.; Lannon/Martín 2009, 51ff.). *EuroMed Justice* zielt auf die Modernisierung der Rechtssysteme der Mittelmeerpartner ab. Durch den Aufbau von Kapazitäten soll ein Beitrag zur Förderung von *Good Governance* in der Region geleistet werden. Instrumente waren Trainings und Seminare zu Themen wie Terrorismus oder Wirtschaftskriminalität. Für die erste Programmperiode *EuroMed Justice I* von 2005 bis 2007 wurde ein Budget von 2 Mio. Euro aus MEDA-Mitteln zur Verfügung gestellt, dies wurde für *EuroMed Justice II* (2008 – 2011) leicht erhöht auf insgesamt 5 Mio. Euro. *EuroMed Police* dient zur Kooperation von Polizeibehörden in Form von Trainings, Informationsaustausch und Studienaufenthalten zur gemeinsamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Das Budget der zweiten Phase von 2007 bis 2010 betrug 5 Mio. Euro. An diesen beiden Projekten nahmen alle Drittstaaten teil. Ein gemeinsames Projekt aller beteiligten Staaten ist auch die 1996 etablierte *Euro-Mediterranean Study Commission* (EuroMeSCo). Hierbei handelt es sich um ein universitäres Netzwerk von über 70 außenpolitischen Forschungseinrichtungen zur wissenschaftlichen Analyse der euro-mediterranen Beziehungen. EuroMeSCo organisiert zu diesem Zweck akademische Konferenzen und Workshops und publiziert regelmäßig Analysen und Berichte, vorwiegend zu aktuellen politischen und sicherheitspolitischen Fragestellungen im Mittelmeerraum. Das Budget für 2005 bis 2009 umfasste 4,9 Mio. Euro. Thematisch unterschiedliche Projekte, an denen Israel, Jordanien und die palästinensischen Autonomiegebiete teilnahmen, wurden im

Rahmen des *Support for the Middle East Peace Process* der EMP durchgeführt. Diese zielten insbesondere auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen ab und sollten durch die Förderung der Kooperation in Bereichen wie Bildung, Medien oder Umwelt einen Beitrag zu Frieden im Nahen Osten leisten. 1998 bis 2007 wurden fast 140 Projekte mit einem, durch MEDA finanzierten, Gesamtbudget von rund 60 Mio. Euro. durchgeführt. Weiters wurden in Korb 1 auch die sog. *Malta Seminars for Diplomats* abgehalten. Mit diesen, zweimal jährlich auf Malta stattfindenden, Treffen auf diplomatischer Ebene wurde ein Diskussions- und Informationsforum über die EMP etabliert. 2004 bis 2008 wurden 0,94 Mio. Euro für diese Seminare aus MEDA-Mitteln bereitgestellt.

Die meisten und einige der umfangreichsten Aktivitäten der interregionalen Kooperation fanden bisher im Kontext der wirtschaftlichen und finanziellen Partnerschaft aus Korb 2 statt (European Commission 2008, 25ff.; Lannon/Martín 2009, 53f.). Die EU leistet u.a. finanzielle und technische Unterstützung für die Umsetzung des *Agadir Agreement* zwischen den vier EMP-Staaten Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien. Dieses Freihandelsabkommen wurde 2004 zwischen den genannten Staaten zur Intensivierung des Süd-Süd-Handels abgeschlossen und stellte einen wichtigen Schritt hinsichtlich der Realisierung einer euro-mediterranen Freihandelszone dar. Für die Maßnahmen zur Unterstützung, z.B. mittels Studien zur Finanzierung oder an potentielle InvestorInnen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit, wurden zwischen 2004 und 2008 ein Budget von insgesamt 4 Mio. Euro bereitgestellt. Das Projekt *Euro-Med Market*, an dem alle Partner beteiligt waren, diente zur Förderung des, für die Implementierung der EMEA notwendigen, Regelwerkes, um eine tiefere wirtschaftliche Kooperation zu erreichen. Es zielte auf Akteure der öffentlichen Verwaltungen und des Privatsektors ab und bot Trainings, Workshops, technische Hilfe und Studienaustauschprogramme zu Themen wie etwa Besteuerung, Eigentumsrechte, Wirtschaftsprüfung oder Buchhaltung an. Das Budget betrug 9,2 Mio. Euro für Aktivitäten im Zeitraum von 2002 bis 2008. Ein größeres umweltpolitisches Programm mit einem Gesamtbudget von 15 Mio. Euro für 1999 bis 2005 war das *Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme* (SMAP) zur Unterstützung der Bemühungen gegen Degradationsprozesse. SMAP stellte den Mittelmeerpartnern methodische und finanzielle Hilfe zur Verfügung, etwa für die Verbesserung von Umweltstandards in den nationalen Rechtsordnungen. MEDSTAT II ist ein Projekt für statistische Kooperation mit dem Ziel der Entwicklung der Kapazitäten der für Statistik zuständigen Behörden. Mit einem Budget von 30 Mio. Euro für 2006 bis 2009 handelte es sich um eines der bisher finanziell umfangreichsten Projekte der interregionalen Zusammenarbeit des Barcelona-Prozesses. Eine weitere Aktivität, die alle Partner umfasste, war die Entwicklung des *Forum Euroméditerranéen des Instituts Sciences Économiques* (FEMISE), eines Netzwerkes von

ökonomischen Forschungsinstituten mit über 70 involvierten Mitgliedern. Das Budget von FEMISE betrug 4,9 Mio. Euro von 2005 bis 2009 zur Finanzierung der jährlichen Konferenzen und der veröffentlichten Länderberichte und Analysen zu Fragen wie Armutsbekämpfung, wirtschaftliche Reformen, Freihandel und soziökonomischen Themen wie etwa Arbeit und Gesundheit. Als besondere Aktivität im Kontext der wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation kann auch die Unterstützung der, 2002 bei der EIB errichteten, *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership* (FEMIP), für welche seit 2007 jährlich ein Budget von 32 Mio. Euro zur Verfügung gestellt wird. FEMIP dient im Allgemeinen der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerstaaten mit dem Fokus auf die Unterstützung des Privatsektors und Schaffung von Anreizen für Investitionen.<sup>78</sup> Die Unterstützung für FEMIP dient zur Bereitstellung von Risikokapital und technischer Hilfe (vgl. European Commission 2008, 32).

Zahlreiche und teilweise relativ umfangreiche Projekte und Programme wurden auch in Korb 3 des Barcelona-Prozesses, der sozialen und kulturellen Partnerschaft, durchgeführt. Zu den wichtigsten Aktivitäten zählen TEMPUS, *Audiovisual & Media*, *Euromed Heritage*, die *Anna Lindh Foundation for the Dialogue between Cultures* und das *EuroMed Civil Forum* (European Commission 2008, 58ff.; Pace 2005). TEMPUS, kurz für *Trans-European Mobility Scheme for University Studies*, ist ein Kooperationsprogramm für höhere Bildung, in dessen Rahmen der Austausch zwischen AkademikerInnen auf beiden Seiten des Mittelmeeres gefördert werden soll, etwa durch die Ermöglichung von Studienaufenthalten. TEMPUS verfügte mit 94,5 Mio. Euro für 2003 bis 2007, d.h. rund 19 Mio. Euro jährlich, über ein vergleichsweise umfangreiches Budget. Das Programm *Audiovisual & Media* diente zur Weiterentwicklung von audiovisuellen Medien wie Radio, Fernsehen und Kino in Mittelmeerpartnerstaaten. Ein Fokus lag bisher auf der Förderung der Filmindustrie im südlichen Mittelmeerraum, hierbei wurden u.a. Filmfestivals veranstaltet, Projekte zum interprofessionellen Austausch durchgeführt und Trainings zu Vermarktung und Vertrieb oder technische Hilfe für Verwaltungen bei Fragen des Urheberrechts angeboten. Bei *Euromed Heritage* handelt es sich um ein großes Programm mit dem Ziel des Kulturaustausches über das Mittelmeer, welches zwischen 2002 und 2008 mit einem Budget von 40 Mio. Euro aus MEDA ausgestattet wurde. Ziele waren die Pflege und Vermarktung des gemeinsamen kulturellen Erbes im Mittelmeerraum. Es wurde ein Netzwerk von Museen, Kulturinstitutionen, Universitäten und NGO etabliert. Die Projekte unter *Euromed Heritage* befassten sich mit dem materiellen Erbe, z.B. archäologische Stätten oder Kunstgegenstände, und mit dem immateriellen Erbe wie Musik oder mündlichen Traditionen. Die *Anna Lindh Foundation* wurde 2002 bei der euromediterranen MinisterInnenkonferenz in

---

<sup>78</sup> vgl. <http://www.eib.org/projects/regions/med/?lang=de>

Valencia als Stiftung für die Intensivierung des Dialoges zwischen Kulturen und Zivilisationen gegründet. Der Sitz der Stiftung ist Alexandria, sie arbeitet im Wesentlichen als Netzwerk von nicht-staatlichen Akteuren südlich und nördlich des Mittelmeeres aus diversen Bereichen wie Kultur, Bildung, Wissenschaft, Umwelt oder Medien. Die Stiftung war die erste Institution der EMP, welche von allen Mitgliedern ko-finanziert wurde. 5 Mio. Euro wurden zwischen 2005 und 2008 aus MEDA bereitgestellt, das Gesamtbudget, zu dem alle Staaten einen Beitrag leisteten, betrug über 11 Mio. Euro. Die euromediterranen Treffen der AußenministerInnen wurden seit der Gründung der EMP 1995 jeweils von einem *EuroMed Civil Forum* begleitet, welches RepräsentantInnen zivilgesellschaftlicher Gruppierungen beider Seiten des Mittelmeeres eine Plattform bietet. Die Mittel für dieses Forum wurden jeweils von der aktuellen EU-Ratspräsidentschaft bestimmt. Den teilnehmenden Organisationen werden durch dieses Projekt die Möglichkeit, Vorschläge an die Regierungen einzubringen und ein Raum für gemeinsame Diskussion eingeräumt. Die Themen waren abhängig von der jeweiligen Zusammensetzung der TeilnehmerInnen und umfassten im Wesentlichen die zentralen gemeinsamen Herausforderungen im Mittelmeerraum (Pace 2005, 63).

Entsprechend des Aufbaues der Partnerschaft nach Körben ist eine Vielzahl von politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in die interregionale Säule des Barcelona-Prozesses integriert. Ein besonders wichtiger politischer Akteur war in der Regel die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft. Neben den administrativen und organisatorischen Aufgaben einer Ratspräsidentschaft bot diese – insbesondere für große Mitgliedsstaaten – die Möglichkeit, eigene Agenden anzuregen und durchzusetzen. Die euro-mediterranen Beziehungen wurden folglich v.a. durch die südlichen EU-Mitgliedsstaaten und besonders von Frankreich und Spanien vorangetrieben. Diese verfolgten durch die EMP auch das Ziel, die relativen Vorteile bestimmter europäischer Staaten, v.a. Deutschlands, aus der EU-Osterweiterung auszugleichen. Die wichtigsten Beschlüsse im Rahmen des Barcelona-Prozesses kamen deshalb bisher „with strong backing from the southern EU member states, eager to counterbalance the preoccupation of certain of their partners with Eastern Europe“ (Alecu de Flers/Regelsberger 2005, 330) zustande. In der Struktur der interregionalen Kooperation spielten auf politischer Ebene die jährlichen Konferenzen der AußenministerInnen eine wesentliche Rolle, deren Abschlussdokumente allgemeine Ziele und Leitlinien für die EMP enthalten. Vereinzelt fanden auch Treffen bestimmter RessortministerInnen statt, v.a. in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen. Als weitere Foren des Dialogs wurden eine parlamentarische Versammlung und Treffen von „senior officials“ eingerichtet (Alecu de Flers/Regelsberger 2005, 328). Die *Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly* (EMPA), welche 2003 gegründet wurde und 2004 erstmals zusammentrat, ist ein



beratendes Organ, welches ein- bis zweimal jährlich tagt.<sup>79</sup> Die EMPA setzt sich aus 260 Mitgliedern zusammen. Davon kommen jeweils 130 aus der EU (81 aus den nationalen Parlamenten, 49 aus dem EP) und aus den nationalen Parlamenten der Mittelmeerpartner. Auf den Treffen der „senior officials“ zur Beratung und Vorbereitung der ministeriellen Konferenzen waren Diplomaten und Experten der verschiedenen Staaten vertreten. Die Kommission spielte, als Verwalterin von MEDA, eine wichtige Rolle bei der Durchführung der verschiedenen interregionalen Projekte und Programme und ist für die Ausarbeitung von regionalen Strategiepapieren und Länderberichten zuständig.

Insgesamt spiegelt sich in den euro-mediterranen Beziehungen im Rahmen des Barcelona-Prozesses die Konzeption der EU als *civilian power* in den internationalen Beziehungen wider. Die EU versucht dabei im Wesentlichen, die Staaten der südlichen Mittelmeerregion durch positive Anreize, aber ohne Zwang zu politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen entlang der eigenen Normen und Werte – z.B. Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – zu bewegen. Der Barcelona-Prozess trägt viele Züge des europäischen Integrationsprozesses. Wie dargestellt lag der Schwerpunkt in beiden Säulen, d.h. der bilateralen und der interregionalen Kooperation, auf der wirtschaftlichen Integration zwischen der EU und der südlichen Mittelmeerregion sowie unter den Mittelmeerpartnern. Dadurch sollten Vorteile für alle geschaffen werden, auf welche kein Staat mehr verzichten wollen würde. Es bestand seitens der EU die Hoffnung, dass sich die Integration auf immer mehrere Bereiche ausdehnen würde. Dieser Prozess sollte zu einer engeren politischen Integration führen, welche in der Folge zu Frieden und Stabilität in der südlichen Mittelmeerregion beitragen sollte. Dies spiegelt einen funktionalistischen Ansatz wider. Angeleitet von diesem, in der EU für lange Zeit als erfolgreich angesehenen, Modell der Integration besteht die, in der *Barcelona Declaration* formulierte, Grundidee des Barcelona-Prozesses darin, den Mittelmeerraum in einen Raum des Friedens, der Stabilität und des Wohlstandes zu transformieren. Die eingesetzten Instrumente wie wirtschaftliche Zusammenarbeit, EZA und politischer, multilateraler unter interkultureller Dialog sind dabei ausschließlich zivile. Die „zivile Identität“ der EU kommt zumindest in der Intention und Konzeption des Barcelona-Prozesses deutlich zu Ausdruck. Der folgende Abschnitt beleuchtet nun die Effektivität dieser Politik der EU zur Integration der südlichen Mittelmeerregion.

### **5.1.2 Effektivität und Probleme des Barcelona-Prozesses: eine Bilanz**

2008 wurde die EMP durch die Gründung der UMed reformiert.<sup>80</sup> Damit wurde auch eine

---

<sup>79</sup> vgl. [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly/default_en.htm)

<sup>80</sup> siehe dazu 5.1.3

intensivere Debatte über die bisherigen Ergebnisse des Barcelona-Prozesses eingeleitet, die zu einer Zunahme entsprechender Beiträge von BeobachterInnen der euro-mediterranen Beziehungen geführt hat (vgl. z.B. Schwarzer/Werenfels 2008, Zorob 2008, Jünemann 2009, Kausch/Youngs 2009). Zuvor hatte bereits 2005 das zehnjährige Bestehen der EMP Anlass zu evaluierenden Rückblicken gegeben (vgl. u.a. Asseburg 2005, Fernández/Youngs 2005, Jünemann 2005, Youngs 2005). Der allgemeine Tenor in diesen Publikationen weist dabei jeweils bestenfalls auf bescheidene bisherige Ergebnisse des Barcelona-Prozesses hin, welcher teilweise auch als weitgehend gescheitert betrachtet wird (Asseburg 2005, Jünemann 2005, Schwarzer/Werenfels 2008, Kausch/Youngs 2009). Im Folgenden wird versucht, eine Bilanz des Barcelona-Prozesses bis zu seiner jüngsten Reform 2008 zu ziehen, indem seine Effektivität und Probleme näher beleuchtet werden.

Zunächst können drei strukturelle Probleme in der praktischen Umsetzung des Barcelona-Prozesses identifiziert werden. Erstens wies die EMP, trotz der Betonung eines partnerschaftlichen Ansatzes im Sinne einer „co-ownership“ gleichwertiger Partner, von Beginn an grundlegende Asymmetrien auf (Asseburg 2005, 6). Die EU hat eine wesentliche höhere Wirtschaftskraft, als die meisten der südlichen Mittelmeerpartner. Der Barcelona-Prozess wurde folglich finanziell von der EU dominiert. Wie bereits erwähnt waren Beiträge der Partner meist auf symbolische Summen beschränkt, weshalb die EMP strukturell eine Geber-Nehmer-Beziehung darstellte. Der eng verflochtenen und über supranationale Institutionen verfügenden EU standen Staaten gegenüber, die untereinander kaum verbunden sind und keine allen gemeinsamen Institutionen haben. Die arabischen Staaten der EMP sind in der Arabischen Liga und zum Teil in der AMU organisiert, allerdings handelt es sich hierbei um lose Staatenverbände. Diese, im Gegensatz zur europäischen Integration relativ schwach entwickelte Süd-Süd-Integration ist ein weiterer Grund, weshalb von einer asymmetrischen Partnerschaft gesprochen werden kann. Nach der Erweiterung der EU 2004 ergab sich auch bei der Anzahl der Mitglieder ein deutliches Übergewicht der europäischen Staaten. Ein mangelndes Gleichgewicht war zudem innerhalb der Institutionen der EMP zu erkennen. Anstelle einer Ko-Präsidentschaft wurde diese leitende Funktion jeweils von der EU-Ratspräsidentschaft ausgeübt (Asseburg 2005, 6). Die EMP war somit einseitig, da das *Agenda-setting* im Wesentlichen von der EU ausging. Die Kommission spielte innerhalb der EMP eine zentrale Rolle, da ihr die Verhandlung der EMAA, sowie die Verwaltung und der Einsatz der Mittel aus MEDA oblagen. Insgesamt wurde der Barcelona-Prozess in finanzieller und institutioneller Hinsicht von der EU dominiert, womit auch Misstrauen der südlichen Partner einherging. Die Folge der Asymmetrie war, dass den südlichen Mittelmeerpartnern in Entscheidungsprozessen im Wesentlichen nur Zustimmung oder Ablehnung blieb (Khalatbari 2004, 82).

Zweitens war der Barcelona-Prozess durch Interessengegensätze auf verschiedenen Ebenen gekennzeichnet. Die EU und die südlichen Mittelmeerpartner hatten unterschiedliche Interessen in Bezug auf die EMP. Die EU verfolgte das allgemeine Ziel, im Süden und Südosten von einer stabilen Nachbarschaft umgeben zu sein und hatte daher ein Interesse an politischer Transformation bzw. Demokratisierung, wirtschaftlicher Liberalisierung, Verringerung der Migration, Terrorismusbekämpfung und Umweltfragen. Die südlichen Mittelmeerpartner verbanden mit der EMP in erster Linie wirtschaftliche Interessen und erwarteten sich v.a. eine Intensivierung des Handels mit der EU und Mittel für Modernisierungsmaßnahmen. Der Aufoktroierung politischer Reformen durch Vorgaben der EU standen die arabischen Partner tendenziell ablehnend gegenüber (Asseburg 2005, 7). Werte wie Rechtsstaatlichkeit, demokratische Institutionen oder die Achtung der Menschenrechte werden von der EU als Grundprinzipien angesehen und sollten daher durch die interregionale Kooperation in den südlichen Mittelmeerraum gleichsam „exportiert“ werden (Alecú de Flers/Regelsberger 2005, 319). V.a. von politischen Akteuren in jenen Staaten der Region, welche in der Vergangenheit Erfahrung mit dem europäischen Kolonialismus gemacht haben, wurden diese Werte oft als europäische Vorstellungen von Staat und Gesellschaft und deren Export daher misstrauisch oder ablehnend betrachtet. Innerhalb der südlichen Mittelmeerregion erwiesen sich Konflikte und Spannungen als Hemmnis für die interregionale Zusammenarbeit im Kontext des Barcelona-Prozesses. Interessengegensätze gab es zudem auch innerhalb der EU. Der Barcelona-Prozess wurde im Kontext der GASP initiiert, welche zu Zeitpunkt der Etablierung selbst erst seit drei Jahren existierte und somit noch nicht konsolidiert war. Der häufige Hinweis auf die mangelnde Kohärenz der EU in ihrer Außenpolitik in Folge des uneinheitlichen Auftretens trifft auch auf die EMP zu. EU-Institutionen vertraten etwa nicht immer einheitliche Positionen. So betonte etwa das EP häufig die Bedeutung von Demokratieförderung und Menschenrechten, während der Rat den Schwerpunkt oft auf die Realisierung der euro-mediterranen Freihandelszone und Agenden des Bereiches Justiz und Inneres legte (Asseburg 2005, 7). Zudem gab es unter den Mitgliedstaaten unterschiedliche Interessenslagen in Bezug auf den südlichen Mittelmeerraum. Hier ist v.a. die, auf Grund der ehemaligen französischen Kolonien und der Frankophonie, besondere historische und kulturelle Stellung Frankreichs in der Region zu nennen. Frankreich hat mit bestimmten Staaten enge bilaterale und wirtschaftliche Beziehungen und wollte sich stets Raum für eine eigenständige Mittelmeerpolitik gemäß der eigenen Interessen (z.B. Energiesicherheit, politische Stabilität) bewahren. Für den Barcelona-Prozess stellte sich nach Dorothee Schmid (2005, 100ff.) daher die Frage, welche Konsequenzen sich aus dem „french exceptionalism“ ergeben: einerseits hat Frankreich, abgeleitet vom Führungsanspruch in der EU-Mittelmeerpolitik, eine aktive Rolle in der EMP gespielt, andererseits rückte diese auch oft gegenüber den eigenen

Interessen in den Hintergrund, wenn Spannungen mit diesen auftraten, etwa in Form von Bedenken über die Stabilität der bilateralen Beziehungen bei Forderungen der EU nach demokratischen Reformen.

Drittens waren die finanziellen Mittel, die durch MEDA zur Verfügung gestellt wurden, relativ gering. 2000 bis 2006 betrug das Gesamtbudget von MEDA 5,35 Mrd. Euro, welches für die bilaterale und interregionale Zusammenarbeit mit elf Mittelmeerpartnern verwendet wurde.<sup>81</sup> Im gleichen Zeitraum wurden für zehn mittel- und osteuropäische Staaten 21,84 Mrd. Euro bereitgestellt (Montanari 2007, 1020f.).<sup>82</sup> Wenngleich der Anspruch hinsichtlich dieser Staatengruppe ein anderer war, da es um eine Vollmitgliedschaft in der EU ging, war das MEDA-Budget vergleichsweise moderat. V.a. für die Förderung von Demokratie, Grundfreiheiten und Menschenrechten waren, wie bereits ausgeführt, in Relation zu Maßnahmen wie technischer Hilfe für Handelsliberalisierungen nur wenige Mittel vorgesehen. Generell rückten mit den Erweiterungen 2004 und 2007 die mittel- und osteuropäischen Staaten in den Fokus der EU-Politik gegenüber ihrer Nachbarschaft. Nach ihrer Erweiterung war die EU zudem besonders stark mit der internen Entwicklung beschäftigt, da sich die Frage stellte, wie eine Union mit nun 25 bzw. 27 Mitgliedstaaten reformiert werden könne. Das Scheitern des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ und der beschwerliche Prozess bis zum Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon sind ein Beleg für diese Konzentration nach innen. Die Aufmerksamkeit für den südlichen Mittelmeerraum ist durch den Erweiterungsprozess und die notwendigen, aber schwierig durchzuführenden, internen Reformen in den Hintergrund getreten.

Ein weiteres wesentliches Problem für die Effektivität der interregionalen Kooperation im Rahmen des Barcelona-Prozesses war bereits in der Zusammensetzung der Mitglieder enthalten, da sowohl arabische Staaten und die palästinensische Autonomiebehörde, als auch Israel integriert wurden. Somit wurde schon mit der Gründung der EMP Potential zur Blockade durch den arabisch-israelischen Konflikt angelegt. Mit der Etablierung des Barcelona-Prozesses und der Formulierung sehr ambitionierter Ziele in der *Barcelona Declaration* wurde insofern ein „window of opportunity“ genutzt, da sich in den Jahren davor mit der Konferenz von Madrid 1991 und der Initiierung des Friedensprozesses von Oslo eine viel versprechende Phase der Entspannung im Nahen Osten abgezeichnet hatte, welche zu einer substanziellen Befriedung führen sollte. Wenngleich der Barcelona-Prozess nicht primär zur Konfliktlösung konzipiert war, so waren mit der interregionalen Integration doch

---

<sup>81</sup> Die elf Mittelmeerpartner, die von den Mitteln aus MEDA 2000 bis 2006 profitierten, waren Algerien, Ägypten, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, die palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien, Türkei und Zypern.

<sup>82</sup> Gemeint sind Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

Hoffnungen auf positive Auswirkungen auf den Friedensprozess verbunden. Bereits die Gründung der EMP wurde von BeobachterInnen auf Grund des symbolischen Wertes als positiver Effekt eingeschätzt, da erstmals ein permanentes, multilaterales Forum geschaffen wurde, in welchem sich arabische Staaten, die palästinensische Autonomiebehörde und Israel regelmäßig trafen und formell gleichwertige Partner waren (Harders 2005, 19; Pace 2005, 64). In der Folge hat der arabisch-israelische Konflikt die interregionale Zusammenarbeit jedoch stark blockiert. Nach dem Scheitern des Friedensprozesses von Oslo und dem Ausbruch der „Zweiten Intifada“ im Herbst 2000 wurde der Barcelona-Prozess de facto lahm gelegt. Gemeinsame Konferenzen wurden von arabischen Staaten immer wieder boykottiert. 1999 wurde z.B. mit der euro-mediterranen Charta für Frieden und Sicherheit ein wichtiges interregionales Projekt zunächst blockiert und konnte schließlich nicht realisiert werden (Asseburg 2005, 2; Tanner 2005, 73). Auch in den letzten Jahren hat der Konflikt den Fortschritt des Barcelona-Prozesses hinsichtlich der interregionalen Integration beeinträchtigt, etwa im Sommer 2006 durch die Kämpfe zwischen Israel und der Hisbollah im Rahmen des „Zweiten Libanonkrieges“.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme war die Effektivität des Barcelona-Prozesses in allen drei Körben relativ beschränkt. V.a. im politischen und sicherheitspolitischen Bereich aus Korb 1 waren die Ergebnisse nicht zufrieden stellend. Im Rahmen der politischen Kooperation sollte es zu einer Transformation der politischen Systeme in den südlichen Mittelmeerstaaten in Sinne einer Demokratisierung kommen, welche insbesondere als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung erwartet wurde. Tatsächlich sind seit der Etablierung der EMP insgesamt nur wenige politische Reformen durchgeführt worden. Über die geringe Wirksamkeit des Barcelona-Prozesses hinsichtlich der demokratischen Entwicklung besteht unter BeobachterInnen weitgehend Konsens. Eberhard Kienle (2005, 24) hat etwa darauf hingewiesen, dass „[t]he expected causal link between economic and political liberalisation, such a central element of the Barcelona Process philosophy, has not materialised in practice“. Für Isabelle Werenfels (2009, 27) war die Demokratieförderung in der südlichen Mittelmeerregion bisher „[m]ehr Fiktion als Realität“. Stefania Panebianco und Rosa Rossi (2004, 14f.) haben in einer Analyse empirischer Daten gezeigt, dass in den arabischen Staaten wenige Fortschritte hinsichtlich des, von der EU intendierten, Exports demokratischer Normen und Werte gab und folglich nach wie vor kein Übergang zu einer repräsentativen Demokratie, Probleme bei der Einhaltung von Menschenrechten und regionale Konflikte zu verzeichnen sind.

Tatsächlich weisen verschiedene Messungen von Indikatoren für die Demokratiequalität in den südlichen Mittelmeerstaaten auf ein relativ niedriges Niveau hin. Tabelle 6 zeigt die

Entwicklung von politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten in Mittelmeerdriftstaaten von 1996 bis 2008 nach der Bewertung der US-amerikanischen Organisation *Freedom House*. Die Messung zu politischen Rechten (R) umfasst dabei einen freien und fairen Wahlprozess, politischen Pluralismus und Partizipation (z.B. Existenz einer Opposition, Wahlrecht für Minderheiten) und die Funktionsfähigkeit der Regierung (z.B. Korruption, Transparenz, Verantwortlichkeit). Die Werte zu bürgerlichen Freiheiten (F) setzen sich aus Meinungs-, Religions-, Versammlungsfreiheit, Freiheit von Wissenschaft, Bildung, politischen Parteien und Gewerkschaften, Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz, Gleichbehandlung, Gleichstellung von Mann und Frau, Schutz vor Polizeigewalt oder Folter und individuelle Rechte wie z.B. das Recht auf Eigentum oder Schutz vor Ausbeutung zusammen. Die Bewertungsskala reicht von 1 („frei“) bis 7 („unfrei“). Bei Werten zwischen 3,0 und 5,0 gilt der Staat als „teilweise frei“, ab 5,5 als „unfrei“. Es lässt sich feststellen, dass es in den meisten Staaten seit 1996 kaum wesentliche Veränderungen der gemessenen Werte gab. Mit Ausnahme von Israel können alle Staaten den Kategorien „unfrei“ oder bestenfalls „teilweise frei“ zuordnet werden.

**Tabelle 6: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Mittelmeerdriftstaaten nach *Freedom House* (1996 – 2008)**

	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		
	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	R	F	
ALG	6	6	6	6	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	
EGY	6	6	6	6	6	6	6	5	6	5	6	6	6	6	6	6	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	
ISR	1	3	1	3	1	3	1	2	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	2	1	2	1	2	1	2	
JOR	4	4	4	4	4	5	4	4	4	4	5	5	6	5	5	5	5	4	5	4	5	4	5	4	5	5	
LIB	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	5	4	5	4	5	4	5	4	
LBA	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
MAR	5	5	5	5	5	4	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	5	4	5	4	5	4	
SYR	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	6	7	6	7	6	
TUN	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	6	5	7	5	7

Quelle: *Freedom House*<sup>83</sup>, R = politische Rechte, F = bürgerliche Freiheiten, Ländercodes nach offizieller dreistelliger Abkürzung des Internationalen Olympischen Komitees; eigene Darstellung

Die Messbarkeit von Demokratie ist generell oft mit Problemen behaftet, insbesondere hinsichtlich der Frage nach einem, für den internationalen Vergleich angemessenen, Maßstab und der Unabhängigkeit der Studie. Im Falle der Methode von *Freedom House* ist etwa die starke Orientierung am US-amerikanischen Modell der liberalen Demokratie ohne die notwendige Berücksichtigung des jeweiligen historischen und kulturellen Kontexts problematisch. Da *Freedom House* zu rund 60 Prozent von der US-amerikanischen Regierung finanziert wird, kann die Unabhängigkeit der Organisation kritisch betrachtet werden. EuroMeSCo (2006, 40) hat daher etwa darauf hingewiesen, dass *Freedom House*

<sup>83</sup> vgl. [http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW\\_AllScores\\_Countries.xls](http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_AllScores_Countries.xls)

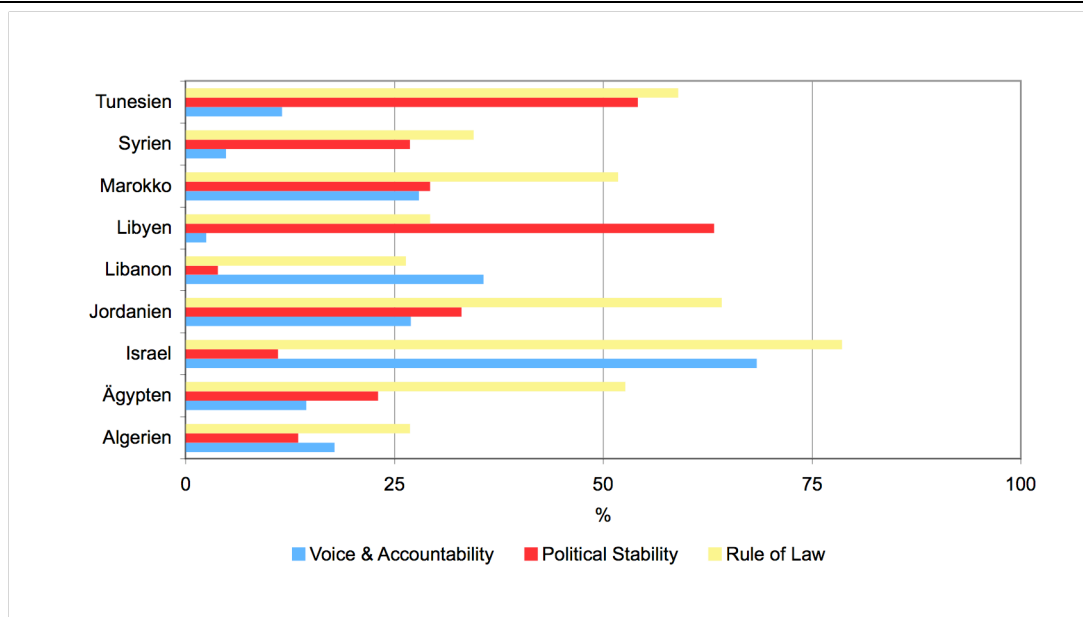
nicht als einzige Quelle verwendet werden sollte. Wie EuroMeSCo (2006, 34; 41) anhand einer detaillierten Analyse verschiedener Bewertungsmöglichkeiten von Demokratie und Menschenrechten im südlichen Mittelmeerraum gezeigt hat, spiegeln sich geringe Fortschritte in diesen Bereichen aber auch in anderen Messungen deutlich wider, z.B. im „Cingranelli–Richards Human Rights Dataset“ oder im „Bertelsmann Transformation Index“.

Defizite in der Region lassen sich auch anhand der *Worldwide Governance Indicators* (WGI) der Weltbank deutlich erkennen. Graphik 3 stellt die aktuellsten verfügbaren Werte ausgewählter Indikatoren nach WGI für die Mittelmeerpartner dar. Der Indikator „Voice & Accountability“ misst die Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit und die Partizipation durch Wahlen, „Political Stability“ die Wahrscheinlichkeit, mit der die Regierung durch nicht verfassungskonforme oder gewaltsame Mittel destabilisiert oder gestürzt wird und „Rule of Law“ das Vertrauen in das Rechtssystem, insbesondere hinsichtlich Vertragseinhaltung, Polizei und Gerichte, und die Wahrscheinlichkeit von Verbrechen oder Gewalt.<sup>84</sup> Es handelt sich um, aus verschiedenen Quellen aggregierte und gewichtete Indikatoren. Die Angabe der Werte in Prozent vereinfacht den internationalen Vergleich. Konsolidierte Demokratien, wie etwa in den meisten Mitgliedstaaten der EU, erreichen in der Regel bei sämtlichen Indikatoren hundert Prozent. Mit Ausnahme von Israel liegen die Werte bei „Voice & Accountability“ vieler Staaten der südlichen Mittelmeerregion unter 25 Prozent oder knapp darüber. Dies ist ein Indiz für den vergleichsweise niedrigen Entwicklungsgrad der Demokratie in den politischen Systemen dieser Staaten. Auch hinsichtlich des Indikators „Political Stability“ liegen die Werte der meisten Staaten deutlich unter 50 Prozent. Die höchsten Werte weisen die Staaten im Allgemeinen beim Indikator „Rule of Law“ auf.

---

<sup>84</sup> vgl. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/faq.htm#2>

**Graphik 3: Ausgewählte Governance-Indikatoren in Mittelmeertrittstaaten 2008 (nach WGI der Weltbank)**



Quelle: WGI der Weltbank<sup>85</sup>; eigene Darstellung

Die geringen Fortschritte in diesen Bereichen seit der Etablierung des EMP lassen sich im Einzelnen etwa am Beispiel der Entwicklung der politischen Systeme im Maghreb belegen. In Marokko, welches in finanzieller Hinsicht in absoluten Werten deutlich am meisten vom Barcelona-Prozess profitiert hat, ist es teilweise zu einer ökonomischen Liberalisierung gekommen, aber zu relativ wenigen politischen Reformen (Kienle 2005, 25). Der König hat in Marokko weiterhin eine dominante Stellung, basierend auf weit reichenden Kompetenzen, wie z.B. der Ernennung und Entlassung des Premierministers/der Premierministerin und bestimmter MinisterInnen, der Ernennung von RichterInnen des Obersten Gerichtshofs oder der Möglichkeit, per Dekret zu regieren. Zudem unterliegen die Meinungs- und Pressefreiheit nach wie vor Einschränkungen und die Menschenrechtssituation wird immer wieder kritisch betrachtet, wobei sich auch die EU selbst zumindest in ihrer Rhetorik besorgt zeigt (Kienle 2005, 26; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004a, 8ff.; Commission Européenne 2010, 4f.). Politische Freiheiten sind auch in Tunesien limitiert. Das politische System ist durch die starke Rolle des Staatspräsidenten Zine el-Abidine Ben Ali gekennzeichnet, der seit 1987 im Amt ist und 2009 mit 89 Prozent der abgegebenen Stimmen bis 2014 wiedergewählt wurde. Gesetzesinitiativen obliegen in Tunesien v.a. dem Staatspräsidenten. In ähnlicher Weise hat auch der Staatspräsident in Algerien eine machtvolle Stellung. Seit 1999 hat Abd al-Aziz Bouteflika das Amt inne, 2009 wurde er für weitere fünf Jahre mit 90 Prozent der abgegebenen Stimmen im Amt bestätigt. In Algerien

<sup>85</sup> vgl. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp)



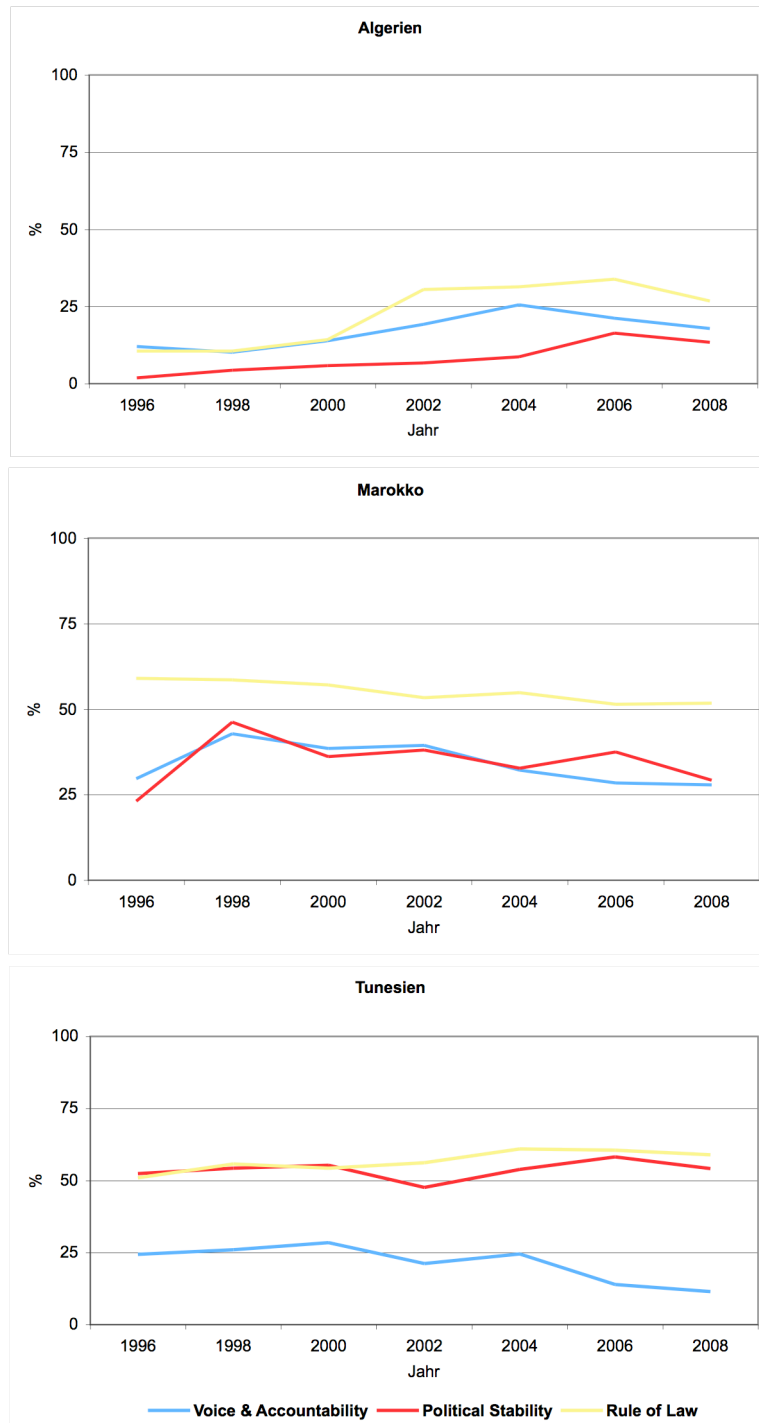
gibt es etwa Bedenken bezüglich der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit und der weit verbreiteten Korruption (Commission of the European Communities 2006c, 5f.). Die politischen Systeme des Maghrebs sind heute im Wesentlichen relativ wenig demokratisch. Sie sind durch eine dominante politische Elite mit langen Regierungszeiten, personalisierte Machtstrukturen und eine schwache Opposition gekennzeichnet. Ulla Holm (2008, 8) spricht daher auch von „liberalised autocracy“, da es etwa politischen Pluralismus, Partizipation durch Wahlen und Ansätze von Pressefreiheit zwar formell gibt, aber unter kontrollierten Bedingungen, während in ökonomischen Hinsicht die Öffnung und Modernisierung versucht wird.

Graphik 4 stellt die Entwicklung ausgewählter WGI-Indikatoren für die Maghreb-Staaten Algerien, Marokko und Tunesien zwischen 1996 bis 2008 dar. Der im Allgemeinen flache Verlauf der Kurven ist ein Indiz für die geringen Ergebnisse in jenen Bereichen, die in Korb 1 der *Barcelona Declaration* verankert wurden. In Algerien gibt es demnach bei allen Indikatoren bis 2006 einen Aufwärtstrend, der sich bis 2008 wieder abgeschwächt hat. Insgesamt blieben die Werte seit 1996 auf relativ niedrigem Niveau. Die Werte für Rechtsstaatlichkeit sind in Marokko und Tunesien vergleichsweise hoch, allerdings blieben sie nach WGI seit 1996 im Wesentlichen unverändert. Die hohe politische Stabilität bei gleichzeitig abnehmender Tendenz des Indikators „Voice & Accountability“ in Tunesien kann als Konsolidierung eines politischen Systems mit autoritären Zügen interpretiert werden. Die Entwicklung des Indikators „Voice & Accountability“ zeigt auch für Marokko seit 2002 einen leicht abnehmenden Trend.

Die Frage, wie mit dem politischen Islam in der südlichen Mittelmeerregion umgegangen werden soll, stellte ein weiteres Problem für die Effektivität der politischen Kooperation des Barcelona-Prozesses dar, da es seitens der EU Vorbehalte gegenüber der Integration entsprechender Bewegungen gab. Dies hängt mit der potentiellen Verbindung mit dem Terrorismus (z.B. im Falle der Muslimbruderschaft in Ägypten), bestimmten, mit den vertretenen Werten unvereinbaren, Positionen etwa bei Frauen oder Minderheiten und der Bedenken vor einer Beeinträchtigung der bilateralen Beziehungen mit den nationalen Regierungen bei Kontakten mit diesen Akteuren zusammen (Kausch/Youngs 2009, 968f.). Allerdings sind Bewegungen des politischen Islam in manchen Staaten, z.B. Algerien, Ägypten und Marokko, bedeutende soziale und politische Akteure, weshalb eine vollständige Ausgrenzung die Effektivität behindern könnte. Kristina Kausch und Richard Youngs (2009, 968) argumentieren sogar, dass es dadurch, entgegen der eigentlichen Intention, zu einer weiteren Radikalisierung dieser Bewegungen kommen könnte. Manche AutorInnen plädieren folglich für stärkere Kontakte mit gemäßigten Akteuren, um die politische Kooperation

effektiver zu gestalten (Schwarzer/Werenfels 2008, 3f.; Kausch/Youngs 2009, 968). Grundvoraussetzung sollte hierbei jedoch ein klares Bekenntnis zu Demokratie und gegen Terrorismus sein.

**Graphik 4: Entwicklung ausgewählter Governance-Indikatoren im Maghreb zwischen 1996 und 2008 (nach WGI der Weltbank)**



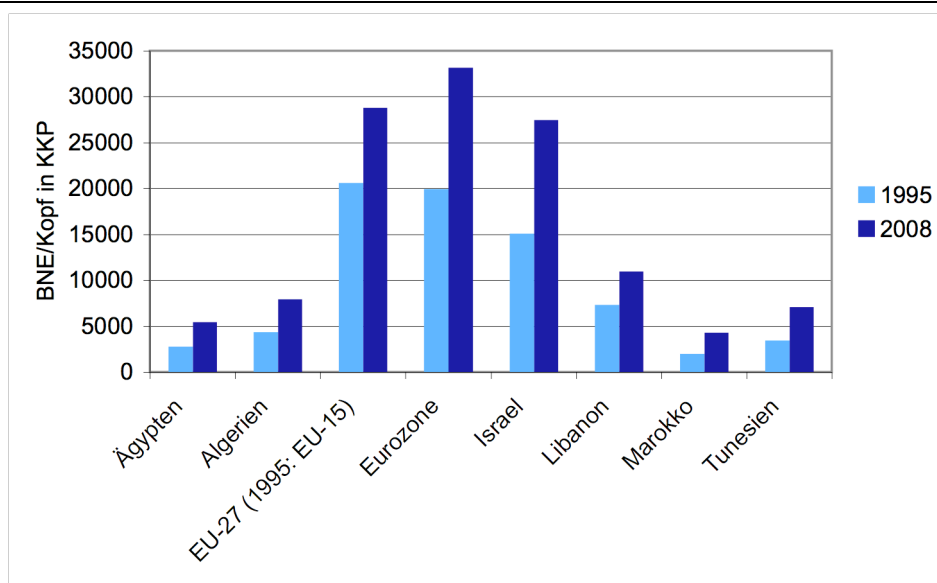
Quelle: WGI der Weltbank<sup>86</sup>; eigene Darstellung

<sup>86</sup> vgl. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

Insgesamt kann die Effektivität der politischen Kooperation in Korb 1 des Barcelona-Prozesses als nicht zufrieden stellend eingeschätzt werden. Bei einer solchen Beurteilung soll jedoch erstens nicht außer Acht gelassen werden, dass die direkte Kausalität zwischen sektoralen Entwicklungen und der EMP auf Grund von vielen (internationalen) Akteuren in der Region und der Tatsache, dass Reformen auch aus eigenen Antrieb, d.h. aus innenpolitischer Motivation, eingeleitet werden können, fraglich ist (Werenfels 2009, 28). Zweitens müssen die generellen Schwierigkeiten bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten beachtet werden. Es stellt sich die Frage, wie und mit welchen Erfolgsaussichten die Entwicklung dieser voraussetzungsvollen Aspekte von außen angeregt werden kann. Gemessen an den ambitionierten Zielen der *Barcelona Declaration*, welche in der Folge immer wieder rhetorisch bekräftigt wurden, wurden die Hoffnungen der EU auf demokratische Fortschritte durch die EMP weitgehend enttäuscht. Diese Einschätzung gilt auch für die euro-mediterrane Sicherheitspartnerschaft, den zweiten Kooperationsbereich aus Korb 1. Wie Fulvio Attinà und Stefania Panebianco (2006, 16f.) in Anwendung einer konstruktivistischen Perspektive gezeigt haben, wurde die sicherheitspolitische Zusammenarbeit insbesondere auf Grund von divergierenden „security cultures“ blockiert, d.h. es gibt unterschiedliche, sozial konstruierte Ideen, Normen und Werte, welche dem sicherheitspolitischen Handeln der Akteure zu Grunde liegen. Während sich im Rahmen der GASP eine multidimensionale „‘comprehensive security’ culture“ entwickelt hat, kann in der Mittelmeerregion ein „national security concept“ identifiziert werden (Attinà/Panebianco 2006, 17). In der Praxis äußert sich dies darin, dass Sicherheit für die EU und die meisten Mittelmeerpartner etwas substantiell Anderes bedeutet. Während für die EU Sicherheit Aspekte wie Terrorismus, organisierte Kriminalität oder irreguläre Migration umfasst, verbinden die Mittelmeerpartner diese Frage insbesondere mit dem arabisch-israelischen Konflikt. Deshalb kam es bei der konkreten Implementierung des Sicherheitskonzepts der *Barcelona Declaration*, welches deutlich vom Konzept der *comprehensive security* angeleitet ist, zu Schwierigkeiten. Solange es den Nahostkonflikt gibt sind z.B. keine Verhandlungen über das, in der *Barcelona Declaration* enthaltene, Ziel einer nuklearwaffenfreien Zone im südlichen Mittelmeerraum zu erwarten (Jünemann 2009, 8). Auch die Kommission hält im aktuellen regionalen Strategiepapier fest: „Die geringsten Fortschritte im Rahmen des Barcelona-Prozesses sind bisher im politischen und sicherheitspolitischen Bereich zu verzeichnen, was hauptsächlich auf die anhaltenden Spannungen und den Konflikt in der Mittelmeerregion zurückzuführen ist“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b, 30). Die Terroranschläge von New York und Washington D.C., Madrid und London, sowie die Beteiligung einzelner EU-Mitgliedstaaten an der Intervention im Irak haben die Beziehungen mit den arabischen Staaten der Region auf beiden Seiten noch weiter belastet.

Wie ausgeführt lag der Schwerpunkt der Bemühungen auf Korb 2, der wirtschaftlichen Dimension. Eine nähere Betrachtung verschiedener Indikatoren legt allerdings nahe, dass die Auswirkungen des Barcelona-Prozesses auch in dieser Hinsicht hinter den Erwartungen zurück blieben. Die *Barcelona Declaration* hatte die Entwicklung eines Raumes des geteilten Wohlstandes und somit die Verringerung der starken Nord-Süd-Disparitäten für notwendig erklärt. Ein Vergleich des Bruttonationaleinkommens (BNE) pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKP) zwischen der EU und ausgewählten Staaten der südlichen Mittelmeerregion für 1995, dem Jahr der Gründung der EMP, und 2008 zeigt, dass sich die starken Unterschiede bei in diesem Wohlstandsindikator nicht verringert haben (Graphik 5). Mit Ausnahme von Israel lagen alle Partnerstaaten sowohl 1995, als auch 2008 weit unter dem Durchschnitt der EU-27 und der Eurozone. Durchschnittlich wiesen die südlichen Mittelmeerpartner zwar in den vergangenen Jahren ein stärkeres Wirtschaftswachstum als die EU auf, allerdings wuchs die Bevölkerung gleichzeitig mit ca. zwei Prozent pro Jahr relativ stark, was eine Zunahme der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter und eine weiterhin hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Jugendlichen, zur Folge hat (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b, 10; Eurostat 2009, 24). So lag die offizielle Jugendarbeitslosigkeit nach Eurostat (2009, 90) im Jahr 2007 z.B. in Algerien bei 24,3 Prozent (bei Frauen bei 31,4 Prozent), in Ägypten bei 24,8 Prozent bzw. bei Frauen sogar bei 47,9 Prozent und in Tunesien gesamt bei 31,4 Prozent.<sup>87</sup> An der hohen Arbeitslosigkeit in den meisten Staaten hat sich seit der Etablierung der EMP im Wesentlichen nichts geändert.

**Graphik 5: BNE/Kopf in KKP in ausgewählten Staaten und Staatengruppen 1995 und 2008**

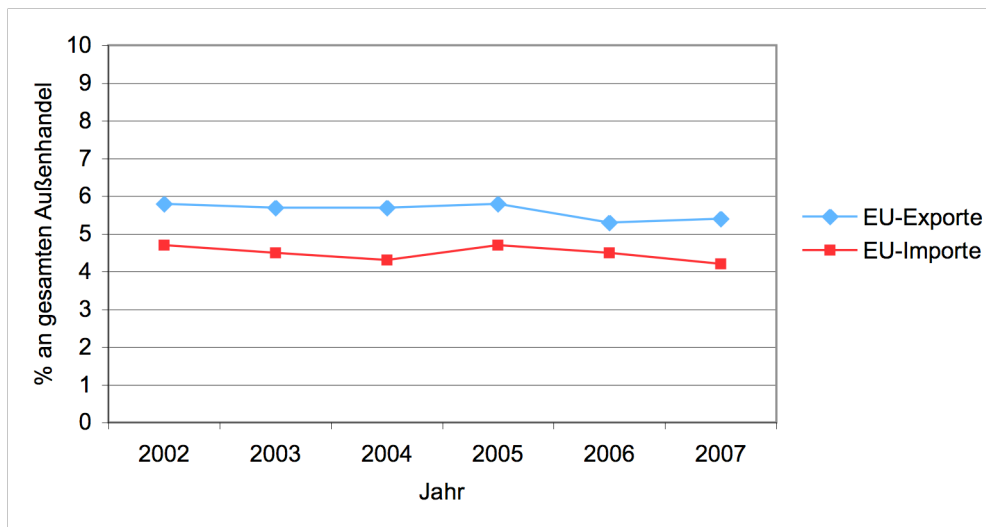


Quelle: World Bank<sup>88</sup>; eigene Darstellung

<sup>87</sup> Jugendarbeitslosigkeit wird hier als Anteil der Arbeitslosen unter den 15- bis 24-Jährigen definiert. Trotz der beschränkten Vergleichsmöglichkeiten auf Grund von unterschiedlichen Definitionen von Arbeitslosigkeit kann im Allgemeinen von sehr hohen Raten ausgegangen werden (vgl. Eurostat 2009, 90).

<sup>88</sup> vgl. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>

**Graphik 6: Anteil des Außenhandels der EU-27 mit südlichen Mittelmeerstaaten am gesamten EU-Außenhandel in Prozent (2002 – 2007)**



Quelle: Eurostat 2009, 60f.; eigene Darstellung<sup>89</sup>

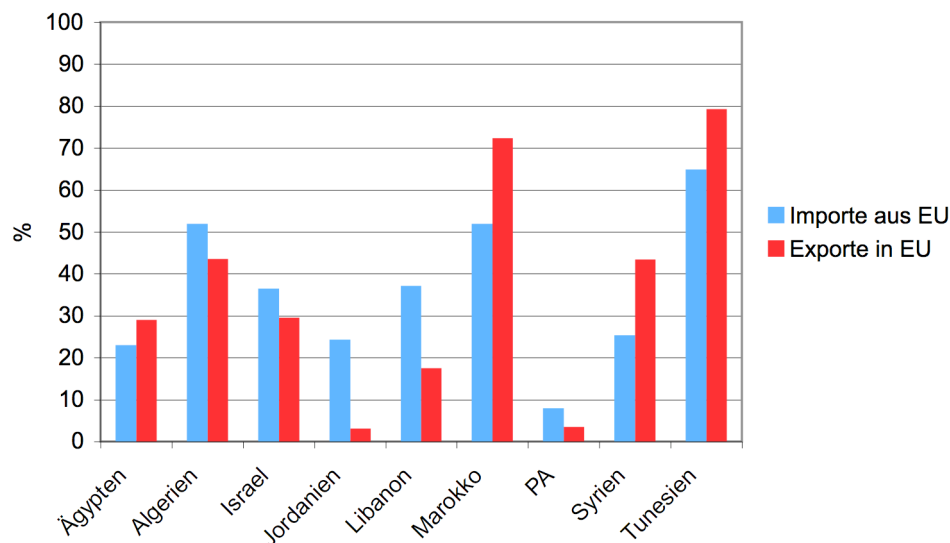
Das zentrale Ziel der Errichtung einer euro-mediterranen Freihandelszone bis 2010 konnte bisher nicht realisiert werden. Der Barcelona-Prozess hatte keinen starken Effekt auf die Entwicklung des euro-mediterranen Handels. Der Außenhandel der EU mit der südlichen Mittelmeerregion, d.h. Exporte in die und Importe aus der Region, hat sich seit der Gründung der EMP nicht wesentlich verändert. Zwischen 2000 und 2007 gab es in absoluten Werten einen leichten Anstieg des EU-Handels mit den Mittelmeerpartnern, bei Exporten von rund 45.000 Mio. auf rund 60.000 Mio. Euro, bei Importen von rund 50.000 Mio. auf 65.000 Mio. Euro (Eurostat 2009, 62). Der prozentuelle Anteil, den der Außenhandel mit der Region am gesamten EU-Außenhandel ausmacht, ist in diesem Zeitraum jedoch konstant bei insgesamt rund fünf Prozent geblieben, wie auch in Graphik 6 gezeigt wird. Mit den mittel- und osteuropäischen Staaten beträgt dieser Anteil dagegen seit 2000 bereits über zehn Prozent (Montanari 2007, 1024). Insgesamt hat der Barcelona-Prozess daher nicht zu der erhofften Steigerung im Handel geführt. Die EU importiert aus der südlichen Mittelmeerregion v.a. fossile Brennstoffe wie Erdöl und -gas, Schmierstoffe und ähnliche Produkte (Eurostat 2009, 66). Hierbei spielt etwa Algerien, der viertgrößte Erdgasexporteur der Welt, dessen Erdgasproduktion zu rund 95 Prozent für den europäischen Markt bestimmt ist und der damit ca. 30 Prozent des europäischen Verbrauches deckt, eine besondere Rolle. In geringeren Ausmaß werden auch Textilien, Leder und Kleidung, etwa aus Marokko und Tunesien, und landwirtschaftliche Produkte wie Datteln und Feigen aus Tunesien, Tomaten aus Marokko oder Kartoffel aus Ägypten importiert (Montanari 2007, 1033ff.; Eurostat 2009, 67). Insgesamt handelt es sich also in erster Linie um natürliche Ressourcen oder

<sup>89</sup> Die Werte beziehen sich auf den Außenhandel mit den südlichen Mittelmeerstaaten Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien und Tunesien gemeint.

arbeitsintensive Güter. Die EU exportiert dagegen hauptsächlich kapitalintensive und technologisch fortgeschrittene Güter wie z.B. Maschinen in die Region (Montanari 2007, 1025; Eurostat 2009, 67).

Ein Problem der Kooperation in Korb 2 stellt insbesondere die asymmetrische wirtschaftliche Interdependenz der Partner dar. Die EU ist für alle Staaten der Region einer der wichtigsten, für viele der wichtigste Handelspartner. Dies gilt v.a. für die Staaten des Maghreb, wie sich aus Handelsstatistiken deutlich ablesen lässt (vgl. Eurostat 2009, 68). So kamen 2007 51,9 Prozent der Importe Algeriens aus der EU und 43,9 Prozent der Exporte gingen in die EU, welche somit mit Abstand der wichtigste Handelspartner ist. Dasselbe gilt auch für Marokko mit 51,9 Prozent der Importe und 72,4 Prozent der Exporte und für Tunesien mit 64,9 Prozent der Importe und 79,3 Prozent. Darüber hinaus ist die EU insgesamt auch für Syrien der wichtigste Handelspartner und war 2007 mit 43,5 Prozent Hauptabnehmerin für syrische Exporte. Ebenso ging auch der mit 29,1 Prozent der größte Anteil der ägyptischen Exporte in die EU.

**Graphik 7: Anteil der EU-27 am gesamten Außenhandel südlicher Mittelmeerstaaten in Prozent (2007)**



Quelle: Eurostat 2009, 64; eigene Darstellung

Graphik 7 stellt für 2007 den prozentuellen Anteil der EU am Außenhandel der südlichen Mittelmeerpartner dar. Vor dem Hintergrund des Anteils von durchschnittlich rund fünf Prozent am gesamten EU-Außenhandel zeigt sich damit deutlich, dass die südliche Mittelmeerregion umgekehrt nicht zu den zentralen Handelspartnern der EU zählt. Selbst die Anteile am Außenhandel südlicher EU-Mitgliedstaaten, welche höher sind als der EU-Durchschnitt, sind deutlich geringer als umgekehrt. Zwischen 2002 und 2007 kamen

durchschnittlich rund zehn Prozent der spanischen Importe aus den südlichen Mittelmeerpartnerstaaten und rund zwölf der spanischen Exporte gingen in die Region, sowie neun Prozent der Importe und elf Prozent der Exporte Frankreichs und neun Prozent der Importe und acht Prozent der Exporte Italiens (Eurostat 2009, 60f.).

Als ein wesentlicher Grund für die schwache Entwicklung des euro-mediterranen Handels wurde von einigen AutorInnen die weitgehende Ausnahme landwirtschaftlicher Produkte von Handelsliberalisierungen angenommen (Asseburg 2005, 4; Montanari 2007, 1012). Tatsächlich sind in den EMAA umfassende Liberalisierungen bei Industriegütern vorgesehen, während in der Landwirtschaft das Ziel einer schrittweisen Entwicklung des Handels im Interesse beider Partner festgelegt wird. Die entsprechenden Bestimmungen sehen vor, dass es erst ab einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt – meist fünf Jahre – nach Inkrafttreten des EMAA zu einer Einschätzung der Situation kommen soll, um zu klären, ob Liberalisierungsmaßnahmen angewandt werden können. Bisher wurden im Bereich der Landwirtschaft nur saisonale Quoten für bestimmte Produkte eingeräumt, aber kein freier Zugang für Agrarprodukte aus der Region zum EU-Markt (Montanari 2007, 1021; Kausch/Youngs 2009, 967). Da viele der südlichen Mittelmeerpartner gerade bei landwirtschaftlichen Produkten wettbewerbsfähig wären, sind die Liberalisierungen im Handel von Industriegütern und der gleichzeitige Protektionismus der EU im Rahmen der GAP für sie ein komparativer Nachteil und ein Hemmnis für die zunehmende Entwicklung des euro-mediterranen Handels. Eine weitere Ursache für die geringe Effektivität der wirtschaftlichen Kooperation der EMP besteht zudem darin, dass das Investitionsklima in der südlichen Mittelmeerregion weiterhin nicht günstig bewertet wird. Dies zeigt sich daran, dass sich ausländische Direktinvestitionen insgesamt nicht wie erwartet entwickelt haben, sondern nur in geringem Ausmaß angestiegen sind, was v.a. auf die Bereiche Energie und Tourismus zurückzuführen ist (Joffé 2005, 40; Zorob 2008, 3). Die ursprüngliche Idee bestand dagegen darin, durch die engere Integration der südlichen Mittelmeerregion einen Anreiz für InvestorInnen zu schaffen, da sich neue Märkte eröffnen würden. Dass sich dies nicht realisiert hat ist nach George Joffé (2005, 41) im Allgemeinen auf Bedenken hinsichtlich Vertragssicherheit und politischer Stabilität zurückzuführen, sowie – abseits von fossilen Brennstoffen – auf geringe komparative Vorteile in Folge von mangelnden physischen Infrastrukturen und Ressourcen an höher qualifizierten Arbeitskräften.

Schließlich war auch die dritte Komponente des Barcelona-Prozesses, die Partnerschaft im sozialen und kulturellen Bereich, durch verschiedene Aspekte in ihrer Effektivität beeinflusst. Im Zusammenhang mit den Zielen aus Korb 1 bestand die Hoffnung darin, dass durch die Förderung von und den Austausch bei Medien, Kunst und Kultur ein Beitrag zur

Demokratisierung „von unten“, d.h. von der Gesellschaft ausgehend, geleistet werden könne. Wie die Analyse verschiedener Indikatoren gezeigt hat, haben sich in der Praxis jedoch Erfolge eingestellt. Ein Aspekt besteht darin, dass zivilgesellschaftliche Akteure wie NGO in vielen arabischen Staaten von den zuständigen Ministerien genau begutachtet werden. Zudem wurde in einigen Beiträgen darauf hingewiesen, dass die Projekte zu interkulturellen Dialog oder Ähnlichem oft elitenzentriert waren und die EU als Partner tendenziell westlich orientierte NGO bevorzugte (Schwarzer/Werenfels 2008, 3; Kausch/Youngs 2009, 967). Die Folge war eine begrenzte Reichweite in den Gesellschaften auf beiden Seiten. Michelle Pace (2005, 68) hat in einer Analyse zur Relevanz der sozialen und kulturellen Zusammenarbeit auch darauf hingewiesen, dass der intergouvernementale Funktionsmechanismus der EMP dazu geführt hat, dass der Prozess wenig Raum für zivilgesellschaftliche Akteure geboten hat. Zudem habe die beschränkte Mobilität durch die Visapolitik und verstärkten Grenzkontrollen der EU die Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Austausches beeinträchtigt. Im Zusammenhang mit Terrorismus und irregulärer Migration wurde insbesondere seit Beginn des neuen Jahrtausends auf Agenden wie Terrorismusbekämpfung und Migrationskontrolle stärkerer Fokus gelegt. Generell war die Zusammenarbeit durch Misstrauen geprägt. Insgesamt war die Praxis in Korb 3 bescheidener als die Rhetorik in offiziellen Dokumenten wie insbesondere der *Barcleona Declaration*.

### **5.1.3 Vom Barcleona-Prozess zur „Union für das Mittelmeer“**

Im Frühjahr 2008 verkündete der französische Präsident Nicholas Sarkozy seine Pläne zur Gründung einer „Union für das Mittelmeer“ (UMed), welche seiner Vorstellung nach ausschließlich die an das Mittelmeer grenzenden Staaten umfassen sollte. Diese Idee hatte er bereits bei einer Rede als damaliger Innenminister in Rabat 2005 angedeutet und bei Veranstaltung in Toulon im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampf 2007 erstmals skizziert. Die Vision bestand in der Entstehung einer Gemeinschaft im Mittelmeerraum mit den Anrainerstaaten als Mitgliedern, die über alle bisherigen EU-Politiken hinausgehen sollte. Diesem Konzept nach wäre die UMed außerhalb des EU-Rahmens bzw. der EMP gestanden. Die Hintergründe aus französischer Perspektive waren das Interesse an einer Stärkung des Einflusses innerhalb der EU nach den Erweiterungen nach Osten und Südosten 2004 und 2007 und in Nordafrika und Nahost, sowie der Versuch, die Türkei – anstelle einer Vollmitgliedschaft in der EU, welcher Sarkozy ablehnend gegenübersteht – in einer anderen Kontext zu integrieren (Balfour/Schmid 2008). Der Zeitpunkt der Präsentation der Pläne war angesichts der bevorstehenden französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 kein Zufall.



Der Vorschlag hat in der Folge zu Spannungen innerhalb der EU geführt. Kritik kam v.a. aus Deutschland und sogar von Bundeskanzlerin Angela Merkel selbst. Eine UMed außerhalb der EU hätte deren Mittelmeerpolitik in Form der EMP unterminiert, wenn nicht sogar – vor dem Hintergrund der im letzten Abschnitt beleuchteten, vielfältigen Probleme – obsolet gemacht. Auch die ENP würde unter Umständen geschwächt werden. Tatsächlich hätte die UMed in einer, der ursprünglichen Idee entsprechenden Form die Frage nach der Kohärenz mit der Politik der EU zur Integration der südlichen Mittelmeerregion aufgeworfen. V.a. wurde kritisiert, dass die UMed nach dem Plan von Sarkozy Konfliktpotential enthalten würde, einerseits da zunehmend gleichsam „natürliche Einflusszonen“ der beiden großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich nach Osten bzw. Süden entstehen könnten, andererseits indem die Initiative die ost- und nordeuropäischen EU-Mitgliedstaaten eventuell zu vergleichbaren Projekten außerhalb der EU animiert werden könnten (Schwarzer/Werenfels 2008, 2; Whitman/Juncos 2009, 201). Spanien, ein wichtiger Partner für Frankreich, stand dem Vorschlag skeptisch gegenüber, da es sich, zurückgehend auf die Gründung der EMP in Barcelona, als führenden Mitgliedstaat der EU-Mittelmeerpolitik betrachtet. Auch die slowenische Ratpräsidentschaft lehnte die Idee einer exklusiven Union für Mittelmeeranrainerstaaten ab und sprach von einer Duplizierung der Institutionen (Emerson 2008, 2).

Die EU-internen Divergenzen konnten jedoch relativ bald durch einen Kompromiss auf dem Europäischen Rat im März 2008 beseitigt werden. Der Europäische Rat einigte sich grundsätzlich auf eine Reform der euro-mediterranen Beziehungen im Rahmen der EU. Konkret stimmte er einer UMed zu, welche alle EU-Mitgliedstaaten und alle Mittelmeeranrainerstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind umfassen sollte. Die Kommission wurde mit der Ausarbeitung eines Vorschlages für die Initiative beauftragt, welche auf der euro-mediterranen Gipfeltagung am 13. Juli in Paris beschlossen werden sollte (Rat der Europäischen Union 2008, 19). Als neuen offizielle Namen einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Bezeichnung „Barcelona Prozess: Union für das Mittelmeer“ lautet. Dies sollte einen Aufbruch bzw. „Neustart“ symbolisieren, spiegelte aber in erster Linie einen Kompromiss zwischen dem Vorschlag Frankreichs und dem Festhalten Spaniens an der Bezeichnung „Barcelona-Prozess“ wider. Die folgende Mitteilung der Kommission definiert bekannte Probleme und hebt die Bedeutung des Barcelona-Prozesses für die Stabilisierung der Region hervor, gleichzeitig wird darin erkannt, dass die Herausforderungen eine substanzielle Aufwertung der EMP erforderlich machen. Der Vorschlag enthält Anregungen zu einer institutionellen Reform, um das Prinzip der „co-ownership“ zu verbessern. Insgesamt wird die Absicht formuliert, die Beziehungen zu stärken und ausgewogener zu gestalten. Bei der UMed wird es sich um eine multilaterale Partnerschaft handeln, welche auf

transnationalen Projekten basieren soll (Commission of the European Communities 2008b, 4). De facto wird dadurch also die interregionale Komponente des Barcelona-Prozesses reformiert. Die neue UMed soll somit den interregionalen Aspekt der EMP durch konkrete Projekte und Programme sichtbar machen. Hinsichtlich der Mitgliedschaft hält die Kommission fest:

„It will encompass all EU Member States and the European Commission, together with the other members and observers of the Barcelona Process (Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, Egypt, Jordan, Palestinian Authority, Israel, Lebanon, Syria, Turkey and Albania), and the other Mediterranean coastal states (Croatia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Monaco)“ (Commission of the European Communities 2008b, 4).

Entlang der Empfehlungen der Kommission wurde die UMed wie geplant beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 13. Juli 2008 in Paris unter der offiziellen Bezeichnung „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“ gegründet. In der „Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean“ werden mit Frieden, Demokratie, Menschenrechten, Grundfreiheiten, Wohlstand, nachhaltiger Entwicklung oder Abrüstung und Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sehr ähnliche allgemeine Ziele wie jene in der *Barcelona Declaration* definiert.<sup>90</sup> Es wird festgehalten, dass es sich um ein „upgrade“ der EMP handelt. Als zentrales Anliegen wird die verbesserte „co-ownership“ der UMed betont. Es werden die Vorschläge zur institutionellen Reform der Kommission aufgegriffen und im Annex sechs zentrale Initiativen der UMed formuliert. Details wurden weitgehend der kommenden Konferenz der AußenministerInnen der Mitgliedstaaten der UMed überlassen. Diese fand von 3. bis 4. November in Marseille statt. In der Abschlusserklärung werden die institutionellen Neuerungen bestätigt und weiter ausgeführt und ein Arbeitsprogramm für 2009 verabschiedet.<sup>91</sup>

Als übergeordnetes Prinzip für Entscheidungsfindungsprozesse auf allen Ebenen ist in den Beschlüssen eine „Ko-Präsidentschaft“ vorgesehen, um das Ziel der „co-ownership“ in der Praxis umzusetzen. Dies bedeutet, dass die Präsidentschaft jeweils zusammen von einem EU-Mitgliedstaat und einem Nicht-EU-Mitgliedstaat ausgeübt wird. Die Vertretung von EU-Seite wird der Ratspräsidentschaft entsprechen, auf Seiten der Mittelmeerdriftstaaten fällt die Entscheidung im Konsens für eine Periode von zwei Jahren. Die Vertretung der

---

<sup>90</sup> vgl.

[http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)

<sup>91</sup> vgl.

[http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_ministerielle\\_Euromed/Final\\_Statement\\_Mediterranean\\_Union\\_EN.pdf](http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf)

Mittelmeertrittstaaten hat bis 2010 Ägypten inne. Die „Ko-Präsidentschaft“ soll bei Gipfeltreffen, MinisterInnenkonferenzen, Treffen der *Senior Officials* und des neu etablierten *Joint Permanent Committee* gelten. Das neue institutionelle Gefüge sieht einen alle zwei Jahre, abwechselnd in einem EU-Staat und einem Nicht-EU-Staat stattfindenden Gipfel der Staats- und Regierungschefs vor. Auf diesen Gipfeltreffen sollen die grundlegenden strategischen Prioritäten und Leitlinien in Form eines Arbeitsprogramms für die folgenden zwei Jahre vereinbart werden. Die einmal jährlich stattfindenden Treffen der AußenministerInnen sollen zur Entscheidung über die Implementierung von Maßnahmen und zur Vorbereitung des nächsten Gipfels dienen. Die Treffen der *Senior Officials*, d.h. der BotschafterInnen der Mitgliedstaaten, wurden aufgewertet. Auf diesen sollen die Entscheidungen der AußenministerInnen vorbereitet werden. Als neue Institutionen der UMed wurden die Einrichtung eines *Joint Secretariat* und eines *Joint Permanent Committee* beschlossen. Das gemeinsame Sekretariat mit Sitz in Barcelona soll aus BeamtInnen aus EU- und Nicht-EU-Staaten zusammengesetzt und von einem Generaldirektor aus einem Nicht-EU-Staat geleitet werden. Das Mandat des Sekretariats ist in erster Linie technischer Natur, es soll Verwaltungsaufgaben hinsichtlich der gemeinsamen Projekte übernehmen, mögliche Partner und neue Finanzierungsquellen suchen, aber auch Impulse für neue Projekte einbringen. Das gemeinsame ständige Komitee mit Sitz in Brüssel soll die *Senior Officials* unterstützen und deren Entscheidungen vorbereiten. Hinsichtlich der EMPA wird eine aufgewertete Bedeutung in Aussicht gestellt ohne diese im Detail auszuführen. Im Wesentlichen wird es sich wie bisher um ein Diskussionsforum mit der Möglichkeit zur Konsultation der EntscheidungsträgerInnen handeln. Der Modus des Entscheidungsfindungsprozesses im Rahmen der UMed bleibt grundsätzlich der Konsens aller Mitgliedstaaten, es wird jedoch das Prinzip einer „variablen Geometrie“ betont, welches – ähnlich der sog. „verstärkten Zusammenarbeit“ innerhalb der EU – einzelnen Staaten im Rahmen der Ziele der UMed eine intensivere Kooperation ermöglichen soll.

Hinsichtlich der Inhalte wird betont, dass das aktuelle Fünf-Jahres-Arbeitsprogramm für 2005 bis 2010 und das regionale Strategiepapier für 2007 bis 2013 gültig bleiben und weiterhin beachtet werden sollen. Im Annex der *Paris Declaration* werden allerdings Prioritäten definiert, an denen sich die Umsetzung der UMed in den kommenden Jahren orientieren sollte. Diese umfassen erstens die ökologische Sanierung des Mittelmeeres, etwa durch Projekte in Wasser- und Abfallsektor. Zweitens soll die Verkehrsinfrastruktur im Mittelmeerraum verbessert werden. Die Schaffung von Straßen für die Seefahrt im Mittelmeer und Autobahnen entlang der Küsten (z.B. von Marokko bis Ägypten) soll die Mobilität von Gütern und Personen erleichtern. Als dritte Priorität wird ein gemeinsamer Katastrophenschutz genannt, z.B. durch den Aufbau eines Frühwarnsystems. Der vierte

Bereich betrifft alternative Energien, hierbei soll ein gemeinsamer *Mediterranean Solar Plan* entwickelt werden. Die fünfte Initiative sieht die Gründung einer euro-mediterranen Universität vor. Diese wurde bereits im Juni 2008 slowenischen Piran eingerichtet, ein komplementäres Institut soll im marokkanischen Fès entstehen. Der sechste Punkt ist eine *Mediterranean Business Development Initiative* mit Fokus auf die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben. Diese Prioritäten weisen auf eine Veränderung des bisherigen interregionalen Ansatzes von einer umfassenden zu einer, auf einzelne, konkrete Projekte fokussierten Kooperation hin. Es kann von einer stärkeren Projektorientierung bzw. einer „Projektkultur“ der UMed gesprochen werden. Wie die definierten Prioritäten zeigen liegt der Schwerpunkt dabei auf politisch relativ wenig umstrittenen und vorwiegend technischen Bereichen wie Infrastrukturaufbau, Wasser oder Energie. Die politische und sicherheitspolitische Kooperation steht bei der UMed deutlich im Hintergrund von konkreten Projekten. Sicherheit ist z.B. nicht prominent vertreten, es werden zwar die Ziele der *Barcelona Declaration* hinsichtlich des Nahostkonflikts oder der Massenvernichtungswaffenfreien Zone wiederholt, aber unter den definierten Prioritäten hat lediglich der geplante Katastrophenschutz einen Sicherheitsbezug. Demokratie und Menschenrechte spielen in den bisherigen Plänen zur UMed kaum eine Rolle. Deren Förderung wird zwar betont, aber es gibt keine konkreten Hinweise, wie an den bisherigen geringen Resultaten etwas geändert werden könnte (Gillespie 2008, 284; Werenfels 2009, 27). Damit geht tendenziell eine Abkehr vom, in der *Barcelona Declaration* begründeten, normativen Anspruch der EMP und deren großen Ambitionen einher. Kausch und Youngs (2009, 964) sprechen auch von einer „Depolitisierung“. Das Ziel der UMed ist jedenfalls mehr Flexibilität durch Kooperation in „niedrigen“ Bereichen und weniger politisch sensible Inhalte.

Knapp zwei Jahre nach der Gründung der UMed ist es noch zu früh, um verlässlich einschätzen zu können, ob diese tatsächlich wie intendiert zu einer höheren Effektivität führen kann. Grundsätzlich ist positiv, dass neue Bewegung in den, durch die genannten Probleme weitgehend paralyisierten, Barcelona-Prozess gebracht wurde. Der ausdrückliche Wille zu verbesserter „co-ownership“ ist ebenso positiv zu bewerten. Allerdings wurde dieses Prinzip bereits bei der Gründung der UMed nicht beachtet, da die Partnerstaaten in keiner Phase der Entwicklung eingebunden wurden (Schwarzer/Werenfels 2008, 1). Es stellt sich die Frage, ob die UMed in der Praxis partnerschaftlicher als die EMP bisher funktionieren oder ob sie weiterhin im Wesentlichen von der EU dominiert werden wird. Die Ausweitung der Mitgliedschaft auf den Westbalkan führt dazu, dass die EU-Staaten zahlenmäßig etwas weniger in der Überzahl sind, allerdings könnte es mit mehreren Mitgliedstaaten noch schwieriger werden, den erforderlichen Konsens über Entscheidungen zu finden. Die „variable Geometrie“ könnte sich dagegen als Beitrag zur Flexibilisierung erweisen, indem

einzelnen Staaten untereinander eine intensivere Kooperation ermöglicht wird, ohne dass alle anderen Mitglieder teilhaben haben müssen. Problematisch ist dagegen, dass die Finanzierung noch unklar ist. Die *Paris Declaration* hält dazu nur fest, dass die Projekte auf einer „case by case“-Basis aus verschiedenen Quellen finanziert werden sollen.<sup>92</sup> Es sind jedenfalls bis 2013 keine zusätzlichen EU-Mittel vorgesehen, was sich als Hemmnis herausstellen könnte (Gillespie 2008, 281). Nach der Vorstellung von Sarkozy soll es vermehrt eine private Finanzierung, etwa in Form von *Public Private Partnerships*, geben.

Insgesamt scheinen die Neuerungen durch die UMed sehr vage zu sein und es gibt noch kaum Hinweise darauf, wie die Grundprobleme des Barcelona-Prozesses überwunden werden können. Seit der Gründung hat sich etwa gezeigt, dass der arabisch-israelische Konflikt weiterhin das Potential enthält, die Partnerschaft zu blockieren. So hat die israelische Intervention gegen die Hamas im Gazastreifen von Ende 2008 bis Anfang 2009 dazu geführt, dass das neue Sekretariat seine Arbeit nicht wie geplant im Mai 2009 aufnehmen konnte (Werenfels 2009, 27). In institutioneller Hinsicht stellt sich auch die Frage, ob arabische Staaten eine Vertretung Israels in der „Ko-Präsidentschaft“ akzeptieren würden bzw. umgekehrt Israel bestimmten KandidatInnen aus arabischen Staaten zustimmen würde (Gillespie 2008, 283). Der notwendige Konsens unter den Nicht-EU-Mitgliedern könnte somit in bestimmten Fällen zu Spannungen führen und die Effektivität beeinträchtigen. Ein Beispiel war etwa die monatelange Blockade Israels bezüglich des, von den arabischen Mittelmeeraanrainerstaaten geforderten, Beobachterstatus der Arabischen Liga bei allen euro-mediterranen Treffen (Lannon/Martín 2009, 11). Im Frühjahr 2010 ist eine UMed-Konferenz in Barcelona zum Thema Wasser auf Grund von Uneinigkeiten zwischen arabischen Staaten und Israel über Formulierungen bezüglich der palästinensischen Autonomiegebiete gescheitert und das geplante Gipfeltreffen Anfang Juni, ebenso in Barcelona, könnte auch blockiert werden, da arabische Staaten Kontakte mit dem israelischen Außenminister Avigdor Lieberman im Rahmen der UMed verweigern.<sup>93</sup> Die Entwicklung der UMed bleibt daher vorerst abzuwarten.

---

<sup>92</sup> vgl.

[http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)

<sup>93</sup> vgl. Spanien befürchtet Platzen des Mittelmeer-Gipfels in Barcelona, in: derStandard.at, 11. Mai 2010.

## **5.2 Euro-mediterrane Beziehungen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik**

### **5.2.1 Entwicklung und Grundzüge der ENP**

Die ENP stellt einen neuen Rahmen für den Versuch der EU dar, die Staaten der südlichen Mittelmeerregion im Sinne einer engen Anbindung zu integrieren. Die Entwicklung der ENP steht in direktem Zusammenhang mit der Erweiterung der EU. Sie ist eine Folge der und Alternative zur Erweiterungspolitik, welche nach den Beitritten von zehn, vorwiegend osteuropäischen, Mitgliedstaaten 2004 und Bulgariens und Rumäniens 2007 an Grenzen gestoßen ist. Es stellte sich die Frage, wie mit den neuen Nachbarn umgegangen werden soll. Die EU hat Interesse an guten Beziehungen mit diesen und an einer stabilen Nachbarschaft, aber – zumindest vorerst – nicht an weiteren Beitritten. Einen wichtigen Referenzpunkt bei der Entwicklung dieser neuen Initiative stellt eine Rede des damaligen Präsidenten der Kommission Romano Prodi mit dem Titel „A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability“ Ende 2002 dar, in welcher dieser bereits die zentralen Konzepte der ENP skizzierte. Die kommende Erweiterung schaffe neue Nachbarn, aber Prodi (2002, 4) hält fest: „Accession is not the only game in town“. Anstelle von weiteren Beitritten wird ein Modell für die neuen Nachbarstaaten angestrebt, durch welches diese von der Nähe zur EU profitieren können, jedoch ohne Mitglied zu sein. Dieses Modell wird durchaus Ähnlichkeiten mit der Erweiterungspolitik haben, die Grundidee Prodis (2002, 4) besteht jedoch darin, dass, für die neuen Nachbarn attraktive, Aspekte wie die Verbesserung des Klimas für ausländische Direktinvestitionen und Zugang zum EU-Binnenmarkt auch realisiert werden können, ohne Mitglied zu sein. Die Qualität der Beziehungen soll dabei v.a. vom Willen der Nachbarstaaten abhängig sein. Das Ziel der EU ist „to expand to this neighbouring region a set of principles, values and standards which define the very essence of the European Union“ (Prodi 2002, 5). Prodis (2002, 4; 5) griffige Bezeichnungen für das Modell der angestrebten Integration der Nachbarschaft, nämlich die Entwicklung eines „ring of friends“, dem die EU „more than partnership and less than membership“ nach dem Konzept „sharing everything with the Union but institutions“ bietet, wurden in den Folge häufig zitiert und drücken bereits die wesentlichen Elemente der ENP aus.

In der Folge entstand eine Mitteilung der Kommission zur Frage, wie mit den neuen Nachbarn im Osten und Süden nach der Erweiterung umgegangen werden soll (Commission of the European Communities 2003a). Dieses „Wider Europe“-Konzept der Kommission gilt als Grundstein für die Initiative der ENP. Ursprünglich sollten von diesem neuen Rahmen nur die Nachbarstaaten im Osten umfasst werden, der Vorschlag der Kommission trug jedoch

dem Wunsch der südlichen Mitgliedstaaten einer Einbeziehung der südlichen Nachbarstaaten Rechnung. Diese hatten zuvor Druck für die Einbindung der südlichen Mittelmeerstaaten ausgeübt, um die Balance zwischen der östlichen und südlichen Dimension zu wahren (Smith 2005, 758). Das Ziel der EU soll in einer engen Partnerschaft bestehen, allerdings ohne mittelfristige Perspektive auf eine Mitgliedschaft für die Staaten. Die Kommission schlägt vor, dass „the EU should aim to develop a zone of prosperity and a friendly neighbourhood – a ‘ring of friends’ – with whom the EU enjoys close, peaceful and co-operative relations“ (Commission of the European Communities 2003a, 4). Die Partnerschaft soll inhaltlich sehr umfassend sein. Im Prinzip werden sämtliche Bereiche angesprochen, welche grenzüberschreitend von Interesse sind. Neben intensiveren Handel und Teilhabe am EU-Binnenmarkt soll eine Zusammenarbeit etwa bei Fragen wie Migration, Grenzkontrollen, Kriminalität, Terrorismus, Umwelt, Transport, Energie, Forschung oder Kultur etabliert werden. Zentrale Anreize für die Nachbarstaaten sind insbesondere Handelsliberalisierungen und der Zugang zum Binnenmarkt, aber auch die Aussicht auf Reise- und Visaerleichterungen oder Möglichkeiten der legalen Migration und der Aufbau von Infrastrukturen wie Telekommunikation oder Transport. Diese Angebote sollen im Austausch gegen die Einhaltung gemeinsamer Werte und die Implementierung von politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Reformen wahrgenommen werden (Commission of the European Communities 2003a, 10).

Das „Wider Europe“-Konzept der Kommission wurde von Rat und Europäischem Rat begrüßt. Es folgten aufklärende Gespräche der Kommission mit jenen Partnerstaaten, die von der ENP umfasst werden sollten und bereits über vertragliche Beziehungen mit der EU verfügten. Die Existenz von vertraglichen Beziehungen – im Fall der südlichen Nachbarn in Form der EMAA, für die östlichen Nachbarn Partnerschafts- und Kooperationsabkommen – und deren Anwendung waren somit von Beginn an Voraussetzung für die volle Teilnahme an der ENP. Im Mai 2004 veröffentlichte die Kommission schließlich das Strategiepapier zur ENP, welches als deren Grunddokument angesehen werden kann (Commission of the European Communities 2004). Darin wird endgültig bestimmt, auf welche insgesamt sechzehn Staaten die ENP abzielen soll. Ursprünglich waren dies die neuen östlichen Nachbarn Belarus, Moldawien, Russland und Ukraine. Nach der Ausdehnung auf die südlichen Nachbarn, welche schon in den Barcelona-Prozess integriert waren, Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die palästinensischen Autonomiegebiete, Tunesien und Syrien wurde auch die Integration der südlichen Kaukasusstaaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien vorgeschlagen, während für die Beziehungen mit Russland schließlich ein anderer Rahmen gewählt wurde. Das Ziel der ENP wird ähnlich wie zuvor in der Rede Prodis und dem ersten Kommissionsvorschlag

definiert:

„The objective of the ENP is to share the benefits of the EU's 2004 enlargement with neighbouring countries in strengthening stability, security and well-being for all concerned. It is designed to prevent the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and to offer them the chance to participate in various EU activities, through greater political, security, economic and cultural co-operation“ (Commission of the European Communities 2004, 3).

Damit wird das Interesse der EU an einer stabilen und sicheren Nachbarschaft angesprochen und betont, dass neue Trennlinien vermieden werden sollen. Die Bereiche der Kooperation sind sehr umfassend und enthalten Handel und Maßnahmen für die Teilnahme am Binnenmarkt, politischen Dialog und Reform, Justiz und Inneres, Energie, Transport, Informationsgesellschaft bzw. – technologien, Umwelt, Forschung und Innovation, Soziales und „people-to-people contacts“, d.h. zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit und Austausch in Bereichen wie Bildung und Kultur (Commission of the European Communities 2004, 3). Ebenso, wie bereits in den Dokumenten zuvor skizziert wurde, besteht die Vision darin, von Nachbarstaaten umgeben zu sein, welche die fundamentalen Ziele und Werte der EU teilen. Die Partnerschaft soll nach dem Prinzip der „joint ownership“ entwickelt werden. Die Basis für die neue Form der Integration sollen bilaterale Aktionspläne mit den einzelnen Partnern bilden. Diese folgen dem Prinzip der Differenzierung, d.h. es soll sich um „maßgeschneiderte“ Pläne handeln, deren Inhalt von der jeweils spezifischen Situation des Partnerstaates abhängig ist (Commission of the European Communities 2004, 8). Die Aktionspläne werden von der Kommission mit der Unterstützung des/der Hohen Repräsentanten/Repräsentantin für die GASP verhandelt und vom Rat verabschiedet. Sie definieren Prioritäten und konkrete Aktivitäten in einer Vielzahl von Politikfeldern für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren. Die Implementierung der Aktionspläne soll regelmäßig bewertet werden, daher sollten möglichst klare Ziele und Zeithorizonte verankert werden. Die Bewertung erfolgt zum einen durch die, in den vertraglichen Grundlagen der bilateralen Beziehung eingesetzten Organe, zum anderen durch die Kommission, welche zur Überprüfung jährliche Fortschrittsberichte erstellt, in denen Vorschläge zum weiteren Vorgehen gemacht werden und auf deren Basis entschieden wird, ob es eine tiefere Integration geben soll oder nicht. Grundsätzlich ist dies davon abhängig, wie das Bemühen des jeweiligen Partners um Erfüllung der definierten Prioritäten bewertet wird. Bei zufrieden stellenden Fortschritten ist eine Weiterentwicklung der Beziehungen bis hin zur Möglichkeit neuer Vertragsbeziehungen in Form von „European Neighbourhood Agreements“ vorgesehen. Bei den Aktionsplänen selbst handelt es sich um politische Dokumente, sie sind „soft law“ und daher, im Unterschied zu EMAA und Partnerschafts- und



Kooperationsabkommen, rechtlich nicht verbindlich. Stattdessen werden „politische Regeln“ verankert. Damit soll eine flexiblere Ausgestaltung der Beziehungen ermöglicht werden. Aktionspläne wurden in den kommenden Jahren mit allen Staaten vereinbart, außer mit Algerien, Belarus, Libyen und Syrien, mit denen die ENP noch nicht aktiviert wurde. Zur Finanzierung der ENP wurde nach Vorschlag der Kommission im Oktober 2006 per Verordnung des EP und des Rates das ENPI eingerichtet, welches die finanzielle Ausstattung für die erste Periode von 2007 bis 2013 regelt (vgl. VO (EG) Nr. 1638/2006, ABl. der EU L 310/1 v. 9.11.2006). Die ENP wird daher de facto erst seit 2007 implementiert, für dieses Jahr wurden auch erstmals die individuellen Fortschrittsberichte der Kommission erstellt.

Aus den zitierten Dokumenten zur ENP kommt das Konzept der EU als *civilian power* sehr deutlich zum Ausdruck. Die angebotene privilegierte Partnerschaft soll nach der Vorstellung der EU auf gemeinsamen Werten basieren. Nach Barbé und Johansson-Nogués (2008, 81) möchte die EU mit der ENP eine „force for good“ sein, da auf Basis der eigenen Werte ein partnerschaftlicher Ansatz mit mehr Anreizen als Zwang verfolgt wird. Die Werte Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, *good governance*, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung sind dabei zentrale Element der Rhetorik. Dem Anspruch nach geht es jedoch nicht um eine Aufoktroierung, sondern um Dialog und finanzielle Unterstützung, um den Wandel „von innen“ zu erleichtern (Barbé/Johansson-Nogués 2008, 87). Die EU versteht sich selbst als Werteexporteur, da die eigenen Werte auf die Partnerstaaten in der Nachbarschaft transferiert werden sollen.

Als ein wesentliches Kernkonzept der Praxis der ENP kann aus den verschiedenen Dokumenten die sog. „Konditionalität“ identifiziert werden. Konditionalität bedeutet einen Ansatz von „Zuckerbrot und Peitsche“ je nach Fortschritt bei der Übernahme europäischer Standards durch die Partnerstaaten. Eine intensivere Integration wird mit Bedingungen verknüpft. Nach Sandra Lavenex und Emek M. Uçarer (2004, 424) ist Konditionalität „basically a strategy of reinforcement by reward“, d.h. die EU „belohnt“ die jeweiligen Regierungen eines Drittstaates, wenn es ein Bemühen gibt, die Konditionen zu erfüllen. Eiki Berg und Piret Ehin (2006, 60) haben das Prinzip ähnlich definiert: „Central to the neighbourhood paradigm is the notion of conditionality – a system of carrots and sticks in which soft and open borders constitute a reward for progress in meeting European standards“. Beispiele dieser Konditionalität im Rahmen der ENP sind etwa der verbesserte Zugang zum Binnenmarkt gegen politische Reformen oder Visaerleichterungen gegen den Abschluss von Rückübernahmeabkommen und verbesserte Grenzkontrollen. In diesem Kontext geht Georg Vobruba (2007, 4) davon aus, dass sich der „politische Tausch“ von der

Erweiterungspolitik zur ENP verändert hat. Erstere stellte die Mitgliedschaft in Gegenzug zu Reformen in Aussicht, während die ENP keine aktuelle Beitrittsperspektive und somit keine Mitsprache in den EU-Institutionen anbietet, sondern für Reformen nur eine Intensivierung der Beziehungen. Somit werden von den Partnern zwar ähnliche Leistungen wie in der Erweiterungspolitik gefordert, aber eine geringere Gegenleistung dafür geboten.

Zwei weitere Grundzüge der ENP sind der Bilateralismus und die Intention einer „joint ownership“. Die ENP verfolgt einen bilateralen Ansatz, bei dem die individuelle Situation beachtet wird und daran angemessene, „maßgeschneiderte“ Prioritäten in den Aktionsplänen ausgearbeitet werden. Für Karen E. Smith (2005, 791) handelt es sich daher um „a policy for neighbours rather than a neighbourhood policy“, da die ENP keine relevante multilaterale bzw. interregionale Komponente enthält, sondern auf die Beziehung mit den individuellen Staaten fokussiert. In der Rhetorik wird die Notwendigkeit einer ausgewogenen Beziehung im Sinne einer „joint ownership“ betont. Tatsächlich handelt es sich jedoch um eine asymmetrische Beziehung, in welcher die EU der dominante Partner ist. Die Nachbarstaaten sollen Werte, Standards und Regelungen der EU übernehmen, um bessere Beziehungen zu erhalten. Der Fortschritt wird dabei im Wesentlichen unilateral eingeschätzt und ebenso werden die Entscheidungen über die Weiterentwicklung von der EU getroffen. Die Ziele der ENP sind von den strategischen Interessen der EU angeleitet, aber nicht von einer gemeinsamen Agenda zwischen der EU und dem Partnerstaat, woraus sich der Charakter einer Zentrum-Peripherie-Beziehung ergibt (Stetter 2005, 3). Dies ist auch der Grund, weshalb Russland nicht in die ENP eingebunden werden wollte, sondern in ein Format der Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe mit der EU.

Nach dem Narrativ der EU soll die ENP für alle Partner eine „win-win policy“ sein (Barbé/Johansson-Nogués 2008, 89). Dem Konzept liegen aber verschiedene Probleme zugrunde, welche dazu geführt haben, dass bisher im Großen und Ganzen nur eine gemischte Bilanz gezogen werden kann. Dies wird auch der folgende Abschnitt über die ENP in der südlichen Mittelmeerregion belegen. Ein allgemeines Problem der ENP sind die geringen Mittel, welche für die sehr ambitionierten Ziele veranschlagt werden, wie sich anhand des Vergleiches zu den Staaten des Westbalkans und zur Türkei, welche alle von 2007 bis 2013, d.h. im selben Zeitraum wie die aktuelle Periode des ENPI, rund den doppelten Betrag an EU-Mitteln erhalten wie die Partner der ENP (Bendiek 2008, 7). Ein Hemmnis für die Effektivität der ENP ist zudem das Problem der mangelnden Kohärenz, welches sich aus der Vielzahl an Politikfeldern und den damit verbundenen unterschiedlichen Interessen ergibt, sowie auch aus den Interessensunterschieden zwischen den EU-Mitgliedstaaten, welche – oft historisch begründet – unterschiedlich enge Beziehungen mit und Interessen in den jeweiligen

Partnerstaaten haben. Schließlich ist die Effektivität der ENP in Folge ihrer Unverbindlichkeit ohne Kooperationsbereitschaft bzw. Entgegenkommen der Staaten aus eigenen Antrieb limitiert (Vobruba 2007, 3; Bendiek 2008, 31).

### **5.2.2 Die ENP in der südlichen Mittelmeerregion**

Wie bereits erwähnt, sollte die ENP ursprünglich nur die neuen Nachbarstaaten der EU im Osten umfassen, erst auf Druck der südlichen Mitgliedstaaten der EU wurden auch die „alten“ Nachbarn südlich des Mittelmeeres in die Initiative einbezogen. Dies hing auch mit den im Wesentlichen unbefriedigenden Fortschritten der EMP zusammen. Nach der Osterweiterung und mit dem Vorschlag einer neuen Politik Richtung Osten drohte die südliche Mittelmeerregion weiter in den Hintergrund zu rücken. Formal baut die ENP auf den bisherigen euro-mediterranen Beziehungen im Rahmen der EMP auf, sie soll diese ergänzen, aber nicht ersetzen. Dies ist auch in den bereits verabschiedeten Aktionsplänen mit den Staaten der Region verankert. In diesen wird jeweils festgehalten, dass die Aktionspläne – als Basis der Partnerschaft im Rahmen der ENP – dazu dienen, die in den EMAA verankerten Bestimmungen und Ziele zu erfüllen.<sup>94</sup> EMAA bleiben der Rahmen für die Kooperation, die Aktionspläne sind als Deklarationen zu verstehen, in denen gemeinsame Ziele definiert werden. Formal ist die ENP somit in die EMP eingebettet. Insbesondere nachdem das Finanzierungsinstrument für Aktivitäten der EMP, MEDA, im neuen ENPI aufgegangen ist, eine exakte Trennung zwischen ENP und EMP nicht mehr möglich. Im Unterschied zur EMP enthält die ENP jedoch bereits konzeptuell einen starken Fokus auf Bilateralismus, während die EMP zumindest dem Anspruch nach noch eine starke interregionale Dimension enthalten sollte. Somit ist die ENP im Mittelmeerraum de facto als Weiterentwicklung der bilateralen Komponente der EMP zu interpretieren. Aus diesem bilateralen Schwerpunkt ergibt sich, dass an die ENP keine Erwartungen in Bezug auf die Verbesserung der Beziehungen der Staaten in der Region untereinander gerichtet werden können, was jedoch gerade in der südlichen Mittelmeerregion eine Voraussetzung für das übergeordnete Ziel der EU, mittels der ENP eine stabile Nachbarschaft zu entwickeln, wäre (Stetter 2005, 3). Dieser konzeptuelle Schwachpunkt der ENP war u.a. ein Grund für die Etablierung der UMed, welche als multilaterale Partnerschaft die interregionale Kooperation fördern soll.

Die ENP wurde mittlerweile mit sieben der zehn Zielstaaten im Mittelmeerraum aktiviert. Da mit Libyen bis dato keine vertraglichen Beziehungen existieren, welche Voraussetzung für

---

<sup>94</sup> vgl. die Aktionspläne mit den einzelnen Staaten, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2)

die Teilnahme an der ENP wären, ist es seit Beginn der Initiative nur potentieller Partner. Im Herbst 2008 wurden erstmals Verhandlungen über ein bilaterales Rahmenabkommen zwischen der EU und Libyen eröffnet. Ähnliches gilt für Syrien, das ebenso noch über kein EMAA verfügt, da dessen Ratifizierung seit der Paraphierung 2004 noch ausständig ist. Erst nach dem Inkrafttreten des EMAA wird Syrien voll an der ENP teilhaben können. Mit Algerien besteht zwar seit 2005 ein EMAA, es hatte aber bisher kein Interesse an einer Beteiligung an der ENP. Die Aktionspläne mit Israel, Jordanien, Marokko, den palästinensischen Autonomiegebieten und Tunesien wurde 2005 verabschiedet, 2007 jene mit Ägypten und Libanon. Die Aktionspläne enthalten jeweils eine sehr lange Liste von Prioritäten und entsprechenden konkreten Aktivitäten in sämtlichen Politikfeldern. Als Zeitrahmen für die Implementierung werden zwischen drei und fünf Jahre veranschlagt. Unklar bleibt jedoch, wie diese große Anzahl an Aktivitäten bzw. in welchem Ausmaß diese in diesem Zeitraum erfüllt werden sollen und können. Entgegen der Intention aus dem Strategiepapier der Kommission können in den Aktionsplänen keine klaren Ziele und Zeithorizonte erkannt werden. Smith (2005, 765) hat in diesem Kontext festgehalten: „Clear benchmarks these are not“.

Die Aktionspläne sind zwar sehr umfassend, bei einer näheren Analyse zeigt sich jedoch, dass sie im Wesentlichen kaum Neuheiten enthalten, die nicht schon in den verschiedenen Dokumenten der EMP formuliert worden wären. Dies liegt v.a. daran, dass es sich auch bei der EMP bereits um ein umfassendes Konzept handelte. Verglichen mit den EMAA wird der Bereich Justiz und Inneres etwas stärker behandelt, etwa bei Fragen zu irregulärer und legaler Migration, Rückübernahme oder Visa. Mit Ägypten und Libanon, also jenen Staaten, deren Aktionspläne 2007 verabschiedet wurden, wird etwa beim Grenzmanagement bereits eine Initiierung von Kontakten mit Frontex als Ziel definiert, bei den anderen soll es eine intensivere Kooperation der zuständigen Behörden geben. Insgesamt wird in diesem Bereich der Aufbau von Kapazitäten der Partnerstaaten zur besseren Überwachung und Kontrolle ihrer Grenzen angestrebt. Zudem sollen die Voraussetzungen zur Verhandlung von Rückübernahmeabkommen geschaffen werden, die Aktionspläne mit Marokko und Tunesien enthalten das Ziel des Abschlusses eines solchen Abkommens mit der EU. Seitens der Partner gab es große Erwartungen bezüglich Reise- und Visaerleichterungen, in den Aktionsplänen sind diese jedoch kaum bzw. nur für bestimmte vereinbarte Gruppen von Personen vorgesehen. Die Partner haben daher die Wahrnehmung, dass es der EU v.a. um die eigene Sicherheit geht. Barbé und Johansson-Nogués (2008, 91) halten daher fest: „[T]he border management facet of the ENP is perceived as biased in the EU’s favour, which undermines the EU’s claim to be a positive force“. Im, für einige Partnerstaaten besonders wichtigen, Bereich des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten sind keine konkreten

Aktivitäten enthalten. Im Aktionsplan mit Ägypten wird etwa festgehalten, dass die Kooperation nach den Regeln aus dem EMAA fortgesetzt und begleitende Maßnahmen für den Zugang zu Exportmärkten identifiziert werden sollen. Ähnliches wurde auch mit den anderen Partnern vereinbart, etwas konkretere Aktivitäten für die Ermöglichung einer Liberalisierung sind nur mit Marokko vorgesehen. Im Bereich des politischen Dialoges werden viele Ziele hinsichtlich Demokratisierung und Menschenrechte festgeschrieben, in der Praxis hat sich eine Zurückhaltung der EU gezeigt, die Opposition und zivilgesellschaftliche Akteure in Staaten mit (semi-)autoritären Regimen zu unterstützen. Wie bereits beim Barcelona-Prozess zeigt sich ein Auseinanderklaffen von Rhetorik und Praxis. Das Interesse der EU an der Gewährleistung von Stabilität geht somit weiterhin oft auf Kosten der Förderung der demokratischen Transformation in den Staaten der südlichen Mittelmeerregion, umgekehrt werden Demokratisierungsbemühungen von diesen nach wie vor häufig als nicht legitimer Eingriff von außen in innere Angelegenheiten betrachtet (Kelley 2006, 46; Barbé/Johansson-Nogués 2008, 92; Bendiek 2008, 6). Das Prinzip der Konditionalität wurde dabei nicht immer konsistent angewandt. So ist etwa der Tunesien, trotz eines „inferior political record“, einer der Hauptbegünstigten der ENP und mit Algerien wird, trotz mangelndem politischen Reformkurs und Interesse an der Intensivierung der Beziehungen im Rahmen der ENP, von der EU eine verstärkte Kooperation bei Energie und Migration abgestrebt (Lavenex/Schimmelfennig 2006, 144; Bendiek 2008, 5).

Vor dem Hintergrund der relativ beschränkten finanziellen Mittel stellt sich daher die Frage, wie effektiv die neue ENP mit den südlichen Nachbarn sein kann. Nach Vobruba (2007, 11) erfordert das Gelingen der ENP insbesondere die Kooperationsbereitschaft, welche im Allgemeinen von, von den Partner selbst angestellten, Vergleichen zwischen den, aus dem Angebot der EU erwarteten Vorteilen und den zur Verfügung stehenden Alternativen abhängig ist. Auch Annegret Bendiek (2008, 10) geht in einer aktuellen Studie zur Einschätzung der Effektivität der ENP davon aus, dass diese von der Bereitschaft der Partner abhängt, welche sich anhand der Indikatoren Abhängigkeitsverhältnis und Reformneigung bestimmen lässt: ersterer bezeichnet die Abhängigkeit eines Staates von der EU in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht basierend auf den Faktoren der Bedeutung der EU als Abnehmerin für Exporte, mögliche alternative Absatzmärkte und Intensität regionaler Konflikte, in denen die EU eine Rolle spielen kann, zweiterer meint die Bereitschaft zu politischen Reformen anhand von öffentlichen Willensbekundungen, durchgeführten Schritten während der letzten Jahre und der Position von Akteuren außerhalb der Regierung. Daraus ergeben sich vier Gruppen – reformorientierte abhängige Staaten, reformorientierte unabhängige Staaten, reformresistente abhängige Staaten und reformresistente unabhängige Staaten – die als allgemeiner Rahmen zur Orientierung zu

verstehen sind, in den sich auch die Staaten der südlichen Mittelmeerregion einteilen lassen (Bendiek 2008, 13). Dieser Rahmen kann auch für Bewertungen der bisherigen und künftigen Effektivität der ENP in der südlichen Mittelmeerregion hilfreich sein.

Zu der ersten Gruppe können aus der südlichen Mittelmeerregion die Staaten Libanon und Marokko gezählt werden. Für beide ist die EU der wichtigste Handelspartner, wie auch in Graphik 7 zum Ausdruck kommt. V.a. Marokko ist stark vom Handel mit der EU abhängig, da die landwirtschaftlichen Produkte und Textilien, die einen bedeutenden Anteil am Export ausmachen, praktisch nur auf dem EU-Markt abgesetzt werden können. Bei Messungen zu Grundrechten und -freiheiten weisen beide Staaten hinter Israel die höchsten Werte der Region auf (vgl. Tabelle 6 und Graphik 3). Im Libanon hatten der Konflikt von 2006 und innenpolitische Spannungen negative Auswirkungen auf den politischen Reformprozess. Marokko hat ein relativ starkes Interesse an der Unterstützung der EU bei der Bekämpfung des Terrorismus und, als Herkunfts- und Transitstaat, an Fragen der Migration. Als erster und bisher einziger Staat der Region erhielt Marokko 2008 einen fortgeschrittenen Status in den Beziehungen mit EU in Form einer „strategischen Partnerschaft“, es ist Hauptempfänger der Mittel des ENPI und im März 2010 fand unter spanischer Präsidentschaft das erste Gipfeltreffen zwischen der EU und Marokko statt.<sup>95</sup> Mit Libanon und Marokko kann das Potential der ENP im Süden als am höchsten eingeschätzt werden.

Israel ist, als einzige konsolidierte Demokratie und auf Grund der hohen wirtschaftlichen Entwicklung, ein Sonderfall im Rahmen der ENP. In der hier angewandten Einteilung kann Israel als reformorientierter und unabhängiger Staat bezeichnet und der zweiten Gruppe zugeordnet werden. Israel erhält in sehr geringem Ausmaß Mittel aus dem ENPI. Insgesamt ist die ENP nicht entscheidend für die Entwicklung der Beziehungen mit der EU. Zur dritten Gruppe können Tunesien und die palästinensischen Autonomiegebiete gerechnet werden. Tunesien weist eine ähnlich hohe Abhängigkeit vom Handel mit der EU wie Marokko auf. Bei Handelsliberalisierungen gibt es relativ weitgehende Fortschritte und es wird ein starker Reformkurs bei Wirtschaft und Verwaltungseffizienz verfolgt (Bendiek 2008, 23). Das politische System Tunesiens ist stabil, aber nicht demokratisch und weist kaum entsprechende Entwicklungen auf. Dies kann etwa durch die hohen Werte bei der Rechtsstaatlichkeit und politischer Stabilität, aber die Einschränkungen bei Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit und Partizipation durch Wahlen belegt werden (vgl. Graphik 3 und 4). Die palästinensischen Autonomiegebiete sind ebenso ein Sonderfall. Handel mit der EU spielt eine wenig relevante Rolle, eine hohe Abhängigkeit ergibt sich jedoch aus der Rolle der EU als wichtigster internationaler Geber. Aus der langen Phase der

---

<sup>95</sup> vgl. EU und Marokko bauen Beziehungen aus, in: derStandard.at, 06. März 2010.

Stagnation im israelisch-palästinensischen Friedensprozess, dem Wahlerfolg der Hamas 2006 und der darauf folgenden inter-palästinensischen Spannungen ergibt sich eine wenig ausgeprägte Reformneigung. Die Effektivität der ENP, insbesondere hinsichtlich der politischen Ziele, wird mit diesen Staaten nur begrenzt sein.

Die anderen – und damit die meisten – Partner in der Region können der fünften Gruppe, d.h. jener der reformresistenten und unabhängigen Staaten, zugeordnet werden. Diese weisen im Allgemeinen eine geringe Reformneigung auf und sind relativ wenig von der EU abhängig. Ägypten ist zwar einer der Hauptempfänger der finanziellen Mittel und die EU ist ein wichtiger Handelspartner und Absatzmarkt für ägyptische Exporte. Die Exporte in die EU setzen sich jedoch zu einem wesentlichen Anteil aus Energielieferungen in Form von Brennstoffen, die auch von anderen Staaten abgenommen werden würden, zusammen (Bendiek 2008, 25). Aus diesen Alternativen ergibt sich eine relativ machtvolle Stellung, da auch eine Abhängigkeit seitens der EU besteht. Politisch ist Ägypten nicht von der EU abhängig und es gibt sehr wenige Reformen. Die Möglichkeiten der Opposition und für politische Partizipation sind in Ägypten relativ stark eingeschränkt. Ein besonderes Merkmal ist, dass der Einfluss der EU in Ägypten sehr skeptisch betrachtet wird, was historisch mit der früheren europäischen Kontrolle, der Suezkrise und dem Panarabismus begründet werden kann. Für die Effektivität der ENP bedeutet dies, dass es tendenziell nur wenige Fortschritte hinsichtlich der Demokratisierung geben wird. Die EU wird deren Bedeutung zwar wie bisher betonen, aber auf Grund der Abhängigkeit von Energieressourcen wird dies kaum in die Praxis umzusetzen sein. Ähnliches gilt auch für Algerien, Libyen und Syrien, mit denen die ENP bisher noch nicht aktiviert wurde. Algerien ist v.a. für die südlichen EU-Mitgliedstaaten ein sehr wichtiger Ergaslieferant. Sämtliche Indikatoren verweisen auf die Persistenz des wenig demokratischen politischen Systems. Politische Gruppierungen wie NGO werden stark kontrolliert und Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit unterliegen bedeutenden Einschränkungen. Libyen ist, wie bereits mehrfach erwähnt, ein Sonderfall. Es verzichtet auf intensive Beziehungen mit der EU, die von libyschen Erdöl- und Erdgasimporten abhängig ist. Für Syrien ist die EU zwar ein wichtiger Handelspartner, allerdings handelt es sich auch hier v.a. um Energieimporte, die auch andere Abnehmer finden könnten. Das politische System Syriens ist autoritär, Tabelle 6 und Graphik 3 weisen etwa auf die starken Einschränkungen bei politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten hin. Schließlich kann auch Jordanien zu dieser Gruppe gezählt werden, da es bisher nur wenig Handel mit der EU und somit keine Abhängigkeit von dieser als Absatzmarkt gibt, sowie nur einen langsamen Reformprozess im Inneren.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die ENP einen inhaltlich umfassenden Ansatz

verfolgt mit dem Ziel, von einer stabilen Nachbarschaft umgeben zu sein, die mit der EU grundlegende Werte teilt. Aus der Rhetorik der ENP-Dokumente lassen sich sehr deutlich die Ansprüche der EU herauslesen, in der Nachbarschaft als *civilian power* zu agieren und diese so weit wie möglich, jedoch unterhalb des Niveaus der Mitgliedschaft, zu integrieren. Nachdem die ENP praktisch erst seit 2007 vollständig angewandt wird, können noch keine eindeutigen Aussagen über deren Effektivität in der südlichen Mittelmeerregion getroffen werden, wenngleich viele BeobachterInnen diesbezüglich tendenziell skeptisch sind. Smith (2005, 770) hat diese Bedenken auf den Punkt gebracht: „[W]ill offering more of the same – more (though vaguely stated) integration with the EU, more aid – be enough to make a difference, to persuade these countries to reform?“. Dies gilt insbesondere für den Fall der südlichen Mittelmeerpartner, welche, im Unterschied zu den östlichen Nachbarn, auch auf lange Sicht keine Perspektive auf eine Mitgliedschaft haben und mit denen sich bereits der ähnlich breite Ansatz der EMP, die seit 1995 dieselben Ziele wie die neue ENP verfolgte, als begrenzt wirksam erwiesen hat. Gerade am Beispiel der südlichen Nachbarn zeigt sich, dass die ENP mit einer Problematik konfrontiert ist, die Stephan Stetter (2005, 13) als das „exclusion/inclusion dilemma“ bezeichnet hat. Einerseits sollen die Staaten umfassend integriert werden, was möglichst offene Grenzen verlangt, andererseits enthält die ENP auch Aspekte einer stärkeren Abgrenzung, wie manche der, in den Aktionsplänen definierten, Ziele in den Bereichen Grenzmanagement oder Visa belegen.



## 6. Fazit

Die vorliegende Arbeit setzte sich umfassend mit der Rolle der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion auseinander. Ausgehend von den widersprüchlichen Zuschreibungen der EU als „Festung“ oder als „Zivilmacht“ wurden diese beiden Begriffe analysiert, sowie die jeweiligen Politikansätze im südlichen Mittelmeerraum, auf welche sich diese beziehen.

In einem ersten Schritt wurde der Begriff der „Festung Europa“ analysiert, welcher auf eine postulierte Abschottung der EU durch ihre Politik in den Bereichen Asyl, Grenzen und Migration anspielt. Es wurde zunächst gezeigt, dass es sich bei dieser Bezeichnung für die EU nicht um einen Begriff der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den damit angesprochenen Themen handelt, sondern um eine zugespitzte Metapher, da diese v.a. in einem journalistischen Kontext und mit kritischer Absicht verwendet wird, während wissenschaftliche Beiträge auf die Parallelität von exklusiven und inklusiven Ansätzen verweisen, weshalb nicht ohne Vorbehalte von der EU als „Festung“ gesprochen werden kann. Daran anschließend wurde die Entwicklung der genannten Bereiche des Handlungsfeldes Justiz und Inneres skizziert, um den Gegenstand, auf welchen sich die Festungsmetapher bezieht, näher zu beleuchten. Aus den dafür untersuchten offiziellen Dokumenten kann erstens eine immer intensivere Kooperation auf EU-Ebene beobachtet werden, da ständig weitere Integrationsschritte in immer mehreren Bereichen erfolgten. Zweitens zeigt sich in inhaltlicher Hinsicht, dass kontroll- und sicherheitsorientierten Maßnahmen, wie etwa stärkerer Grenzschutz und Bekämpfung irregulärer Migration, bisher deutlich gegenüber präventiven Ansätzen, die, wie z.B. EZA, Armutsbekämpfung oder die Förderung von Demokratie und Menschenrechten, auf die Ursachen von Migration abzielen, überwogen. Diese sollten zudem zunehmend in die Zusammenarbeit mit Drittstaaten integriert werden und haben somit auch eine äußere Dimension entfaltet. Mit Ehin und Berg (2006, 60) lässt sich daher festhalten, dass:

„Despite the fact that the image of Fortress Europe [...] is often regarded as an exaggerated cliché, the idea of constructing an exclusive zone of order and safety, separated from the unstable and untrust-worthy outside by effectively policed borders, continues to shape policy-making under the internal security agenda“.

In der Folge wurde versucht, diese Ergebnisse theoretisch einzubetten. Zur Erklärung, weshalb es in den Bereichen Asyl, Grenzen und Migration eine Integration auf europäischer Ebene gibt, wurde auf die zentralen Annahmen zweier klassischer Integrationstheorien zurückgegriffen. Der Neofunktionalismus nimmt dabei an, dass sich die Kooperation in einem

Bereich zunehmend auf andere angrenzende Bereiche ausdehnt. Dieses Konzept des „spill-over“ erklärt, weshalb die Zusammenarbeit im Handlungsfeld Justiz und Inneres als „logische Weiterentwicklung“ des europäischen Integrationsprozesses betrachtet werden kann. Durch die Realisierung des Binnenmarktes und der Bewegungsfreiheit, sowie die Aufhebung der internen Grenzkontrollen haben sich die Grenzen innerhalb der EU weitgehend aufgelöst, weshalb in angrenzenden Bereichen wie Asyl, Grenzen und Migration Kooperations- und Regelungsbedarf entstanden ist. Der Intergouvernementalismus ergänzt dies um die Annahme, dass der Integrationsprozess von den Interessen der Mitgliedstaaten abhängig ist. Dies gilt insbesondere für die angesprochenen Politikfelder, welche als Kernkompetenzen souveräner Nationalstaaten angesehen werden. Während sich der Integrationsprozess in manchen Bereichen der Justiz- und Innenpolitik auf Grund nationaler Vorbehalte nur langsam vollzieht, gibt es gerade beim Schutz der nunmehr gemeinsamen Außengrenzen eine weitgehende Interessenskonvergenz. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Politiken enthalten die Konzepte *Externalisation* und *Securitisation* ein Erklärungsangebot. Mit *Externalisation* kann erfasst werden, weshalb diese Bereiche zunehmend in die Beziehungen mit Drittstaaten integriert werden. Dies wird im Wesentlichen auf die zunehmende Interdependenz zwischen der EU und den Regionen in ihrer Nachbarschaft auf Grund von transnationalen Herausforderungen wie Migration, grenzüberschreitende Kriminalität oder Terrorismus zurückführt. *Securitisation* geht im Wesentlichen davon aus, dass Migration in der EU zunehmend als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, weshalb tendenziell eher auf restriktive Ansätze zurückgegriffen wird.

Im folgenden Kapitel wurden zunächst die Herausforderungen skizziert, mit denen die EU im Mittelmeerraum hinsichtlich irregulärer Migration und Sicherheit konfrontiert ist. Irreguläre Migration über das Mittelmeer hat seit Mitte der 1990er-Jahre wesentlich zugenommen. Angaben zu den Ausmaßen unterliegen – bedingt durch die Irregularität – einem Unsicherheitsbereich, Schätzungen gehen jedoch von rund 100,000 bis 120,000 Personen aus, die jährlich versuchen, das Mittelmeer zu überqueren, um irregulär in die EU zu gelangen. Bei den Routen ist es zu einer Ausdifferenzierung gekommen, wobei im Allgemeinen von drei Routen – im westlichen, zentralen und östlichen Mittelmeer – ausgegangen werden kann. Die Sicherheitsbedenken, welche die EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion zudem hat, beziehen sich auf organisierte, transnationale Kriminalität, islamischen Fundamentalismus und islamistischen Terrorismus, die Sicherheit und Stabilität in den eigenen Gesellschaften und regionale Konflikte.

Anschließend an die Darstellung der Herausforderungen, auf welche die EU regiert, wurden jene Ansätze untersucht, mit denen die EU im Mittelmeerraum versucht, ihre Außengrenzen

stärker zu überwachen und Migration zu kontrollieren. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf der seit 2005 operierenden Agentur für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen Frontex, zudem wurden Rückübernahmeabkommen, die Datenbank EURODAC und die Informationssysteme SIS und VIS in Grundzügen diskutiert. Der starke Anstieg der personellen und finanziellen Ressourcen, die relativ hohe Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten, sowie die aktuelle Diskussion um eine weitere Stärkung des Mandats belegen eine sehr dynamische Entwicklung von Frontex innerhalb kurzer Zeit. Der Mittelmeerraum lag bisher in Fokus der Aktivitäten, hier wurden besonders viele gemeinsame Operationen durchgeführt. V.a. an der Arbeit von Frontex im Mittelmeer hat sich in den letzten Jahren auch viel Kritik entzündet. Zum einen haben kritische NGO, Medien oder WissenschaftlerInnen auf die inadäquate Anwendung von menschenrechtlichen Normen hingewiesen. Diese Kritik – die im Widerspruch zu der von der EU beanspruchten Rolle als Akteur, der auf internationaler Ebene für die Einhaltung und Förderung von Menschenrechten eintritt, steht – muss ernst genommen werden, wenngleich das Problem v.a. in der unterschiedlichen Handhabung der einzelnen Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten liegt und Frontex selbst nicht operativ verantwortlich ist, sondern nur für die Koordination zuständig ist. Zum anderen wird die mangelnde Transparenz der Arbeit der Agentur kritisiert. Hier sollte die Kontrollfunktion des EP tatsächlich ausgeweitet werden. Dem Grenzschutz liegt per se eine restriktive Konzeption zugrunde. Dementsprechend verfolgt Frontex einen restriktiven Ansatz, da irreguläre Migration durch Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen vermieden werden soll. Mit diesem Ansatz kann das Problem der irregulären Migration jedoch nicht nachhaltig gelöst, sondern nur gelindert werden, da damit noch nicht die Ursachen angesprochen werden. Dasselbe gilt auch für Rückführungsabkommen und Datenbanken und Informationssysteme der Migrationskontrolle. Die diskutierten Ansätze werden daher zugespitzt als „Politik der Abgrenzung“ bezeichnet, da sie auf innere Sicherheit bezogen sind und auf die Etablierung möglichst undurchlässiger Außengrenzen im Mittelmeer abzielen.

Kapitel 5 setzte sich mit der konträren Bezeichnung der EU als „Zivilmacht“ auseinander. Im Unterschied zur Festungsmetapher handelt es sich hierbei um eine Debatte, welche in den letzten Jahren mit unterschiedlichen Begriffen wie *civilian*, *normative*, *ethical*, *soft power* oder *force for good* in einem politikwissenschaftlichen Kontext geführt wurde. Die zugrunde liegende Idee besteht darin, dass die EU als Akteur der internationalen Beziehungen angesehen wird, dessen Machtressourcen im politischen und wirtschaftlichen, aber nicht im militärischen Bereich liegen und der deshalb versucht, mit zivilen Instrumenten bestimmte Normen und Werte zu verbreiten. Die theoretischen Grundannahmen der Debatte basieren dabei auf konstruktivistisch inspirierten Ansätzen, welche wie das Zivilmächtskonzept davon

ausgehen, dass in den internationalen Beziehungen auch immaterielle Faktoren wie Normen und Werte eine wirkmächtige Rolle spielen können. Die postulierte „zivile Identität“ der EU beruht Normen und Werten wie etwa Frieden, Demokratie, Menschenrechte oder Rechtsstaatlichkeit, welche die ihre Außenpolitik anleiten würden.

Aus der analysierten Literatur lassen sich vier Varianten der Begründung identifizieren. Erstens wird die EU auf Grund ihrer historischen Entwicklung als „Friedenprojekt“ angesehen. Die eigenen, positiven Erfahrungen mit einem friedlichen Integrationsprozess ehemals verfeindeter Nationalstaaten würde das außenpolitische Handeln und Selbstverständnis der EU anleiten. Zweitens würde dies durch die spezifische politische Verfasstheit und die internen Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse der EU, d.h. durch ihre *polity* und *politics*, begründet sein. Da die EU nicht wie ein Nationalstaat organisiert ist und Entscheidungen in multilateralen Verhandlungsprozessen getroffen werden, ergebe sich ein Unterschied zur Außenpolitik rezenter Weltmächte. Schließlich wird die EU in der Literatur auf Grund ihres Einsatzes in bestimmten *policies* wie etwa der Förderung von Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bzw. von *Good Governance* als *civilian power* bezeichnet.

Das Konzept wurde jedoch auch mit verschiedenen Argumenten kritisiert. So würde sich die „zivile Identität“ notwendigerweise aus den fehlenden Kapazitäten der EU ergeben, die Außenpolitik würde weiterhin von den Nationalstaaten dominiert werden und es gäbe „double standards“ durch die Vertretung von Normen und Werten, die auch intern nicht vollständig verwirklicht sind. Schließlich würde die Entwicklung der GSVP dazu führen, dass die EU zunehmend über militärische Instrumente verfügt und diese auch einsetzt. Folglich wird das Zivilmächtskonzept zwar einerseits als weitgehend erodiert betrachtet, andererseits kann ein bestimmter Unterschied der EU-Außenpolitik zu jener von anderen Weltmächte nicht von der Hand gewiesen werden. Da mit der Debatte umstrittene Grundfragen der Theorien der Internationalen Beziehungen, wie etwa jene nach der Bedeutung von Normen und Werten, verbunden sind, wird auch das Konzept der EU als *civilian power* umstritten bleiben.

Vor dem Hintergrund dieser theoretisch-konzeptuellen Reflexion wurden in einem letzten Schritt jene Ansätze aus dem Bereich der Außenpolitik der EU in der südlichen Mittelmeerregion betrachtet, welche den Annahmen der Debatte um die EU als *civilian power* entsprechen würde. Das allgemeine Ziel der EU besteht bei diesen Politiken in einer möglichst tiefen Integration der südlichen Mittelmeerregion auf der Basis geteilter Normen und Werte, weshalb in der Arbeit von einer „Politik der Integration“ gesprochen wird. Der Fokus lag dabei auf dem ältesten dieser Ansätze, der EMP („Barcelona-Prozess“). Der

Barcelona-Prozess wurde 1995 etabliert und sollte die vielfältigen Herausforderungen im südlichen Mittelmeerraum in umfassender Weise behandeln. Die, in den zentralen Dokumenten enthaltenen, Ziele waren sehr ambitioniert. Insgesamt sollte ein Raum des Friedens, der Sicherheit, des Wohlstandes und der interkulturellen Verständigung entstehen. Damit wurde ein sehr breiter und langfristig intendierter Ansatz begründet, welcher auf die Ursachen von den vielfältigen Problemen wie regionalen Konflikten, Armut, Arbeitslosigkeit, Migration, Terrorismus oder Umweltbelastungen abzielt. Der Barcelona-Prozess war jedoch von Anfang an mit Problemen konfrontiert. Dazu zählten die asymmetrische Partnerschaft, da der Prozess de facto von der EU dominiert wurde, Interessensgegensätze auf beiden Seiten, die limitierten finanziellen Mittel und die Tendenz zur Blockade durch den israelisch-palästinensischen Konflikt nach dem Scheitern des Friedensprozesses von Oslo. Die Analyse der Entwicklung verschiedener Indikatoren zu demokratischer Transformation und wirtschaftlicher Entwicklung hat gezeigt, dass die Ergebnisse des Barcelona-Prozesses insgesamt nur bescheiden waren.

In der Folge ist es zu Reformen der euro-mediterranen Beziehungen gekommen, einerseits in Form der multilateralen UMed, andererseits durch die Entwicklung der bilateralen ENP. Diese bauen auf der bisherigen EMP auf und sollten diese effektiveren. Wenngleich es sich jeweils noch um zu junge Initiativen handelt und es daher für eine endgültige Einschätzung noch zu früh wäre, haben viele BeobachterInnen Bedenken formuliert, ob die Effektivität tatsächlich verbessert werden kann, insbesondere da bisherige Grundprobleme wie die beschränkte Finanzierung, der arabisch-israelische Konflikt und Interessensgegensätze im Wesentlichen weiterhin existieren und die Kooperationsbereitschaft limitieren. Insgesamt spiegelt sich in der Intention dieser Ansätze der „zivile Charakter“ der EU deutlich wider, allerdings gibt es eine Divergenz zwischen der, in den Dokumenten enthaltenen, Rhetorik und den praktischen Ergebnissen bzw. zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Hinsichtlich der Politik der Integration der Mittelmeerregion zeigt sich daher jenes Problem, welches Christopher Hill (1993) in einem oft zitierten Artikel treffend als „the Capability-Expectations-Gap“ bezeichnet hat.

Insgesamt wurde in der vorliegenden Arbeit, mit Bezug auf die konträren Bezeichnungen der EU als „Festung“ oder „Zivilmacht“, die Spannung zwischen zwei divergierenden Ansätzen in der Politik der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion untersucht, welche Lavenex (2005, 123) folgendermaßen bezeichnet hat: „On the one hand, the ‘politics of inclusion’ [...] aims at the closest possible association with the neighbouring countries below the threshold of membership; on the other hand, the ‘politics of exclusion’ aims at externalising risks from the enlarging Union“. Tabelle 7 stellt die wichtigsten Ergebnisse im Überblick dar.

Tabelle 7:

Vergleich: Die EU als „Festung“ oder „Zivilmacht“ in der südlichen Mittelmeerregion?

	EU als „Festung“	EU als „Zivilmacht“
Begrifflichkeit	„Festung“, <i>gated community</i> , Exklusion	<i>civilian, ethical, normative, soft power</i> ; „force for good“, Inklusion
Forschungsobjekte	Asyl-, Grenz-, Migrationspolitik und deren äußere Dimension	Rolle als Akteur in den internationalen Beziehungen: Außen- bzw. Nachbarschaftspolitik
Annahmen und Argumente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „spill-over“, Notwendigkeit (Neofunktionalismus)</li> <li>▪ Interessen der Mitgliedstaaten (Inter-gouvernementalismus)</li> <li>▪ <i>Externalisation</i> und <i>Securitisation</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bedeutung von Normen und Werten (Konstruktivismus)</li> <li>▪ EU als „Friedensprojekt“</li> <li>▪ interne Verfasstheit (<i>polity</i>) und Entscheidungsprozesse (<i>politics</i>)</li> <li>▪ <i>Policies</i> (z.B. Demokratieförderung, Menschenrechte)</li> </ul>
Ansätze gegenüber der Mittelmeerregion	Frontex, Rückübernahmeabkommen, EURODAC, SIS, VIS	Barcelona-Prozess, UMed, ENP
Bewertung der Ansätze	restriktiver Ansatz (Kontrolle, Überwachung); dynamische Entwicklung, aber Limitierung bei Problemlösung	umfassender Ansatz (Demokratisierung, <i>good governance</i> , Handelsbeziehungen, kultureller Austausch); nachhaltige Problemlösung intendiert, aber geringe Effektivität

Quelle: eigene Darstellung

Abschließend können zur Beantwortung der einleitend aufgestellten forschungsleitenden Fragestellungen drei Thesen formuliert werden:

- Die EU wird, je nach betrachtetem Forschungsobjekt, entweder als Festung oder als „Zivilmacht“ bezeichnet. Während es sich bei der ersten Bezeichnung um eine zugespitzte Metapher handelt, die sich auf die Asyl-, Grenz- und Migrationspolitik der EU und deren externe Dimension bezieht, ist die zweite Bezeichnung stärker durch theoretische Annahmen, insbesondere des Konstruktivismus, fundiert und behandelt die Frage nach der Rolle der EU in den internationalen Beziehungen. Da die empirische Evidenz gezeigt hat, dass es gegenüber der Mittelmeerregion divergierende Politikansätze gibt, können beide Bezeichnungen die Rolle der EU als Akteur in der südlichen Mittelmeerregion nicht angemessen fassen.
- Die Analyse von Frontex, Rückführungsabkommen und der Datenbanken und Informationssystemen EURODAC, SIS und VIS einerseits, sowie des Barcelona-Prozesses, der UMed und der ENP andererseits hat gezeigt, dass es zwei Ansätze

gibt, die einer unterschiedlichen „Logik“ folgen. Am Beispiel der untersuchten Politiken zeigt sich der Gegensatz zwischen einem reaktiven und auf innere Sicherheit bezogenen und einem präventiven und umfassenden Ansatz. Die Politik der EU gegenüber der südlichen Mittelmeerregion bewegt sich folglich in einem Spannungsfeld zwischen Abgrenzung und Integration.

- Jene Ansätze, die auf verstärkten Grenzschutz und Migrationskontrolle abzielen, haben sich relativ dynamisch entwickelt. Sie können dazu dienen, die Probleme kurzfristig zu lindern. Jene Ansätze, die auf eine umfassende Zusammenarbeit mit der Region abzielen, haben sich dagegen bisher nur beschränkt als wirksam erwiesen. Sie können dazu dienen, die Probleme langfristig zu lösen. Insgesamt stellt die Politik der EU gegenüber der Mittelmeerregion eine politikfeldübergreifende Aufgabe dar, für welche sich die Frage nach dem kohärenten Handeln stellt. Das Überwiegen der exklusiven Tendenzen gegenüber den inklusiven in den vergangenen Jahren legt die Erkenntnis nahe, dass es der Politik der EU gegenüber der Mittelmeerregion an Kohärenz zwischen den jeweiligen Politikfeldern mangelt. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Kritikpunkte sollten beide Ansätze weiter gestärkt werden, um den Herausforderungen sowohl auf kurze, als auch auf lange Sicht in kohärenter Weise zu begegnen.

## Quellenverzeichnis

### Literatur

Aggestam, Lisbeth (2008). Introduction: ethical power Europe? in: *International Affairs*, 84 (1), 1 – 11.

Alecu de Flers, Nicole/Regelsberger, Elfriede (2005). The EU and Inter-regional Cooperation, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hg.): *International Relations and the European Union*, Oxford: University Press, 317 – 342.

Asseburg, Muriel (2005). „Barcelona Plus 10“. Gescheiterter Aufbruch in der Euromediterranen Partnerschaft, SWP-Aktuell 57, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Attinà, Fulvio/Panebianco, Stefania (2006). Security Cooperation in the Mediterranean: EMP Instruments to Mitigate Divergent Security Perception, Online in: <http://www.euromesco.net/media/paperattinapanebianco.pdf> [18.05.2010].

Aus, Jonathan P. (2006). Eurodac: A Solution Looking for a Problem?, in: *European Integration Online Papers*, 10 (6), Online in: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006\\_006a/23](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_006a/23) [03.04.2010].

Baldaccini, Anneliese (2007). The External Dimension of the EU's Asylum and Immigration Policies: Old Concerns and New Approaches, in: Baldaccini, Anneliese/Guild, Elspeth/Toner, Hellen (Hg.): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy*, Oxford/Portland: Hart Publishing, 277 – 298.

Baldwin-Edwards, Martin (2006). 'Between a Rock & a Hard Place': North Africa as a Region of Emigration, Immigration & Transit Migration, in: *Review of African Political Economy*, 33 (108), 311 – 324.

Balfour, Rosa/Schmid, Dorothee (2008). Union for the Mediterranean, disunity for the EU?, EPC Policy Brief February 2008, Brussels: European Policy Centre.

Balzacq, Thierry (2008). The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies, in: *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 75 – 100.



Barbé, Esther/Johansson-Nogués, Elisabeth (2008). The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy, in: *International Affairs*, 84 (1), 81 – 96.

Bendel, Petra (2005). Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?, in: *Migration Letters*, 2 (1), 20 – 31.

Bendiek, Annegret (2008). Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich, SWP-Studie S 24, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Berg, Eiki/Ehin, Piret (2006). What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy, in: *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 41 (1), 53 – 71.

Bicchi, Frederica (2009). Democracy Assistance in the Mediterranean: An Overview, in: *Mediterranean Politics*, 14 (1), 61 – 78.

Bieling, Hans-Jürgen (2006). Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 91 – 116.

Boswell, Christina (2003). The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy, in: *International Affairs*, 79 (3), 619 – 638.

Boswell, Christina (2007). Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (3), 589 – 610.

Broeders, Dennis (2007). The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants, in: *International Sociology*, 22 (1), 71 – 92.

Bull, Hedley (1982). Civilian power Europe: a contradiction in terms?, in: *Journal of Common Market Studies*, 21 (2), 149 – 182.

Carrera, Sergio (2007). The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Document No. 261/March 2007, Brussels: Centre for European Policy Studies.

Cesari, Jocelyne (2009). The Securitisation of Islam in Europe, CHALLENGE Research Paper No. 15, Centre for European Policy Studies, Online in: <http://www.ceps.be/node/1648> [11.03.2010].

Cholewinski, Ryszard (2007). The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy, in: Baldaccini, Anneliese/Guild, Elspeth/Toner, Hellen (Hg.): Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy, Oxford/Portland: Hart Publishing, 301 – 336.

CIVIPOL (2003). Feasibility Study on the control of the European Union's maritime border, Final Report, transmitted to DG JAI on 4 July 2003, in: Council of the European Union (Hg.): Note from the Secretariat General to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, Subject: Feasibility Study on the control of the European Union's maritime border – Final Report, 11490/1/03 REV 1, Brussels.

Commission Européenne (2010). Document de Travail des Services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Parlement Européenne et au Conseil dresser le bilan de la politique européenne de voisinage (PEV). Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2009: Rapport de suivi Maroc, SEC(2010) 521, Bruxelles.

Commission of the European Communities (2002). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM(2002) 233 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2003a). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2003b). Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders, COM(2003) 687 final/2, 2003/0273 (CNS), Brussels.

Commission of the European Communities (2004). Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy: Strategy Paper, COM(2004) 373 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2005a). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Hague Programme: Ten priorities for the next five years, The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, COM(2005) 184 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2005b). Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report, Technical mission to Morocco on illegal immigration, 7th October– 11th October 2005, MEMO/05/380, Brussels.

Commission of the European Communities (2005c). Euro-Med Partnership. Jordan: National Indicative Programm 2005 – 2006, Online in: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/jordan/csp/nip\\_05\\_06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/jordan/csp/nip_05_06_en.pdf) [05.05.2010].

Commission of the European Communities (2006a). Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, COM(2006) 402 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2006b). Communication from the Commission to the Council. Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders, COM(2006) 733 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2006c). European Neighbourhood and Partnership Instrument. Algeria: Strategy Paper 2007 - 2013 & National Indicative Programme 2007 – 2010, Online in: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011\\_enpi\\_nip\\_algeria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_algeria_en.pdf) [18.05.2010].

Commission of the European Communities (2006d). Commission Staff Working Document. Third annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC(2006) 1170, Brussels.

Commission of the European Communities (2008a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM(2008) 67 final, Brussels.

Commission of the European Communities (2008b). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Barcelona Process: Union for the Mediterranean,

COM(2008) 319 (Final), Brussels.

Commission of the European Communities (2008c). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on Implementation of the Hague Programme for 2007, COM(2008) 373 final, Brussels.

Conference of the Representatives of the Governments of the Member States (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, CIG 14/07, Brussels.

Collyer, Michael (2007). Clandestine Migration in the Mediterranean in 2006, in: Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed)/Fundació CIDOB (Hg.): Med.2007 – Mediterranean Yearbook, Online in: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aCollyer.pdf> [05.03.2010].

Council of the European Union (2003). Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003, Presidency Conclusions, 11638/03, Brussels.

Council of the European Union (2004). The Hague Programme: strengthenig freedom security and justice in the European Union, 16054/04, JAI 559, Brussels.

Council of the European Union (2006). Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA, 12049/06, EXT 1, FRONT 157, COMIX 691, Brussels.

Council of the European Union (2007). Press Release, 2768<sup>th</sup> Council Meeting, Justice and Home Affairs, 15801/06, Brussels.

Council of the European Union (2009). The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09, JAI 896, Brussels.

Diez, Thomas (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe', in: Millenium – Journal of International Studies, 33 (3), 613 – 636.

Diez, Thomas/Wiener Antje (2005). Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Dies. (Hg.): European Integration Theory, Oxford: University Press, 1 -21.

Driessen, Henk (2007). Coping with 'Fortress Europe'. Views from four seaports on the Spanish-Maroccan border, in: Armstrong, Warwick/Anderson, James (Hg.): Geopolitics of European Union Enlargement: The fortress empire, Abingdon: Routledge, 78 – 89.

Eilstrupp-Sangiovanni, Mette (2006). The Constructivist Turn in European Integration Studies, in: Dies. (Hg.): Debates on European Integration, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 393 – 405.

Emerson, Michael (2008). Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean, CEPS Policy Brief No. 155, Online in: <http://www.ceps.eu/ceps/download/1453> [19.05.2010].

EUROMED (2005). Five Year Work Programme, Euromed Summit Barcelona 27 – 28 November 2005, Online in: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/summit1105/five\\_years\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/five_years_en.pdf) [01.05.2010].

EuroMeSCo (2006). EuroMeSCo Annual Report 2006. Benchmarking Human Rights and Democratic Development within the Euro-Mediterranean Partnership, Online in: <http://www.euromesco.net/images/04.pdf> [17.05.2010].

Europäischer Rat (1999). Tampere Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Online in: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm) [18.12.2009].

European Commission (2008). Euro-mediterranean Partnership. Regional Co-operation: An Overview of Programmes and Projects, Online in: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regionalcooperation/documents/infonotes\\_enpisouth\\_regional\\_cooperation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regionalcooperation/documents/infonotes_enpisouth_regional_cooperation_en.pdf) [11.05.2010].

Eurostat (2009). Euro-Mediterranean statistics, Eurostat Statistical Books, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fargues, Phillipe (2009). Introduction, in: Ders. (Hg.): CARIM Mediterranean Migration Report 2008 – 2009, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute, 19 – 35.

Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hg.) (2005): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade, Madrid: Fundación para las Relaciones

Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Filzmaier, Peter/Gewessler, Leonore/Höll, Otmar/Mangott, Gerhard (2006). Internationale Politik. Eine Einführung, Wien: WUV/UTB.

Frontex (2006). Frontex-Jahresbericht 2006, Online in: [http://www.frontex.europa.eu/annual\\_report](http://www.frontex.europa.eu/annual_report) [18.03.2010].

Frontex (2007a). Frontex-led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya, 28 May – 5 June 2007, Warschau.

Frontex (2007b). Frontex Press Kit: 2007 Sea Border Operations, Press Kit Volume 2/11, Issue 1.

Frontex (2008a). General Report 2007, Online in: [http://www.frontex.europa.eu/annual\\_report](http://www.frontex.europa.eu/annual_report) [18.03.2010].

Frontex (2008b). Programme of Work 2009, Online in: [http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme) [18.03.2010].

Frontex (2009a). General Report 2008, Online in: [http://www.frontex.europa.eu/annual\\_report](http://www.frontex.europa.eu/annual_report) [18.03.2010].

Frontex (Hg.) (2009b). The Rabbit's Voice, Issue No. 3, November 2009.

Gardner Feldman, Lily (1999). Reconciliation and Legitimacy. Foreign relations and enlargement of the European Union, in: Banchoff, Thomas/Smith, Mitchell P. (Hg.): Legitimacy and the European Union, London: Routledge, 66 – 89.

Gärtner, Heinz (2008). Internationale Sicherheit. Definitionen von A – Z, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Gebrewold, Belachew (2007). Introduction: Migration a Transcontinental Challenge, in: Ders. (Hg.): Africa and fortress Europe: Threats and Opportunities, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 1 – 17; 3f.

Geddes, Andrew (2000). *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.

Gillespie, Richard (2008). A 'Union for the Mediterranean' ... or for the EU?, in: *Mediterranean Politics*, 13 (2), 277 – 286.

Gleitze, Judith (2008). Die Folgen der Abschottung auf See – das Mittelmeer, in: Pflüger, Tobias (Hg.): *Was ist FRONTEX? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, Online in: <http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf> [26.03.2009].

Guild, Espeth (2009). *Security and Migration in the 21<sup>st</sup> Century*, Cambridge: Polity Press.

Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2007). Irreguläre Migration, Online in: [http://www.bpb.de/themen/1QXIX7,0,0,Irregul%E4re\\_Migration.html](http://www.bpb.de/themen/1QXIX7,0,0,Irregul%E4re_Migration.html) [02.03.2010].

Harders, Cilja (2005). Europäische Mittelmeerpolitik aus arabischer Sicht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 45/2005, 14 – 22.

Hill, Christopher (1993). The Capability-Expectations-Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 305 – 328.

Holm, Ulla (2004). *The EU's Security Policy towards the Mediterranean: An (Im)Possible Combination of Export of European Political Values and Anti-Terror Measures?* DIIS Working Paper No. 2004/13, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.

Holm, Ulla (2008). *North Africa: A Security Problem for Themselves, for the EU and for the US*, DIIS Report 2008/2, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.

Holzinger, Kathrina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (2005). *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn: Ferdinand Schöningh-UTB.

House of Lords (2008). *FRONTEX: the EU external borders agency. Report with Evidence*, European Union Committee, 9<sup>th</sup> Report of Session 2007–08, HL Paper 60, London.

Houtum, Henk van/Pijpers, Roos (2005). Towards a gated community, Online in: <http://www.eurozine.com/articles/2005-01-12-houtumpijpers-en.html> [09.10.2009].

Houtum, Henk van/Pijpers, Roos (2006). The European Community as a Gated Community: Between Security and Selective Access, in: Scott, James Wesely (Hg.): EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 53 – 61.

Huysmans, Jef (2000). The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies, 38 (5), 751 – 777.

Hyde-Price, Adrian (2006). 'Normative' power Europe: a realist critique, in: Journal of European Public Policy, 13 (2), 217 – 234.

Jandl, Michael (2004). The Estimation of Illegal Migration in Europe, in: Studi Emigrazione/Migration Studies, 41 (153), 141 – 153.

Jeanbesboz, Julien (2008). Reinforcing the Surveillance of EU Borders. The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, CHALLENGE Research Paper No. 11, Centre for European Policy Studies, Online in: <http://www.ceps.be/ceps/download/1520> [29.03.2010].

Jepperson, Ronald L./Katzenstein, Peter J./Wendt, Alexander (1996). Norms, Identity and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter J. (Hg.): The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York: Columbia University Press, 33 – 75.

Joenniemi, Pertti (2007). Carving out a 'ring of friends'. The impact of the ENP on the shape of Europe, in: Armstrong, Warwick/Anderson, James (Hg.): Geopolitics of European Union Enlargement: The fortress empire, Abingdon: Routledge, 142 – 159.

Joffé, George (2005). The Euro-Mediterranean Partnership and Foreign Investment, in: Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (2005): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 35 – 45.

Jorry, Hélène (2007). Construction of a European Institutional Model for Managing



Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, CHALLENGE Research Paper No. 6, Centre of European Policy Studies, Online in: <http://www.ceps.be/ceps/download/1314> [29.03.2010].

Jünemann, Annette (2005). Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 45/2005, 7 – 14.

Jünemann, Annette (2009). Die Union für das Mittelmeer. Hintergrund und Perspektiven, in: *Mediterranes*, 1/2009, 8 – 11.

Katzenstein, Peter J. (1996). Introduction: Alternative Perspectives on National Security, in: Katzenstein, Peter J. (Hg.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1 – 32.

Kausch, Kristina/Youngs, Richard (2009). The end of the 'Euro-Mediterranean vision', in: *International Affairs*, 85 (5), 963 – 975.

Kelley, Judith (2006). New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (1), 29 – 55.

Khalatbari, Babak (2004). *Naher Osten, Nordafrika und die EU im 21. Jahrhundert. Die euro-mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Kienle, Eberhard (2005). Political Reform Through Economic Reform? The Southern Mediterranean States Ten Years after Barcelona, in: Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hg.): *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 23 – 24.

Kirste, Knut/Maull, Hanns W. (1996). Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (2), 283 – 312.

Klepp, Silja (2008). *Negotiating the Principle of Non-Refoulement in the Mediterranean Sea: Missions, Visions and Policies at the Southern Borders of the European Union*, Working Paper Series of the Graduate Centre Humanities and Social Sciences of the Research

Academy Leipzig, No. 1, Universität Leipzig.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a). Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Europäische Nachbarschaftspolitik: Länderbericht Marokko, SEC(2004) 569, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, KOM(2004) 401 endgültig, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a). Partnerschaft Europa – Mittelmeer: Algerien. Nationales Richtprogramm 2005 – 2006, Online in: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/algeria/csp/nip\\_05\\_06\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/algeria/csp/nip_05_06_de.pdf) [05.05.2010].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b). Partnerschaft Europa – Mittelmeer: Marokko. Nationales Richtprogramm 2005 – 2006, Online in: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/morocco/csp/nip\\_05\\_06\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/csp/nip_05_06_de.pdf) [05.05.2010].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a). Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Israel: Strategiepapier 2007 – 2013 & Richtprogramm 2007 – 2010, Online in: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_israel\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_de.pdf) [05.05.2010].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b). Regionales Strategiepapier (2007-2013) und regionales Richtprogramm (2007-2010) für die Partnerschaft Europa-Mittelmeer, Online in Internet: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_euomed\\_rsp\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euomed_rsp_de.pdf) [30.04.2010].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, KOM(2009) 262 endgültig, Brüssel.

Krause, Johannes (2009). Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaates zum Europäischen Grenzregime, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Lahlou, Mehdi (2006). The Current State and Recent Trends in Migration between Maghreb States and the European Union, in: Sørensen, Ninna Nyberg (Hg.): Mediterranean Transit

Migration, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 109 – 127.

Lannon, Erwan/Martín, Iván (2009). Report on the Euro-Mediterranean Partnership. Status & Progress 2009, Barcelona: European Institute of the Mediterranean (IEMed).

Lavenex, Sandra (2005). The Politics of Exclusion and Inclusion in 'Wider Europe', in: DeBardeleben, Joan (Hg.): Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 123 – 143.

Lavenex, Sandra (2009). Europäische Union, Focus Migration Länderprofil Nr. 17, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut/Bundeszentrale für politische Bildung, Online in: [http://www.focus-migration.de/Europaeische\\_Union.6003.0.html](http://www.focus-migration.de/Europaeische_Union.6003.0.html) [03.03.2010].

Lavenex, Sandra/Schimmelfennig, Frank (2006). Relations with the Wider Europe, in: Journal of Common Market Studies, 44 (Annual Review), 137 – 154.

Lavenex, Sandra/Uçarer, Emek M. (2004). in: The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies, in: Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, 39 (4), 417 – 443.

Lerch, Marika/Schwellnus, Guido (2006). Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy, in: Journal of European Public Policy, 13 (2), 304 – 321.

Lutterbeck, Derek (2006). Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics, 11 (1), 59 – 82.

Lutterbeck, Derek (2009). Small Frontier Island: Malta and the Challenge of Irregular Immigration, in: Mediterranean Quarterly, 20 (1), 119 – 144.

Manners, Ian (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies, 40 (2), 235 – 258.

Manners, Ian (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads, in: Journal of European Public Policy, 13 (2), 182 – 199.

Manners, Ian (2008). The normative ethics of the European Union, in: *International Affairs*, 84 (1), 45 – 60.

Mayrhofer, Petra (2009). „Festung Europa“. Bildaufsatz der Ikone „Festung Europa“, in: Online-Modul Europäisches Politisches Bildgedächtnis. Ikonen und Ikonographien des 20. Jahrhunderts, Online in: <http://www.demokratiezentrum.org/themen/europa/europaeisches-bildgedaechtnis/festung-europa.html> [17.11.2009].

Milborn, Corinna (2009). *Gestürmte Festung Europa. Einwanderung zwischen Stacheldraht und Ghetto*. Das Schwarzbuch, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.

Mitsilegas, Valsamis (2007). Border Security in the European Union: Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance, in: Baldaccini, Anneliese/Guild, Elspeth/Toner, Hellen (Hg.): *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy*, Oxford/Portland: Hart Publishing, 359 – 394.

Mitzen, Jennifer (2006). Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 270 – 285.

Monar, Jörg (2005). The European Union's 'Integrated Management' of External Borders, in: DeBardeleben Joan (Hg.): *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 145 – 161.

Montanari, Marco (2007). The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (5), 1011 – 1040.

Neal, Andrew W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, in: *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 333 – 356.

Neugart, Felix (2007). Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Europa von A bis Z*. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 315 – 317.

Niessen, Jan (2004). Five years of EU migration and asylum policy-making under the Amsterdam and Tampere mandates, prepared for the German Council of Experts for Immigration and Integration (Immigration Council), Online in:

[http://www.bamf.de/nn\\_1522666/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Zuwanderungsrat/exp-niessen-zuwanderungsrat.html](http://www.bamf.de/nn_1522666/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Zuwanderungsrat/exp-niessen-zuwanderungsrat.html) [24.11.2009].

Nölke, Andreas (2006). Supranationalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 145 – 168.

Nye Jr., Joseph S. (1990). Soft Power, in: Foreign Policy, 80 (3), 153 – 171.

Nye, Joseph (2004). Europe's Soft Power, Online in: <http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=3886> [13.04.2010].

Pace, Michelle (2005). EMP Cultural Initiatives: What Political Relevance?, in: Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hg.): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 59 – 70.

Pace, Michelle (2007). The Construction of EU Normative Power, in: Journal of Common Market Studies, 45 (5), 1041 – 1064.

Panebianco, Stefania/Rossi, Rosa (2004). EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries, Jean Monnet Working Papers No. 53, Catania: Jean Monnet Centre EuroMed, Department of Political Studies – University of Catania.

Pellerin, Hélène (2005). Migration and Border Controls in the EU: Economic and Security Factors, in: DeBardeleben Joan (Hg.): Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 105 – 122.

Phuong, Catherine (2007). Building a Community Return Policy With Third Countries: An Equal Partnership?, in: Baldaccini, Anneliese/Guild, Elspeth/Toner, Hellen (Hg.): Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law Policy, Oxford/Portland: Hart Publishing, 337 – 357.

Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006). Das politische System der EU, Wien: WUV-UTB.

Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2009). Experimentalist but not Accountable Governance?

The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, in: *West European Politics*, 32 (5), 904 – 924.

Pro Asyl (2008). *Abdrängen und Zurückweisen. Über den Einsatz der europäischen Grenzschutzagentur gegen Flüchtlinge*, Frankfurt/Main: Förderverein Pro Asyl e.V.

Prodi, Romano (2002). *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability, “Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU”*: Sixth ECSA-World Conference, Jean Monnet Project, Brussels 5 – 6 December 2002, Online in: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [24.05.2010].

Rat der Europäischen Union (2002). *Europäischer Rat (Sevilla), Tagung vom 21. and 22. Juni 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 13463/02, Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2008). *Tagung des Europäischen Rates vom 13./14. März in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 7652/1/08, REV 1, CONCL 1, Brüssel.

Rees, Wyn (2005). *The External Face of Internal Security*, in: Hill, Christopher/Smith, Michael (Hg.): *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 205 – 224.

Rijpma, Jorrit J./Cremona, Marise (2007). *The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*, EUI Working Papers, Law No. 2007/01, Badia Fiesolana/San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Sassen, Saskia (2006). *Migration policy: from control to governance*, Online in: [http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/militarising\\_borders\\_3735.jsp](http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/militarising_borders_3735.jsp) [28.03.2010].

Schimmelfennig, Frank (2005). *Liberal Intergovernmentalism*, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (Hg.): *European Integration Theory*, Oxford: University Press, 75 – 94.

Schmid, Dorothee (2005). *France and the Euro-Mediterranean Partnership: The Dilemmas of a Power in Transition*, in: Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hg.): *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)/Real Instituto Elcano de Estudios

Internacionales y Estratégicos, 95 – 102.

Schwarzer, Daniela/Werenfels, Isabelle (2008). Formelkompromiss ums Mittelmeer. Die EU verpasst die Chance, die Kooperation grundlegend zu überarbeiten, SWP-Aktuell 24, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Simon, Julien (2006). Irregular Transit Migration in the Mediterranean: Facts, Figures and Insights, in: Sørensen, Ninna Nyberg (Hg.): Mediterranean Transit Migration, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 25 – 65.

Sjursen, Helene (2006a). What kind of power?, in: Journal of European Public Policy, 13 (2), 169 – 181.

Sjursen, Helene (2006b). The EU as a 'normative' power: how can this be?, in: Journal of European Public Policy, 13 (2), 235 – 251.

Smith, Karen E. (2003). European Union Foreign Policy in a Changing World, Cambridge: Polity Press.

Smith, Karen E. (2004). Still "civilian power EU"?, Online in: [www.arena.uio.no/cidel/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf](http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf) [13.04.2010].

Smith, Karen E. (2005). The outsiders: the European Neighbourhood Policy, in: International Affairs, 81 (4), 757 – 773.

Sørensen, Ninna Nyberg (2006). Mediterranean Transit Migration and Development: Experience and Policy Options, in: Dies. (Hg.): Mediterranean Transit Migration, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 5 – 23.

Statistik Austria (Hg.) (2010). Statistisches Jahrbuch Österreichs 2010, Online in: [http://www.statistik.at/web\\_de/services/stat\\_jahrbuch/index.html](http://www.statistik.at/web_de/services/stat_jahrbuch/index.html) [03.06.2010].

Stetter, Stephan (2005). Theorising the European Neighbourhood Policy: Debordering and Rebordering in the Mediterranean, EUI Working Papers, RSCAS No. 2005/34, Badia Fiesolana/San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Tanner, Fred (2005). Security Cooperation: A New Reform Orientation?, in: Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hg.): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the

First Decade, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 71 – 81.

Telò, Mario (2007). The European Union and the Challenges of the Near Abroad, in: Ders. (Hg.): European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era, 2. Aufl., Hampshire: Ashgate Publishing Ltd., 225 – 233.

Tonra, Ben (2000). Social Constructivism and the Common Foreign and Security Policy, Conference Paper prepared for a Workshop on Social Constructivism and European Studies held in Ebeltoft, Denmark.

Trauner, Florian/Kruse, Imke (2008). EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood, CEPS Working Document No. 290/April 2008, Online in: <http://www.ceps.be/ceps/download/1475> [01.04.2010].

Ulbert, Cornelia (2003). Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, 391 – 421.

UNHCR (2004). The European Union, Asylum and the International Refugee Protection Regime: UNHCR's recommendations for the new multiannual programme in the area of freedom, security and justice, Online in: <http://www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html> [06.01.2010].

UNHCR (2007). Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Online in: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html> [28.03.2010].

UNODC (2009). World Drug Report 2009, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

Vobruba, Georg (2007). Expansion ohne Erweiterung: Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas, Online in: <http://eurozine.com/pdf/2007-02-28-vobruba-de.pdf> [24.05.2010].

Vogl, Dita (2009). Size and Development of Irregular Migration to the EU, Online in: [http://clandestino.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2009/12/clandestino\\_policy\\_brief\\_comparative\\_size-of-irregular-migration.pdf](http://clandestino.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2009/12/clandestino_policy_brief_comparative_size-of-irregular-migration.pdf) [10.03.2010].



Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Werenfels, Isabelle (2009). Demokratieförderung: Mehr Fiktion als Realität, in: *Mediterranes*, 1/2009, 27 – 29.

Wessels, Wolfgang (2008). *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Whitman, Richard G./Juncos, Ana E. (2009). European Union's Relations with the Wider Europe, in: *Journal of Common Market Studies*, 47 (Annual Review), 193 – 212.

Wiedemann, Charlotte (2009). Mythen der Migration, in: *Le Monde Diplomatique*, 06/15. Jahrgang, 12 – 13.

Williams, Michael C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics, in: *International Studies Quarterly*, 47 (4), 511 – 531; 513.

Wolf, Dieter (2006). Neo-Funktionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65 – 90.

Youngs, Richard (2005). Ten years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?, FRIDE Working Paper 2, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

Zandonella, Bruno (2005). Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Online in: [http://www.bpb.de/wissen/H75VXG,0,0,Begriffe\\_nachschlagen.html](http://www.bpb.de/wissen/H75VXG,0,0,Begriffe_nachschlagen.html) [17.11.2009].

Zorob, Anja (2008). Projekt „Mittelmeerunion“ – „neuer Schub“ für die EU-Mittelmeerpolitik?, GIGA Focus, Nummer 5, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

## **Links**

<http://clandestino.eliamep.gr/> [03.03.2010]

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>  
[20.04.2010]

[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm) [03.05.2010]

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euomed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euomed/index_en.htm) [04.05.2010]

[http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2) [25.05.2010]

[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703\\_enpi\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf) [03.05.2010]

[http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm) [08.11.2009]

<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/1992M/htm/1992M.html> [09.04.2010]

<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/1997M/htm/1997M.html#0145010077> [15.12.2009]

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a11000\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm) [10.12.2009]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:DE:HTML>  
[11.12.2009]

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15006\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm) [03.05.2010]

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm)  
[11.12.2009]

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33216\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_de.htm) [16.03.2010]

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/faq.htm#2> [17.05.2010]

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp) [26.04.2010]

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp) [26.04.2010]

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc\\_124236.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf) [30.04.2010]

<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/5a/BlankMap-Europe-v4.png/800px-BlankMap-Europe-v4.png> [23.03.2010]

<http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm> [03.05.2010]

<http://www.eib.org/projects/regions/med/?lang=de> [11.05.2010]

[http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW\\_AllScores\\_Countries.xls](http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_AllScores_Countries.xls)  
[26.04.2010]

[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly/default_en.htm) [13.05.2010]

[http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/) [23.03.2010]

[http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art4.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art4.html) [24.03.2010]

[http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art18.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art18.html) [24.03.2010]

[http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art50.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art50.html) [24.03.2010]

<http://www.frontex.europa.eu/finance/> [19.03.2010]

[http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art73.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art73.html) [28.12.2009]  
[http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/origin/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/) [15.03.2010]  
[http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/) [16.03.2010]  
[http://www.frontex.europa.eu/structure/management\\_board/](http://www.frontex.europa.eu/structure/management_board/) [21.03.2010]  
[http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme) [19.03.2010]  
[http://www.se2009.eu/en/meetings\\_news/2009/11/25/debate\\_in\\_strasbourg\\_on\\_the\\_stockholm\\_programme](http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/25/debate_in_strasbourg_on_the_stockholm_programme) [14.01.2010]  
[http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf) [20.05.2010]  
[http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_ministerielle\\_Euromed/Final\\_Statement\\_Mediterranean\\_Union\\_EN.pdf](http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf) [20.05.2010]  
<http://www.unhcr.at/aktuell/fact-sheets/sogeannter-sicherer-drittstaat.html> [06.01.2010]

## **Presseartikel**

Spanien befürchtet Platzen des Mittelmeer-Gipfels in Barcelona, in: derStandard.at, 11. Mai 2010.

EU und Marokko bauen Beziehungen aus, in: derStandard.at, 06. März 2010.

„Kaum noch riskante Fahrten auf hoher See“, in: derStandard.at, 10. Dezember 2009.

Interview mit Frontex-Chef Laitinen: „Ich weiß, für einige sind wir die Bad Guys“, in: sueddeutsche.de, 10.11.2009.

EU schickt Bootsflüchtlinge auf hoher See zurück, in: derStandard.at, 06. Oktober 2009.

Fremde: Mehr in Haft, mehr Verbrechenfälle, in: Salzburger Nachrichten, 07. Mai 2009.

Das Ende aller Hoffnungen, in: Süddeutsche Zeitung, 1. April 2009.

Geschäfte mit der Ohnmacht, in: Süddeutsche Zeitung, 1. April 2009.

Europa, lieber allein zu Haus, in: Der Standard, 16. August 2008.

EU baut Dämme gegen Flüchtlingsflut, in: Der Standard, 7. Juli 2008.

## **Interviews**

Interview 1: Interview mit Thomas Herko, Büro des Verwaltungsratsvorsitzenden von Frontex, Bundesministerium für Inneres (BMI), Wien, 23.12.2009.

Interview 2: Telefoninterview mit Rick Weijersmans, External Relations Officer bei Frontex, Wien – Warschau, 05.01.2010.

## Anhang

## Benedikt Springer

Gottfried Alber-Gasse 5/43, A-1140 Wien, Österreich  
T: +43/650/3206865  
M: benni.springer@gmx.at

---

geboren am 19. April 1986 in Wien  
Nationalität: Österreich

<b>Bildungsweg</b>	<p>1996 – 2004: Bundesgymnasium/Bundesrealgymnasium Auf der Schmelz, ab der dritten Klasse neusprachlicher Zweig mit Französisch und Latein</p> <p>April 2003: Sprachaufenthalt in Vancouver, Kanada</p> <p>Mai 2004: Matura (mit ausgezeichnetem Erfolg)</p> <p>Oktober 2004 – Juni 2006: Studium an der Universität Wien (ein Semester Politikwissenschaft, drei Semester Geographie)</p> <p>Juni 2006: Forschungsaufenthalt im Dreiländer-Naturpark Raab-Örség-Goricko (Analyse von Regionalentwicklungsprozessen im Rahmen der Regionalpolitik der Europäischen Union)</p> <p>seit Oktober 2007: Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien (April 2008: erstes Diplomprüfungszeugnis mit Auszeichnung; Spezialisierungen: Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, Internationale Politik, Friedens- und Konfliktforschung)</p>																
<b>berufliche Erfahrung</b>	<p>Entwicklungspolitische Bildungs- und Schulstelle BAOBAB: Bibliotheksadministration, KundInnenbetreuung, technischer Support, Verleih – Verkauf, Medienbeobachtung, Erstellung von wöchentlichen Medientipps November 2006 – Juli 2007 (Zivildienst)</p> <p>Telemark Marketing: Marktforschung August – September 2007</p> <p>Der Standard: KundInnenbetreuung, Abonnement-Verwaltung, Marketing seit Oktober 2007</p> <p>Kommunalkredit Public Consulting, Abteilung International Consulting: Ausschreibungsrecherche von internationalen Projekten (z.B. EU, Weltbank, EBRD, KfW Entwicklungsbank), Erstellung von Projektbewerbungen, Datenbankwartung, Office Management August/September 2009 (Ferialpraktikum)</p>																
<b>sonstige Qualifikationen</b>	<p>IT: MS Office, Internet</p> <p>Führerschein (Klasse B)</p> <p>Sprachen (1 – 4, 1 = sehr gut, 4 = Grundlagen)</p> <table><thead><tr><th></th><th>Sprechen</th><th>Schreiben</th><th>Lesen</th></tr></thead><tbody><tr><td>Deutsch</td><td></td><td>Muttersprache</td><td></td></tr><tr><td>Englisch</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td></tr><tr><td>Französisch</td><td>3</td><td>3</td><td>2</td></tr></tbody></table>		Sprechen	Schreiben	Lesen	Deutsch		Muttersprache		Englisch	1	1	1	Französisch	3	3	2
	Sprechen	Schreiben	Lesen														
Deutsch		Muttersprache															
Englisch	1	1	1														
Französisch	3	3	2														