

Sabrina Ellebrecht

Das Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR: zur Technisierung, Standardisierung und Virtualisierung des Grenzmanagements in Europa

Die Grenzen Europas stehen und standen stets zur Disposition. Wurde durch den Frieden von Münster und Osnabrück politische Hoheitsgewalt noch verteilt, indem detailliert aufgelistete Ländereien und Städte einer bestimmten Herrschaft zugeschrieben wurden, so führte der Wiener Kongress zur Durchsetzung des Territorialitätsprinzips und somit zur Deckungsgleichheit der Konzepte Recht, Raum, Gesellschaft und Staat. Verschiedenste Phänomene der Globalisierung kratzen nun an diesem „Container“ des modernen Nationalstaats mit seinen territorialen Grenzen. In diesem Kontext ist Europa als politischer Akteur heute erneut herausgefordert, seine Grenzen zu verhandeln.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit einem technisch vermittelten Schauplatz dieser Grenzziehungsarbeit auseinander, dem Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR (*European Border Surveillance System*). Im Rahmen des durch das EUROSUR geschaffenen Netzwerks werden grenzbezogene Informationen gesammelt, aufbereitet und ausgetauscht, die von den einzelnen Mitgliedstaaten der EU, Partnerorganisationen und auch von Überwachungsanlagen generiert werden. Anhand von Informationen unterschiedlichster Art – Risikoanalysen, geodätische Daten, tagesaktuelle Nachrichten, polizeiliche Informationen und (echtzeitnahe) Überwachungsdaten – aus verschiedenen Quellen und von unterschiedlichen Abschnitten entlang der EU-Außengrenzen wird ein gemeinsames europäisches Lagebild (*European Situational Picture, ESP*) der Situation an den Außengrenzen der EU erstellt. Das ESP wird dann wiederum mit Hilfe derselben Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), d.h. des EUROSUR-Netzwerks, an die Mitgliedstaaten weitergegeben. Indem das EUROSUR-Netzwerk den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten instituiert und standardisiert, formt es eine supranationale, eine europäische Außengrenze.

Während Grenzmanagement in Europa also auf der Vorstellung einer supranationalen EU-Außengrenze beruht, wird das Mandat zur Kontrolle von Teilabschnitten der Grenze jedoch weiterhin von den Mitgliedstaaten erteilt. Das EUROSUR-Netzwerk bearbeitet und überbrückt diese Spannung zwischen Management und Mandat, indem es den Informationsaustausch standardisiert, um ein gemeinsames Lagebild zu erstellen.

Die sukzessive Annahme dieses standardisierten, europäischen Kommunikationsschemas wird durch die parallele Entwicklung von Technik und Recht, d.h. durch die Formulierung einer Verordnung zum EUROSUR auf der einen Seite und die Entwicklung einer auf einem geographischen Informationssys-

tem (GIS) basierenden IKT, des EUROSUR-Netzwerks, auf der anderen möglich. Entsprechend fokussiert dieser Beitrag auf die Wechselwirkungen zwischen Technikentwicklung und Gesetzgebung bezüglich des EUROSUR. Dabei prägen Technisierungs-, Standardisierungs- und Virtualisierungsprozesse diese aufeinander bezogenen Entwicklungen.

Von der EUROSUR-Roadmap zur EUROSUR-Verordnung: Um welche Technik geht es?

Am 13. Februar 2008 stellte die Europäische Kommission das sogenannte *Border Package* vor. Das *Border Package* besteht aus drei Mitteilungen, in denen Pläne und Ideen für ein integriertes Grenzmanagement (*Integrated Border Management*, IBM) ausgeführt werden.¹ Die Mitteilung der Kommission zur Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) – im Folgenden als „EUROSUR-Roadmap“ bezeichnet – beschreibt dabei mögliche Komponenten einer Neukonfiguration und Reorganisation des Grenzmanagements selbst. Dabei wird die Notwendigkeit unterstrichen, überwachungstechnische Synergien zu nutzen und Informationen auszutauschen, um „unerlaubte Grenzübertritte zu verhindern, gegen grenzüberschreitende Kriminalität vorzugehen und Maßnahmen gegen Personen zu unterstützen, die die Grenze illegal überschritten haben“.² Fast vier Jahre später, am 12. Dezember 2011, legte die Europäische Kommission den Gesetzesentwurf zum EUROSUR vor.³ Die Mitgliedstaaten waren nun aufgefordert, die Frage der Subsidiarität zu klären, d.h. in den nationalen Parlamenten

-
- 1 Neben den Plänen für ein Europäisches Grenzüberwachungssystem legte die Kommission die Ergebnisse einer ersten Evaluierung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) sowie darauf beruhende Vorschläge zur Stärkung der Kompetenzen und Ressourcen von Frontex vor. In einer weiteren Mitteilung regte sie die Schaffung eines Ein- und Ausreiseregisters an. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX, KOM(2008) 67 endgültig, Brüssel, 13. Februar 2008; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR), KOM(2008) 68 endgültig, Brüssel, 13. Februar 2008 (im Folgenden zitiert als „EUROSUR-Roadmap“); Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, KOM(2008) 69 endgültig, Brüssel, 13. Februar 2008.
 - 2 EUROSUR-Roadmap, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.
 - 3 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR, KOM(2011) 873 endgültig, 2011/0427 (COD), Brüssel, 12. Dezember 2011 (im Folgenden zitiert als „EUROSUR-Gesetzesentwurf“).

festzustellen, ob die EU in dieser Angelegenheit zuständig ist.⁴ Nachdem der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament jeweils ihre Position festgelegt hatten, wurde Anfang Dezember 2012 unter zypriotischer Präsidentschaft der Trilog zwischen Rat, Parlament und Kommission mit dem Ziel eröffnet, die Verordnung im Oktober 2013 zu beschließen.⁵ Am 10. Oktober 2013 wurde die EUROSUR-Verordnung vom Europäischen Parlament mit 479 zu 101 Stimmen bei 20 Enthaltungen verabschiedet.⁶ Der Rat nahm die Verordnung am 22. Oktober 2013 ohne Erörterung an.⁷ Sie trat am 2. Dezember 2013 in Kraft.⁸

In der *EUROSUR-Roadmap* vom 13. Februar 2008 wird das EUROSUR als „gemeinsamer technischer Rahmen“ bezeichnet, der dazu beitragen soll, dass

„die Behörden der Mitgliedstaaten auf lokaler Ebene effizient handeln, auf nationaler Ebene reglementieren, auf europäischer Ebene koordinieren und mit Drittländern kooperieren können, um Personen, die versuchen außerhalb der Grenzübergangsstellen illegal in die EU zu gelangen, zu erkennen, zu identifizieren, aufzuspüren und aufzugreifen“.⁹

Betrachtet man die Ebenen, auf denen Verbesserungen des Grenzschutzes durch das EUROSUR angestoßen werden sollen – Reaktionsfähigkeit auf lokaler Ebene, Verteilung von Ressourcen und Personal auf der nationalen und der europäischen Planungsebene sowie interorganisationaler Informationsaustausch und Beziehungen mit Drittländern – ist die politische und geographische Reichweite des integrierten Grenzüberwachungssystems EUROSUR beachtlich.

Nach der Veröffentlichung der *Roadmap* vom Februar 2008 folgte eine Phase der Durchführung politischer und technischer Machbarkeitsstudien. Die *Roadmap* forderte explizit dazu auf, das 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (RP7) für Forschung und Entwicklung im Bereich Grenzüberwachung heranzuziehen. Bis 2012 hatte die EU 16 Projekte, von denen man sich Synergien mit dem EUROSUR-System versprach, mit mehr als 170

4 Siehe Artikel 5 (3) des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Im Falle der EUROSUR-Verordnung äußerte lediglich das schwedische Parlament Bedenken bezüglich einer Zuständigkeit der EU.

5 Vgl. EUROSUR-Gesetzesentwurf, a.a.O. (Anm. 3), Artikel 21 (2).

6 Vgl. Europäisches Parlament, Aktuelles, EU-Grenzkontrollen: Abgeordnete verabschieden Eurosur-Regeln, Pressemitteilung, 10. Oktober 2013, unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln>.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union, Rat beschließt Grenzüberwachungssystem, 22. Oktober 2013, unter: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?focusName=the-council-adopts-external-border-surveillance-system&lang=de>.

8 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), in: Amtsblatt der Europäischen Union L295/11, 6. November 2013, Artikel 24 (2) (im Folgenden zitiert als EUROSUR-Verordnung).

9 *EUROSUR-Roadmap*, a.a.O. (Anm. 1), S. 4.

Millionen Euro gefördert. Im Rahmen der Projekte wurden u.a. Drohnen und Satelliten hinsichtlich ihres Nutzens für die zivile Sicherheit entwickelt und getestet.¹⁰ In der öffentlichen Diskussion wurde das EUROSUR in diesem Zeitraum vorwiegend als Beitrag zur Ausweitung der Überwachung der europäischen Außengrenzen und als indirekte Subventionierung der Rüstungsindustrie gesehen und kritisiert.¹¹

Jedoch widmen sich weder die beiden Pilotprojekte zum EUROSUR¹² noch der am 12. Dezember 2011 von der Kommission vorgelegte Gesetzesentwurf den Apparaturen der Grenzüberwachungstechnik. Es geht vielmehr um eine Kommunikationsplattform, die den Informationsaustausch durch die standardisierte Informationsabfrage und -darstellung regelt. Die Kritik am EUROSUR als bloßer Überwachungsgigant übersieht die Veränderungen, die sich durch ein intelligentes Informationssystem auf interorganisationaler und behördlicher Ebene abzeichnen. Denn technisch erreicht werden sollen die oben genannten Ziele weniger durch ein Aufrüsten der Außengrenzen der EU, als vielmehr durch Kooperation und Informationsaustausch. Das EUROSUR-Netzwerk setzt Letzteres um. Die Visualisierung der auf nationaler Ebene generierten Informationen in einem gemeinsamen Lagebild soll den Mehrwert des Informationsaustauschs als Bild darstellen. Die Visualisierung plausibilisiert die Integration, d.h. die Europäisierung des Grenzmanagements.

Im Laufe der Ausgestaltung des EUROSUR rückte so auch das ESP in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Das ESP stellt die aus verschiedenen Quellen gewonnenen Daten vor dem Hintergrund einer geographischen Europakarte dar. Das EUROSUR-Netzwerk basiert auf IKT und produziert mit Hilfe eines GIS aus den diskontinuierlich erhobenen Daten Lagebilder in Form elektronischer Karten. Mit der Entwicklung der Software wurde 2010 begonnen. Sie ist an beide Pilotprojekte gebunden. Strukturen und Definitionen, die sich in der Testphase der Software bewährt haben, wurden in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Die EUROSUR-Verordnung befasst sich

10 Vgl. Ben Hayes/Matthias Vermeulen, *Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives*, Berlin 2012.

11 Vgl. ebenda; vgl. auch Jörg Stickan, *Die Geheimnisse der Festung Europa*, voxeurop, 4. Oktober 2012, unter: <http://www.presseurop.eu/de/content/article/2804811-die-geheimnisse-der-festung-europa>; Matthias Monroy, *Militarisierung des Mittelmeers*, Telepolis, 8. April 2011, unter: <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34515/1.html>.

12 Im Dezember 2009 startete ein kleines Pilotprojekt zum EUROSUR-Netzwerk mit Beteiligung Finnlands, Frankreichs, Italiens, Polens, der Slowakei und Spaniens. Seit November 2010 läuft die zweite Pilotphase, in der zu den bereits erwähnten sechs Mitgliedstaaten sukzessive weitere Mitgliedstaaten hinzukamen. Die Teilnahme am Pilotprojekt setzt das Vorhandensein eines nationalen Koordinierungszentrum (*National Coordination Centre, NCC*) voraus. Ein *Memorandum of Understanding (MoU)* zwischen Frontex und den einzelnen Mitgliedstaaten regelt weitere Details des Pilotprojekts, ist aber kein öffentlich zugängliches Dokument. Frontex hat die spanische Firma GMV mit der technischen Implementierung des Netzwerks beauftragt. Das Auftragsvolumen liegt bei 1,5 Millionen Euro. Vgl. European Commission, *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)*, SEC(2011) 1536 final, Brüssel, 12. Dezember 2011, S. 6.

folglich mit der Zusammensetzung der Lagebilder und den erforderlichen Kommunikationsabläufen sowie dem endgültigen ESP. Sie behandelt ebenfalls kurz die Zuständigkeiten und Hierarchien innerhalb des Netzwerks und schlägt darüber hinaus ein supranationales, d.h. europäisches Grenzmanagement vor.

Eine Voraussetzung für den Anschluss an das EUROSUR-Netzwerk sind Umstrukturierungen in den nationalen Behörden.¹³ Außerdem ist zu erwarten, dass sich die tägliche Praxis der Grenzsicherung durch den technisch forcierten, proaktiven Ansatz verändert wird.¹⁴ Die Informationen, die durch das Netzwerk ausgetauscht werden, sollen außerdem aggregiert und zentral analysiert werden, was auf eine Zunahme der Zuständigkeiten der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) hindeutet.

Das EUROSUR-Netzwerk und seine IT- Klassifikationen – Wechselwirkungen zwischen Technisierung und Europäisierung

In der EUROSUR-Verordnung werden die Kommunikationsabläufe geregelt, die für die Herstellung eines ESP zur Situation an den Außengrenzen der EU benötigt werden. In Artikel 4 (1) sind die Komponenten des EUROSUR-Rahmens aufgeschlüsselt. Dort heißt es:

„Für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzüberwachung nutzen die Mitgliedstaaten und die Agentur unter Berücksichtigung der bestehenden Mechanismen für Informationsaustausch und Zusammenarbeit den EUROSUR-Rahmen, der folgende Komponenten umfasst:

- a) nationale Koordinierungszentren;
- b) nationale Lagebilder;
- c) ein Kommunikationsnetz;
- d) ein europäisches Lagebild;
- e) ein gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs;
- f) eine gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten.“¹⁵

13 Die Errichtung nur eines nationalen Koordinierungszentrums in jedem Mitgliedstaat knüpft unmittelbar an die Empfehlungen der 2007 von Frontex vorgelegten BORTEC-Studie an, zu denen u.a. eine schlankere Organisation der mit Grenzschutz befassten Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten gehört.

14 Zur Proaktivität des Grenzschutzes, der insbesondere durch die Vision eines gemeinsamen Informationsbilds des Grenzvorbereichs (*Common Pre-frontier Intelligence Picture*, CPIP) Vorschub geleistet wird, siehe Julien Jeandesboz, *Beyond the Tartar steppe: EUROSUR and the ethics of European border control practices*, in: J. Peter Burgess/Serge Gutwirth (Hrsg.), *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*, Brüssel 2012, S. 111-131.

15 EUROSUR-Verordnung, a.a.O. (Anm. 8), Artikel 4 (1).

Die nationalen Koordinierungszentren (*National Coordination Centres*, NCCs) sind in jedem Mitgliedstaat der zentrale Ort mit Blick auf ein europäisches Grenzmanagement. Sie sind für die Kommunikation und Kooperation mit Frontex und den anderen Mitgliedstaaten verantwortlich. Durch diese organisatorische Veränderung wird Grenzmanagement supranationalisiert. Jedes NCC erstellt durch die Eingabe der Informationen in die EUROSUR-Software ein nationales Lagebild.¹⁶ Die Informationen werden durch das Netzwerk an Frontex weitergegeben. Die Agentur wiederum integriert diese Daten und fügt die nationalen Lagebilder sowie zusätzliche Informationen aus dem gemeinsamen Informationsbild des Grenzvorbereichs (*Common Pre-frontier Intelligence Picture*, CPIP)¹⁷ zu einem europäischen Lagebild¹⁸ zusammen. Jedes Lagebild umfasst drei Schichten. In Artikel 8 (2 a-c) der EUROSUR-Verordnung wird zwischen der Ereignisschicht, der Einsatzschicht und der Analyseschicht differenziert. Das CPIP stellt einen entscheidenden Mehrwert für die Mitgliedstaaten dar, indem es diesen einen Anreiz bietet, ihrerseits Informationen einzugeben, um letztlich mehr Informationen, insbesondere aus dem Grenzvorbereich, zu erhalten.

Im Zentrum der graphischen Benutzeroberfläche (*Graphical User Interface*, GUI) des EUROSUR ist der europäische Kontinent schablonenhaft abgebildet, der sich vor einem hellblauen Hintergrund weiß abhebt. Die Darstellung dient als eine Art virtuelle Pinnwand, auf der Informationen entsprechend ihrer geographischen Position als *tags* mit zu öffnenden Berichtfeldern „befestigt“ werden können. Mit Hilfe des EUROSUR-GUI können Informationen sowohl gelesen als auch eingegeben werden. Die Menüführung sieht *items* zur standardisierten Eingabe von Informationen sowie zur Filterung einer Informationsabfrage vor.

Die einzugebenden Informationen werden in verschiedene Typen grenzrelevanter Vorfälle unterschieden. Bei Ministertreffen und in einschlägigen Arbeitsgruppen wurde festgelegt, welche Vorfälle für die EU als grenzrelevant gelten, d.h. welche Vorfälle nicht nur lokale Phänomene sind, sondern mit Blick auf den Schengen-Raum der EU als Störung begriffen werden sollen. Das Ergebnis ist ein Katalog von Vorfällen, der auf die EUROSUR-Benutzeroberfläche übertragen wurde. Auf diese Weise spiegelt sich der implizite Konsens über grenzrelevante Vorfälle in den Menüpunkten der Benutzeroberfläche wider.¹⁹ Die Klassifikation grenzrelevanter Vorfälle wird somit in

16 Zur inhaltlichen und organisatorischen Schichtung des nationalen Lagebildes vgl. ebenda, Artikel 9.

17 Zur inhaltlichen und organisatorischen Schichtung des CPIP vgl. ebenda, Artikel 11.

18 Zu den Informationsbestandteilen und der organisatorischen Schichtung des ESP vgl. ebenda, Artikel 10.

19 Entsprechend umfasst die Ereignisschicht der nationalen Lagebilder die folgenden vier Teilschichten:

„a) eine Teilschicht unbefugte Grenzübertritte, einschließlich Informationen, die dem nationalen Koordinierungszentrum über Vorfälle vorliegen, die sich auf ein Risiko für das Leben von Migranten beziehen;

b) eine Teilschicht grenzüberschreitende Kriminalität;

c) eine Teilschicht Krisensituationen;

IT-Klassifikationen übertragen, die wiederum die politische Übereinkunft festigen, indem sie die Kommunikationsabläufe zwischen den Grenzkontrollbehörden in Europa strukturieren.

Um Informationen über einen Vorfall einzugeben, wählt der Benutzer die entsprechende Kategorie und verfasst mit Hilfe einer Eingabemaske einen Ereignisbericht (*incident report*). Die eingegebenen Informationen werden generell an Frontex weitergegeben und fließen in die Risikoanalysen der Agentur ein.

Die Standardisierung der Informationsanforderungen und -verarbeitung durch das EUROSUR-Netzwerk hat zu einer europäischen Neubewertung der Grenzgebiete geführt. Nicht nur sind bestimmte Typen von Vorfällen als im europäischen bzw. im Schengener Maßstab relevant definiert. Auch sind die Mitgliedstaaten angehalten, „jedem Vorfall [...] eine einzige indikative Einstufung hinsichtlich seiner Auswirkung [zuzuteilen] die von gering („low“) und mittel („medium“) bis hoch („high“) geht“.²⁰ Die Einstufungen werden wiederum von Frontex geprüft und aggregiert, sodass bestimmte Grenzabschnitte gemäß Einstufung und Häufung der Vorfälle im ESP farblich dargestellt werden können. Grenzabschnitte, an denen Vorfälle mit hoher Auswirkung auftreten, sind rot dargestellt; Abschnitte, die Vorfälle mit mittlerer Auswirkung aufweisen, sind gelb, Grenzabschnitte, an denen Vorfälle mit geringer Auswirkung auftreten, grün markiert. Schließlich ergibt sich aus dieser Einstufungsampel die Möglichkeit eines auch in der elektronischen Karte abzulesenden Quasi-Mandats.²¹

Das EUROSUR ermöglicht über die Strukturierung der Kommunikation und Informationsdarstellung eine Integration des Grenzmanagements in Europa. Durch die Einforderung und Verbreitung technischer Standards ist das Netzwerk der technische Rahmen für die und das Mittel zur Europäisierung. Es gibt viele Gründe dafür, dass das EUROSUR-Netzwerk seit 2010 von den Mitgliedstaaten angenommen wird und sich seine Nutzung zu etablieren scheint. Ein Grund liegt in der Versinnbildlichung des seit 2003 – d.h. bereits vor der Veröffentlichung der *EUROSUR-Roadmap* – in Mode gekommenen Konzepts der virtuellen Grenze. Dieses Konzept findet sein organisatorisches Echo im virtuellen EUROSUR-Netzwerk und spiegelt sich in der Darstellung einer Vielzahl virtuell gewonnener Daten im ESP wider. Diese Wechselwirkungen zwischen Virtualisierung und Technisierung sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

d) eine Teilschicht sonstige Ereignisse, die Informationen zu unbekanntem und verdächtigen Fahrzeugen, Schiffen und anderen Wasserfahrzeugen sowie Personen an den, entlang der oder in der Nähe der Außengrenzen des betreffenden Mitgliedstaats sowie zu sonstigen Ereignissen enthält, die sich erheblich auf die Kontrolle der Außengrenzen auswirken könnten“, ebenda, Artikel 9 (3 a-d).

20 Ebenda, Artikel 9 (4).

21 Vgl. ebenda, Artikel 15 (1 c).

Die „virtuelle Grenze“ als Leitbild für ein europäisches integriertes Grenzmanagement und die Visualisierung eines supranationalen Mandats

Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, dass das Konzept der virtuellen Grenze als Leitbild für die Integration des EU-Grenzmanagements fungiert und damit sowohl eine geographische Flexibilisierung der Grenzkontrollen als auch eine Erweiterung der Kompetenzen des Grenzschutzes ermöglicht. Die institutive Funktion des Konzepts der virtuellen Grenze und seine Wirkungsweise lassen sich am besten mit Hilfe des Leitbildkonzepts, wie es 1990 von einem Autorenkollektiv um den Organisationswissenschaftler Günther Ortmann anhand der Einführung von EDV-Systemen in Organisationen herausgearbeitet wurde, erklären.²² Mit dem Konzept des Leitbildes lässt sich verdeutlichen, warum das EUROSUR als technischer Rahmen funktioniert. Mit ihm kann erstens gezeigt werden, warum es von den Mitgliedstaaten angenommen wird, und zweitens, warum mit der Umstellung auf das EUROSUR Veränderungen in Gang gesetzt werden, die zuvor ohne supranationalen Konsens blieben.

Ortmann et al. definieren Leitbilder oder „allgemeiner gesprochen, Deutungsschemata“ als „Mittel“, derer sich Akteure für die Interpretation ihrer Welt und zum Zwecke der Kommunikation bedienen“.²³ Leitbilder sind zwar vage, jedoch Konsens stiftende Formulierungen, die es erlauben, über eine noch nicht konkret gewordene gemeinsame Vorstellung zu sprechen, deren konkrete Bedeutung erst später verengt und manifest wird. Allerdings können sich Akteure – sei es auf der Ebenen des Managements, der Produktion oder in der Politik – nicht willkürlich irgendeines Leitbildes bedienen. Leitbilder sind keine beliebige, bildhafte Sprachregelung. Sie können auch nicht *ad hoc* mobilisiert werden, um eine bestimmte politische Entscheidung herbeizuführen. Vielmehr wirken Leitbilder als Strukturierungsmoment, insbesondere mit Blick auf die kognitiven und normativen Weichenstellungen, die notwendig sind, um die Reproduktion des Leitbildes zu fördern und damit seine Akzeptanz und sein Funktionieren zu begünstigen.²⁴ Ein Leitbild *leitet*, prägt den Entwicklungsprozess, bleibt aber *bildhaft* und damit reinterpremierbar, erweiterbar und veränderbar. In diesem Sinne definieren Ortmann et al. Leitbilder als „bildhafte interpretative und zugleich normative Schemata, die einer kognitiven bzw. normativen Struktur ‚entnommen‘ werden, die so zugleich reproduziert und verändert wird“.²⁵ Dabei kann ein Leitbild auch als Utopie formuliert Wirkung entfalten, indem es das Management einer Organisation inspiriert. Leitbilder betreffen und umschreiben auf diese Weise sowohl die Problemlage als auch die Lösungsansätze. Sind sie erst einmal als strukturierendes Moment in den Diskurs eingeführt und werden im Feld reproduziert,

22 Vgl. Günther Ortmann/Arnold Windeler/Albrecht Becker/Hans-Joachim Schulz, *Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen*, Opladen 1990.

23 Ebenda, S. 8.

24 Vgl. ebenda, S. 62.

25 Ebenda, S. 439.

können Leitbilder mit wechselnden Bedeutungen versehen und flexibel genutzt werden.

Bereits fünf Jahre bevor die Kommission die *EUROSUR-Roadmap* vorstellte, gelangte das Konzept der virtuellen Grenze in Umlauf. Es trat erstmals in einer 2003 von dem französischen *Think-Tank* CIVIPOL angefertigten Studie²⁶ in Erscheinung. Im November desselben Jahres wurde es dann vom Rat der EU in das „Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ übernommen. Darin heißt es:

„Das Programm geht von dem Konzept der virtuellen Seegrenze aus und zielt darauf ab, den Grenzschutz an den rechtmäßigen Grenzen der Mitgliedstaaten durch ein gemeinsames operatives Vorgehen und spezifische Maßnahmen an den Orten zu erhöhen, von denen die illegalen Migrationsströme ausgehen oder die auf den einschlägigen Transitstrecken liegen.“²⁷

Durch die Kopplung des Konzepts der virtuellen Grenze an die Idee der maritimen Grenze wird es möglich, die Idee der präzisen territorialen Grenze in deren Räumlichkeit zu öffnen und sie geographisch weniger eindeutig erscheinen zu lassen. Die klassischen Aufgaben des Grenzschutzes und der Kontrolle werden so jenseits der Grenzlinie möglich. Ben Hayes kommentiert in diesem Zusammenhang: „Dem liegt das Prinzip zugrunde, dass die ‚Seegrenze‘ der EU bis zu jedem Land reicht, mit dem die EU sich ein Meer teilt und ihr damit grundsätzlich das Recht gibt, das ganze Meer polizeilich zu kontrollieren.“²⁸ Durch die Uneindeutigkeit und das Nicht-Sehen auf Hoher See entsteht eine Grauzone, die äußerst kritisch zu bewerten ist, politisch jedoch toleriert wird, weil sie das (nationalstaatliche) Mandat sowohl geographisch als auch institutionell öffnet. Die Ähnlichkeit der Konnotationen von „Meer“ und „Virtualität“ begünstigt dabei die Eingängigkeit des Konzepts der virtuellen Seegrenze. Gleichzeitig wird damit das Problem der Migration über die Seegrenze des Mittelmeeres durch ein *bewegtes* Grenzkonzept umschrieben, das den Erfahrungen sowohl von Grenzbeamten als auch von Migranten eher entspricht und dementsprechend an Konjunktur gewinnt.

Eine weitere Neuinterpretation oder Bedeutungserweiterung des Konzepts der virtuellen Grenze zeichnet sich auch im eingangs erwähnten *Border Package* von 2008 ab. Durch die dort angestoßene Neuausrichtung des Grenzmanagements wird das Konzept der virtuellen Grenze mit Blick auf

26 Dimitris Papadopoulos/Niamh Stephenson/Vassilis Tsianos, *Escape Routes. Control and Subversion in the 21st century*, London/Ann Arbor 2008, S. 178-181.

27 Rat der Europäischen Union, Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 15445/03, Brüssel, 28. November 2003, S. 2.

28 Ben Hayes, *Cover-up! Proposed Regulation on Border Guard hides unaccountable, operational bodies*, Statewatch analysis, November 2003, unter <http://www.statewatch.org/news/2003/nov/10euborders.htm> (eigene Übersetzung).

Informationsgewinnung und ein auf Ermittlung und Prävention ausgelegtes Grenzmanagement umgedeutet. Das Konzept der virtuellen Grenze wird mit dem Ansatz eines erkenntnisgestützten Grenzmanagements verbunden. In einem Beitrag in der Zeitschrift *Focus* der *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe* (ASD) weist Ilkka Laitinen, Direktor von Frontex, ausdrücklich auf die Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit des Konzepts der virtuellen Grenze hin:

„Im 21. Jahrhundert muss Grenzmanagement erkenntnisgestützt sein. Das ist eine der Voraussetzungen für alle Maßnahmen, die mit Blick auf die Grenzen ergriffen werden. Ein effektives Grenzmanagement ohne hochentwickelte Systeme zur Datensammlung und -analyse und deren anschließende zügige Weiterleitung an die Beamten, die direkt vor Ort z.B. darüber entscheiden, ob Personen oder Waren berechtigt sind, die Grenze zu passieren, gibt es nicht. [...] Deshalb ist das Konzept der ‚virtuellen Grenze‘ so wichtig, denn Grenzmanagement beginnt bereits beim Sammeln von Informationen oder beim Ausstellen eines Visums in einem Drittland. Die physische Grenze ist gewissermaßen nur die ‚letzte Grenzlinie‘.“²⁹

Das Sammeln, Aggregieren und Auswerten von Daten bilden die Grundlage für die Verteilung von Ressourcen und Personal entlang der Grenzen, aber auch für individuelle Kontrollen und andere Maßnahmen von Grenzbeamten. So liegen dem Vorgehen der Grenzbeamten vor Ort auf dem neuesten Stand befindliche Informationen aus Datenbanken zugrunde und treten an die Stelle des „Nasenfaktors“ – der konkreten Verdachtsschöpfung durch Erfahrung und Gespür der Beamten.

Der Idee eines analysierenden und vorauseilenden Grenzmanagements, das von der klassischen Gefahrenabwehr an der Grenze zu unterscheiden ist, liegt die Entwicklung eines Lagebildes über den Grenzvorbereich zugrunde. Dabei sollen nur die Informationen Eingang in das CPIP finden, die auf eine mögliche Grenzverletzung hindeuten, da diese Informationen für die Reaktionsfähigkeit der Grenzschrützer besonders interessant sind. Allerdings liegt der Grenzvorbereich außerhalb des Gebietes, in dem (europäische) Grenzschrützer hoheitliche Aufgaben wahrnehmen dürfen. Die Virtualität des CPIP unterwandert diese Einschränkung, indem es Grenzsicherung zunächst in einen nichtterritorialen Raum, nämlich die virtuelle Sphäre der Datensammlung und -analyse, verlagert. Dieser auf intelligenten Informationssystemen basierende Prozess wird durch das CPIP in das gemeinsame europäische Lagebild eingeschrieben. Das EUROSUR-Netzwerk, das das auf Informationsaustausch beruhende ESP ermöglicht, entspricht schließlich als GIS-gestütztes virtuelles IKT-Netzwerk der Vorstellung einer virtuellen Grenze.

29 Ilkka Laitinen, *Shaping European Security*, in: *Focus* 2/2008, S. 8 (eigene Übersetzung).

An dieser Stelle wird eine Beobachtung von Ortmann et al. besonders relevant. Die Autoren stellen fest, dass „Leitbilder [...] fast automatisch mit neuer Technik, insbesondere EDV, verknüpft [werden]. Eine neue Lösung heißt: eine EDV-unterstützte Lösung.“³⁰ Das Leitbild wird damit nicht nur technisch umgewandelt und dadurch manifest und konkret; das virtuelle Netzwerk stellt als Medium auch eine räumlich neue Grenze dar. Den Operationen wird nicht mehr die vermessene geographische Grenze zugrunde gelegt, sondern grenzrelevante Vorfälle, die für das Grenzmanagement bereits im Grenzvorbereich relevant werden. Die virtuelle Grenze erlaubt eine neue Handhabung des Grenzmandats, das Interventionen der Exekutivorgane weiterhin mit territorialer Integrität rechtfertigt, ohne jedoch den Grenzschutz an das Territorium zu binden. Gleichzeitig sind die rechtliche Zuständigkeit für illegale Einwanderer und deren Rechtsansprüche an die Präsenz auf dem jeweiligen Territorium gebunden.³¹

Die digitale Karte visualisiert das Konzept einer europäischen Außengrenze, die durch das Konzept der Virtualität charakterisiert wird. Das Leitbild wird technisch vermittelt manifest und die elektronische Karte (das gemeinsame Produkt des virtuellen EUROSUR-Netzwerks) wird dabei schließlich selbst zum Leitbild. Auf diese Weise kommt es im Prozess der Einführung einer neuen Technik zu einer Wechselwirkung zwischen der Etablierung der Technik selbst und der fortschreitenden Europäisierung des Grenzschutzes. Die Akzeptanz des Leitbildes und, technisch vermittelt, auch der damit verbundenen Europäisierung wird durch die Visualisierung des ESP konsolidiert. Paradigmatisch dafür steht die Aussage eines Grenzbeamten, der seit einiger Zeit im Pilotprojekt mit dem Netzwerk arbeitet: „Als ich das EUROSUR zum ersten Mal auf dem Bildschirm sah, verstand ich endlich, worum es überhaupt ging.“³²

Welche Veränderungen werden sich durch das EUROSUR für ein integriertes Grenzmanagement in Europa ergeben?

Technisierung, Standardisierung und Virtualisierung führen im EUROSUR-Netzwerk in wechselseitiger Verstärkung zur Entstehung einer EU-Außengrenze. Das Netzwerk, das gemeinsam mit der einschlägigen EU-Verordnung das Grenzmanagement in Europa verbindlich organisiert, ermöglicht durch seine technische Struktur ein Maß an Europäisierung und Integration, das noch vor zehn Jahren undenkbar gewesen wäre.

30 Ortmann et al, a.a.O. (Anm. 22), S. 442-443.

31 Zur „territorialen Staffelung“ des Rechtszugangs von Migranten und Flüchtlingen auf dem Weg nach Europa vgl. Silja Klepp, Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld 2011, S. 107, 256-260, 383-384, 387-388, 392..

32 Originalzitat englisch, eigene Übersetzung.

Das EUROSUR-Netzwerk fördert neue Kommunikationsformate und regt den Informationsaustausch und die interorganisationale Kooperation an. Durch die Nutzung seiner Software können sich diese Veränderungen zugleich zügig verstetigen. So entsteht die europäische Außengrenze durch interorganisationale Kooperation und Datentransfer. Dabei wird der Grenzraum gleichzeitig politisch-administrativ neu strukturiert. Technik hat dabei nicht nur eine vermessende und repräsentierende Funktion (als Instrument), sondern ist vielmehr mediatisierte Politik, Motor der Harmonisierung des EU-Grenzschutzes und der Grenzziehungspraktik *sui generis*. Die Technisierung der Grenzüberwachung – und mittelbar auch der Grenzziehung – plausibilisiert dabei die Standardisierung und Virtualisierung hin zu einem europäischen Grenzgebilde.

Für das Grenze-Ziehen und die Operationalisierung von Grenze ergeben sich aus einem Lagebild ganz andere Möglichkeiten als die Nachteile von bis zu 30 Kilometern über eine Grenzlinie hinweg im Falle eines begründeten Verdachts. Der Informationsaustausch über grenzrelevante Vorfälle an den gemeinsamen Außengrenzen und die Sammlung und Darstellung dieser Informationen in einem Lagebild machen proaktiven Grenzschutz nicht nur möglich, sondern suggerieren visuell, dass man bereits etwas tun muss, auch wenn man (geographisch) noch nicht zuständig ist. Das verbildlichte Selbstverständnis, das durch das Informationsbild des Grenzvorbereichs in das EPS geschrieben wird, ist das eines proaktiven Grenzmanagements.

Entsprechend ist eine argumentative Prämisse des EUROSUR-Projektes, dass eine intensivere Kooperation und ein verstärkter Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-Behörden zu besseren Fahndungsergebnissen und einem effizienteren Grenzschutz führen werden und entscheidend zur Rettung von Migranten, die in Seenot geraten sind, beitragen können. Michele Cercone, Sprecher von EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström, erklärte hierzu: „Wir brauchen Eurosur, weil wir in den vergangenen Jahren festgestellt haben, dass wir schon sehr viele wertvolle Informationen sammeln, sie aber nicht austauschen. Weder unter den Mitgliedstaaten, noch die verschiedenen nationalen Behörden untereinander.“³³

Die Prämisse, dass ein besserer Informationsfluss und eine schnellere Reaktionsfähigkeit die Qualität des Grenzschutzes erhöhen, gilt es bei der Evaluation des EUROSUR im Auge zu behalten. Denn allein bei der Seenotrettung ist es beispielsweise fraglich, ob sich die Zahl der Todesfälle auf See tatsächlich durch einen Mangel an Information (oder mangelnden Informationsfluss) erklären lässt und somit durch bessere Kommunikation reduziert werden könnte. Nicht alle Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass das EUROSUR als Mehrzwecksystem – sprich sowohl zu Fahndungs- und Patrouillezwecken

33 Caroline Nokel, Seenotrettung nur Vorwand für Abschottung? Eurosur, die lückenlose Überwachung des Mittelmeers. Das Zitat (Original englisch) findet sich in einer inoffiziellen Dokumentation der Sendung online wieder unter: <https://www.yumpu.com/de/document/view/24820272/1-ndr-info-das-forum-15042013-eurosur-abschreckung-oder-5>. In dem Beitrag wird das EUROSUR als Datenkrake beschrieben.

als auch zur Koordination von Seenoteinsätzen – genutzt werden soll. Darüber hinaus herrscht unter den Mitgliedstaaten Uneinigkeit über eine Definition von „Seenot“. Auf der einen Seite wird die Auffassung vertreten, dass sich jedes kleine Holzboot auf Hoher See in Seenot befindet, da es für den dortigen Seegang schlicht und einfach nicht geeignet sei. Auf der anderen Seite findet sich die Auslegung, dass von Seenot nur dann zu sprechen sei, wenn ein Schiff oder Boot tatsächlich sinke. Gleichwohl wurde „Seenot“ als Kategorie in den Katalog grenzrelevanter Vorfälle aufgenommen und ist in der EUROSUR-Benutzeroberfläche auswählbar. Die Einigung auf ein Format ging in diesem Fall dem inhaltlichen Konsens voraus. Dabei hat das Format jedoch durchaus das Potenzial dazu, eine Annäherung zu bewirken.

Abgesehen von der Frage des politischen Willens ist auch das „technische Argument“, das EUROSUR ermögliche es Migranten auf See durch schnelles Auffinden zu retten, fraglich. Damit es als Warnsystem funktionieren kann, müssen die Informationen fast in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden. In der Testphase allerdings wurde es schon als Erfolg bewertet, wenn Berichte über einen Vorfall noch am selben Tag im System erfasst waren. Die Einsatzschicht, auf der echtzeitnahe Informationen gegebenenfalls zur Verfügung gestellt werden, ist aber zunächst nur für die Leitungsebene zugänglich und nicht von vor Ort arbeitendem Personal abrufbar. Es scheint mehr um die Verstärkung und Standardisierung von Kommunikationsprozessen sowie den Kommunikationsaustausch und Bewertungskategorien zu gehen als um eine Beschleunigung des Informationsflusses.³⁴

Insgesamt europäisiert der technische Rahmen EUROSUR durch technisch vermittelte Kommunikationsformate. Ob er das Grenzmanagement verbessert, hängt von der Akzeptanz des Netzwerks ab, das wiederum jedoch paradoxerweise darauf basiert, dass die Interessen der Mitgliedstaaten bedient werden. Da das EUROSUR aber das Situationsbewusstsein der Grenzbehörden in Europa erhöhen soll, befürchten einige Mitgliedstaaten, dass dieses Bewusstsein auch situatives Versagen ans Licht bringt. Unter diesen Umständen ist es wenig wahrscheinlich, dass das EUROSUR-Netzwerk sein Potenzial als Mehrzwecksystem in vollem Umfang entfalten wird, auch wenn dies technisch im Rahmen der Möglichkeiten wäre.

34 Vgl. Nils Ellebrecht/Konrad Feldmeier/Stefan Kaufmann, IT's about more than speed. The impact of IT on the management of mass casualty incidents in Germany, in: Tina Comes/Frank Fiedrich/Stephen Fortier/Jutta Gelderman/Tim Müller (Hrsg.), Proceedings of the 10th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management, Baden-Baden, Mai 2013, S. 391-400.