

# Widersprüche im erweiterten Grenzraum

Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse | Nr. 7



Frontex - Widersprüche im  
erweiterten Grenzraum,  
herausgegeben von der  
Informationsstelle Militarisation  
im August 2009

**IMI** Informationsstelle  
Militarisierung e.V.

## INHALT

### GRUNDLAGEN:

*Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen, München*

Einleitung 1

*Christoph Marischka*

Frontex: Das nachrichtendienstliche Vorfeld 3

*Stefan Geißler*

Operative Einsätze an den Außengrenzen 9

*Timo Tohidipur*

Das Agenturwesen der EU 14

*Fabian Wagner*

Die Evaluierungen von Frontex und das Border Package 18

### FRONTEX IM EINSATZ:

*Conni Gunßer*

Abschiebeagentur Frontex? 20

*Bernd Kasperek*

Von Grauzonen und Legalisierungen der anderen Art. Frontex im Mittelmeer 26

*Hagen Kopp, kein mensch ist illegal hanau*

Go East! - „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und Frontex in der Ukraine 32

*Christoph Marischka*

RABITS: EU-Polizei für den chronischen Ausnahmezustand? 34

*Christoph Marischka*

Frontex im sicherheitsindustriellen Komplex 37

### WIDERSTÄNDIGE PERSPEKTIVEN:

*Bernd Kasperek, Fabian Georgi*

Jenseits von Staat und Nation. Warum Frontex abzuschaffen ist 39

*Andrea Anton, Sandra Gürtler und Holger Wilcke*

„frontex in a nutshell“ - das Hauptquartier packt aus 43

*Bremer Bündnis gegen FRONTEX*

Bremer Raumfahrtindustrie und Flüchtlingsabwehr für die EU 45

*Initiative gegen das Chipkartensystem*

GASIM – das deutsche Pendant zu Frontex 47

*Hagen Kopp, kein mensch ist illegal hanau*

Frontexplode - Erste Ansätze einer transnationalen Kampagne 49

*Lübecker Flüchtlingsforum*

Aktionen gegen das FRONTEX-Ausbildungszentrum in Lübeck 51

*Association Malienne des Expulsés (AME) u. a.*

APPELL VON BAMAKO 52

## Impressum:

Diese Broschüre von der Informationsstelle Militarisation (IMI) e.V. Tübingen erstellt und herausgegeben.



Informationsstelle Militarisation (IMI) e.V.  
Hechinger Str. 203  
72072 Tübingen  
www.imi-online.de

Auflage 2.000

Drucktermin 30. Juli 2009

Die Herausgeber bedanken sich bei allen AutorInnen und Gruppen, die mit ihren eigens hierfür verfassten Beiträgen das Erscheinen dieser Broschüre ermöglicht haben. Ausdrücklich danken möchten wir auch Bernd Kasperek und Conni Gunßer für ihre Unterstützung in allen Phasen der Redaktion sowie Thomas Mickan für die Bearbeitung der Texte und bei allen anderen, die sich an dieser Broschüre, Aktionen und Kampagnen gegen Frontex beteiligt haben.

**Schutzgebühr: 2,- Euro**

Die Reihe „Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse“ ist als Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Abgeordneten im Europa-Parlament Tobias Pflüger entstanden.

Bisher sind erschienen:

Nr. 1, Militärstandorte in Deutschland im Kontext der EU-Militarisierung (2006)\*

Nr. 2, Was macht die Bundeswehr in Usbekistan? (2006)

Nr. 3, Der EU-Verfassungsvertrag und die Atompolitik der Europäischen Union (2007)

Nr. 4, Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (2008)

Nr. 5, Professional soldiers and the right to conscientious objection in the European Union (2008)\*

Nr. 6, Militärmacht EUropa: Eine Zwischenbilanz (2009)\*

Die mit \* gekennzeichneten Hefte sind noch verfügbar und können gegen Portoersatz bestellt werden bei: Tobias Pflüger, c/o IMI, Hechinger Str. 203, 72072 Tübingen, imi@imi-online.de

# Einleitung

*Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen, München*

Liebe Leserin, lieber Leser,

in Ihren Händen halten Sie die neue Broschüre der Informationsstelle Militarisierung (IMI) zur Europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Nachdem 2008 eine erste Broschüre<sup>1</sup> bereits nach kurzer Zeit vergriffen war, soll nun mit dieser aktualisierten Broschüre dem weiter bestehenden Interesse an Frontex, aber auch der politischen und strukturellen Entwicklung seit dem Rechnung getragen werden.

Wir, die Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen München, freuen uns ganz besonders über das große Interesse an dieser bislang eher unbekanntem europäischen Agentur, die eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung der europäischen Grenz- und Migrationspolitik einnimmt. Denn auch wenn wir als antirassistische, flüchtlingspolitische Gruppe eher lokal agieren und unseren Aktionsschwerpunkt in der bayerischen Politik haben, halten wir eine Beschäftigung mit der Migrationspolitik der Europäischen Union für unumgänglich.

Die Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen ist 1998 als Netzwerk von selbstorganisierten Flüchtlingen in Deutschland entstanden – auch als Reaktion auf die Verschärfungen des Asyl- und AusländerInnenrechts in den 1990er Jahren. 1993 wurde das Grundrecht auf Asyl enorm beschnitten, sodass viele Flüchtlinge fortan von der Inanspruchnahme des Schutzes vor Verfolgung ausgeschlossen waren. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (ebenfalls 1993) verschlechterten sich überdies die Lebensbedingungen der in Deutschland lebenden Flüchtlinge massiv. Unsere Kämpfe der letzten zehn Jahre haben sich gegen diese Gesetze, rassistische Sonderregelungen wie die Residenzpflicht und gegen die Abschiebung der hier lebenden Flüchtlinge gerichtet, während wir für ein allgemeines Bleiberecht eingetreten sind. Geleitet waren unsere Aktionen immer von den allgemeineren Forderungen nach weltweiter Bewegungsfreiheit und gleichen Lebensbedingungen für alle Menschen.

Diese Forderungen führten uns zwangsläufig zu einer Auseinandersetzung mit der restriktiven Migrationspolitik der EU und ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten – auch, weil sie konkrete Auswirkungen auf unsere Politik hat. Die AsylbewerberInnenzahlen in Deutschland sind nach 1993 immer weiter gesunken, gleichzeitig steigt die Bedrohung durch Abschiebung, seit die EU versucht, diese über die Agentur Frontex zu zentralisieren und effektiver zu gestalten. Konzentrierte sich die deutsch-europäische Flüchtlingsabwehr in den 1990er Jahren noch auf die Oder-Neiße-Grenze, wo wir mit temporären Interventionen unsere Solidarität mit den betroffenen Flüchtlingen und AktivistInnen ausdrücken konnten, so findet der Krieg gegen Flüchtlinge mittlerweile an den Außengrenzen zur Ukraine und der Türkei, vor Libyen und Marokko statt. Und dies auch nur, bis die Vorverlagerungsstrategien der EU die Grenze für Flüchtlinge noch weiter verschieben wird. Denn schon seit 2005 sind Flüchtlingslager an der Grenze zwischen Libyen und Tschad bekannt, und die EU finanziert Abschiebelager an der ukrainisch-russischen Grenze. Frontex ist in Mauretanien und Senegal aktiv und Transitländer wie die Ukraine, Marokko und die Türkei sollen zu so genannten sicheren Drittstaaten aufgewertet werden, um auch diese verbleibenden Routen nach Europa für Flüchtlinge und MigrantInnen zu verschließen.

So richten sich unsere Kampagnen mittlerweile auch immer gegen die ständige Verschärfung der Flüchtlingsabwehr auf EU-Ebene. Aus diesem Grund haben wir uns etwa 2008 entschieden, mit nach Warschau zu mobilisieren, wo eine erste Demonstration gegen Frontex vor dem Hauptquartier der Agentur stattfand. Ebenso haben wir unsere Beteiligung am Hamburger AntiraCamp als lokale Intervention gegen eine neue europäische Abschiebepolitik begriffen. Unsere Mobilisierung zum noborder-camp in Lesbos dieses Jahr ist ein direkter Versuch, den Widerstand gegen die Abschottungspolitik der EU an die Außengrenze zu tragen.

Die Vorverlagerung der Grenze und die Verschärfung der Abschiebepolitik ist jedoch nur die eine Seite der hässlichen Medaille, für die Frontex exemplarisch steht: Es ist eines der schrecklichen Charakteristika des Zeitalters der Nationalstaaten, dass Menschen, die nicht einem der privilegierten Staaten oder Staatenbunde dieser Welt angehören, verstärkter Repression ausgesetzt waren und sind. In Deutschland und der EU gibt es zugleich eine ähnliche Tendenz, die „eigene“ Bevölkerung unter Generalverdacht zu stellen, „präventiv“ zu überwachen, zu gängeln und einzuschränken. Auch für diese Tendenz der Militarisierung der EU-Innenpolitik steht Frontex exemplarisch im Rahmen einer vernetzten Sicherheitsstrategie. Die Überführung der Verträge von Schengen in EU-Recht hat aus EU-Europa eine große Grenze gemacht. Personen können nahezu überall kontrolliert werden, mehr und mehr Menschen werden in Datenbanken erfasst und mit der Einführung der Vorratsdatenspeicherung sollen die digitalen Spuren des Privatlebens für die Staaten zugänglich gemacht werden. Das Stockholmer Programm, der nächste Fünfjahresplan für die EU-Innenpolitik, zeichnet sich als Fortsetzung dieser Politik ab, und konsequenterweise werden in ersten Positionspapieren ausgeweitete Kompetenzen für Frontex gefordert.

Beide Entwicklungen, Migrationsabwehr nach außen und verschärfte Kontrolle im Inneren, halten wir für höchst Besorgnis erregend. Die vorliegende Broschüre versucht, diese

beiden Aspekte zusammenzudenken und sie anhand der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex zu skizzieren. Wir hoffen sehr, dass die hier gesammelten Informationen einen Beitrag leisten können zu einer starken politischen Bewegung, die wieder kampagnenfähig ist und sich nicht durch überholte Konzepte wie etwa Staatsbürgerschaft spalten lässt, sondern sich grenzübergreifend und solidarisch organisiert. Denn der Kampf um gleiche Rechte für MigrantInnen und Flüchtlinge muss gemeinsam geführt werden und er schließt die Forderung nach Emanzipation aller Menschen mit ein.

In diesem Sinne wollen wir für ein Europa eintreten, welches einschließt, statt auszugrenzen und in dem jegliche Versuche der Migrationskontrolle delegitimiert sind. Wir kämpfen lokal für ein Ende der Diskriminierung und Ausgrenzung aufgrund von Herkunft und Staatsbürgerschaft und fordern dies ebenso für Europa und die gesamte Welt.

Vielen Dank an die Informationsstelle Militarisierung, die die Publikation dieser Broschüre ermöglicht hat, sowie an alle Autorinnen und Autoren, die ihre Zeit in dieses Projekt gesteckt haben.

<http://carava.net>

#### Anmerkung

1 Was ist Frontex? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. 2008. Online verfügbar: <http://www.imi-online.de/2008.php3?id=1680>



# FRONTEX

## Das nachrichtendienstliche Vorfeld

*Christoph Marischka*

### Dokumentenberater und Verbindungsbeamte

Eine der frühesten und effektivsten Maßnahmen, um Flüchtlinge an der Einreise in EU-Staaten zu hindern und ihnen somit die Möglichkeit zu nehmen, hier um Asyl zu bitten, bestand darin, die Einreise aus eben diesen Staaten, aus denen Asylberechtigte kommen (könnten), von der Erteilung von Visa und anderen Reisedokumenten abhängig zu machen. Wirksam wurde diese Visa-Politik vor allem, da die Transportunternehmen, insbesondere die Fluglinien, dazu verpflichtet wurden, zu überprüfen, ob ihre Passagiere über die notwendigen Dokumente für die Einreise verfügen. Damit wurden sie auch haftbar gemacht für den Fall, dass sie Passagiere ohne die entsprechenden Visa transportieren: Sie müssen die Kosten für deren Rücktransport übernehmen und können im Wiederholungsfalle die Berechtigung verlieren, europäische (Flug-)Häfen anzusteuern. In Deutschland bleiben die Transportgesellschaften auch bei Asylbewerbern drei Jahre in der Pflicht, diese auf eigene Kosten rückzuführen, falls ihr Asylantrag abgelehnt wird.<sup>1</sup> Damit wurde ein starker Anreiz geschaffen, bereits am Check-In-Schalter in den Herkunfts- und Transitländern möglichst rigide Kontrollen vorzunehmen. Zahlreichen potenziellen Flüchtlingen und MigrantInnen wird hier bereits die Ausreise, der Zugang zu einem Asylverfahren und zum europäischen Kontinent verwehrt - von Angestellten privater Unternehmen, die unter Anleitung europäischer Grenzschutzbeamter agieren.<sup>2</sup>

Während die Sanktionen gegen Transportunternehmen bereits in den 1980er Jahren von vielen europäischen Staaten eingeführt und im Schengener Abkommen von 1985 als obligatorische Gegenmaßnahme für den Wegfall der regulären Kontrollen an den Binnengrenzen aufgenommen wurden, entfalteten sie jedoch erst Ende der 1990er Jahre ihre volle - und bisweilen tödliche - Wirkung. Mittlerweile waren die EU-Staaten nämlich dazu übergegangen, Dokumentenberater ihrer Grenzpolizeien an die Flughäfen der wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten zu entsenden.

Im Jahr 1996 wies der Rat der EU auf diesen „wertvollen Beitrag ... zur Bekämpfung unerlaubter Einwanderung“ hin und versuchte hierfür gemeinsame Standards zu etablieren.<sup>3</sup> Im selben Jahr richtete der deutsche Bundesgrenzschutz (BGS) auf den sechs größten deutschen Verkehrsflughäfen die Arbeitsgruppe zur Verhinderung der unerlaubten Einreise (AG VERDIE) ein, „um eine schnelle und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Luftfahrtunternehmen und dem Bundesgrenzschutz zu

gewährleisten“.<sup>4</sup> Seit 1998 führt der BGS (heute: Bundespolizei) auch mithilfe so genannter Dokumentenberater „Schulungs- und Beratungsmaßnahmen für Luftverkehrsunternehmen, Flughafenbetreiber[n] im Ausland und auch ausländische[n] Grenzbehörden durch.“<sup>5</sup> So befanden sich im Laufe des Jahres 1999 Dokumentenberater des BGS in 52 Einsätzen auf insgesamt 33 „migrationsrelevanten“ Drittlandsflughäfen, darunter Accra in Ghana, Istanbul in der Türkei, Nairobi in Kenia, Karatschi in Pakistan, Lagos in Nigeria, Delhi in Indien und Tirana in Albanien.<sup>6</sup> 2001 wurden auf diese Weise 1.558 Mitarbeiter von Behörden und Unternehmen geschult.<sup>7</sup>

Seit 1997 baute der Bundesgrenzschutz darüber hinaus sein Netzwerk an Verbindungsbeamten aus, die seit dem nicht mehr nur in westeuropäische EU-Mitgliedstaaten entsendet werden, sondern auch in Kandidatenländer für den EU-Beitritt und weiteren Drittstaaten wie die Ukraine und Russland. „Aufgabe der Beamten ist es, den Informationsaustausch zwischen dem BGS und den entsprechenden Organisationen der Gastländer sicherzustellen, die grenzpolizeiliche Lage zu analysieren, operative Maßnahmen zu unterstützen und den Gastländern als Ratgeber zur Verfügung zu stehen.“<sup>8</sup> In den Beitrittskandidaten und ihren Nachbarstaaten waren die Verbindungsbeamten darüber hinaus damit beauftragt, finanziert von den EU-Programmen PHARE, TACIS und CARDS, die jeweiligen Grenzschutzbehörden auf den EU-Beitritt vorzubereiten, hierfür auszubilden und aufzurüsten. In den Staaten des westlichen Balkans waren sie im Kontext der NATO-Besatzungsmissionen wesentlich daran beteiligt, gemeinsam mit dem BKA einen neuen Grenzschutz aufzubauen.

Auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat Verbindungspersonal u.a. in die deutschen Vertretungen im Iran, in der Türkei, im Kosovo, in Russland und in der DR Kongo entsandt. Auch deren „Tätigkeit dient der Gewinnung von zielgerichteten und zeitnahen Informationen über Ursachen und Wege von Migrationen, die für die Eindämmung illegaler Migrationen nützlich sein können“.<sup>9</sup> „Amtsträger mit vergleichbaren Aufgaben werden aber auch vom BKA, von der Bundeszollverwaltung, vom Bundesnachrichtendienst, von der Bundeswehr und im Übrigen auch von EUROPOL eingesetzt.“<sup>10</sup>

Die Grundlage für den Einsatz von Verbindungsbeamten oder Dokumentenberatern sind überwiegend unveröffentlichte bilaterale Abkommen oder gar noch informellere Übereinkünfte. Ihr Mandat umfasst aber keineswegs

operative Befugnisse. Trotzdem wird auch über die Dokumentenberater mehrfach - teilweise sogar von ihnen selbst - berichtet, dass diese persönlich an Flughäfen von Drittstaaten Ausweispapiere kontrolliert, dabei auch mutmaßliche Fälschungen erkannt und zur späteren Verurteilung von Schleppern beigetragen haben sollen.<sup>11</sup>

Doch auch durch die reine Weitergabe von Informationen, die auf jede erdenkliche Weise und keineswegs gerichtsfest erlangt worden sein können, nehmen Verbindungsbeamte und Dokumentenberater auf das Migrationsgeschehen Einfluss und können sie Strafverfahren induzieren. So etwa Anfang 2002, als Verbindungsbeamte und die Vertreter der deutschen Botschaft in Kiew das Innenministerium darauf hinwiesen, dass die Zahl derer, die mithilfe der an sich legalen „Reiseschutzpässe“ ein Visum zur Einreise nach Deutschland erhalten wollten, sprunghaft zunahm und sich das „Antragstellerprofil und die Antragstellerzusammensetzung ... schlagartig verändert“ habe. Daraufhin überprüfte das BKA, das bereits zuvor auf ähnliche Entwicklungen hingewiesen hatte, die Vertriebsstruktur dieser, überwiegend von renommierten deutschen Versicherungsunternehmen und dem ADAC bereitgestellten Reiseschutzpässe und stieß auf „Zweifel an der Seriosität einzelner Vertriebspartner“, „verdächtige Vieleinlader“ und „ein Netzwerk unter diesen ‚Einladerfirmen‘ [...], das auf früheren gemeinsamen Tätigkeiten (z.B. als Versicherungsmakler) und auf der gemeinsamen Herkunft aus den Spätaussiedlergebieten beruht“.<sup>12</sup> In der Folge wurden zunächst zusätzliche Dokumentenberater des BGS entsandt, um mit den Antragstellern ausführliche Gespräche zu führen und die Plausibilität ihres Reisezwecks zu prüfen, bis dann im März 2003 das Innenministerium anordnete, gar keine Reiseschutzversicherungen mehr als Ersatz für die Verpflichtungserklärung anzuerkennen. Aufgrund der öffentlichen Aufregung um den sog. Volmer-Erlass wurden auch die Folgen dieser vorübergehend etwas außer Kontrolle geratenen Migrationsbewegungen diskutiert - anhand der polizeilichen Kriminalstatistik: Demnach liege „der Anteil von Ukrainern an der Gesamtheit der polizeilich registrierten Tatverdächtigen bei allen Deliktgruppen im marginalen Bereich von 0,1 bis 0,6 Prozent. In den Jahren 2001 und 2002 habe er zudem meist gar nicht oder nur geringfügig zugenommen. So sei die Quote der ukrainischen Tatverdächtigen an der Gewaltkriminalität oder auch an Betrugsdelikten über alle fünf Jahre hinweg konstant bei 0,2 Prozent geblieben.“

### Frontex als Schnittstelle

Wohlgermerkt arbeiten fast alle EU-Staaten - wenn auch nicht unbedingt im selben Umfang wie Deutschland - mit Verbindungsbeamten und Dokumentenberatern, wozu sie im Vertrag von Prüm vom März 2006 auch explizit aufgefordert wurden. Bereits 2004 hatte der Rat der EU-Innenminister in einer Verordnung (377/2004) die Art der Informationen definiert, welche die Verbindungsbeamte erheben und weiterleiten sollten: Informationen zu „Strömen“, „Routen“ und „Vorgehensweisen“ bei der illegalen Migrati-

on, zu „Vorfällen und Ereignissen“, die zu neuen „Strömen und Routen“ führen könnten, über „Mittel und Wege“, wie den Behörden im Gastland zu helfen sei, diese zu unterbrechen und „um die Rückkehr und Rückführung von illegalen Einwanderern in ihre Herkunftsländer zu erleichtern“, Informationen über Rechtsvorschriften und Rechtspraktiken und „Methoden zur Fälschung oder Verfälschung von Identitäts- oder Reisedokumenten“. Weder die Definition des Verbindungsbeamten („Vertreter eines Mitgliedstaats... bei denen die Befassung mit Einwanderungsfragen einen Teil der Aufgaben darstellt“), die Organisationen, mit denen diese kooperieren dürfen („zuständigen Behörden im Gastland und gegebenenfalls ... geeignete Organisationen im Gastland“) noch die Quelle, Art oder die Bedingungen, unter denen die Informationen weitergegeben werden können, sind dabei wahrnehmbar eingeschränkt.

Mit der Gründung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, FRONTEX, sollte diese Zugang zu allen diesen Informationen erhalten und daraus ein gemeinsames, integriertes Risikoanalysemodell (CIRAM) entwickeln, sowie die erlangten und angereicherten Informationen über das ICONet an die Behörden der Mitgliedsstaaten weiterleiten.<sup>13</sup>

Das CIRAM wird als „Herz“ der „nachrichtendienstlich gesteuerten“<sup>14</sup> Tätigkeit von Frontex bezeichnet. Jeder operative Einsatz basiert auf einer Risikoanalyse. CIRAM wurde bereits 2002 von leitenden Beamten der nationalen Grenzschutzbehörden entworfen und seitdem kontinuierlich weiterentwickelt. Bis zur Gründung von Frontex war hierfür das Risk Analysis Centre (RAC) in Helsinki zuständig, dessen Direktor Ilkka Laitinen am 25.5.2005 zum ersten Exekutivdirektor der neuen Agentur wurde. Während diese im Verlauf des Jahres 2005 noch das Hauptquartier bezog und ihre innere Struktur festlegte, wurde bereits ein „Netz nationaler Kontaktstellen“, also Behörden, die eine zentrale Rolle beim Informationsfluss spielen sollen, aufgebaut. Frontex-Mitarbeiter begleiteten eine „technische Mission“ der EU-Kommission nach Marokko, um die Migrationen über Ceuta und Melilla zu untersuchen, andere beteiligten sich an der Erstellung einer europäischen Bedrohungsanalyse zu organisiertem Verbrechen des Europäischen Polizeiamts EUROPOL, mit dem bei einem Antrittsbesuch im November erste Vereinbarungen über die zukünftige Zusammenarbeit getroffen wurden.<sup>15</sup> Der damalige Chef der Abteilung Risikoanalyse von Frontex, Graham Leese, war ebenso wie der spätere Leiter der Planungsabteilung, Rustamas Liubajevs, bereits im November 2004 mit Vertretern der EU-Kommission und nationaler Sicherheitsbehörden nach Libyen gereist, um sich über das dortige Migrationsgeschehen und mögliche Kooperationen mit den libyschen Behörden auszutauschen.<sup>16</sup> Im Arbeitsprogramm für 2005 war darüber hinaus die Begründung einer Zusammenarbeit mit dem CIREFI geplant, eines informellen, monatlich zusammentreffenden Netzwerks nationaler Grenzschutzbehörden und derer Verbindungsbeamter. Die Agentur Frontex, die erst im Oktober 2005 ihr Hauptquartier in

Warschau beziehen konnte und erst im Dezember einen stellvertretenden Leiter erhielt, konnte bereits bis Ende desselben Jahres eine allgemeine Risikoanalyse zu allen EU-Außengrenzen und eine thematische zu Marokko/Spanien vorlegen, eine weitere zu Libyen/Italien befand sich damals bereits in Vorbereitung.

### Informationsgewinnung ...

Eine weitere Methode, um an Informationen zu gelangen, besteht darin, dass die Abteilung Risikoanalyse regelmäßig Fragebogen an die nationalen Behörden verschickt, diese auswertet und bei vierteljährlichen Treffen des sog. Frontex-Risikoanalysenetzwerkes (FRAN), bestehend wiederum aus Mitarbeitern von Frontex und nationaler Behörden, bespricht. Auch die „operativen Einsätze“ der Agentur dienen - manchmal, wie bei Hera I oder FIFA 06 sogar vornehmlich - der Informationsgewinnung oder der Evaluation von Möglichkeiten, diese in Echtzeit weiterzugeben. Grundsätzlich wird bei allen Frontex-Einsätzen ein Internationales Koordinationszentrum eingerichtet, von dem aus die Agentur täglich Fragebögen an alle beteiligten Behörden und Einheiten verschickt und versucht, diese auszuwerten. Manche Einsätze beinhalten v.a. intensive Befragungen von MigrantInnen an den Flughäfen, See- und Landgrenzen über deren Routen, Kontaktpersonen und natürlich werden die dabei kontrollierten Dokumente, die festgestellten Nationalitäten etc. registriert. Jeder Einsatz und die hierbei gesammelten Daten werden anschließend intensiv ausgewertet.

Darüber hinaus bemüht sich Frontex kontinuierlich, sein Netzwerk zur Informationsgewinnung auszubauen. Zuerst wurden EUROPOL und CIREFI kontaktiert, also mehr oder weniger offizielle EU-Institutionen. „Enge Verbindungen“<sup>17</sup> unterhält die Agentur mittlerweile auch mit der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit im Zollwesen (CCWP) und der Task Force der europäischen Polizeichefs (EPCTF), EUROJUST, der dubiosen und an sich nur für Fälle innerhalb von EU Institutionen zuständigen Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF und dem noch weitaus geheimnisumwitterten SITCEN. Beim SITCEN handelt es sich um ein beim Generalsekretariat des Rates angesiedeltes gemeinsames Lage- und Analysezentrum der Auslandsgeheimdienste der Mitgliedstaaten, das (potenzielle) Krisengebiete beobachtet und damit Entscheidungshilfen für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik liefern soll. Bereits 2006 begann die Agentur im Rahmen des „Mittelmeerdialogs über Transmigration“ auch mit dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) zu kooperieren. Dabei handelt es sich um eine intergouvernementale Organisation, die versucht, das Migrationsgeschehen in Echtzeit abzubilden und möglichst „unpolitisch“ nach dubiosen Nützlichkeitsabwägungen zu managen.<sup>18</sup> Gemeinsam mit EUROPOL und dem ICMPD verfasst Frontex regelmäßig gemeinsame Analysen und Arbeitspapiere (teilweise unter Beteiligung des UNHCR). 2007 wurde die Zusammenarbeit mit der International Organization for Migration

(IOM) „intensiviert“ und ein Verbindungsbüro für das UNHCR eingerichtet. Der Leiter dieses Büros wollte sich auf die Frage eines Ausschusses des britischen Oberhauses hin, ob sich das UNHCR an der Risikoanalyse von Frontex beteiligt, nicht öffentlich äußern<sup>19</sup>, die Agentur selbst aber betont bei jeder Gelegenheit die gute Zusammenarbeit.

Auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sucht Frontex kontinuierlich auszubauen. 2008 sollten beispielsweise Arbeitsvereinbarungen mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, den USA und Brasilien ausgehandelt werden. Unterzeichnet wurden solche Übereinkünfte im selben Jahr mit Kroatien, Georgien und Moldawien. Bereits zuvor ausgehandelte Abkommen mit Russland, Moldawien und der Ukraine hätten nach Angaben der Agentur nicht nur zu deren Beteiligung an Frontex-Operationen geführt, sondern auch „allesamt die Kapazitäten von Frontex bei der Risikoanalyse positiv beeinflusst“.<sup>20</sup> 2007 hatte es der für Grenzen und Visa zuständige Mitarbeiter der EU-Kommission, Henrik Nielsen angeregt, dass der „nächste Schritt [im Rahmen des Abkommens mit Russland] im Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen zum Zwecke der Risikoanalyse beispielsweise mit russischen Grenzschützern bestehen könnte“.<sup>21</sup>

Zuletzt geht die Agentur auch zunehmend dazu über, eigene Mitarbeiter oder ihr unterstellte Beamte als „Nachrichtendienstbeamte“ zu entsenden, die ihre Informationen an ein „Frontex-Lagezentrum“ in der Abteilung für Risikoanalyse weiterleiten. Dieser Plan wurde 2007 ausgearbeitet: Zunächst sollten „Nachrichtendienstliche Zellen ... in zwei strategischen Gebieten der Außengrenzen der Europäischen Union im Jahr 2008 postiert“ werden.<sup>22</sup> Tatsächlich wurden 2008 offensichtlich bereits drei solcher „Zellen“ in Madrid, Rom und Athen eingerichtet. Diese sollten für die „nachrichtendienstlichen Aspekte“ bei der Vorbereitung, Umsetzung und Evaluation gemeinsamer Operationen zuständig sein und Beiträge zu den themenspezifischen Risikoanalysen leisten.

### ... Weitergabe ...

Bereits im Laufe des Jahres 2006 legte Frontex eine alle Außengrenzen betreffende allgemeine Risikoanalyse sowie vier thematische Lagebilder vor. Darüber hinaus verfasste sie zwei als „nur für den Dienstgebrauch“ klassifizierte „Bulletins“ für die Strafverfolgungsbehörden, welche diese auf bestimmte Netzwerke und Vorgehensweisen hinweisen und so deren Verfolgung erleichtern oder induzieren sollen, oder, wie es die Agentur selbst ausdrückt: Durch „die Bereitstellung von nachrichtendienstlichen Produkten [liefert Frontex] ein wichtiges Input für die zuständigen nationalen Grenzschutzbehörden in den Mitgliedstaaten, für deren proaktive, operative und repressive taktische Entscheidungsfindung in Bezug auf die Grenzsicherheit.“<sup>23</sup> Dabei unterscheidet die Agentur, ebenso wie bei der Informationsgewinnung, nicht zwischen militärischen und polizeilichen Behörden. So beschrieb Major Mallia von den maltesischen Streitkräften die Zusammenarbeit z.B. folgendermaßen:

„Wir sind eine militärische Organisation. Wir haben einen eigenen Nachrichtendienst innerhalb dieser militärischen Organisation, aber der ist nicht ausschließlich mit Migration beschäftigt. Wir können nicht so viele Ressourcen - personell wie finanziell - und Zeit aufbringen, um dieses spezielle Problem zu untersuchen. Frontex übernimmt dies für uns als außen stehender Akteur - als Dienstleister, wenn Sie es so ausdrücken wollen.“

Doch auch an Drittstaaten werden ausführliche und offensichtlich auch personenbezogene Daten weitergegeben. So rühmte sich Frontex im Tätigkeitsbericht 2006 dafür, dass „Dank der bei den [von Frontex im Rahmen von Hera I durchgeführten] Befragungen gewonnenen Informationen ... mehrere Schmuggler vor allem im Senegal festgenommen [werden konnten]“.<sup>24</sup> Diese Aussage ist nicht nur insofern brisant, dass in Teilen Senegals seit Jahren ein niederschwelliger Bürgerkrieg herrscht und fundamentale Menschenrechte nicht anerkannt werden, sondern vor allem insofern, dass die in diesen Befragungen gewonnenen Informationen insbesondere auch Mauretanien betroffen haben. Auch mit den mauretanischen Sicherheitskräften arbeitet Frontex bei der Abwehr von MigrantInnen eng zusammen und die Regierung lässt sogar europäische Polizeibeamte auf eigenem Territorium aktiv werden. Diese Regierung bestand 2006 aus einem so genannten „Militärrat“ unter Führung des früheren „Sicherheitschefs“ Vall, der Ende 2006 durch einen Militärputsch an die Macht kam. Zwar gab es 2007 relativ faire Neuwahlen, das Militär bleibt aber bis heute wichtigster politischer Machtfaktor in Mauretanien und putschte 2008 erneut.

### ... und Anwendung

Auch für die eigenen operativen Einsätze stellt jedoch die nachrichtendienstliche Risikoanalyse das „Herz“ dar. Sie bestimmt, ob ein solcher Einsatz (bei Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates) stattfindet und wie er ausgestaltet wird. Auch an den Operationen selbst sind entsprechende Behörden beteiligt. So war bspw. EUROPOL 2008 an den Einsätzen „Silence“ und „Hammer“ beteiligt. Obwohl die Operation Hammer an 115 europäischen Flughäfen hauptsächlich auf die Informationsgewinnung (Einreise über kleine Flughäfen und mit sog. „Billig-Airlines“) und der Erprobung des neuen, Frontex-eigenen Lage-Zentrums diente, wurden auch während dieser 695 Menschen die Einreise verweigert und 71 mutmaßlich gefälschte Ausweise beschlagnahmt.<sup>25</sup>

Andere Operationen, wie die Einsätze „Hydra“ und „Agelaus“ 2007 basierten darüber hinaus auf Erkenntnissen von EUROPOL, auf deren Datenbank die Beteiligten während des Einsatzes wohl auch zugreifen konnten.<sup>26</sup> Hydra richtete sich gegen Reisende aus China, denen vorgeworfen wurde, organisiert die Pässe anderer Personen zu verwenden. Im Vorfeld von Agelaus hatte EUROPOL festgestellt, dass vermeintlich kriminelle Netzwerke aus Lateinamerika Minderjährige in die EU begleiten, sie aber nach Ablauf des Visums hier lassen, da diese nicht abgeschoben werden kön-

nen. Diese Informationen lies EUROPOL zunächst über Frontex im Rahmen eines Fragebogens an die Mitgliedstaaten weiterleiten, um ein Bewusstsein für dieses Problem zu schaffen, anschließend fand eine gemeinsame Aktion mit intensivierten Befragungen an 27 europäischen Flughäfen statt: „Im Ergebnis wurde 241 Minderjährigen die Einreise verweigert (in vielen Fällen zusammen mit ihren erwachsenen Begleitpersonen), weitere 73 Minderjährige stellten Asylanträge und weitere 18 erhielten Zuflucht in sicheren Unterkünften bis zu weiteren Untersuchungen, außerdem wurden 43 gefälschte Dokumente entdeckt. 10 Erwachsene wurden wegen schwerer Einwanderungsdelikte, einschließlich Menschenschmuggel, festgenommen und weitere 71 wurden angezeigt.“

EUROPOL kann aus mehreren Gründen als geheimdienstliche Organisation eingeordnet werden. Sie unterliegt keiner Kontrolle durch eine europäische Staatsanwaltschaft oder eine europäische Strafprozessordnung und ist überwiegend mit dem Sammeln von Informationen, dem Anlegen von Akten, Dateien und Dossiers beauftragt. Ihre Mitarbeiter genießen weit gehende Immunitätsrechte, u.a. auch, da diese für „kontrollierte Lieferungen“ von Drogen, Waffen und auch im Bezug auf illegale Migration zuständig sind.<sup>27</sup> Deshalb haben die EUROPOL-Beamten an sich keine operativen Befugnisse, d.h. sie dürfen niemanden festhalten, verhören, durchsuchen oder verhaften. Sie dürfen aber ihre Informationen an die nationalen Behörden weiterleiten oder mit diesen gemeinsame Ermittlungsgruppen bilden und damit - ähnlich wie Frontex - deren exekutives Handeln beeinflussen. Im Bereich der illegalen Migration koordiniert sich EUROPOL dabei eng mit EUROJUST und deckt regelmäßig vermeintliche Schleusernetzwerke auf, was zu Massenverhaftungen führt. So berichtet eine gemeinsame Pressemitteilung von Europol und Eurojust vom Juni 2008 von der Operation „Baghdad“ in deren Rahmen 1.300 Polizisten in Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Norwegen, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien 75 mutmaßliche Schleuser festnahmen und zahlreiche Wohnungen durchsuchten, wobei auch zahlreiche „illegale Migranten“ aus China, Bangladesch, Afghanistan, der Türkei und dem Irak festgenommen wurden. EUROPOL hatte im Vorfeld 75 Berichte erstellt und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden koordiniert. Im November folgte nach einem ähnlichen Muster die Operation „Trufas“ bei der 65 mutmaßliche Mitglieder einer ukrainischen Schleuserbande und wiederum eine nicht genauer genannte Zahl Illegalisierter in Spanien, Portugal, Italien, Ungarn, der Slowakei und Polen festgenommen wurden. Im Juni 2009 wurden erneut 64 Personen unter demselben Vorwurf sowie Menschen ohne Papiere überwiegend aus dem Irak festgenommen. Wieder hatten „Experten von Europol zahlreiche ‚intelligence reports‘ angefertigt, den Informationsaustausch ermöglicht und die Polizeieinsätze koordiniert. EUROPOL hat darüber hinaus im Laufe der Operation mehrere Treffen organisiert. Die Hauptverdäch-



tigen und neue kriminelle Verbindungen wurden von EUROPOL in enger Zusammenarbeit mit Experten aus den Mitgliedstaaten ... aufgedeckt.“<sup>28</sup>

Leider fehlt noch eine systematische Analyse, in wie vielen dieser Fälle es zu einer rechtskräftigen Verurteilung kam und insbesondere, in wie vielen Fällen sich der Bezug zur international agierenden, organisierten Kriminalität hat nachweisen lassen. Dieser sehr vage Tatbestand, ein Bezug zum Terrorismus, dem Drogen- oder Waffenhandel, muss an sich vorliegen, damit EUROPOL und andere nationale und internationale Behörden überhaupt koordinierend tätig werden dürfen. Da ihre Mitarbeit aber ausdrücklich erwünscht ist, sind sie implizit aufgefordert, diese Bezüge zu finden, herzustellen oder zu konstruieren. Denn diese Institutionen verfügen sicherlich über die „profunde Fach- und Rechtskenntnis“, die nötig ist, „um zwischen legalen Einladungen, Verpflichtungserklärungen und Scheineinladungen als Mittel der Schleusungen zu unterscheiden.“<sup>29</sup>

### Ein Szenario

Da wir nur bedingt Einblick in die zahlreichen Risikoanalysen, Lageberichte und Dossiers haben, mit denen Frontex und die vernetzten Behörden operieren, soll hier zur Konkretisierung auf ein fiktives Szenario verwiesen werden, das Frontex als Grundlage einer Übung der RABITs heranzog:

„Der Flughafen Porto wird von einer großen Zahl von Bewohnern der fiktiven Insel Zentralamerikanische Republik (CAR) erreicht, die qualitativ hochwertige gefälschte Ausweise von einem Fälscher-Netzwerk erhalten, das in diesem Land operiert.“

Anfang Oktober wurde eine neue Verbindung zwischen CAR und Porto eingerichtet, die Luftfahrtgesellschaft Central American Wings bietet täglich zwei Flüge von CAR nach Porto an. Sie verwendet für jeden dieser Flüge Boeing 747, was auf eine Kapazität von 450 Passagieren pro Flug hinweist. Es ist bekannt, dass die schlechte wirtschaftliche Lage in CAR Menschen zu der Entscheidung geführt hat, das Land zu verlassen. Wegen der strengen Visa-Bestimmungen der EU benutzen Staatsangehörige der CAR gut gefälschte Ausweise europäischer und Visa-befreiter amerikanischer Länder, die von kriminellen Netzwerken hergestellt werden. Für Bürger der CAR ist Porto der einzige Zugang zum Schengenraum, da es keine anderen Flugverbindungen gibt. Am 15. Oktober 2007 hat die Fluglinie Central American Wings angekündigt, wegen der enormen Nachfrage ab dem 5. November täglich zwei weitere Interkontinentalflüge anzubieten. Die portugiesischen Behörden erwarten einen großen Zustrom von Bürgern der CAR, welche versuchen werden, mit gefälschten Dokumenten in den Schengenraum zu kommen. Der portugiesische Grenzschutz ist nicht in der Lage, Personal mit den erforderlichen Fähigkeiten nach Porto zu entsenden.“

Wir können uns das fiktive Zustandekommen eines solchen fiktiven Szenarios in etwa folgendermaßen vorstellen: Entweder die portugiesischen Behörden oder Verbindungsbeamte aus einem anderen Land registrieren den zahlen-

mäßigen Anstieg von Reisenden aus der CAR und melden diesen Frontex. Alternativ ist auch denkbar, dass in einem anderen europäischen Land, in dem vielleicht dieselbe Sprache wie in CAR gesprochen wird, zunehmend viele Menschen aus CAR ohne Papiere oder mit gefälschten Dokumenten aufgegriffen werden. Frontex erfährt davon und gibt die Informationen an EUROPOL weiter. EUROPOL oder INTERPOL finden natürlich Informationen über ein Fälschernetzwerk. Alternativ kann auch OLAF darauf hinweisen, dass eine EU-Behörde, eine Botschaft oder ein Standesamt in einem der französischen Überseegebiete allzu freimütig - evtl. sogar gegen Bezahlung - Pässe ausgibt. Vom SITCEN erfährt Frontex, dass in CAR ein Putsch, ein Bürgerkrieg oder eine Wirtschaftskrise droht. Deshalb bereitet Frontex einige der Beamten der RABITs schon Mal darauf vor, Reisende aus der CAR intensiv zu befragen und gefälschte Papiere zu erkennen. So kann Frontex schnell reagieren, wenn die Fluglinie ihr Angebot ausweitet oder gar neue Fluglinien Reisen aus der CAR nach Europa anbieten.

### Die Folgen anderswo und hier

Die Folgen, welche diese nachrichtendienstliche Zusammenarbeit hat, wurden bereits angedeutet: Viele potenzielle Flüchtlinge und MigrantInnen werden bereits am Check-In-Schalter von der Ausreise ausgeschlossen. An sich legale Migrationswege werden kriminalisiert, wenn sie von einem unerwünschten Milieu genutzt werden. Es ist unklar, wann und wie jemand zum „verdächtigen Vieleinlander“ wird und was für Folgen das etwa für eine grenzüberschreitende Hochzeit haben kann.

An den Flughäfen finden Kontrollen statt, die nach rassistischen Kriterien durchgeführt werden und auf Grundlage von Risikoanalysen können sich Verdachtsmomente ergeben, die zu einer Zurückweisung führen. Alle Menschen, die mit der Erteilung von Papieren zu tun haben oder die Einreise von Menschen aus unerwünschten Milieus ermöglichen, werden systematisch auf Verbindungen zu einer vage definierten Organisierten Kriminalität untersucht, wodurch sich die diskursive Verknüpfung der Themen Migration, Organisierte Kriminalität, Terrorismus, Drogenhandel usw. weiter verdichtet und evtl. auch kriminalstatistische „Evidenz“ erfährt. Das kann zu Ermittlungen und Strafverfolgungen im Bereich von antiterroristischen Sondergesetzen hier und auch in Drittstaaten führen, die keinerlei rechtsstaatlichen Prinzipien Genüge tun.

Die Informationen, die in Lagebilder, Risikoanalysen, „bewusstseinsfördernde Maßnahmen“ (awareness-raising) und letztlich auch operative Einsätze einfließen, müssen keineswegs gerichtsfest und sie müssen - insbesondere, da sie im Allgemeinen nicht personenbezogen sind - auch nicht im engeren Sinne legal erworben oder weitergegeben worden sein. Sie können zu sehr diskretem Verwaltungshandeln führen, das enorme Auswirkungen hat. So hat beispielsweise das deutsche Bundesinnenministerium mit einem Schreiben vom 6. März 2007 eine Allgemeinverfügung vom 3.

Januar 2005 widerrufen. Dadurch wurden ab dem 1. April 2007 irakische Pässe der Serie "S" von deutschen Behörden pauschal nicht mehr anerkannt. Ähnliche Verwaltungsanweisungen ergingen in Großbritannien, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, der Slowakei, der Tschechischen Republik, der Schweiz und Schweden. Dadurch wurden nicht nur im Irak hunderttausende Menschen vorübergehend von einer legalen Einreise in den Schengenraum ausgeschlossen, da sie sich in einer (Nach-)Kriegsgesellschaft, in der ein Identitätsnachweis stets schwierig ist, alle gleichzeitig neue Papiere beschaffen mussten, was zu langen Wartezeiten führte. Auch alle legal sich aufhaltenden Menschen in den betreffenden europäischen Staaten mit diesen Pässen genühten plötzlich nicht mehr ihrer Passpflicht. Allein in Deutschland wurden ab dem 1. April 2004 5.262 irakische Staatsangehörige als "Personen ohne gültigen Pass" eingestuft, wodurch sie nicht mehr grenzüberschreitend reisen durften und in ausländer- (Erteilung eines Aufenthaltstitels) und personenstandsrechtlichen Verfahren (Ehe, Geburtsbeurkundung) von einer großzügigen Auslegung durch die Sachbearbeiter angewiesen waren. Diese Benachteiligungen können existenzielle Folgen haben.

Als Rechtfertigung für dieses Handeln gab die Bundesregierung in Reaktion auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion an, dass es sich dabei international nicht um einen "Alleingang" handle. Als Begründung verweist sie u.a. darauf, dass "in der irakischen Vertretung in Genf irakische Reisepässe der Serie 'S' für 550 bis 600 Euro ohne Vorlage der erforderlichen Unterlagen erworben werden" könnten; dass sich "ein iranisches Ehepaar und eine türkische PKK-Kämpferin mit echten irakischen 'S'-Pässen ausgewiesen" hätten; dass "durch Diebstahl im Irak ca. 12.000 Pässe der Serie 'S' abhanden gekommen" wären, ferner sei "nicht auszuschließen, dass ehemalige Bedienstete der Hussein-Regierung weiterhin unberechtigt Pässe ausstellen". Dabei bezieht sich die Bundesregierung auf "vorliegende[n] gesicherte[n] Erkenntnisse", "den deutschen Behörden vorliegende[n] Berichte[n]", "Mitteilungen" aus Botschaften und von Verbindungsbeamten. Dazu, ob es aufgrund der genannten Missbrauchsfälle bereits zu irgendwelchen Verurteilungen gekommen sei, diese jemals als gerichtsfest anerkannt wurden, lagen der Bundesregierung hingegen nach eigenen Angaben "keine Erkenntnisse" vor. Allerdings erklärt sie noch: "Im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 5. April 2007 wurden nachweislich in 184 Fällen irakische Pässe der Serie 'S' von Personen benutzt, die Beschuldigte in Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen das Aufenthaltsgesetz waren."<sup>30</sup> Ein Zusammenhang, der bei genauerer Betrachtung gar keiner ist!

### Anmerkungen

1 Karin Loos: Die soziale und rechtliche Situation von Flüchtlingen, in: Flüchtlingsrat - Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen 4/99.

2 Jens Vedsted-Hansen: Europe's response to the arrival of asylum seekers - refugee protection and immigration control, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 6, UNHCR (1999).

3 Vedsted-Hansen 1999.

4 Bundesministerium des Innern (BMI): Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland, Berlin 2001.

5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht 2006.

6 BMI: Bundesgrenzschutz - Jahresbericht 1999.

7 BMI: Schengen - Erfahrungsbericht 2001.

8 Rüdiger Kass: Rede beim 6. Europäischen Polizeikongress, 18.2.2003 in der Stadthalle Bonn - Bad Godesberg.

9 Annette Sinn, Axel Kreienbrink, Hans Dietrich von Loeffelholz: Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland - Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2005.

10 Martin Möllers, Robert Christian van Ooyen, Hans-Thomas Spohrer: Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, S. 230.

11 Vgl.: Dokumentenberater der Bundespolizei leistet wichtigen Beitrag im Verfahren gegen Schleuser und Urkundenfälscher, in: Zeitschrift der Bundespolizei 1/2007; sowie: Brigitta Voigt: Grenzschützer im Einsatz, in: Das Parlament 4/2004.

12 Olaf Scholz: Informationen zu Visumrecht und zur Visumpraxis, www.olafscholz.de, (Stand 9.3.2005).

13 Sergio Carrera: The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Centre for European Policy Studies (CEPS), Working Document 261/2007.

14 Frontex-Arbeitsbericht 2005.

15 Frontex-Arbeitsbericht 2005, sowie: EUROPOL: Jahresbericht 2005.

16 Europäische Kommission: Report on the technical mission to Libya on illegal immigration, statewatch.org.

17 Frontex-Arbeitsbericht 2007.

18 Vgl. zum ICMDP: Vassilis Tsianos: Die Karte Europas und die Ströme der Migration - „Governance of Migration“ und die herausgeforderte Gemeinschaft: zwischen Kollaps und Überschuss, in: Grundrisse Nr. 27.

19 House of Lords: FRONTEX - the EU external borders agency, 9th Report of Session 2007-08, HL-Paper 60.

20 Frontex-Jahresbericht 2008.

21 House of Lords: FRONTEX - the EU external borders agency, 9th Report of Session 2007-08, HL-Paper 60.

22 Frontex-Jahresbericht 2007.

23 Frontex-Arbeitsbericht 2007.

24 Frontex-Jahresbericht 2006.

25 Frontex-Jahresbericht 2008, über „Silence“ ist wenig bekannt, vermutlich diente aber auch dieser Einsatz v.a. der Informationsgewinnung. Mit Beteiligung von zwölf Staaten und einem Budget von über 250.000 Euro müssten die 24 zurückgewiesenen MigrantInnen aus den Bürgerkriegsländern Somalia, Eritrea, Äthiopien und aus Kenia wohl sonst aus Frontex-Perspektive als Misserfolg gewertet werden.

26 Jeandesboz Julien: Police Logics and Intelligence Lead Logics in a Risk Society, www.liberalsecurity.org (Zugriff: 22.4.2009).

27 Stephen Rehmke: Cops on the Top - Die Hymne auf die europäisierte Strafverfolgung ist ein Abgesang auf die Freiheitsrechte, in: Forum Recht 1/2004, sowie: Hartmut Aden: Handbuch zum Recht der inneren Sicherheit, BWV 2006, sowie zahlreiche Beiträge von Heiner Busch und Mark Holzberger insbesondere in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

28 „European-wide network of people smugglers dismantled“, Pressemitteilung vom 9.6.2009, „Network of people smugglers dismantled“, Pressemitteilung vom 13.11.2008, „European-wide network of people smugglers dismantled“, Pressemitteilung vom 23.6.2009, alle: www.eurojust.europa.eu. Nicht nur die Titel, auch der Inhalt der einzelnen Pressemitteilungen ist teilw. identisch, insbesondere folgende Formulierung: "Subsequently, a number of illegal immigrants have been arrested".

29 Projekt Sonderauswertung „Wostok“, zitiert nach: Olaf Scholz, a.a.O.

30 Bundestags-Drucksache 16/5056.

# Operative Einsätze an den Außengrenzen

„Wir führen immer irgendwo eine Operation zur Sicherung der EU-Außengrenzen durch.“<sup>1</sup>

Stefan Geißler

Die Durchführung operativer Einsätze an den europäischen Außengrenzen ist mit Sicherheit das aufsehenerregendste Handlungsfeld von Frontex. Umso interessanter ist es, zu beobachten, dass die eigentliche Operation im Ablaufplan der Agentur gar nicht auftaucht. Stellt Ilkka Laitinen die Tätigkeiten von Frontex vor, benutzt er dazu gerne ein pyramidenförmiges Diagramm, in dem gemeinsame Operationen die Spitze bilden, die auf Risikoanalyse, gemeinsamer Ausbildung und dem Austausch operationsrelevanter Informationen basiert. Die Durchführung operativer Einsätze selbst wird von Frontex in vier Phasen gegliedert:

1. Die Initiierung der Aktion, die entweder von Frontex erfolgt (auf Basis der eigenen Risikoanalyse) oder auf Vorschlag eines Mitgliedstaates.

2. Die Vorbereitung der Operation, die in Zusammenarbeit aller zuständigen Frontex-Arbeitsgruppen erfolgt. Nach Absprache und Ausarbeitung der Operation in der Verwaltungsratssitzung wird der Aktionsplan an den stellvertretenden Exekutivdirektor übermittelt und bei dessen Einverständnis schließlich dem Exekutivdirektor zur Entscheidung vorgelegt.

3. Die Vorbereitungen des operativen Plans und die Umsetzung beginnen mit der Ausarbeitung des Plans durch die Arbeitsgruppen, die Absprache in der Verwaltungsratssitzung und die Genehmigung des Plans durch den Exekutivdirektor. Der Aktionsplan beinhaltet einen genauen Zeitplan und eine Auflistung von verfügbarem Personal und Technik. Es wird darin die Vorgehensweise<sup>2</sup> vorgegeben, ein Kommunikationsplan erstellt und eine Risikokalkulation durchgeführt. Für die Umsetzung der Aktion sind der dafür abgestellte Projektmanager und die zuständige Arbeitsgruppe verantwortlich.

4. Die Operation endet mit der Bewertung und Analyse der Ergebnisse. Grundlage bilden die Berichte des Einsatzmitgliedstaates, beteiligter Staaten und der eingesetzten Beamten. Die Nachbereitung endet mit der Diskussion des Abschlussberichts und dem Einfließen der Erkenntnisse in zukünftige Operationen.

Die Auswertung schließt direkt an die Vorbereitung an und man fragt sich: hat Frontex mit der eigentlichen Operation wirklich nichts zu tun oder tut die Agentur nur so?

Als Schwerpunkt für die gemeinsamen Einsätze von Mitgliedstaaten formuliert Frontex die „Bekämpfung von vorschriftswidriger Migration und Menschenhandel sowie [die] Unterstützung von Maßnahmen gegen internationalen Terrorismus durch Grenzkontrolle.“<sup>3</sup> Der Artikel 3 der Frontex-Verordnung (VO)<sup>4</sup> überträgt Frontex die Befugnis zur Planung, Unterstützung und Durchführung gemein-

samer Aktionen und von Pilotprojekten der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen. Planen Mitgliedstaaten eigenständig gemeinsame Aktionen, müssen ihre Vorschläge entsprechend diesem Artikel mit Frontex abgesprochen werden. Die Agentur kann aber auch von sich aus tätig werden und den Mitgliedstaaten Vorschläge unterbreiten. Bei durchzuführenden Gemeinschaftsaktionen oder Pilotprojekten liegt es beim Exekutivdirektor von Frontex zu entscheiden, inwieweit die Agentur bereit ist dafür Unterstützung zu leisten. Die Agentur kann, muss aber nicht, die Operationen mittels organisatorischer, technischer, finanzieller und personeller Mittel oder auch durch Einbeziehung der eigenen Fachaußenstellen unterstützen. Bei allen durchgeführten Operationen ist Frontex für die abschließende Analyse und Bewertung zuständig „mit dem Ziel, die Qualität, Kohärenz und Wirksamkeit künftiger Aktionen und Projekte zu verbessern“.

Für alle Operationen gibt es einen offiziell organisierenden Mitgliedstaat, den Einsatzmitgliedstaat. Die hier aus den übrigen teilnehmenden Mitgliedstaaten eingesetzten Experten handeln offiziell auf Befehl des organisierenden Staates, der damit auch die juristische Verantwortung übernimmt. Beamte aus anderen Staaten dürfen die ihnen im Rahmen des Einsatzes möglicherweise übertragene exekutive Funktion nur in Anwesenheit eines einheimischen Exekutivbeamten durchführen.

Artikel 8 der Frontex-VO regelt die Unterstützung der Agentur für Mitgliedstaaten, die aufgrund „einer Situation, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert“ um Unterstützung anfragen. Während sich Artikel 3 auf die Verbesserung der allgemeinen Lage an den Außengrenzen bezieht, regelt Artikel 8 den Umgang mit Notfällen. Als ein mögliches Szenario gilt hier die plötzliche Destabilisierung einer Region und ein daraus resultierender Ansturm von Flüchtlingen auf die Grenzen eines Mitgliedstaats, der mit eigenem Personal nicht zur Bewältigung der Situation in der Lage ist. Die in der Frontex-VO dafür vorgesehenen Mittel zur Bewältigung sind dieselben, wie bei „normalen“ Einsätzen; genauso liegt die Beurteilung der Lage auch hier im Ermessen der Agentur. Allerdings wird die VO hier durch die Verordnung „über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams zu Grenzsicherungszwecken“,<sup>5</sup> so genannter RABITs, ergänzt. Die RABITs, mobile Einheiten, bestehend aus Grenzschützern, Dolmetschern, Sanitätern und anderen Experten, zum Beispiel Experten für Reisedokumente, werden auf Entscheidung des Generaldirektors der Agentur tätig und ihre Einsätze aus dem Frontex-Budget finanziert.

Sollte Frontex nicht über ausreichende Mittel verfügen, erfolgt die Finanzierung über die EU. Die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, Personal für die Einheiten abzustellen, soll das Bewusstsein dafür schärfen, dass eine „solidarische“ Teilung der aus der Grenzsicherung entstehenden „Lasten“ unter den Staaten kein Entgegenkommen, sondern eine Verpflichtung ist.

Die Mitarbeiter von Frontex werden nicht selber exekutiv tätig, sondern führen vorrangig Analyse- und Koordinierungstätigkeiten durch. Die Angehörigen der RABITs hingegen können mit exekutiven Befugnissen - bis hin zum Gebrauch der Schusswaffe - ausgestattet werden, dürfen diese jedoch nur in Begleitung eines Exekutivbeamten des Einsatzmitgliedstaates ausüben. Sie tragen die Uniform ihres Herkunftsstaates und zur Kennzeichnung eine Armbinde.

Von Frontex unterstützte oder geleitete Operationen und Pilotprojekte haben bislang für Land-, Luft- und Seegrenzen stattgefunden. Ein realer Einsatz der RABITs steht bislang noch aus, allerdings wurde ihre Praktikabilität in drei Übungen untersucht, die de facto Einsätze darstellen.

Obwohl Frontex nach Artikel 28 der Frontex-VO dazu verpflichtet ist, in ihren Tätigkeitsberichten Rechenschaft abzulegen über Operationen, an denen sich die Agentur beteiligt hat, ist es schwierig, an genaue Informationen darüber zu gelangen. Detaillierte Ausführungen über operative Maßnahmen sind in den Berichten meist geschwärzt, mit dem Hinweis auf die Nutzung von nachrichtendienstlichen Informationen oder darauf, dass die Veröffentlichung von Details einer Preisgabe taktischer Informationen an Schleuserbanden und kriminelle Netzwerke gleichkommt. Das Europäische Parlament kann zwar von Frontex Berichte anfordern, allerdings kann Frontex Berichte über wichtige Aspekte der Tätigkeiten sperren. 2006 zum Beispiel waren das die Berichte über alle operativen Themenkomplexe. Auf eine kleine Anfrage im Deutschen Bundestag nach genaueren Informationen erhielt die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen die Antwort, dass Frontex gegenüber den Mitgliedstaaten, bzw. den nationalen Regierungen, nicht auskunftspflichtig sei. Laut Aussage des migrationspolitischen Sprechers der Grünen, Winkler, gäbe es auf Anfragen im Europäischen Parlament die umgekehrte Antwort: Die Einsätze werden national verantwortet, also sind Auskünfte über die jeweiligen nationalen Regierungen einzuholen.

2006 wurde das auf 4,5 Mio. Euro angesetzte Budget für gemeinsame Einsätze noch von den Verwaltungskosten übertroffen. Ab 2007 machte es mit etwa 20,5 Mio. Euro schon über die Hälfte des Gesamtbudgets aus; 2008 schließlich waren es 40,6 Mio. Euro. Eine ähnliche Entwicklung nahm die des dafür abgestellten Personals: von 49 Angestellten im Jahr 2007 stieg die Zahl auf 87 Angestellte 2008.

Laut der Evaluierung der Frontex-Tätigkeiten durch die Europäische Kommission wurden in den Jahren 2006/2007 etwa 53.000 Menschen durch Frontex-koordinierte Ope-

rationen an der Grenze aufgehalten oder an der Einreise gehindert, 58 Schleuser festgenommen und ca. 2.900 gefälschte oder ungültige Reisedokumente beschlagnahmt. Demgegenüber steht die geschätzte Zahl von etwa 45.000 Flüchtlingen, denen allein an den südlichen Seegrenzen die Überfahrt nach Europa gelang und eine Zahl Toter, die nur geschätzt werden kann. Für 2006 und 2007 geht Pro Asyl von 2.088 bzw. 1.861 gezählten(!) Toten aus. Die Dunkelziffer liegt aber wohl weitaus höher.<sup>6</sup>

### Operationen an den Landgrenzen

Die meisten „illegalen“ Grenzübertritte sind laut Risikoanalyse an den Landgrenzen der EU zu verzeichnen, insbesondere an den Grenzen der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, der Landgrenze zwischen der Ukraine und der Slowakei sowie den griechischen Grenzen zur Türkei und Albanien. Um die Überwachung an den Landgrenzen zu koordinieren und zu optimieren organisierte Frontex, zusätzlich zur Risikoanalyse, Konferenzen zum Erfahrungsaustausch aller Mitgliedstaaten mit Land-Außengrenzen.

Zuständig für die Durchführung von Operationen an den Landgrenzen sind die Fachaußenstelle für Landgrenzen und die sechs für Landgrenzen abgestellten Frontex Joint Support Teams<sup>7</sup> in Zusammenarbeit mit den Focal Point Offices<sup>8</sup>. Die Schwerpunkte liegen auf der Sicherung der grünen Grenze<sup>9</sup>, Identifikation gefälschter Reisedokumente<sup>10</sup> und Aufdeckung von Menschenmuggel<sup>11</sup>. Den Tätigkeitsberichten von Frontex sind lediglich grobe Angaben zu den durchgeführten Aktionen, den teilnehmenden Mitgliedstaaten und den vorgegebenen Zielen zu entnehmen. Schon über die Teilnahme von Drittstaaten oder anderer internationaler Organisationen lässt sich in den Berichten nichts Genaues entnehmen. Zum Beispiel steht bei der von August bis September 2007 stattfindenden Aktion „Drive In“ unter Teilnehmer: „Zusätzlich können Vertreter von Drittländern, EU-Organen und internationalen Organisationen an den Sitzungen teilgenommen haben oder an den Maßnahmen beteiligt gewesen sein.“<sup>12</sup>

Im Jahr 2006 wurde eine, 2007 und 2008 wurden jeweils zehn von Frontex koordinierte Gemeinschaftsoperationen an den Landgrenzen durchgeführt. Die Gesamtausgaben betragen 910.000 Euro für 2006, etwa 3.000.000 Euro für 2007 und etwa 4.200.000 Euro für 2008. Alle Operationen erfolgten aufgrund einer Initiative von Frontex. Für 2009 ist ein Budget von 4.250.000 Euro vorgesehen.

### Operationen an den Luftgrenzen

Als Luftgrenzen der EU gelten internationale Flughäfen mit Direktverbindungen zu mindestens einem Drittstaat. Als spezielle Brennpunkte hat Frontex die Flughäfen Paris „Charles de Gaulle“, London „Heathrow“, Amsterdam, Frankfurt, Mailand und Madrid identifiziert. Die größte Gefahr „illegaler“ Migration sieht Frontex in Reisenden aus Süd- und Mittelamerika, Nigeria und China.

Mit der Umsetzung gemeinsamer Aktionen wurde 2006 begonnen. Besondere Beachtung lag auf der Aktion „FIFA 2006“, in deren Rahmen in Zusammenarbeit von zwölf

Mitgliedstaaten an größeren europäischen Flughäfen gegen „illegale“ Einwanderung vorgegangen wurde, unter der Prämisse, dass das höhere Reiseaufkommen durch die Weltmeisterschaft auch verstärkte Kontrollen erfordere. Insgesamt führte Frontex 2006 vier Operationen an der Luftgrenze durch. Bei der 17-tägigen Operation Amazon II wurden insgesamt über 2.100 Menschen zurückgewiesen und das nicht nur, weil sie mit inkorrekten Reisedokumenten unterwegs waren. Alle Reisenden aus Südamerika hatten sich einem von Experten geführten Verhör zu unterziehen; wer hier widersprüchliche Angaben machte, dem wurde, auch bei korrekten Dokumenten, die Einreise verweigert. Die 17-tägige Operation „Hydra“, von April bis Mai 2007, fand unter Beteiligung von 16 Mitgliedstaaten an insgesamt 22 europäischen Flughäfen statt und richtete sich gegen „illegale“ chinesische MigrantInnen auf dem Luftweg. Das Ergebnis von 291 Festnahmen von „Illegalen“ und 17 verdächtiger Personen bei Kosten von 112.796 Euro, wird von der Agentur als positiv bewertet, zumal die Zahl ankommender MigrantInnen nach der Hälfte der Aktion stark zurückging. Nach Meinung von Frontex geschah das vermutlich, weil die Schleuserbanden ihre Aktivität auf nach der Operation verlegten. Im Jahr 2006 wurden drei, 2007 sechs, 2008 bereits acht von Frontex koordinierte Operationen an den Luftgrenzen durchgeführt. Die Gesamtausgaben betragen 315.000 Euro für 2006, 1.100.000 Euro für 2007 und etwa 2.550.000 Euro für 2008. Alle Operationen erfolgten auf Initiative von Frontex. Für 2009 ist ein Budget von 2.650.000 Euro vorgesehen.

### Operationen an der Seegrenze

Die von Frontex durchgeführten oder koordinierten Gemeinschaftsoperationen an den Seegrenzen im Mittelmeer und im Atlantik vor den Kanarischen Inseln sind die Aktionen der Agentur, die mit Abstand das größte Medienecho hervorrufen. Allerdings ist es nicht die positive Presse, wie sie sich die Agentur wohl wünschen würde, wenn sie selbst die Verhinderung „illegaler“ Migration über die Seegrenzen mit als höchste Priorität der Agentur ansieht.<sup>13</sup>

Die südliche EU-Seegrenze wurde von Frontex als eine der größten Schwachstellen der europäischen Außengrenzen ausgemacht. Besondere Bedeutung wird nach der Risikoanalyse der Überwachung der Routen von Afrikas Westküste auf die Kanaren und von der afrikanischen Mittelmeerküste, hauptsächlich Libyen, nach Malta oder Italien beigemessen. Laut der Analyse sind es zumeist BürgerInnen Marokkos, Ägyptens, Eritreas und aus den Ländern der Subsahara, die versuchen über den Seeweg in die EU einzureisen. Um diese Routen zu unterbinden, werden unter der Leitung von Frontex die Operationen HERA und NAUTILUS durchgeführt.

An diesen Beispielen lässt sich deutlich ablesen, wie zentral die Zusammenarbeit mit Drittstaaten für die Taktik der europäischen Grenzschrützer ist: Während HERA von Frontex wie dem Einsatzmitgliedstaat Spanien als Erfolg beurteilt wird, gilt NAUTILUS, durch welche die Fluchtroute nach

Malta und Italien blockiert werden soll, als bislang größter von Frontex organisierter Fehlschlag. Im September 2008 erklärte Laitinen selbst die Arbeit der Agentur dort für gescheitert. Während Mauretanien und der Senegal in HERA eingebunden sind, was es Frontex ermöglicht, Flüchtlingsboote bereits in deren Hoheitsgewässern abzufangen, hatte sich Libyen, zumindest noch 2008, einer entsprechenden Zusammenarbeit verweigert. Das scheint sich für 2009 allerdings geändert zu haben (siehe hierzu den Beitrag von Bernd Kasperek zu Operationen im Mittelmeer).

Das Ziel der EU und der Agentur ist eine dauerhafte Überwachung aller südlichen Seegrenzen. Allerdings gibt es dafür bislang weder die notwendigen finanziellen, noch technischen Mittel. Die Agentur beschränkt die Gemeinschaftsoperationen daher auf die Zeiträume im Jahr, die für Überfahrten vom Wetter her am günstigsten sind. HERA bildet hier die einzige Ausnahme.

Um das Vorgehen von Frontex einmal an diesem Beispiel zu demonstrieren: Die HERA-Operationen wurden nach der gemäß Art. 8, Frontex-VO von Spanien gestellten Anfrage nach technischer und operativer Unterstützung durchgeführt. HERA I, der 2006 umgesetzte erste Abschnitt der Operation, bestand in erster Linie aus der Identifikation von MigrantInnen und ihres Herkunftsstaates durch Experten von Frontex. Ab Juli 2006 besuchten nacheinander drei Gruppen, zusammengesetzt aus Experten mehrerer Mitgliedstaaten (unter anderem Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Portugal), die Inseln, wobei 18.987 „illegale“ MigrantInnen identifiziert und 6.079 davon auch umgehend wieder zurückgeschoben wurden, hauptsächlich nach Gambia, Guinea, Mali, Marokko und Senegal.

Die vom 11. August bis 15. Dezember andauernde zweite Phase der Operation, HERA II, bestand in der Überwachung des Seewegs zu den Kanarischen Inseln. Es war die erste gemeinschaftliche Operation, bei der auch in den Hoheitsgewässern von Senegal und Mauretanien operiert wurde, in enger Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden. Auf welcher rechtlichen Grundlage das erfolgte, blieb allerdings ungeklärt. Von europäischer Seite wurden italienische, portugiesische und spanische Schiffe, spanische Helikopter und je ein italienisches und ein finnisches Flugzeug eingesetzt. Nach Angaben von Frontex wurden 3.887 „illegale“ Einwanderer noch vor der afrikanischen Küste abgefangen und zur Umkehr gezwungen. Während Frontex die Aktion als Erfolg einstufte, kritisierten einige EU-Mitgliedstaaten sie als zu langsam und ineffektiv. Die spanische Regierung verabredete als Konsequenz eigenständig die Stationierung und den Einsatz spanischer Flugzeuge in Mauretanien.

Mit HERA III und IV sollten Konsequenzen aus der Kritik gezogen und die Operation mit deutlich mehr Material ausgestattet werden. Das Ziel blieb mit der frühzeitigen Entdeckung von Flüchtlingen durch Aufklärung aus der Luft, kombiniert mit dem Aufspüren der Flüchtlingsboote zur See das gleiche, wie schon bei HERA II. Allerdings wurden zunächst Expertenbefragungen mit angekommenen

Flüchtlingen durchgeführt, um ihre Migrationsrouten zu erkunden und diese dann gezielt zu blockieren. Durch Kooperationsvereinbarungen mit Mauretanien und dem Senegal verschaffte Frontex sich das Recht, Flüchtlingsboote auch in deren Hoheitsgewässern abfangen zu dürfen, was stark zum "Erfolg" von HERA beiträgt. Auf den eingesetzten Booten befinden sich je ein Exekutivbeamter Mauretaniens und Senegals, die für die Rückführungen formal die Verantwortung tragen. Auch wenn Frontex das bestreitet, gibt es eine Vielzahl von Zeugenaussagen, die belegen, dass Flüchtlingsboote entgegen jeglichen Rechts auch auf offener See geblockt und zur Rückkehr gezwungen werden.

Insgesamt wurden im Jahr 2006 fünf, 2007 sieben und 2008 acht von Frontex koordinierte Gemeinschaftsoperationen an den Seegrenzen durchgeführt. Davon erfolgten 2006 vier, 2007 nur noch eine auf Initiative von Mitgliedstaaten; alle übrigen wurden auf Initiative von Frontex durchgeführt. Die Gesamtausgaben betragen 9.229.300 Euro für 2006, 16.665.000 Euro für 2007 und etwa 28.700.000 Euro für 2008. Für 2009 ist ein Budget von 36.000.000 Euro vorgesehen.

### Pilotprojekte

Pilotprojekte werden durchgeführt, um neue Methoden und Elemente im Grenzschutz zu entwickeln, weiterzuentwickeln oder zu testen und so die tatsächliche Einsetzbarkeit zu prüfen und die besten Praktiken zur gemeinschaftlichen Sicherung der Außengrenze zu ermitteln. Allerdings können sie auch dazu dienen, die Zusammenarbeit mit Behörden aus Drittstaaten zu verbessern. Aus diesem Grund wurden zum Beispiel allein 2007 fünf Pilotprojekte mit Behörden aus der Ukraine durchgeführt.

Die wichtigsten Pilotprojekte sind die aus der Machbarkeitsstudie MEDSEA hervorgegangenen Projekte zur Durchführbarkeit eines dauerhaft bestehenden Seepatrouillenetzes (EPN) und das aus der Machbarkeitsstudie BORTEC entwickelte Programm EUROSUR für die Entwicklung und Einrichtung eines technischen Grenzüberwachungssystems für die südlichen Seeaußengrenzen.

Das EPN, das am 24.05.2007 seine Arbeit aufnahm, ist als permanenter multinationaler Patrouilleneinsatz zur Sicherung der südlichen Seegrenze gedacht. Unter der Leitung von Frontex sollen sich die Mittelmeer- und Atlantikanrainer von Griechenland bis Portugal durch bilaterale Abkommen vernetzen und für permanente Patrouillen in allen sensiblen Bereichen sorgen. Diese Bereiche werden von Frontex mittels der Risikoanalyse ermittelt. Die Kommission schlug dazu die Errichtung mehrerer Kommandozentralen vor, die unter der Leitung von Frontex die operative Koordination in drei Zonen des Mittelmeers und einer vor den Kanarischen Inseln erleichtern sollen. Perspektivisch soll auch die Einbindung von Drittstaaten in das EPN geprüft werden.

Im Rahmen von EUROSUR ist die Aufgabe von Frontex grob gesagt, die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Behörden aus verschiedenen Einrichtungen unterschiedlicher

Staaten zu koordinieren, um zu einer kompletten Überwachung der südlichen Seegrenzen mittels Satelliten, unbemannter Drohnen und anderer technischer Mitteln beizutragen. Bis jetzt können nur die Abschnitte überwacht werden, in denen auch Operationen stattfinden.

Die ersten beiden Phasen des Projektes werden zu Land wie zur See durchgeführt und laufen parallel: Die Mitgliedstaaten sollen ihre nationalen Überwachungssysteme ausweiten und modernisieren. Gleichzeitig soll durch Forschung und Entwicklung die Leistungsfähigkeit der technischen Überwachungsinstrumente gesteigert werden und durch die Kombination nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mit aus Überwachungsanlagen gewonnenen Informationen ein Gesamtbild erstellt werden. Die dritte Phase, der systematische Abgleich aller Informationen aller beteiligten Staaten und Behörden, soll zunächst nur für den Mittelmeerraum stattfinden. Die Ziele sind, weniger „illegale“ MigrantInnen nach Europa gelangen zu lassen, die innere Sicherheit zu verbessern, die Verbesserung der Such- und Rettungskapazitäten, nicht zuletzt aber auch eine Kostenersparnis gegenüber den teuren operativen Einsätzen zur See.

### RABIT-Einsätze

„Da die Mitgliedsstaaten bisweilen beim Schutz ihrer Außengrenzen vor schwierigen Situationen stehen, insbesondere im Fall des Zustroms einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen an einer bestimmten Stelle der Außengrenzen, die versuchen, illegal in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten einzureisen, kann es erforderlich sein, Mitgliedsstaaten mit angemessenen und ausreichenden Mittel, insbesondere mit Personal, zu unterstützen.“<sup>14</sup>

Dieser Absatz stammt aus der Verordnung für die Gründung der Rapid Border Intervention Teams (RABITs) und enthält das Hauptargument für deren Einführung. Das Dilemma, über keine klare gesetzliche Grundlage für den Einsatz exekutiver Einheiten in fremden Herrschaftsbereichen zu verfügen, sollte durch die RABIT-Verordnung gelöst werden. Allerdings wurde hier keine allgemeine Regelung festgelegt, sondern eine für besondere Notsituationen. Gleichzeitig soll mit der Verordnung eine Verpflichtung für Mitgliedstaaten geschaffen werden, die Sicherung der gemeinsamen Außengrenze bei Bedarf personell zu unterstützen.

Bis Ende 2008 hat es drei Einsätze der RABITs gegeben, und das, obwohl kein Staat sich bislang einem plötzlichen Ansturm von Flüchtlingen gegenüber sah. Diese Regel, die den Einsatz der RABITs einschränkt, scheint nicht ins Gewicht zu fallen, wenn die Begründung für den Einsatz lautet, das Instrument in der Praxis testen zu wollen.

Im September 2007 wurde die Praxistauglichkeit der RABITs anhand der Simulation des Zusammenbruchs eines fiktiven mittelamerikanischen Staates erprobt. Einer daraus angeblich resultierenden plötzlich auftretenden Einreisewelle von MigrantInnen mit gefälschten Visa wurden zusätzliche Grenzer und Visa-Experten aus den RABIT-Einheiten

entgegengestellt. Auch wenn es in einer dazu veröffentlichten Presseerklärung zunächst hieß, die aus anderen Mitgliedstaaten eingesetzten Beamten hätten, gemeinsam mit ihren portugiesischen Kollegen, die üblichen Kontrollen durchgeführt, stellte sich im Nachhinein heraus, dass der Einsatz tatsächlich im Rahmen der RABIT-VO stattgefunden hatte. Das erweiterte die Kompetenzen der eingesetzten Beamten, zum Beispiel um das Recht, Schusswaffen einzusetzen.

Weitere RABIT-Einsätze fanden an der slowenischen Grenze zu Kroatien und an der rumänischen Grenze zu Moldawien statt (siehe Beitrag von Christoph Marischka zu den RABITs).

### Folgen und Bedeutung der Operationen

Die Organisation „Borderline Europe“ nennt die EU-Seegrenze das größte Massengrab Europas. Bis jetzt starben sowohl im Mittelmeer als auch im Atlantik tausende Menschen bei dem Versuch, aus Afrika über das Meer in die EU zu gelangen. Die Angaben schwanken enorm, je nach dem, ob man die offiziellen Zahlen der EU oder die Zahlen unabhängiger Organisationen heranzieht. Amnesty international und Pro Asyl schätzen die Zahl der Toten im Zeitraum von 1998 bis Ende 2007 auf etwa 10.000 alleine im Mittelmeer. Nach Angaben der Organisation „Fortress Europe“ starben 2008 mehr als 1.500 Flüchtlinge an den Seegrenzen. Bei dieser Zahl sind die Verschollenen noch nicht mit eingerechnet und somit dürfte die tatsächliche Zahl der Toten noch einmal um einiges höher liegen.

Für Frontex und eine Reihe europäischer Regierungsvertreter ist die Frage nach der Verantwortung hierfür schnell geklärt. O-Ton Schäuble: „Die [Ertrunkenen] sind alle Opfer schlimmer, krimineller Schleuserbanden [...]. Die Menschen ertrinken ja nicht, weil sie nicht in Europa landen können, sondern weil sie sich auf einen unsicheren Weg machen.“<sup>15</sup> In Anbetracht der Fakten ist das eine recht interessante Schlussfolgerung.

Die Überwachung der Seewege bringt Menschen nicht davon ab, die gefährliche Überfahrt von Afrika nach Europa zu wagen. Sie bringt die Menschen dazu, längere Überfahrtswege zu wählen, um so die Kontrollen zu umgehen. Die ursprünglich recht kurze Überfahrt vom afrikanischen Kontinent auf die Kanarischen Inseln ist für einige dadurch auf über tausend Kilometer angewachsen. Hinzu kommt, dass die MigrantInnen in der Regel über nicht hochseetüchtige Boote verfügen und jede Verlängerung des Fluchtweges die Gefahr zu Kentern und damit die Gefahr für Leib und Leben erhöht. Kurz gesagt: je länger die Überfahrt, desto mehr Menschen sterben dabei.

Die offizielle Position von Frontex und der EU ist, dass Frontex-koordinierte Operationen und eine stärkere Überwachung der Seegrenzen auch unter dem Aspekt geschehen, Menschenleben zu retten. „Illegale Einreise, illegaler Transit und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die keinen internationalen Schutz benötigen, untergraben die Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Einwanderungspolitik.“<sup>16</sup> Es

droht also die Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlustes, ließe man nicht ausreichend mit Dokumenten ausgerüstete Menschen einreisen, für deren „Abreise“ ohnehin kriminelle Schleuserbanden verantwortlich seien. Menschen zu retten bedeutet für die EU unter diesen Prämissen (quasi konsequenterweise) nicht, sie aus Seenot zu retten. Es bedeutet sie pauschal und ohne eine Kontrolle der Fluchtgründe möglichst schon am Ablegen zu hindern.

Dieses (zugegeben stark verkürzt dargestellte) Konzept durchzusetzen ist letztlich der Grund, warum Frontex geschaffen wurde. Ob Frontex nun juristisch für die Operationen verantwortlich ist oder deren praktische Durchführung als Teil ihres Aufgabenspektrums begreift, spielt keine Rolle. Ihre Beteiligung durch das Erstellen der initiierten Risikoanalysen, die konzeptuelle Planung der Operationen und deren organisatorische Betreuung sprechen schließlich für sich.

### Anmerkungen

- 1 „Frontex-Einsätze laufen wieder an“, Interview mit Ilka Laitinen, diepresse.com vom 21.09.2007.
- 2 Nach Aussage des Leiters der Einsatzzentrale der italienischen Militärpolizei, Manozzi, geht die Planung bis zu einer detaillierten Ausarbeitung der Vorgehensweise in bestimmten Situationen des Einsatzes.
- 3 Frontex Arbeitsprogramm 2006.
- 4 Rat der Europäischen Union, 2004: (EG) 2007/2004, Brüssel.
- 5 Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2007: (EG) 863/2007, Brüssel.
- 6 Burkhart, Günther, 2008: Stoppt das Sterben! Menschenrechte achten – Flüchtlinge schützen, in: Pro Asyl (Hrsg.), 2008: Europäische Außengrenzen: Stoppt das Sterben!, Frankfurt/Main, S. 2-3.
- 7 FJSTs bestehen aus Grenzschutzexperten mehrerer Mitgliedstaaten, die für die Unterstützung bei der Durchführung von Grenzschutzoperationen in je einer Region abgestellt sind. Diese Einheiten sind es, die bei langfristig von Frontex geplanten Operationen zum Einsatz kommen.
- 8 Die so genannten Focal Points sind von Frontex als „hot spots“ bezeichnete Gebiete, in denen migrationsbezogene Phänomene von Frontex als qualitativ und quantitativ außergewöhnlich eingeschätzt werden. In „Focal Point Offices“ werden von Frontex Gastbeamte aus unterschiedlichen Ländern stationiert und die FPO mit See- und Flughäfen der weiteren Umgebung vernetzt.
- 9 Neben einer Stärkung der Focal Point Offices erfolgte zum Beispiel 2007 und 2008 die Operation KRAS. Geleitet von Frontex und in Zusammenarbeit mit Belgien, BRD, Italien, Österreich, Rumänien, Slowenien wurden stark frequentierte Grenzübergänge und Abschnitte der grünen Grenze identifiziert und mit Experten aus den genannten Ländern verstärkt. Die Operation erfolgte in Zusammenarbeit mit Beamten aus der Ukraine, Ziel waren durch die Risikoanalyse identifizierte Flüchtlingsrouten auf dem Balkan.
- 10 Zum Beispiel wurden während der Operation GORDIUS 2007 und 2008 unter Beteiligung von Experten aus 16 Mitgliedstaaten an den Grenzen von Polen, Rumänien, der Slowakei und Ungarn die Dokumente hauptsächlich moldawischer Reisender auf ihre Echtheit geprüft.
- 11 Unter Einbeziehung der Focal Point Offices erfolgte zum Beispiel 2007 und 2008 die Operation ARIADNE: in Zusammenarbeit von elf Mitgliedstaaten wurden an den Grenzübergängen zwischen Polen und der Ukraine und Polen und der BRD die Operation unter anderem mit dem Ziel gegen Menschenschmuggel in LKWs vorzugehen, durchgeführt.
- 12 Frontex, 2008: Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht, Warschau, S. 30.
- 13 Frontex-Verwaltungsrat, 2008: Management Board decision of 29 January 2008 on the Program of Work 2008 Amendment No. 1, Warschau, S. 6.
- 14 Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2007: (EG) 863/2007, Brüssel, S. 30.
- 15 Deutschlandfunk: Interview der Woche: Wolfgang Schäuble, am 20.07.2008, unter: [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw\\_dlf/819159/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/819159/) (20.08.2008)
- 16 Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2006: KOM (2006) 402 endg., Brüssel, S. 3.

# Das Agenturwesen der EU

*Timo Tohidipur*

## Einleitung

Die Agenturen der Europäischen Union stehen grundsätzlich nicht im Fokus öffentlicher Debatten. Diese Institutionen treten nicht als Akteure auf, die Politik gestalten. Sie stehen in der (fach-)öffentlichen Wahrnehmung in zweiter Reihe, da dem Grundsatz nach das Europarecht durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten umgesetzt und angewendet wird. Gleichzeitig ist die EU von der Exekutive her konstruiert und von Beginn an kein parlamentarischer Verband. Die zunehmende Bedeutung von Agenturen als Verwaltungsinstitutionen ist daher eigentlich systemgerecht und gleichwohl in einer sich scheinbar parlamentarisch-demokratisch entwickelnden EU kritisch zu hinterfragen. Reicht es aus, dem Europäischen Parlament mehr Mitwirkungsrechte bei der Entscheidung über grundlegende Legislativakte zu geben, während gleichzeitig der exekutive Unterbau der EU deutlich gestärkt wird und exekutive Absprachen immer maßgeblicher für gewisse Politikbereiche werden? Diese Frage ist nicht nur allgemein, sondern insbesondere am Beispiel der Agentur FRONTEX zu diskutieren.

## Die Agentur als autonome Verwaltungsinstitution

Die Europäische Union bezeichnet Agenturen als „autonome Einrichtungen der EU“. <sup>1</sup> Sie unterscheidet dabei generell zwischen Gemeinschafts- bzw. Regulierungsagenturen (z.Z. 21), die einen gewissen eigenen Handlungsspielraum haben, und Exekutivagenturen (z.Z. 6), die lediglich durchführende Institutionen ohne erweiterten Ermessensspielraum sind. <sup>2</sup> Darüber hinaus gibt es drei spezielle Agenturen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und weitere drei Agenturen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (darunter Europol). Damit stehen der EU mehr als 30 Agenturen zur Verfügung, deren Bedeutung für das institutionelle System der EU nur zögerlich wahrgenommen wird.

Agenturen sind grundsätzlich autonom. Sie arbeiten in der Regel getrennt von den Organen der EG/EU ganz eigenständig und verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit, die ihnen beispielsweise den selbstständigen Vertragsschluss in eigenem Namen ermöglicht. Agenturen sind gleichwohl Einrichtungen der EU, denn die Gründung von Agenturen geschieht durch einen Sekundärrechtsakt der EU, vornehmlich durch eine Verordnung. Verordnungen gelten allgemeinverbindlich und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, sind also einem Gesetz ähnlich. In diesen Verordnungen werden die verwaltungstechnischen

oder wissenschaftlichen Aufgaben der Agentur festgelegt, ihre interne Entscheidungsstruktur und ihre politische und rechtliche Verantwortlichkeit.

## Legitimation zur Errichtung von Agenturen

Aus juristischer Sicht ist zunächst die Frage nach der Kompetenz zur Errichtung von Agenturen zu stellen. Die Europäische Union kann Agenturen eigentlich nur gründen, wenn sie im Primärrecht der EU (EU-Vertrag und EG-Vertrag) ausdrücklich dazu ermächtigt wird. Bis auf eine Ausnahme <sup>3</sup> wird man eine solche Ermächtigung dort vergeblich suchen, das Wort „Agentur“ taucht bei den Kompetenzgrundlagen jedenfalls nicht auf. Dies ist legitimatorisch problematisch, weil gemäß Art. 5 EG die Gemeinschaft und ihre Organe nur tätig werden dürfen, wenn und soweit ihnen das Primärrecht die entsprechenden Kompetenzen verleiht. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist zu bedenken, dass jedes Verwaltungshandeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf, die hier zumindest nicht offen erkennbar gegeben ist. Auf europäischer Ebene wurden aber trotzdem schon sehr früh selbstständige Verwaltungsträger in dieser Form errichtet. Dies wurde von der Rechtswissenschaft, mit wenigen Ausnahmen, <sup>4</sup> nicht weiter problematisiert und auch von der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt. <sup>5</sup>

Begründet wird die Errichtung von Agenturen durch die Organe der EG mit der auf die Gemeinschaft übertragenen Sachkompetenz: wer also die Ermächtigung zur inhaltlichen Regelung eines Bereichs hat, darf auch über die institutionelle Umsetzung entscheiden. In Umsetzung des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ formuliert die Kommission im Hinblick auf die Rechtsgrundlage: „Da eine Regulierungsagentur als Instrument zur Durchsetzung einer bestimmten gemeinschaftspolitischen Maßnahme dient, muss der Rechtsakt zur Gründung der Agentur auf genau der Bestimmung aus dem Vertrag fußen, die die Rechtsgrundlage dieser politischen Maßnahme bildet.“ <sup>6</sup>

Agenturen waren allerdings in der ersten Gründungsphase Foren für Informations- und Erfahrungsaustausch und dienten vornehmlich der Unterstützung von Gemeinschaftspolitiken und Forschungsvorhaben. So verfügten beispielsweise die in den siebziger und achtziger Jahren gegründeten Einrichtungen, wie das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (EUROFOUND) über keine wesentlichen Entscheidungsbefugnisse. Der wissenschaftliche Sachverstand der jeweiligen Agentur wird von der poli-



tischen Hoheitsgewalt getrennt, die bei der Kommission oder dem Rat verbleibt. Doch seit den neunziger Jahren werden neben diesem „klassischen“ Typ der Informations- und Förderagentur auch verstärkt Agenturen mit einem erweiterten Ermessens- und Handlungsspielraum gegründet, wie beispielsweise das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt mit seiner Kompetenz zur konstitutiven Eintragung von Marken und Geschmacksmustern. Das Primärziel der Realisierung des Europäischen Binnenmarktes wird damit also in einigen Bereichen dezentral über Agenturen realisiert, denn sie führen den politischen Auftrag zur Errichtung des Binnenmarktes tatsächlich in vielen Bereichen durch.

### Exekutives Handeln als Strukturmerkmal der EU

Woher kommt aber diese starke Präsenz exekutiver Strukturen? Für die Antwort muss man auf die Ursprünge der Europäischen Integration blicken. Der Kern der Gemeinschaft war zur Zeit ihrer Gründung 1951 eine Verwaltungsbehörde, die so genannte Hohe Behörde. Diese Behörde sollte – folgt man dem Ideengeber und ersten Präsidenten der Hohen Behörde *Jean Monnet* – ein möglichst kleines Expertengremium sein, das vermeintlich objektiv und so befreit von den politischen Belastungen der Nachkriegszeit, d.h. aber eben auch ohne weitere politische Kontrolle, die Aufgaben der beginnenden Europäischen Integration angehen sollte. An eine parlamentarische Institution als Politikgestalter oder auch nur Kontrollorgan war damals nicht zu denken. Es entstand also eine an Effizienz ausgerichtete Verwaltungsorganisation, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion).<sup>7</sup>

Die so zentrale Hohe Behörde heißt heute Europäische Kommission. Das ganze institutionelle System der EU wurde um eine stetig einflussreichere parlamentarische Institution, das Europäische Parlament, erweitert und auch der Rat als Organ der Vertreter der Mitgliedstaaten hat größere Entscheidungskompetenzen.

Doch die exekutive Grundstruktur ist im Kern geblieben. Die Komplexität von speziellen Aufgabenfeldern wird als Anlass für die Übertragung von Kompetenzen auf Agenturen mit entsprechendem Expertenstatus angeführt. Die Delegation von Handlungsbefugnissen an eigens eingerichtete Agenturen als Verwaltungsbehörden ist eine rein an Effektivitätskriterien ausgerichtete Entscheidungspraxis, die sich dem demokratischen Zugriff, der öffentlichen Debatte, aber letztlich auch rechtlicher Verantwortlichkeit zu entziehen droht. Die Sorge um die Transparenz von Entscheidungen auf der Ebene der EU wird von vielen geteilt – auch innerhalb der EU. Eine gegenläufige Tendenz oder die Herausarbeitung neuer, irgendwie demokratisch-rechtsstaatlich inspirierter Entscheidungsstrukturen ist aber nicht zu erkennen. Vielmehr richten sich beispielsweise auch die neueren Lehrbücher des Europarechts auf neue Formen des Regierens ein und behandeln die Verfahren der Komitologie und der Offenen Methode der Koordinierung, sowie das Agenturwesen als gegeben.<sup>8</sup> Maßgebend sind hier nicht

mehr rechtlich bindend festgelegte Verfahrensformen und -strukturen, deren Verlauf man, wie bei anderen Gesetzgebungs- oder Verwaltungsverfahren, nachvollziehen kann und deren Beteiligte ihre Beteiligungsrechte sogar einklagen können. Die neueren Entscheidungsstrukturen setzen auf Koordinierung, ebenenübergreifende Absprachen, gegenseitige Selbstverpflichtung und sie zielen – ergebnisorientiert – auf Effektivität. Diese Entwicklung mag für einige Politikbereiche auch weiterhin tolerabel sein. Bereiche wie die Migrationspolitik und die Grenzkontrolle jedoch folgen der empfindlichen Logik von Sicherheit und sehen sich den grundlegenden Prinzipien der Freiheit und der Grund- und Menschenrechte gegenüber, die durch die Effektivitätsbrille gänzlich ausgeblendet werden.

### Gemeinschaftsagentur FRONTEX

FRONTEX als Gemeinschaftsagentur mit eigener Rechtspersönlichkeit ist Teil dieser ständig anwachsenden mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung.<sup>9</sup> Die Agentur hat ihre zentrale Funktion in der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und soll so die Grenz-sicherung optimieren.

### Grundlagen

Die Kompetenzgrundlage für die Verordnung zur Gründung von FRONTEX findet sich in Art. 62 Nr. 2 a) und Art. 66 EG-Vertrag. Der Rat und das Europäische Parlament werden demnach ermächtigt, „Normen und Verfahren“ bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen festzulegen, die von den Mitgliedstaaten einzuhalten sind und Maßnahmen zur besseren Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden untereinander und mit der Kommission zu beschließen.

Der Auftrag von FRONTEX ermöglicht eine Förderung der operativen Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Grenzkontrollbehörden, erlaubt aber zunächst einmal keine eigenen Grenzkontrollmaßnahmen durch die Mitarbeiter der Agentur. Gleichwohl hat FRONTEX bereits jetzt in sensiblen Bereichen erhebliche Kompetenzen, die neben der Datenspeicherung, -analyse und -weitergabe und den Ausbildungsprogrammen der Grenzschutzbeamten auch operatives Handeln bis hin zur zeitweiligen Übertragung von Exekutivbefugnissen durch Mitgliedstaaten beinhalten können. Die aus Beamten der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Einsatzteams sollen nach neuester Rechtslage während gemeinsamer Operationen auch spezielle Armbinden tragen und einen Sonderausweis der Agentur erhalten. Seit einigen Monaten werden so genannte Soforteinsatzteams (RABITs), einer schnellen Eingreiftruppe gleich, in umfassenden Trainingsmissionen auf den plötzlichen Einsatz vorbereitet. Es ist somit nicht auszuschließen, dass in mittlerer oder ferner Zukunft ein eigenes europäisches Grenzschutzkorps unter der Ägide von FRONTEX entsteht. Zugleich schließt FRONTEX fortlaufend Arbeitsvereinbarungen mit Staaten und Organisationen/Institutionen ab und nutzt so die Möglichkeiten eigener Rechtspersönlichkeit zur Vernetzung mit anderen Sicherheitsbehörden und auch

Drittstaaten. Der Begriff „Arbeitsvereinbarungen“ klingt harmlos, ist er aber letztlich nicht. Denn wenn eine Grenzschutzbehörde mit ebensolchen Behörden von Drittstaaten Vereinbarungen trifft, dann dient dies der Überwachung, Sicherung und Durchsetzung von Grenzen – und damit faktisch der effektiveren Verhinderung von Migration in die EU, auch wenn offiziell die Bekämpfung von Grenzriminalität als Ziel genannt wird.

### Eine Behörde und ihre Unabhängigkeit – Demokratie und Rechtsstaat revisited

Geleitet wird die Grenzschutzagentur von einem Exekutivdirektor, der durch den Verwaltungsrat der Agentur auf Vorschlag der Kommission ernannt wird. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates folgt dem typischen Strukturmerkmal der Gemeinschaftsverwaltung insoweit, als er sich aus zwei Vertretern der Europäischen Kommission und jeweils einem Vertreter pro Mitgliedstaat sowie der am Schengenraum assoziierten Staaten zusammensetzt. Neben der Kommission als Exekutive der EU werden also die nationalen Exekutiven einbezogen. Die Entscheidungen des Verwaltungsrates werden grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder getroffen. Im Rahmen der einmalig vom Verwaltungsrat zu genehmigenden jährlichen Arbeitsprogramme kann der Exekutivdirektor die spezifischen Einsatzpläne und Programme selbstständig festlegen. Dem Exekutivdirektor wird also eine umfassende Unabhängigkeit zugestanden, er darf „Weisungen von Regierungen oder einer sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen“.<sup>10</sup> Rat und Europäisches Parlament erlassen zwar gemeinsam die konstitutiven Verordnungen, die die Rechtsgrundlage der Agentur bilden, haben darüber hinaus aber keine weiteren Befugnisse. Fach- und Rechtsaufsicht sind ausdrücklich ausgeschlossen. Daneben beschränkt sich die parlamentarische Beteiligung auf Mitteilungspflichten der Agentur gegenüber dem Parlament. Einzelne Teile wie etwa Details zu den Grenzschutzeinsätzen wurden darüber in Vergangenheit von der Behörde eigenhändig als geheimbehaltungsbedürftig erklärt. Die parlamentarische Verantwortlichkeit von FRONTEX beschränkt sich also auf interinstitutionelle Öffentlichkeitsarbeit.

Ist das um FRONTEX herum organisierte Grenzschutzwesen der EU also ein demokratieferner oder besser -freier Raum? Soweit es um eine direkt gestaltende und/oder kontrollierende Beteiligung des Parlaments als demokratischem Vertretungsorgan geht, ist das kaum zu bestreiten. Dabei hat das Parlament sein eigenes gestaltendes Potenzial nicht genutzt, denn die zweite Verordnung zu FRONTEX (RABIT-VO) hat unter Mitentscheidung des Parlaments die erste VO in vielen Teilen stark verändert bzw. ergänzt, nicht jedoch bezogen auf die Rolle des Parlaments. Dieses scheint in FRONTEX auch nur einen Verwaltungsvollstrecker einer anderswo entschiedenen Politik zu sehen. Verkannt wird dabei, dass FRONTEX keineswegs apolitisch agiert, vielmehr entsteht hier eine „bürokratische Politik“,

die sich auf einem eigenen Selbstverständnis der Agentur gründet und die nicht unerheblich große Handlungsspielräume nach eigenem Ermessen ausfüllt.<sup>11</sup>

Natürlich dürfen die Erwartungen und Anforderungen an eine demokratische Struktur bei der EU nicht höher sein als auf staatlicher Ebene.<sup>12</sup> Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zum Vertrag von Lissabon betont, dass die EU als neue Gestalt politischer Herrschaft „nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsstaatlichen Anforderungen“ entspricht und deshalb „nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden“ darf. Doch gleichzeitig zementiert die EU im Vertrag von Lissabon die Demokratie als „Wert“ der EU<sup>13</sup> und kann somit nicht einfach vor ihrem eigenen Anspruch ohne Widerspruch kapitulieren. Eine unmittelbare demokratische Rückbindung ist erforderlich, um die starken Agenturen zu legitimieren.

Wenn schon eindeutige parlamentarisch-demokratische Mechanismen nicht greifen, dann muss aber wenigstens das Recht aushelfen. Die Unabhängigkeit der Agentur in Kombination mit den doch weit reichenden operativen Kompetenzen erfordert unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wenigstens eine ausgeprägte Rechtskontrolle. Auch die Rechtsstaatlichkeit ist in der EU schon Grundsatz und wird mit dem Vertrag von Lissabon zum Wert befördert. Doch auch hier zeigt sich unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität ein desolates Bild. Zwar ist das Gemeinschaftsrecht von den eingesetzten Teams ebenso zu beachten, wie das nationale Recht des Einsatzstaates sowie das des Herkunftsstaates der eingesetzten Beamten. Überdies geben völkerrechtliche Regeln einen (auch menschenrechtlichen) Handlungsrahmen vor. Dieses nur vordergründig erfreu-



Quelle: heba/Umbruch Bildarchiv

liche Bild umfassender rechtlicher Einbindung erzeugt im Gegenzug eine diffuse Rechtslage, die für den Rechtsschutzsuchenden viel zu unübersichtlich ist und zudem die stetige Gefahr der Exkulpation der Akteure unter Verweis auf andere Rechtsverantwortliche birgt. Durch die diffuse Rechtslage wird nicht nur die klare Zurechnung von Verantwortlichkeiten erschwert oder gar verhindert, vielmehr werden auch die Wege zulässigen Rechtsschutzes vernebelt. Der vorrangige Maßstab des Rechts des Einsatzstaates und der daraus resultierenden Klagemöglichkeit vor den Gerichten dieses Staates ist durch die Probleme unmittelbarer Zuordnung von Handlungen nur begrenzt praktikabel. Vor welchem Gericht kann ein Betroffener oder eine Betroffene auf Schutz als Flüchtling klagen, dessen oder deren Boot von einem italienischen Schiff mit italienischer, spanischer, deutscher, polnischer und französischer Besatzung an einem nicht mehr rekonstruierbaren Punkt auf See aufgebracht und gemäß dem gültigen Arbeitsabkommen mit Libyen oder Senegal zurück an die libysche oder senegalesische Küste gebracht wurde? Handelten die Beamten auf der Basis des Arbeitsabkommens oder doch nach den Regeln des Schengener Grenzkodex? Und welche Bedeutung haben die Rechte und Pflichten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention? Möglicherweise kann durch ein nachträgliches Rechtsgutachten ein einschlägiger Gerichtsstandort ermittelt werden, wo Betroffene hätten klagen können. Doch wenn die schutzsuchende Person tatsächlich auf der Flucht vor Verfolgung war, wird das nachträgliche Auffinden eines eventuell zuständigen Gerichts möglicherweise nur noch postmortale Relevanz haben. Wenn FRONTEX oder die unter seiner Koordination handelnden Behörden also bislang nicht Beklagter vor einem Gericht waren, dann liegt dies daran, dass die Rechtslage durch die verschiedenen einschlägigen Rechtsmaterien auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene kein klares Bild abgibt und es zudem bislang keine passende Verfahrensform vor dem Europäischen Gerichtshof gibt, da dieser nur Klagen gegen bestimmte Institutionen zulässt.

Für die Bundesregierung stellt dies alles indes kein Problem dar. Auf eine Kleine Anfrage einiger Abgeordneter wurde im Mai 2009 geantwortet: „Die parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament findet grundsätzlich gemäß den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts statt. (...) Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der Kontrolle von FRONTEX nicht beim Europäischen Parlament, sondern beim Europäischen Gerichtshof liegt.“ Auf die konkrete Nachfrage: „Welche Defizite in der nationalen bzw. europäischen parlamentarischen Kontrolle der Arbeit von FRONTEX erkennt die Bundesregierung?“ lautete die Antwort tatsächlich: „Keine.“<sup>14</sup>

### Ausblick

Ein demokratisch kontrolliertes und rechtsstaatlich eng und transparent gefasstes Grenzschutzsystem ist nicht in Sicht. Vielmehr zeichnet das Arbeitsprogramm für 2009

die bisherigen Einsatzbilder fort, nähert sich aber in seinem Vokabular an den Strukturplan eines Handelsunternehmens an. Eine ausdrückliche Orientierung an Begriffen wie Interoperability, Performance, Projects, Products und Services geht einher mit einer nunmehr langfristigen Zielplanung<sup>15</sup> – ein wahres *Grenzmanagement* entsteht und wird sich in dieser Form nur von ineffizienten Handlungsoptionen, nicht aber von rechtsstaatlichen oder demokratietheoretischen Erwägungen in die Schranken weisen lassen.

Dabei sollte das Agenturwesen seiner Bedeutung entsprechend behandelt werden. Die Agenturen werden nicht verschwinden, dafür ist ihre Bedeutung im Räderwerk der EU zu groß. Der Vertrag von Lissabon zeigt im Hinblick auf die rechtsstaatliche Erfassung erste Ansätze, indem dort die Möglichkeit der Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Maßnahmen von „Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ mit Rechtswirkung für Dritte festgeschrieben ist.<sup>16</sup> Nur bezüglich FRONTEX bleibt die Frage akut, welcher Betroffene überhaupt die Möglichkeit erhält, eine solche Klage zu erheben.

### Anmerkungen

- 1 [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_de.htm).
- 2 Verordnung (EG) Nr. 58/2003 (Abl. L 11 vom 16.1.2003).
- 3 Art. 171 des EG-Vertrages erlaubt die Gründung von „gemeinsamen Unternehmen“ im Bereich Forschung und technologische Entwicklung.
- 4 Einer der wenigen juristischen Beiträge, der einen sehr kritischen Blick auf die Frage der Legitimation lenkt, ist *Robert Uerpmann*, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), 2000, S. 551 (557 ff).
- 5 EuGH (Urt. v. 13.06.1958), Rs. 9/56, Meroni, Slg. 1958/59, 9 ff. (42 f.).
- 6 Mitteilung der Kommission zu den Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 vom 11.12.2002.
- 7 Eingehend dazu *Timo Tohidipur*, Europäische Gerichtsbarkeit im institutionellen System der EU, 2008, S. 56 ff.
- 8 Vgl. z.B. die neuen Kapitel 4 und vor allem 5 (New Forms of Governance) im englischsprachigen Standardlehrbuch von *Paul Craig* und *Gráinne de Búrca*, EU Law, 4. Auflage 2008 oder auch die Ausführungen von EuGH-Richter *Thomas von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 315 ff.
- 9 Rechtsgrundlage: Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates v. 26. Okt. 2004 (Abl. L 349 v. 25.11.2004), 2007 ergänzt um die sog. RABIT-VO, Verordnung (EG) 863/2007 v. 11. Juli 2007 (Abl. 199 v. 31.07.2007).
- 10 Art. 25 FRONTEX-VO.
- 11 *Timo Tohidipur*, Die Europäische Grenzsicherungsarchitektur, in: Arndt/Betz/Farahat u.a. (Hrsg.), Freiheit-Sicherheit-Öffentlichkeit, 2009, S. 254.
- 12 *Gertrude Lübbe-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Heft 60), Walter de Gruyter 2001, S. 246-289.
- 13 Art. 2 EUV in der Fassung von Lissabon. Bisher ist die Demokratie nach Art. 6 EGV „nur“ ein Grundsatz der EU.
- 14 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Daniel Volk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/12931 – zur Arbeit der Grenzschutzagentur FRONTEX, Drucksache 16/13117 v. 25.05.2009.
- 15 Arbeitsprogramm 2009, S. 6 ff., [http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme).
- 16 *Meinhard Schröder*, Neuerungen im Rechtsschutz der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon, DÖV 2009, 61 (63 f.).

# Die Evaluierungen von Frontex und das Border Package

Fabian Wagner

Die Frontex-Verordnung legte fest, dass die europäische Grenzschutzagentur drei Jahre nach dem Beginn ihrer Arbeitsaufnahme hinsichtlich ihrer Effizienz, ihrem Nutzen und dem ihrer Arbeitspraktiken extern evaluiert werden sollte.<sup>1</sup> Auch wenn die Europäische Kommission im Frühjahr 2008 Frontex einer kurzen politischen Evaluation unterzogen hat,<sup>2</sup> die erste verordnungsgemäße Evaluation ist im Januar 2009 vom dänischen Consulting-Unternehmen COWI A/S vorgelegt worden.<sup>3</sup>

Obgleich die Frontex-Evaluation der Kommission im Border Package (siehe unten) verpackt wurde, ist sie ebenso wie die aktuelle Evaluation kaum öffentlich wahrgenommen worden. Beiden ist gemein, dass weder Frontex noch das EU-Grenzregime zur Disposition stehen, der Rahmen von Grenzschutz in Europa ist somit klar abgesteckt. Auch betonen beide Evaluationen, dass eine abschließende Bewertung der Agentur auf Grund der kurzen Dauer ihres Bestehens nicht möglich sei. Jedoch, hier sind sich Kommission und COWI einig, ein europäischer Grenzschutz ist ohne Frontex künftig nicht denk- und machbar.

Da beide mit der Arbeit und Effizienz der Grenzschutzagentur weitestgehend zufrieden sind, können die Evaluationen durchaus als Erfolgsgeschichte Frontex' gelesen werden. Im Detail tauchen jedoch Probleme, Konflikte und Ungereimtheiten auf. Sie erscheinen marginal, jedoch zeigen sie, dass die Abschottung nicht immer so reibungslos und linear verläuft, wie sich das die Protagonist\_innen des EU-Grenzregimes vorstellen.

## Es ist nicht alles Gold was glänzt ...

Evaluiert wurde in beiden das Kerngeschäft Frontex' (Art. 2 a-f Frontex-VO). Die COWI-Evaluation hat weiterhin Art. 2(g) RABIT-VO und den organisatorischen Aufbau berücksichtigt.

Auch wenn COWI und die Kommission festhalten, dass die alltägliche Grenzschutzarbeit und der Erfahrungs- und Informationsaustausch einen wesentlichen Gewinn gemeinsamer Operationen ausmachen, gibt es Probleme, die bleiben: Angefangen bei Sprachbarrieren (S. 41), bis hin zur Kritik einzelner Mitgliedstaaten an mangelnder Planung und defizitärer Durchführungen von Einsätzen (S. 41), hinzu kommt die komplexe Einbindung von Frontex-Operationen auf See in internationale Rechtsregime, die durch unterschiedliche mitgliedstaatliche Regelungen noch verkompliziert werden (S. 39). Zu lange gemeinsame Operationen v.a. auf See führen zu Ermüdungserscheinungen beim eingesetzten Personal, was sich negativ auf die Bereitschaft, künftige Operationen zu tragen, auswirkt (S. 43). Weiterhin wird die mangelnde Bereitschaft v.a. von

Nicht-Mittelmeeranrainerstaaten kritisiert, sich an jenen Operationen zu beteiligen (S. 42) - einige Mitgliedstaaten verweisen hier auf die hohen Überführungskosten des Grenzschutzmaterials (S. 55). In diesem Zusammenhang wird auch die inadäquate bis nicht vorhandene Bereitstellung technischen Materials durch die Mitgliedstaaten kritisiert (S. 42).<sup>4</sup>

Das CRATE, eine „Tool-Box“, in der Ausrüstungsgegenstände für den Grenzschutz, welche die einzelnen Staaten Frontex bei Bedarf zur Verfügung stellen können, erfasst sind, und die schnellen Eingreifkräfte (RABITs) sind die „Sorgenkinder“ der Evaluationen. Das CRATE wird nicht adäquat genutzt, die RABITs nicht eingesetzt: so sind die Bindungen des eingesetzten Materials an den mitgliedstaatlichen Rechtsrahmen und die daraus resultierenden möglichen Restriktionen für Frontex nicht immer klar (S. 57). Aber auch hinsichtlich der RABITs gibt es rechtliche Unklarheiten bezüglich des Tragens und Einsatzes von Waffen im RABIT-Einsatz (S. 56) oder aber, dass Mitgliedstaaten unqualifizierte Grenzschützer\_innen zu RABIT-Übungen abstellen. So berichtet COWI, dass bei der *Five Borders*-Übung in Slowenien nur wenige Grenzschützer\_innen über Fachkenntnisse bezüglich Landgrenzenschutzes verfügten.<sup>5</sup> Auch die Einschätzung der Befragten<sup>6</sup> bezüglich CRATE und RABITs fällt eher ernüchternd aus: gerade einmal 54 Prozent halten beide für eine effektive Unterstützung der Mitgliedstaaten in Sachen Grenzschutz (S. 55).

Auch in Sachen Forschung und Entwicklung läuft es nicht so rund: Es muss sichergestellt werden, dass die mitgliedstaatlichen Interessen als nominelle Endnutzer und die Frontex-Forschungen kongruent sind, merkt die Kommission kritisch an. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass auch die Mitgliedstaaten stärker in den Forschungs- und Entwicklungsprozess eingebunden werden sollen.<sup>7</sup> COWI stellt sogar heraus, dass die Zufriedenheit mit Frontex hier am geringsten ist (S. 51). So soll sich Frontex mehr auf das Sammeln von Informationen zu relevanten Grenzschutztechnologien beschränken, andere Mitgliedstaaten finden diesen Frontex-Arbeitsbereich gar überflüssig - TALOS und EUROSUR arbeiten hier scheinbar besser.<sup>8</sup> Obgleich diese Aussagen eher vernichtend sind, kommt das Generaldirektorat Wirtschaft und Industrie der Kommission zum Schluss, dass ohne die Forschung und Entwicklungen Frontex' bspw. die Kompatibilität von Grenzschutzforschungen nicht finanziert werden würde (S. 52).

Bezüglich der gemeinsamen Abschiebungen hält die Kommission fest, dass die Mitgliedstaaten Frontex hier nicht genug einbinden würden.<sup>9</sup> Laut COWI kritisieren verschie-

dene Mitgliedstaaten, dass Frontex hier nur koordinierende Aufgaben übernimmt, andere wiederum wünschen sich ein breiteres Mandat Frontex' zur Organisation und Durchführung von Abschiebeflügen, jedoch merken manche an, dass die Rechtsmittelprozeduren in den Mitgliedstaaten variieren und damit Schwierigkeiten verbunden sind (S. 59f). Trotzdem wird hervorgehoben, dass Frontex einen entscheidenden Beitrag dazu leistet, diesbezüglich Druck auf Drittstaaten auszuüben (S. 60) - womöglich auch aus der Erfahrung, dass der erste gemeinsame Abschiebeflug von Nigeria gecancelt wurde. Dabei wird auch angemerkt, dass gemeinschaftliche Abschiebeflüge ein starkes Signal an illegale Migrant\_innen seien, da Europa hier eine gemeinsame Politik verfolge (S. 61). Interessant ist hierbei, dass COWI auf die widersprüchlichen Effekte des Grenzschutzes hinweist. So ist beobachtet worden, dass während Frontex-Einsätzen auch die Zahl der in See stehenden Migrant\_innen steigt. Für COWI ist dies ein Indiz, dass die gemeinsamen Operationen auch positive Wirkungen auf die Menschenrechte von Migrant\_innen hätten, da sie ihre Chancen, die Überfahrt zu überleben, steigen sehen (S. 61).

### ... Lichtblicke des Grenzschutzes

Unhinterfragt positiv wird die Arbeit der Risikoanalyseabteilung bewertet - wobei mehr Personal deren Arbeit nur verbessern könnte. Beide Evaluationen weisen darauf hin, dass die Vernetzung mit EUROPOL diesbezüglich ausgebaut und dass der Wunsch der Mitgliedstaaten nach mehr maßgeschneiderten Risikoanalysen berücksichtigt werden kann.<sup>10</sup> Einziges Problem ist der Informationsfluss aus einzelnen Mitgliedstaaten, da dieser nicht immer aktuell ist (S. 48). Auch die Trainings- und Ausbildungsprogramme werden durchweg positiv bewertet. Jedoch sollten laut Kommission die Ausbildungseinheiten noch mehr Schulungen in relevantem internationalem und europäischem Recht beinhalten.<sup>11</sup> Bei Problemen wie zu kurzer Vorbereitungszeit auf Trainingsmodule und Verzögerungen bei Frontex-Zahlungen an Partnerakademien verweist COWI auf die personelle Unterbesetzung der hierfür zuständigen Abteilung (S. 46).

### Das EU-Border Package

Die Verpackung der Kommissionsevaluation, das Border Package, verschleiert jedoch diese Probleme und Konflikte mit ambitionierten Großprojekten. Frontex ist und bleibt demnach zentral für die Umsetzung der EU-Strategie zu einem Integrated Border Management,<sup>12</sup> als Knoten im Netzwerk eines webbasierten, in Echtzeit laufenden, operativen Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten<sup>13</sup>.

Neben der Evaluation ist noch die Umsetzung des Grenzüberwachungssystems EUROSUR beschlossen worden. Es soll bestehende und noch zu entwickelnde Grenzschutztechnologien (wie Satelliten, Drohnen, Radar) vernetzen, um einen umfassenden Blick auf das Geschehen an der Grenze und über sie hinaus zu gewährleisten, wobei auch die Einbindung von Drittstaaten eine bedeutsame Rolle spielen soll.

Hierzu soll in einer ersten Phase die Kompatibilität der bereits existierenden und noch zu installierenden Systeme gewährleistet werden. Dabei gilt es, 50 nationale Institutionen zu harmonisieren. Die zweite Phase zielt darauf ab, die Technologien zu verbessern und hier auch das Außengrenzenvorfeld (d.h. Drittstaaten) zu überwachen, weiterhin ist eine Vertiefung der Vernetzung geplant. In einer dritten Phase soll ein, nur die Seegrenzen betreffender Informationsverbund geschaffen werden. Dies soll bis 2013 realisiert sein.<sup>14</sup>

Weiterhin umfasst das Border Package ein Entry/ Exit-System, mit dem alle ein- und ausreisenden Drittstaatenangehörige erfasst werden sollen. Zur Erfassung der jährlich 300-800 Millionen Ein- und Ausreisebewegungen an den EU-Außengrenzen ist der Einsatz von Biometrie anvisiert worden - die Machbarkeit hierzu hat Frontex mit der Borsec-Studie vorgelegt. Um den EU-Bürger\_innen die Sinnhaftigkeit vermitteln zu können, sollen Vielreisende (sog. *bona fide travellers*) sich einer biometrie-gestützten Vorregistrierung unterziehen können, durch die für sie die Grenzkontrolle per IrisScan innerhalb von 15 Sekunden erledigt sein soll. Dadurch soll auch das Visa-Overstaying (der Aufenthalt nach über den Ablaufzeitpunkt des Visums hinaus) effektiv erschwert werden, denn findet nach dem Ablauf keine Ausreise statt, werden die Personen zur Fahndung ausgeschrieben.

Die Visionen der Protagonist\_innen des EU-Grenzregimes und seiner Perfektionierung durch fortwährende Evaluationen lassen nichts Gutes erwarten. Umso wichtiger erscheint es, die bestehenden Konflikte, Probleme und Widersprüche nicht als Schönheitsfehler im System zu begreifen, sondern sie als Interventionspunkte für antirassistische Politik zu nutzen und zu vertiefen.

### Anmerkungen

1 Vgl. Art. 33 VO (EG) 2007/ 2004.

2 COM (2008) 67 final.

3 COWI A/ S (2009): Frontex. External Evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Final report, 2009. Seitenangaben im Text beziehen sich auf dieses Dokument.

4 Siehe hierzu auch: COM (2008) 67 final, S. 4. Vgl. hierzu bspw. die Bereitstellung eines Küstenschutzbootes durch die BRD für die Nord- und Ostsee, siehe Bundestags-Drucksache. 16/ 5019, S. 6.

5 COWO A/ S, Fn. 34.

6 Befragt wurden Mitglieder der Kommission, des Rates und des Parlamentes, Mitarbeiter\_innen der NFPOC, des FRAN, der Frontex-Partnerakademien, der nationalen Trainingskoordinatoren, IGO's und Vertreter anderer relevanter EU-Institutionen. Vgl. COWI A/S, S. 32.

7 COM (2008) final, S. 6.

8 Oder in anderen Worten: „Die Forschungs- und Entwicklungsabteilung mit zu vielen Grenzschutzbeamten besetzten- und zuwenig Wissenschaftlern“ (Übers. FW). Vgl. ebd. Fn 29.

9 COM (2008) final, S. 7.

10 COM (2008) final, S. 6. COWI A/S, S. 48f.

11 COM (2008) final, S. 5.

12 COM (2008) final, S. 8.

13 Ebd., S. 9.

14 Heiner Busch: Megalomanie in Brüssel: Das Grenzpaket der EU-Kommission, in: CILIP/ Bürgerrechte und Polizei Nr. 89 (1/ 2008).

# Abschiebeagentur Frontex?

## Die Rolle von Frontex bei „Identifizierungen“, Rückübernahmeabkommen und Sammelabschiebungen

Conni Gunßer, Flüchtlingsrat Hamburg

Frontex erklärt seinen Namen mit der Ableitung vom französischen Wort „frontières extérieures“, und an diesen Außengrenzen finden auch die am meisten öffentlich bekannten Aktivitäten der Agentur statt. Sehr schnell wurde jedoch klar, dass es mit „interception“ (in etwa: Abfangen, Aufgreifen) von MigrantInnen an den EU-Außengrenzen nicht getan ist. Insbesondere auf See ist die Frage, „Wohin mit den Aufgegriffenen?“ umstritten. Aber auch bei denen, die an Landgrenzen oder Flughäfen festgenommen werden, stellt sich diese Frage. Und die Abschiebung derjenigen, die es schaffen, in ein EU-Land einzureisen und vielleicht sogar länger hier zu bleiben, ist ebenfalls nicht so einfach.

### „Probleme“, bisherige Lösungsansätze ...

Die meisten Flüchtlinge und so genannte „illegale“ MigrantInnen kommen nicht mit einem Pass in der Tasche an. Deshalb muss durch „Identifizierungen“, eher: Verhöre mit Botschaftspersonal, dubiosen Delegationen aus Herkunftsländern und/oder „ExpertInnen“ aus der EU versucht werden, ihre Nationalität heraus zu bekommen. Sie dann in dieses Land abzuschicken, ist oft ein Problem mangelnder Aufnahmebereitschaft des angeblichen Herkunftslandes, die erst durch Abkommen und/oder Geldzahlungen hergestellt werden muss. Beim Aufgriff direkt an der Grenze bzw. wenn klar ist, aus welchem Land die MigrantInnen in die EU eingereist sind, wird meist versucht, sie in dieses Transitland zurückzuschicken. Dafür muss es aber ein entsprechendes Rückübernahmeabkommen auch für Drittstaatsangehörige geben. In allen Fällen muss die Abschiebung technisch durchgeführt werden, oft gegen den Widerstand der betroffenen MigrantInnen und bei Linienflügen evtl. auch anderer Passagiere. Nicht zuletzt um solchen Widerstand und Kritik in der Öffentlichkeit zu vermeiden, angeblich aber vor allem aus Kostengründen, werden seit 2005 auf EU-Ebene gemeinsame Sammelabschiebungen mit gecharterten Flugzeugen organisiert.

### ... und das Eingreifen von Frontex

All diese Bemühungen, in die EU eingereiste, aber hier unerwünschte Menschen wieder los zu werden, werden schon seit Jahren von Regierungen und Behörden der EU-Staaten einzeln und immer öfter auch gemeinsam unternommen. Seit einiger Zeit übernimmt Frontex dabei koordinierende und zunehmend auch organisierende Aufgaben. Schon im Bericht über die Aktivitäten von Frontex 2006-2007<sup>1</sup> werden neun von Frontex organisierte Fortbildungen zu Sammelabschiebungen und zwölf „Return Operations as-

sisted by Frontex / Rückführungen mit Unterstützung von Frontex“ erwähnt. Im Arbeitsprogramm 2008 von Frontex<sup>2</sup> wird der Entwicklung der Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden von Drittstaaten sowie internationalen Organisationen wie UNHCR und IOM ein hoher Stellenwert zugeschrieben. Unterstützung der Mitgliedstaaten wird bei der Organisation von 4-5 „joint return operations“ pro Halbjahr, das heißt: 8-10 Sammelabschiebungen im Jahr 2008, zugesichert.

Im COWI-Bericht vom Januar 2009, einer externen Evaluierung der Frontex-Aktivitäten, werden für alle diese Bereiche Erfolge gemeldet, aber für die Ermöglichung von Sammelabschiebungen verlangen einige Mitgliedstaaten von Frontex mehr Einsatz bei der Beschaffung von Reisepapieren. Bezüglich Kooperation mit Drittstaaten werden vor allem Transitstaaten wie Libyen und Tunesien als Problem benannt.<sup>3</sup>

An beiden Problemen wird mit Nachdruck gearbeitet: Von Frontex organisierte „third country task forces“ reisen auf Anforderung von Mitgliedstaaten, die Abschiebungen planen, dort hin und führen Anhörungen zur Identifizierung durch.<sup>4</sup> Im Frontex-Arbeitsprogramm 2009 sind „Return Operations“ mit 2,3 Mio. € veranschlagt, darunter fallen auch „zwei oder drei gemeinsame Sammelanhörungen zur Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten“, was allein 1,7 Mio. € kosten darf.<sup>5</sup> Der Abschluss eines Vertrags mit Libyen, der Abschiebungen dorthin nicht nur aus Italien, sondern auch aus internationalen Gewässern erlaubt, sowie der erste Fall, in dem am 18.6.2009 ein deutscher Hubschrauber im Rahmen einer Frontex-Operation daran beteiligt war, gingen durch die Presse.<sup>6</sup>

In einem EU-Papier vom 13.2.2008 wird die Verfügbarkeit von Flugzeugen als weiterer Engpass benannt und deshalb vorgeschlagen, dass Frontex sich eigene Passagiermaschinen anschaffen oder leasen solle.<sup>7</sup> Laut COWI-Bericht will Frontex 2009 hierfür konkrete Angebote vorlegen.<sup>8</sup>

### Geht's nur um die EU-Außengrenzen oder um viel mehr?

All diese Aktivitäten von Frontex haben eigentlich nur noch wenig mit dem Bereich der EU-Grenzen zu tun, sondern spielen sich überwiegend im Innern der EU oder in Drittstaaten ab. Frontex greift dabei auf etablierte nationale, bi- und multinationale Praxen bestimmter EU-Staaten zurück, entwickelt diese weiter und bietet seine „Produkte“ dann wieder den Mitgliedstaaten der EU an, die diese in

der Praxis einsetzen. So kann Frontex weiter behaupten, die Agentur trage gar keine Verantwortung für eventuell menschenrechtswidrige Maßnahmen. Die Mitgliedsstaaten können ihrerseits die Verantwortung mit dem Verweis auf die zunehmend nicht nur koordinierende, sondern organisierende Rolle von Frontex relativieren. An der Perfektionierung der Abschiebelogistik werden zunehmend nicht nur Regierungen, sondern immer mehr auch NGOs beteiligt, da die EU und Frontex erkannt haben, dass ohne deren Einbeziehung – sowohl in Europa als auch in Transit- und Herkunftsstaaten – ihr Ziel einer kontrollierten, selektiven Migrationspolitik nicht durchsetzbar ist. Widersprüche zu den Interessen von Regierungen in Herkunftsländern (z.B. an Rücküberweisungen von MigrantInnen), Proteste von Menschenrechtsorganisationen und vor allem Widerstand von (potenziellen) MigrantInnen werden deshalb in den Strategien von Frontex zunehmend berücksichtigt. Diese These soll im Folgenden am Beispiel der „Identifizierungen“, der Kooperations- und Rückübernahmeverträge und der EU-Sammelabschiebungen verdeutlicht und in Bezug auf unsere Widerstandsstrategien hinterfragt werden. Mit Ausnahme von Vietnam beziehe ich mich dabei vor allem auf Afrika, da mir zu Osteuropa, Asien und Lateinamerika keine entsprechenden Beispiele bekannt sind.

### 1. „Identifizierungen“ und Ausstellung von Reisepapieren

In Deutschland gibt es vor allem in Hamburg schon seit 1995 Auseinandersetzungen um die Identifizierung insbesondere afrikanischer Flüchtlinge, die angeblich bewusst ihre Herkunft verschleiern, damit sie nicht abgeschoben werden können. Die Versuche von Hamburger Behörden, über die Einrichtung einer bundesweiten Arbeitsgruppe „eine Rückführung ohne den Nachweis oder die Glaubhaftmachung der Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates in einen der Gesamtregion zuzurechnenden Vertragsstaat

zu ermöglichen“,<sup>9</sup> blieben zunächst vergeblich. Sowohl Ghana als auch Gambia weigerten sich, eine solche Rolle als „Müllablageplatz“ für in Europa unerwünschte AfrikanerInnen zu spielen. Versuche Hamburgs, AfrikanerInnen mit einem so genannten „EU-Standardreisedokument“ abzuschieben (z.B. nach Burkina Faso), wurden nach Protesten hier und in Afrika auch wieder aufgegeben.

### *Abschiebeanhörungen und Proteste in Deutschland*

Daraufhin fanden ab 1999 mehr als 25mal so genannte „Botschaftsanhörungen“ in der Hamburger Ausländerbehörde statt, vor allem mit VertreterInnen westafrikanischer Staaten, die reichlich Geld dafür erhielten.<sup>10</sup> Nicht immer waren es BotschaftsmitarbeiterInnen, die die Verhöre durchführten, da einige der diplomatischen Vertretungen (z.B. die von Guinea und Burkina Faso) die Ausstellung von Reisepapieren verweigerten bzw. sehr strenge Anforderungen daran stellten. Die massenhaft aus ganz Deutschland vorgeladenen AfrikanerInnen protestierten mit lautstarken Kundgebungen vor der Ausländerbehörde, organisierten Demonstrationen und boykottierten zum Teil auch die Anhörungen, so dass Hamburg ab Ende 2005 auf solche Vorladungen verzichtete. Erst im September 2008 wurde wieder eine Delegation (aus Sierra Leone) eingeladen. Dagegen fand eine Demonstration von über hundert AfrikanerInnen und einiger weiterer AktivistInnen statt. Etwa die Hälfte der Vorgeladenen boykottierte die Anhörungen trotz angedrohter Sanktionen.

Ansonsten fanden in den letzten Jahren Abschiebeanhörungen in anderen deutschen Städten und Flüchtlingslagern statt. Aber fast überall gab es Proteste dagegen und nur ein geringer Teil der Vorgeladenen erschien zu den Verhören. Eine dubiose Delegation aus Guinea geriet auch in die Kritik bürgerlicher Kreise, als sich herausstellte, dass ihr Leiter sich vorher als Schleuser betätigt hatte. Eingestellt wurde diese Praxis jedoch erst nach dem Tod des guineischen Präsi-



*Demonstration gegen Abschiebeanhörung in Hamburg 2008*

denten Lansana Conté und dem Militärputsch Ende 2008. Inzwischen wurde durch Druck des deutschen Botschafters in Guinea und Gespräche zwischen guineischer Botschaft und MigrantInnenorganisationen aber durchgesetzt, dass die diplomatische Vertretung Reisepapiere ausstellt und damit Abschiebungen wieder ermöglicht – in welchem Umfang, wird sich zeigen. Deutlich wird an diesem Beispiel aber die Bedeutung von Widerstand sowohl hier als auch in Herkunftsländern und die Notwendigkeit für hiesige Behörden, ihre Strategien darauf einzustellen.

#### *Frontex hilft bei der Vermittlung von Erfahrungen*

Solche Erfahrungen auch EU-weit an Behörden weiterzugeben, ist eine der Aufgaben von Frontex-Schulungen. Im Rahmen des EU-„Return“-Programms, auf das sich auch Frontex bezieht, wurde ab September 2007 von der deutschen Bundespolizei ein Projekt „Identifizierung und Rückführung von Drittstaatsangehörigen“ initiiert.<sup>11</sup> Der Fokus des Projekts liegt auf sechs westafrikanischen Staaten, „die zumindest für die Bundesrepublik Deutschland Problemstaaten bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten sind“.<sup>12</sup> Es ist sicher kein Zufall, dass zumindest mit Vertretern von zwei dieser Staaten (Sierra Leone und Gambia) in der letzten Zeit Anhörungen in mehreren europäischen Staaten stattfanden.

In Berichten über Frontex-Operationen im Bereich der Kanarischen Inseln tauchen deutsche Experten für „Identifizierungen“ auf, die dort zusammen mit Kollegen aus anderen Ländern Anhörungen durchführten.<sup>13</sup> Die FAZ vom 29.3.2007 hat Schäuble und Frattini interviewt und schreibt: „Frontex-Ermittler auch aus Deutschland versuchen in Flüchtlingslagern z.B. auf den Kanarischen Inseln Hintergründe über den weltweiten organisierten Menschenhandel zu erfahren.“ Dadurch wurden tausende Abschiebungen von den Kanaren ermöglicht und die Migra-

tionsrouten änderten sich Richtung spanische Südküste.<sup>14</sup> Nicht zufällig finden 2009 in Algeciras (Andalusien) Seminare im Rahmen von Frontex statt, u.a. mit deutschen Polizisten, um spanische Grenzschützer darin zu schulen, MigrantInnen schneller zu identifizieren.

#### *Widerstand afrikanischer Botschaften und „Erfolge“ mit Frontex-Hilfe im Osten?*

Afrikanische Botschaften reagieren in manchen Ländern auf Druck von EU-Regierungen und Frontex aber auch mit Widerstand, wie das Beispiel Frankreich zeigt: Für Kongo wurden dort auf 112 Anfragen im Jahr 2007 nur 23 Laissez-passer (Reisedokumente) ausgestellt. Senegal hat 2005 auf 55 % der Rückübernahmeanfragen positiv reagiert, jetzt sind es nur noch 37 %.<sup>15</sup> Insgesamt ging in Frankreich die Ausstellung von Laissez-passer von 42 % in 2006 auf 37,4 % in 2007 und 30,95 % in 2008 zurück.<sup>16</sup> Die französische Regierung versucht jetzt, ohne ausdrücklichen Anerkennung der Nationalität durch den Herkunftsstaat auf Grundlage einer „Vermutung“ der Staatsangehörigkeit abzuschieben, was aber oft scheitert.

Besser scheint die „Identifizierung“ asiatischer MigrantInnen, insbesondere in Osteuropa, zu funktionieren: Vor der Sammelabschiebung am 8.6.2009 von Berlin nach Vietnam wurden MigrantInnen nicht nur in Deutschland, sondern auch in Polen zu Verhören vorgeladen. Dort führte die vietnamesische Geheimpolizei diese „Identifizierungen“ durch, auch zwei Vertreter von Frontex nahmen daran teil.<sup>17</sup> Deutschland hat mit Vietnam bereits seit dem 21.7.1995 ein „Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer“, das auch Vereinbarungen über acht in den Jahren 2007 und 2008 durchgeführte „Anhörungsrunden“ enthält. Von 50.740 deutschen Rückübernahmeersuchen wurden allerdings seit 1995 bis November 2008 nur 29.545 von Vietnam positiv beantwortet, 13.276



*Aktion am Hamburger Flughafen im August 2008*



vietnamesische Staatsangehörige wurden tatsächlich abgeschoben.<sup>18</sup> Ob solche Quoten durch direkte Einmischung von Frontex höher werden?

## 2. Auseinandersetzungen um Kooperations- und Rückübernahmeabkommen

Ziel von Rückübernahmeabkommen ist die „Vereinfachung des Verfahrens und damit die effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht. Rückübernahmeabkommen schreiben die völkerrechtliche Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger fest und regeln die Durchführungsmodalitäten zur Umsetzung dieser Pflicht. Vereinbart werden insbesondere die Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit und zur Ausstellung von Heimreisedokumenten. Die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen enthalten über die Pflicht zur Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen hinaus auch die Verpflichtung zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen unter bestimmten Voraussetzungen. Außerdem regeln sie die Durchbeförderung von rückzuführenden Personen in den Zielstaat. (...) Durch den Amsterdamer Vertrag ist der Bereich Rückführung, zu dem auch der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittländern gehört, vergemeinschaftet worden. Die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss von bilateralen Abkommen einzelner Mitgliedstaaten ist nur noch möglich, wenn der Rat noch kein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen durch die Gemeinschaft erteilt hat.“<sup>19</sup> Frontex ist bisher offiziell an solchen Verhandlungen nicht beteiligt, bietet sich aber zunehmend als Vermittler an.

### Bestehende Rückübernahmeabkommen

Deutschland hat mit 31 Ländern „Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer“ abgeschlossen (Stand: August 2008).<sup>20</sup> Die Mehrheit der Abkommen betrifft allerdings EU-Staaten oder solche, die inzwischen dazu geworden sind, außerdem Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Albanien, Armenien, Georgien, Hongkong, Südkorea und seit dem 1.1.2009 Syrien. Afrikanische Staaten sind nur zwei auf der Liste: Algerien und Marokko. Die EU hat mit zwölf Staaten Rückübernahmeabkommen abgeschlossen, darunter ist kein einziges afrikanisches Land. Die Verhandlungen mit deren Regierungen werden offensichtlich den ehemaligen Kolonialmächten, vor allem Frankreich und südeuropäischen Ländern, insbesondere Spanien und Italien, überlassen.

Um diese bilateralen Abkommen gab und gibt es zum Teil heftige Auseinandersetzungen, die auch die Aktivitäten von Frontex, z.B. vor den Kanarischen Inseln und im Mittelmeer, behindern.

### Migrationsquoten und EU-Geld zur Einbindung von Widerstand...

Frankreich hat zwar bis Mitte Mai 2009 „Kooperationsabkommen“ mit acht afrikanischen Staaten abgeschlossen (weitere sieben müssen noch ratifiziert werden), in denen es neben dem Kampf gegen „illegale“ Migration auch

um Quoten für legale (vor allem temporäre) Migration und „co-développement“ - inzwischen umgetauft in „solidarische Entwicklung“ - geht. Die meisten afrikanischen Regierungen kritisieren jedoch die mangelnde Umsetzung der Migrationsquoten und verweigern deshalb oft die Ausstellung von Abschiebepapieren. Ein weiterer Streitpunkt, der in den Abkommen sehr unterschiedlich geregelt ist, ist die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen.<sup>21</sup>

Insbesondere Mali, ein Land, das wesentlich von den Rücküberweisungen von MigrantInnen vor allem aus Frankreich lebt, hat sich bisher standhaft geweigert, ein Rückübernahmeabkommen mit Frankreich zu unterzeichnen, in dem die Ausstellung von Abschiebepapieren einen wesentlichen Punkt darstellt. Kämpfe von *sans papiers* in Frankreich und von Abgeschobenen in Mali, die sich organisiert haben, spielen dabei eine wichtige Rolle. Die EU reagiert in der letzten Zeit darauf mit dem Versuch der Einbindung dieser Organisationen, nicht zuletzt durch finanzielle Unterstützung. Vielleicht ist dafür auch ein Teil des Geldes aus dem Frontex-Aufgabenbereich „Beschaffung von Heimreisedokumenten“ vorgesehen. Die AME (Vereinigung der Abgeschobenen in Mali) hat aber Gelder der EU abgelehnt und wird stattdessen u.a. von *medico international* dabei unterstützt, sich um Abgeschobene zu kümmern, aber auch die EU-Politik anzuprangern.

Spanien hat bereits mit vielen Ländern Rückübernahmeabkommen, aber deren Umsetzung ist sehr unterschiedlich. Zu den Kapverden wird angemerkt: „no funciona“ (funktioniert nicht), während Guinea-Bissau, Guinea-Conakry, Gambia und Mauritien als „escaso“ (ungefähr: „dürftig“) eingestuft sind. Die Abkommen mit lateinamerikanischen Ländern scheinen dagegen alle gut zu funktionieren. Es gibt auch eine Liste derjenigen Abkommen, die immer noch verhandelt werden:<sup>22</sup> z.B. mit Senegal, wo ein schon abgeschlossenes Abkommen 2006 aufgrund von Protesten gegen Abschiebungen während des Wahlkampfs wieder außer Kraft gesetzt wurde.<sup>23</sup>

Mit Marokko hat Spanien bereits seit 1992 ein Rückübernahmeabkommen, bei dem aber vor allem die Übernahme von Drittstaatsangehörigen umstritten ist und das seit 2003 neu verhandelt wird.<sup>24</sup> Als Gegenleistung für Marokkos Rolle als Gendarm der EU kam es zu Verträgen über temporäre Migration, z.B. von marokkanischen Frauen zur Erdbeerente in Spanien.<sup>25</sup>

### ... und Frontex-Teilnahme an Verhandlungen

Im Mai 2008 hat Spanien Abkommen mit Gambia, Guinea-Conakry und Guinea-Bissau abgeschlossen, um Patrouillen Spaniens und anderer europäischer Länder in der 200-Meilen-Zone und aus der Luft vor den Küsten der drei Länder zu ermöglichen. Gemeinsam mit der Delegation des spanischen Innenministeriums reiste der stellvertretende FRONTEX-Direktor Gil Arias nach Afrika und nahm an den Verhandlungen und der Unterzeichnung der Verträge teil. FRONTEX plant, diese Abkommen in naher Zukunft zu übernehmen und hat bereits Verhandlungen mit Mau-

retanien, Senegal und den Kapverden aufgenommen. Die Abkommen ermöglichen auch die Beteiligung anderer europäischer Länder.<sup>26</sup>

(Zu den jüngst abgeschlossenen Abkommen zwischen Italien und Libyen sowie den geforderten Verhandlungen zwischen Griechenland und der Türkei siehe den Beitrag von Bernd Kasperek zu den Einsätzen im Mittelmeer).

Die Rolle von Frontex in Verhandlungen über Kooperations- und Rückübernahmeverträge mit Drittstaaten scheint umstritten zu sein. Eine Report aus Großbritannien fordert trotz Bedenken, dass das Mandat von Frontex hierfür eigentlich nicht ausreicht, eine stärkere Einmischung: „Wir hoffen, dass Frontex die Verhandlung solcher Abkommen vorantreiben wird.“<sup>27</sup> Im Rahmen von Operationen, Schulungen und Konferenzen hat Frontex ständig mit VertreterInnen von Drittstaaten zu tun. Es ist davon auszugehen, dass die Agentur diese Kontakte nutzen und umgekehrt aus den Erfahrungen bestimmter Mitgliedstaaten lernen und diese an andere, z.B. Griechenland und osteuropäische Staaten, weitergeben kann.

### *Kooperation mit internationalen Organisationen*

Großen Wert legt Frontex spätestens im Arbeitsprogramm 2008 auf die Kooperation mit IOM, UNHCR und anderen internationalen Organisationen. Welche Bedeutung insbesondere die Rolle des UNHCR bei der Durchsetzung der Externalisierung (Auslagerung) des Flüchtlingsschutzes hat, wird an einem aktuellen Konflikt in Marokko deutlich: Über 100 Flüchtlinge belagerten Ende Juni 2009 das UNHCR-Büro in Rabat und fordern aufgrund nicht gewährter Rechte in Marokko Resettlement (Aufnahme in einem Drittstaat). Statt den Schutz der Flüchtlinge zu gewährleisten, ließ der UNHCR die Protestierenden durch Polizei zusammenknüppeln.<sup>28</sup>

### **3. EU-Sammelabschiebungen**

Der Europäische Rat beschloss am 29.4.2004 die Organisation von Sammelflügen zur Abschiebung „ausreisepflichtiger“ MigrantInnen und Flüchtlinge. Die „Generalprobe“ für solche Flüge fand in der Nacht vom 25. auf den 26.5.2004 ab dem Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel statt: Das Nachtflugverbot wurde aufgehoben, der Flughafen in eine Polizeifestung verwandelt und gegen 2 Uhr früh wurden acht Flüchtlinge aus vier verschiedenen Bundesländern mit einer KLM-Maschine nach Amsterdam geflogen, um von dort mit insgesamt 44 Flüchtlingen aus fünf EU-Ländern nach Togo und Kamerun abgeschoben zu werden. Seitdem gab es aus Hamburg mindestens sieben solcher Sammelabschiebungen nach Afrika, außer nach Togo und Kamerun auch nach Guinea, Ghana, Benin und Nigeria. Weitere Charterflüge fanden ab Düsseldorf statt.<sup>29</sup> In Hamburg gab es aus diesem Grund im August 2008 im Rahmen eines antirassistischen Camps fantasievolle Blockade- und Störaktionen am Flughafen.<sup>30</sup>

Im Juli 2005 bekräftigten die so genannten G5-Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien) auf einem Treffen in Evian, Abschiebungen in Zu-

kunft verstärkt gemeinsam zu planen. Kurz danach waren die Flughäfen London und Paris Schauplatz der ersten gemeinsamen Abschiebung nach Afghanistan. Weitere Flüge dorthin folgten, wurden z.T. aber durch Proteste verhindert. Aus Wien fand schon 2006 die erste EU-Sammelabschiebung in ehemalige Sowjetrepubliken statt, und weitere Flüge von dort sowie aus Amsterdam, vor allem nach Afrika, folgten.

### *Chartergesellschaften und Kostenfrage*

Solche Abschiebeflüge werden mit gecharterten Flugzeugen verschiedener Gesellschaften, z.B. Hamburg International, Hello (Schweizer Firma), Air Berlin/LTU, West-tours oder einer speziell dafür gegründeten österreichischen Fluggesellschaft,<sup>31</sup> durchgeführt. Frontex spielt dabei über das Netzwerk ICONet (Information and Co-ordination Network for Member States' Services) eine koordinierende Rolle und ermutigt weitere Mitgliedstaaten zur Beteiligung an solchen Sammelflügen. Die Agentur hat außerdem zwei Handbücher für deren Durchführung ausgearbeitet.<sup>32</sup>

Etwa 140.000 € kostet eine Sammelabschiebung mindestens, wovon ca. 70 Prozent von der EU erstattet werden.<sup>33</sup> Bei der jüngsten deutsch-polnischen Sammelabschiebung von rund 100 Personen nach Vietnam gab es sogar eine komplette Kostenübernahme durch Frontex.<sup>34</sup> Die behauptete Kosteneinsparung durch eine große Anzahl gemeinsam Abzuschiebender<sup>35</sup> ist nicht der Hauptgrund für die Durchführung von Sammelabschiebungen. Ein Beispiel: Im März 2008 fand der erste Charterabschiebeflug aus Irland statt – mit ganzen sechs Flüchtlingen auf den 110 Sitzen der Maschine.<sup>36</sup> Wesentlich ist, dass bei einem Charterflug, der nur mit Abzuschiebenden, mehr als doppelt so vielen Polizisten, einem Arzt sowie MitarbeiterInnen der beteiligten Ausländerbehörden und von Frontex besetzt ist, jegliche Öffentlichkeit ausgeschlossen und Widerstand kaum möglich ist. Auch rechtliche Hindernisse, die Abschiebungen entgegenstehen, werden so teilweise aus dem Weg geräumt und auf entsprechende Ereignisse (z.B. medizinische Notfälle oder mangelnde Kooperationsbereitschaft der Behörden im Zielland) kann flexibel und koordiniert reagiert werden.

### *Verlagerung der Abschiebeorte und „freiwillige“ Rückkehr zur Vermeidung von Protesten?*

In der letzten Zeit scheinen sich wegen zunehmender Proteste an den Flughäfen und gegen Chartergesellschaften die Abflugorte der EU-Abschiebeflüge nach Dublin, Prag und in andere Städte mit weniger Protesterfahrungen verlagert zu haben, wie mehrere von Frontex koordinierte Abschiebungen nach Nigeria zeigen.<sup>37</sup>

Um die Verhinderung von Zurückweisungen am Ankunftsort kümmert sich Frontex ebenfalls: Der bis dahin größte Charterflug mit 71 Afrikanern aus elf EU-Staaten am 14./15.11.2008 von Wien nach Nigeria und Gambia, der von Frontex finanziert und begleitet wurde und 569.535 € kostete, wurde von einem Vorauskommando aus drei österreichischen Beamten und einem Frontex-Mitarbeiter, das

nach Lagos und Banjul reiste, vorbereitet und wohl deshalb an den Ankunftsorten total geheim gehalten, um Proteste zu vermeiden.<sup>38</sup> Gambia hatte erst am 24.9.2008 die Aufnahme von 101 aus Spanien Abgeschobenen verweigert, woraufhin diese wieder zurückgebracht werden mussten.

Ein Bericht des britischen Oberhauses empfiehlt Frontex aufgrund der hohen Kosten und der Kritik an inhumanen Praktiken bei Sammelabschiebungen mehr auf „freiwillige“ Rückkehr als auf „compulsory return“ zu setzen<sup>39</sup> - Wir werden sehen, ob hieraus eine neue Strategie zur Einbindung von Widerstand erwächst.

### Statt eines Resumés:

All diese Beispiele beweisen, wie Frontex inzwischen auch innerhalb der EU-Länder und weit über die EU-Außengrenzen hinaus agiert und auf Widerstand hier und dort mit verändertem organisatorischem und finanziellem Engagement reagiert. Dagegen hilft nur, dass auch antirassistische Gruppen und MigrantInnenorganisationen sich transnational vernetzen und sich nicht in die Strategien von EU und Frontex einbinden lassen.

### Anmerkungen

1 Bericht an das LIBE-Komitee des EU-Parlaments: Frontex activities 2006-2007, S. 11ff und 14f: fünf Meetings zu „Joint Return training“ und vier zu „Joint Flight Return standardized training“, drei Sammelabschiebungen in 2006, neun in 2007, davon allein fünf aus Deutschland.

2 Frontex Programme of Work 2008, S. 19f.

3 COWI, External Evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Final Report, January 2009, S. 8.

4 A.a.O. S. 58: zwei Workshops mit Drittstaaten wurden dazu organisiert und zwei Handbücher dafür produziert.

5 Frontex Programme of Work 2009, S. 9: „two or three joint collective interview sessions of immigrants carried out by MS (member states) thereby facilitating their identification and the acquisition of travel documents“.

6 Siehe z.B. Karl Stagno-Navarra: „Frontex handover of migrants to Italy results in forced repatriation“ (21.6.2009), <http://www.maltatoday.com>.

7 Commission of the European Communities, Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, 13.2.2008, S. 8: „also cover equipment, including equipment leased by FRONTEX, for joint return operations, such as aircraft“.

8 A.a.O. S. 58: „To facilitate Frontex operational flexibility the EC has accepted a broader interpretation of the regulation allowing Frontex to lease airplanes for joint return operations. A tender will be undertaken in 2009.“

9 Pressemeldung der Hamburger Behörde für Inneres vom 19.5.1995, zitiert nach off limits Nr. 20, Dezember 1997.

10 Siehe diverse Berichte dazu auf [www.fluechtlingsrat-hamburg.de](http://www.fluechtlingsrat-hamburg.de) unter Abschiebepolitik.

11 Zeitschrift der Bundespolizei 3/07, S. 13 und <http://no-racism.net/print/2822/>.

12 Zeitschrift der Bundespolizei 4/07, S. 12: Es geht um Ägypten, Elfenbeinküste, Ghana, Gambia, Liberia, Sierra-Leone, Umfang der Finanzierung: 3,3 Mio. €, Projektlaufzeit bis Anfang 2009. Insgesamt ist der European Return Fund ein 676 Mio. €-Programm, das von 2007-2013 läuft.

13 Broschüre „Was ist Frontex?“, Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Tübingen 2008, S. 20: Die erste Phase der Hera-Mission, die am 17.6.2006 begann, bestand z.B. darin, „dass drei ‘Expertengruppen’ mit neun bis elf Beamten aus insgesamt sechs Mitgliedsstaaten (Deutschland, Italien, Frankreich, Portugal, UK, Nieder-

lande) nacheinander die Insel besuchten und den spanischen Behörden bei der Identifikation der bereits angelandeten MigrantInnen behilflich waren, um ihre Rückschiebung zu ermöglichen (6076 wurden tatsächlich abgeschoben, überwiegend nach Marokko, Senegal, Mali, Gambia und Guinea).“.

14 „Les passeurs délaissent les îles Canaries“, Interview mit Juan Antonio Corujo vom (02.06.2009), [www.rfi.fr](http://www.rfi.fr). Laut Aussagen eines Rot-Kreuz-Mitarbeiters gab es im April und Mai 2009 keine Anlandungen von MigrantInnen auf den Kanaren, stattdessen kamen aber seit Jahresbeginn über 1300 in Andalusien an.

15 Aus der Rede des Grünen-Abgeordneten Alima Boumediene-Thiery am 16.12.2008.

16 Siehe Angaben aus einem CICI-Report an das französische Parlament in: Cimade: Les Accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement - Version actualisée au 10.5.2009, [www.cimade.org](http://www.cimade.org).

17 Überprüfte Informationen aus einer polnischen E-Mail-Liste.

18 Abgestimmter Ergebnisvermerk des Bundesministeriums des Inneren zu der 7. Konsultationsrunde vom 10.-13.11.2008 in Halon, Vietnam.

19 Siehe „Rückübernahmeabkommen“ auf [www.migration-asyl.de](http://www.migration-asyl.de)

20 Siehe BMI: Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer (Stand August 2008), [www.eu2007.bmi.bund.de](http://www.eu2007.bmi.bund.de).

21 Zur Analyse solcher Abkommen siehe: Cimade: Les Accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement.

22 Siehe Programma Plurianual des spanischen Innenministeriums, URL: [http://www.mir.es/SES/DGIMS/Programa\\_Solidaridad/Fondo\\_Europeo\\_Retorno/Programa\\_Plurianual/MAP\\_RF\\_ES.pdf](http://www.mir.es/SES/DGIMS/Programa_Solidaridad/Fondo_Europeo_Retorno/Programa_Plurianual/MAP_RF_ES.pdf).

23 Siehe Crossing Borders - transnational newsletter, 2. Ausgabe, Januar 2007, <http://noborder.org>, S. 3.

24 Newsletter Migration und Bevölkerung, [www.migration-info.de/mub\\_artikel.php?ID=030308](http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?ID=030308).

25 Siehe Crossing Borders - transnational newsletter, 5. Ausgabe, Februar 2008, <http://noborder.org>, S. 3.

26 „Interior firma acuerdos con Gambia, Guinea Conakry y Guinea Bissau para control de espacios aéreo“ (28.02.2008), <http://canarias-24horas.com>.

27 House of Lords, FRONTEX: The EU external borders agency, März 2008, S. 45f. und S. 56, <http://www.publications.parliament.uk>.

28 Siehe <http://fluechtlingsrat-hamburg.de/> unter dem Datum 27.6.2009.

29 Siehe Übersicht auf [www.fluechtlingsrat-hamburg.de](http://www.fluechtlingsrat-hamburg.de) unter „Abschiebepolitik“ und den Daten 5.7.2007 und 15.1.2008.

30 Siehe <http://camp08.antira.info/index.html>.

31 „Profit durch Abschiebungen“ (13.03.2007), <http://no-racism.net>.

32 Frontex-Arbeitsprogramm 2008, S. 10f.

33 Vor allem aus dem EU-Fonds Rückführung, der rund 700 Mio. € 2007-2013 für Sammelabschiebungen bereitstellt.

34 Laut Berliner Innensenator Körting am 25.5.2009 im Innenausschuss des Abgeordnetenhauses. Mehr zu dieser Abschiebung unter URL: [http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print\\_neue\\_meldungen.php?sid=437](http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print_neue_meldungen.php?sid=437).

35 Siehe Aussage eines Mitarbeiters der Hamburger Ausländerbehörde im Zeit Magazin Leben: „Wenn ich die Maschine voll bekomme, kostet mich ein Abzuschiebender nur rund 1000 €. Schon ab 20 Personen sinken die Pro-Kopf-Kosten unter den Preis einer Linienabschiebung“, siehe: Anita und Marian Blasberg: Abschiebeflug FHE 6842, in: ZEITmagazin Leben 10.01.2008.

36 The Irish Times, 13.03.2008.

37 Siehe z.B. „Special aircraft takes expelled Africans from Prague“ (01.07.2009), [www.ceskenoviny.cz](http://www.ceskenoviny.cz); und „96 Nigerian Deportees Arrive Lagos“ (02.07.2009), <http://www.thisdayonline.com>.

38 Siehe: „Österreich: Größte Massenabschiebung der EU findet heimlich in Wien statt“ (21.11.2008), [www.afrikanet.info](http://www.afrikanet.info).

39 Siehe Anm. 27, S. 25.

# Von Grauzonen und Legalisierungen der anderen Art

## Frontex im Mittelmeer

*Bernd Kasperek, Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen, München*

Der öffentliche Diskurs über die irreguläre Migration nach Europa ist dominiert von kleinen Booten, in denen Flüchtlinge und MigrantInnen das Meer überqueren, um die Küsten Europas zu erreichen. Dieser Diskurs, diese öffentliche Rede über und Inszenierung einer angeblich unkontrollierbaren „Invasion“ Europas geht bis in die 1990er Jahre zurück, als dieses Bild<sup>1</sup> das erste Mal vor allem in den spanischen Medien aufgegriffen wurde. Bald wurde das mit Menschen völlig überladene Flüchtlingsboot auf hoher See zu dem Bild, welches Migration nach Europa symbolisierte. Damit wurde es ebenso zur zentralen argumentativen Figur in der Auseinandersetzung um die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik und wurde von allen Seiten benutzt, um die jeweiligen Forderungen und Vorstellungen zu legitimieren.

So liegt es für die EU-Kommission auf der Hand, dass es eine moralische Verpflichtung für die EU ist, irreguläre Migration zu unterbinden, auch gerade um das Elend und Sterben auf hoher See zu beenden. Diese Argumentation passt sich nahtlos in den EU-Menschenrechtsinterventionismus ein. Damit ist die Figur des Bootsflüchtlings nicht nur Rechtfertigung für eine Aufrüstung der Grenze und eine Ausweitung der Aktivitäten eines europäisierten Grenzschutzes. Gleichzeitig dreht die EU die alte Forderung „Fluchtursachen bekämpfen, nicht Flüchtlinge“ um und integriert Grenzschutz in die größere Folie einer Politik des „Migration and Development“ (Migration und Entwicklung), die eine breit angelegte, sozialtechnologische Intervention in den Herkunfts- und Transitländern der Migration legitimiert.<sup>2</sup>

Aber auch auf der Seite der KritikerInnen des gegenwärtigen Standes des Flüchtlingsschutzes in der EU spielt die Figur des erschöpften oder gar toten Bootsflüchtlings eine zentrale Rolle, die bedient wird, um die Menschenfeindlichkeit und Amoralität der EU anzuprangern und Verbesserungen einzufordern.<sup>3</sup>

Dabei ist allen beteiligten Akteuren klar, dass diese oftmals bemühte Figur im eigentlichen Migrationsgeschehen zwar keine Ausnahme, aber sicherlich nicht die Regel darstellt. Denn selbstverständlich bedient sich Migration auch immer der modernsten Formen der Mobilität, und selten spielt sie sich in einem total kriminalisierten Raum ab, sondern bewegt sich in den Grauzonen der Staatlichkeit und funktioniert bestehende rechtliche Garantien um. So ist es sowohl Frontex als auch der EU-Kommission bewusst, dass

die Mehrzahl derjenigen, die sich illegalisiert in der EU aufhalten, zuerst legal eingereist sind, aber nach Ablauf des Visums nicht wieder ausgereist sind<sup>4</sup> (die neue Figur des „visa-overstayers“). Ebenso zeigt ein Blick in die aktuellen, von Frontex publizierten Statistiken, dass die Zurückweisungen an den Seegrenzen gerade mal ein Drittel aller Zurückweisungen darstellen.<sup>5</sup> Zwar soll davor gewarnt werden, aus diesen Zahlen zu schnelle Schlüsse zu ziehen, immerhin ist die Praxis der Zurückweisung an den verschiedenen Typen von Grenze höchst verschieden. Dennoch lässt sich allgemein festhalten, dass die Migration über das Meer nur eine Form unter vielen Formen der Migration ausmacht.

Frontex hat diese verschiedenen Formen der Migration auch durchaus im Blick, wird doch genau zu diesem Zweck die Risikoanalyseinheit unterhalten. Dennoch zeichnete sich von Anfang an ab, dass die Seegrenzen eine besondere Stellung bei Frontex einnehmen. Die ersten größeren gemeinsamen Operationen nach der Gründung der Agentur 2004 fanden an den Seegrenzen statt, und es waren Operationen, die schnell in Umfang wie auch Dauer anwuchsen. Während an den Landgrenzen noch in kleinen Pilotprojekten versucht wurde zu ergründen, was europäischer Grenzschutz in gemeinsamer Verantwortung denn überhaupt bedeuten sollte, wurde er auf hoher See schon praktiziert. Diese Sonderstellung der Seegrenzen ist auch im Budget reflektiert, in dem die Ausgaben für Seeoperationen schon immer den größten Einzelposten dargestellt haben.

Dies führte Christoph Marischka 2007 zu der Frage, warum Frontex das Meer so liebt.<sup>6</sup> Die besondere Aufmerksamkeit, die Frontex den Seegrenzen zukommen lässt, erklärte er mit deren besonderem Charakter: Sie stellen keine klare Grenzlinie dar, mit klaren Grenzposten und Schlagbäumen, sondern sind ein weiter, diffuser Raum, eine „verschwommene Grenze der Rechtsstaatlichkeit“ - ein exzellentes Experimentierfeld für eine Agentur, die eine neue Form des „border management“ erfinden, erproben und ultimativ etablieren will.

Auch im Jahr 2009 stellt sich die Frage nach Frontex' Liebe zum Meer immer noch, denn auch wenn Frontex daran geht, die Operationen an Land- und Luftgrenzen wesentlich auszudehnen, so sind die Seeoperationen immer noch die umfangreichste operative Aktivität von Frontex. Konkret danach gefragt, warum es diese besondere Aufmerksamkeit gibt, antwortet ein Frontex-Mitarbeiter<sup>7</sup> aus der Abteilung Seeoperationen, dass die Seegrenzen nun mal am schwierig-

sten zu beherrschen seien, dass sie einen ganz besonderen und größeren Aufwand an Ressourcen und Personal verursachen würden als etwa ein einzelner Grenzposten zu Lande und dass sie daher das Feld seien, in denen die europäische Grenzschutzagentur am meisten ausrichten könne.

Die Frage nach Frontex und dem Meer stellt sich nun auch deswegen im Jahr 2009 immer noch, weil sich in diesem Jahr erweisen könnte, wie richtig beide Antworten waren. Denn 2009 könnte als das Jahr in die Geschichte eingehen, in dem die Migration, die in kleinen Schiffen über das Meer gen Europa ging, zum Erliegen kam, zumindest was den euro-afrikanischen Teil des Atlantiks und des westlichen und zentralen Mittelmeers betrifft. So hätte der Frontex-Mitarbeiter in der Tat Recht gehabt, mit seiner Behauptung, im Meer ließe sich am meisten bewirken. Er ließ sich jedoch weniger über die Mittel aus, die diese Entwicklung beförderten. Diese Frage verweist zurück auf die „verschwommene Grenze der Rechtsstaatlichkeit“.

### Es war einmal vor den Kanarischen Inseln...

Die Geschichte der Frontex Operation Hera ist an anderer Stelle schon oft erzählt worden.<sup>8</sup> Es reicht zusammenfassend zu sagen, dass Spanien und Frontex mit der Operation Hera, der es um die Unterbindung der irregulären Migration von Senegal, Mauretanien und den Kapverde-Inseln auf die Kanarischen Inseln geht, eine neue Praxis der Migrationskontrolle an der nach Westafrika vorverlagerten Seegrenze erfunden haben. Über das Seahorse-Abkommen, das wesentlich mehr Aspekte als nur Migration umfasst, wurde Spanien und damit auch von Spanien geführten Frontex Operationen von den drei Ländern das Recht eingeräumt, in den jeweiligen Hoheitsgewässern gemeinsame Patrouillen durchzuführen. Somit konnte ein in See stechen der

Cayucos und Pateras (die kleinen Boote) unterbunden werden. 2009 wurde diese Form der Kooperation nach Aussagen des Frontexmitarbeiters auf Patrouillen an Land ausgeweitet, was schon das Ablegen der Boote verunmöglichte.

Zwar gab es immer wieder Meldungen, wie es MigrantInnen gelungen sein soll, die Patrouillen der Frontexoperation auszutricksen,<sup>9</sup> dennoch meldete AFP am 1. Juni 2009, dass seit zwei Monaten kein einziges MigrantInnenboot auf den Kanarischen Inseln angekommen sei.<sup>10</sup> Nun ist es müßig zu spekulieren, ob tatsächlich die gemeinsamen Patrouillen der ausschlaggebende Faktor für diesen Rückgang der Ankünfte sind, oder ob es auch mit der weltweiten ökonomischen Krise zu tun hat. Der stellvertretende Frontexdirektor Gil Arias ist jedenfalls der Meinung, dass die Aktivitäten Frontex ausschlaggebend seien<sup>11</sup> und sicherlich spielt auch die Tatsache, dass eine Überfahrt aufgrund der mittlerweile funktionierenden Rückübernahmeabkommen noch weniger Chancen auf einen Aufenthalt in der EU bietet, eine Rolle.<sup>12</sup> Fakt ist jedenfalls, dass sich Frontex im Verbund mit anderen EU-Mitgliedstaaten mittlerweile aktiv darum bemüht, das „Erfolgsrezept“ Vorverlagerung der Grenzkontrolle in Anrainerstaaten in den Mittelmeerraum zu exportieren, wie hier gezeigt werden soll.<sup>13</sup>

### Von Seglern und Frachtern

Bis ins Jahr 2008 unterhielt Frontex eine weitere Seeoperation im Bereich Malta und Lampedusa. Unter dem Namen Nautilus wurde gemeinsam mit Italien und Malta versucht, ähnliche Resultate wie vor der westafrikanischen Küste zu erreichen. Ziel der Operation war die Unterbindung der irregulären Migration, vor allem ausgehend von Libyen. 2006 fing Frontex, parallel zur Operation Hera, mit dem Einsatz von Verhörerexperten an, um mehr über die Migrationsrouten zu lernen und Abschiebungen vorzubereiten. Gleichzeitig wurde mit Hilfe von Seepatrouillen versucht, die Überfahrten zu unterbinden. Nach den ersten Operationen des Jahres 2006 gab sich Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen auch noch sehr optimistisch: „Ich bin sehr zufrieden mit dem erfolgreichen Verlauf der Operation. Es war ein Pilotprojekt und ich bin sehr froh, dass [...] der Zeitplan eingehalten werden konnte. Aus der Sicht der Koordination lief die Operation sehr glatt und sie war ein gutes Beispiel für die Effektivität gemeinsamer Anstrengungen.“<sup>14</sup>

Doch schon 2007 offenbarte sich die Fragilität der Konstruktion einer europäischen Grenzschutzagentur, die die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht einschränken soll und daher auch über keine eigenen Einsatzressourcen verfügt: Am 3. August 2007 erklärte der damalige EU-Innenkommissar Frattini die Operation offiziell für gescheitert. Grund war die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten der EU, die zugesagten Objekte wie etwa Schiffe und Hubschrauber inklusive Personal auch tatsächlich an Frontex auszuleihen. Weiter war die Operation auch nicht effektiv, denn „[w]ie Frontex-Sprecher Michal Parzyszek einräumte, hätten die Menschen-Schleuser während der ersten Nautilus-



Amadou M'Bow bei einer Informationsveranstaltung in Warschau

*Operation bequem andere Fluchtrouten wählen können. Nicht mehr nach Malta, sondern auf die vorgelagerte italienische Insel Lampedusa sei ‚eine große Zahl‘ an Flüchtlingen geschleust worden. ‚Die Schleuser sind schlau, sie waren über die Operation bestens informiert‘ und hätten über ‚Aufklärung‘ verfügt.“<sup>15</sup>*

Auch 2008 war die Operation nicht erfolgreich. Am 21. September 2008 meldete die Times of Malta unter der Überschrift „Frontex chief admits failure“ (Chef von Frontex gibt Fehlschlag zu), dass Exekutivdirektor Ilkka Laitinen die Operation ein weiteres Mal für gescheitert erklärt habe, und Frontex selbst sogar als Teil des Problems und weniger als Teil der Lösung sah: „Das ist der traurigste Teil der Geschichte. Wir haben erhöhte operative Aktivitäten, welche auf die Menschenschmuggler anziehend wirken könnten“. Außerdem mutmaßte er, dass der relative Erfolg der Operation Hera Migration vom Atlantik ins Mittelmeer verdrängt haben könnte: „Menschenschmuggler könnten Malta und Italien als Alternative für die Kanarischen Inseln ausgewählt haben. Auf den Kanaren sind seit 2006 wesentlich weniger illegale MigrantInnen angekommen.“

Es kann also konstatiert werden, dass Frontex vor allem deswegen in der Region Italien, Libyen, Malta gescheitert ist, weil es nicht möglich war, das Ablegen der Flüchtlingsboote zu unterbinden, was einen Eingriff in die Souveränität des libyschen Staates bedeutet würde.

### Kriminelle Praxis in Griechenland

Ein ähnliches Problem für Frontex existiert an der Seegrenze zwischen der Türkei und Griechenland. Die griechische Küstenwache, dem Handelsministerium unterstellt, verfügt nicht über genug Ressourcen, um die fraktale Seegrenze zu überwachen, und es fehlt ihr an einer legalen Möglichkeit, Überfahrten auf die griechischen Inseln zu unterbinden. Erschwerend kommt hinzu, dass es quasi keine internatio-

nenal Gewässer gibt, manche der griechischen Inseln sind nur wenige Kilometer vom türkischen Festland entfernt. Der oben zitierte Frontexmitarbeiter berichtete von der Insel Lesbos, die er im Rahmen der laufenden Frontexoperation Poseidon kürzlich besucht hatte, dass die türkische Küstenwache überhaupt nichts tue, um die Überfahrt von MigrantInnen nach Lesbos bei Nacht zu unterbinden. Es wäre durchaus bekannt, von welchen Punkten aus die MigrantInnen in See stechen würden und wo sie sich vorher aufhielten, aber die türkische Polizei habe kein Interesse, aktiv zu werden. Ebenso wurde die Einladung von Frontex an die türkische Küstenwache, sich doch an Poseidon zu beteiligen, ausgeschlagen.

Die griechische Küstenwache hat ihre ganz eigene Praxis gefunden, um mit diesem „Problem“ umzugehen. Nach Berichten von Menschenrechtsorganisationen werden Flüchtlinge, die in griechischen Hoheitsgewässern aufgegriffen werden (und nur dort kann die griechische Küstenwache operieren), routinemäßig an Bord genommen, geschlagen und gefoltert, aller Habseligkeiten beraubt und im Meer oder auf unbewohnten Inseln ausgesetzt: Grenzschutz durch Abschreckung.<sup>16</sup>

Nun mag diese, offensichtlichst menschenrechtswidrige und illegale Praxis jenseits aller rechtsstaatlichen Regeln manchem als so archaisch erscheinen, dass sie sogar eine europäische Einmischung in Form von Frontex als begrüßenswert erscheinen ließe. Es ist jedoch auffällig, dass sich Frontex weder zu dieser noch zu anderen Menschenrechtsverletzungen konkret geäußert hat. Zwar ist Frontex seit dem Aufkommen der menschenrechtsmotivierten Kritik an der Agentur äußerst bemüht, immer wieder zu betonen, dass die Wahrung der Menschenrechte bei der Planung aller Operationen höchste Priorität habe und dass Frontex Vorwürfen nachginge. Praktische Konsequenzen sind jedoch bisher nicht bekannt geworden.



Patrouillenboot im Hafen von Lampedusa, Foto: Christoph Marischka

## Arbeitsteilung

Diese Konstellation verweist darauf, dass die Bekämpfung der irregulären Migration im Mittelmeer in einer arbeitsteiligen Praxis betrieben wird. Wie am Beispiel der Region Libyen, Malta, Italien noch gezeigt werden wird, bleibt der Export der Operation Hera immer noch das Ziel. Wo dies nicht möglich ist, wird die bestehende Praxis toleriert und am politischen Fundament für die Vorverlagerung der Grenze à la Hera gearbeitet. In beiden Fällen spielen sich die beteiligten Mitgliedstaaten und Frontex gegenseitig die Bälle zu. In den Medien werden „Erfolge“ bei der Verhinderung von Migration gerne einer Frontexoperation und der gelungenen europäischen Zusammenarbeit zugesprochen, die politische Verantwortung, aber auch die Initiative für politische Veränderungen, die eine Ausweitung der Frontexoperationen ermöglichen, verbleibt bei den Mitgliedstaaten.<sup>17</sup>

So hat sich Italien lange um ein Abkommen bemüht, welches gemeinsame italienisch-libysche Patrouillen in libyschen Küstengewässern ermöglichen würde. Schon seit 2002 hatte Italien Verträge zur Migrationskontrolle mit Libyen ausgehandelt, die aber gar nicht oder nur kurzzeitig in Kraft gesetzt wurden. Im Dezember 2007 schloss Italien ein weiteres Abkommen mit Libyen, welches gemeinsame Patrouillen hätte ermöglichen sollen. Libyen knüpfte die Umsetzung dieses Abkommens jedoch an die Unterzeichnung eines weiteren Vertrags, des libysch-italienischen Freundschaftsvertrages, welcher im Sommer 2008 unterzeichnet wurde. In diesem Freundschaftsvertrag erkennt Italien explizit seine Verantwortung für die Verbrechen durch die italienische Kolonisierung Libyens an und entschädigt Libyen mit einer Milliardensumme. Selbstverständlich ist dieser Freundschaftsvertrag eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme, profitieren doch nicht zuletzt vor allem italienische Firmen von den Infrastrukturmaßnahmen in Libyen, die mit der Entschädigungszahlung finanziert werden sollen. Dennoch ist es ein einmaliger Vorgang, dass ein ehemaliger Kolonialstaat sich nicht nur für den Kolonialismus entschuldigt, sondern diese Entschuldigung auch noch materiell macht. Selbstverständlich kann dieser Vertrag nicht allein unter Gesichtspunkten der Migrations- und Grenzpolitik verstanden werden, zählen doch bestimmt auch andere geopolitische Interessen zu den Motivationen hinter dem Vertrag. Dennoch ist die Umsetzung der Patrouillen einer der Punkte, die Italien hartnäckig verfolgte.

Im Dezember 2008 wurde ein Durchführungsprotokoll zwischen Libyen und Italien unterzeichnet und die italienische und maltesische Regierung zeigten sich optimistisch, dass die Patrouillen Ende Januar 2009 einsetzen könnten. Dennoch kam es zu weiteren Verzögerungen, die Patrouillen und die damit verbundenen Zurückweisungen von Schiffen setzten erst Mitte Mai 2009 ein.

In den Wochen vor dem Einsetzen der Patrouillen kam es zu einem heftigen, teilweise öffentlich ausgetragenen Streit zwischen Malta und Italien über die Fortführung der gemeinsamen Grenzschutzaktivitäten im Mittelmeer. Ins-

besondere beschuldigte Italien Malta, 2008 rund 40.000 Flüchtlinge nach Italien umgeleitet zu haben.<sup>18</sup> Hintergrund des Streites war ein Zusatzprotokoll zur Seerechtskonvention von 2004, welches sich mit der Bestimmung des nächsten „sicheren Hafens“ für auf See gerettete Schiffbrüchige, also auch Flüchtlinge, befasst. Da Malta das Protokoll nicht unterzeichnet hat, aber über eine sehr große Seerettungszone verfügt, wurden viele der von den maltesischen Streitkräften aufgegriffenen Flüchtlinge nach Italien gebracht, in maltesischem Verständnis der nächste sichere Hafen. Öffentlich wurde dieser Streit im Fall des türkischen Frachters „Pinar E“, der nach der Aufnahme von Flüchtlingen tagelang zwischen Malta und Italien hin- und hergeschickt wurde, bis sich Italien endlich zur Aufnahme der Schiffbrüchigen entschloss.<sup>19</sup>

Vor allem vor dem Hintergrund dieses Streites war nach Aussagen besagten Frontexmitarbeiters auch 2009 keine gemeinsame Operation mehr möglich. Frontex führt 2009 zwar weiterhin eine Operation Nautilus durch, nun beschränkt sich diese jedoch auf Malta als Gastland, während mit Italien die Operation Hermes durchgeführt wird, die sich vor allem auf den Bereich Sardinien konzentriert.

Bezüglich des Migrationsgeschehens von Libyen kommand, hat Italien offensichtlich die nationale Lösung favorisiert und diese am 6. Mai 2009 mit einem Paukenschlag in die Praxis gesetzt. Ein Schiff mit 227 Flüchtlingen wurde von der italienischen Küstenwache angehalten und postwendend nach Libyen zurück eskortiert. Der italienische Innenminister Maroni bezeichnete diese neue Politik als einen „Wendepunkt im Kampf gegen die illegale Migration“ und bestätigte, dass diese neuen Handlungsmöglichkeiten Italiens auf den Vertrag mit Libyen zurückgingen. Da diese Praxis insbesondere gegen die Genfer Flüchtlingskonvention verstößt, die eine Prüfung von Asylanträgen vorschreibt, war der öffentliche Aufschrei groß, sogar das UNHCR intervenierte öffentlich und es gab auch kritische Stimmen aus der EU-Kommission. Dennoch hält Italien seither an der neuen Praxis fest und markierte den offiziellen Start der Kooperation mit Libyen mit der Übergabe von drei Patrouillenbooten an die libyschen Behörden.<sup>20</sup>

Die Haltung von Frontex zu diesem völkerrechtswidrigen Vorgehen verweist wiederum auf die These des arbeitsteiligen Vorgehens. Denn trotz der vorgeblichen Wertschätzung der Menschenrechte und internationaler Konventionen bei Frontex fand sich keine kritische Äußerung von Seiten der Agentur. Es gab lediglich den so oft geäußerten Hinweis auf die koordinierende Stellung der Agentur, die die Souveränität Italiens zu respektieren habe sowie die Mitteilung, dass Frontex im Rahmen der Operation Nautilus keine Rückführung von Flüchtlingen nach Libyen auf hoher See vornehmen werde, basiere dies doch auf einem bilateralen Abkommen zweier Staaten, welches Frontex nicht einbeziehe.<sup>21</sup> Auch der Frontexmitarbeiter gab vor, nichts Konkretes über den Stand der italienisch-libyschen Kooperation zu wissen, merkte aber an, dass seit Mitte Mai wesentlich weniger Flüchtlinge auf Malta angekommen seien. Frontex

profitiert also stillschweigend von dem italienischen Rechtsbruch und überlässt es Italien, diesen weiter durchzusetzen. Dies wurde noch einmal besonders klar, als ein deutscher Hubschrauber der Bundespolizei, der sich im Rahmen von Nautilus im Einsatz befand, ein Flüchtlingsschiff aufspürte und dies der italienischen Küstenwache über die Frontexzentrale in Malta meldete, wissend, dass der Aufgriff die sofortige Abschiebung nach Libyen nach sich ziehen könnte, was auch prompt geschah. Nun sind keine konkreten Stellungnahmen von Frontex zu dem Vorfall bekannt, sicherlich würde Frontex aber wieder darauf verweisen, dass es die Handlung eines Nationalstaates (in diesem Fall Deutschlands) sei, über die Frontex keine Kontrolle habe. Die Verteidigungslinie des deutschen Innenministeriums verweist auf eine ähnliche Argumentation.<sup>22</sup> So geht die politische Verantwortlichkeit in einem Pingpongspiel verloren, eine Entwicklung, die Frontex sicherlich sehr gelegen kommt. Der Vorfall wurde nicht weiter thematisiert.

Leider bedeutet dies, dass der Export des Konzepts Hera in den zentralen Mittelmeerraum damit fast abgeschlossen ist. Zwar ist davon auszugehen, dass die aktuelle konkrete Praxis Italiens in einigen Jahren beispielsweise vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof für rechtswidrig erklärt werden wird (so es denn überhaupt zu einer Klage kommt). Bis dahin dürfte das Vorgehen Italiens jedoch ex post legalisiert worden sein, arbeitet Libyen doch derzeit aktiv an der Etablierung eines eigenen Asylsystems inklusive Kooperation mit dem UNHCR, welches der bestehenden juristischen Kritik wichtige Argumente entziehen wird. Mittlerweile

sind auch die IOM (International Organization for Migration) und der italienische Flüchtlingsrat CIR in Libyen vertreten. Die Aktivitäten von NGOs und IGOs im Vorfeld folgen dabei einem bekannten Muster der EU-Politik. Auch beispielsweise in Marokko und der Ukraine waren es die IOM sowie im Flüchtlingsbereich tätige NGOs, die mit Unterstützung der EU die Grundlage für ein Asylsystem legten, Voraussetzung für die Einbeziehung dieser Staaten in das europäische Migrationsregime.<sup>23</sup> Mit der Etablierung eines minimalen Flüchtlingsschutzes wäre der Export der Operation Hera endgültig abgeschlossen und auch Frontex, welche die Etablierung eines Asylsystems sicherlich laut begrüßen würde, könnte sich der italienischen Praxis anschließen.

Ein ähnlicher Prozess ist auch an der türkisch-griechischen Grenze zu beobachten. Auch dort werden erhebliche Bemühungen unternommen, um die Türkei zur Kooperation in Grenzschutzfragen zu bewegen und damit die bestehende Praxis der illegalen Rückschiebungen zu legalisieren. Am 7. Juli 2009 beschrieb der stellvertretende Außenminister Griechenlands in der griechischen Zeitung Kathimerini, wie er sich das weitere Vorgehen vorstelle.<sup>24</sup> Der „Sechspunkte Plan zu illegaler Migration in der Ägäis“ sieht unter anderem vor, dass ein Rückführungsvertrag mit der Türkei ausgeweitet und umgesetzt werden soll, notfalls auch mit der Drohung, die Beitrittsverhandlungen zwischen der Türkei und der EU zu blockieren. Weiter soll ein türkischer Hafen zum zentralen Aufnahmehafen für rückgeschobene Flüchtlinge ausgebaut werden. Die weitere Forderung nach der Intensivierung von Frontexoperationen kommt in diesem Kontext nicht überraschend. Zwar ist dieser Prozess noch nicht so weit, dass er schon Konsequenzen für die Migration bedeutet. Das Muster ist jedoch klar: Die Vorverlagerung der Grenze und die Einbeziehung der Herkunfts- und Transitstaaten in die Migrationsregulierung folgen dem Beispiel Spaniens und Italiens. So lange dieses Ziel noch nicht umgesetzt ist, toleriert die EU und insbesondere Frontex die bestehende Praxis der lebensgefährlichen Jagd und Rückschiebung von Flüchtlingen, die sich allnächtlich in der Ägäis abspielt.

#### Fazit

Sollte diese Entwicklung nicht noch aufgrund von migrantischem, aktivistischem oder zivilgesellschaftlichen Widerstand gestoppt werden, wäre ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen und die Vorverlagerung der Grenzen der EU könnte weiter vorangetrieben werden. Auch wenn Frontex sich bemüht, sich lediglich als kleinen Koor-



*SIVE-Überwachungseinrichtung auf den Kanaren, Foto: Christoph Marischka*



dinator verschiedener Operationen darzustellen, so kann dennoch die zentrale Rolle der Agentur in dieser Politik nicht genug betont werden. Die Politik der Vorverlagerung mag auf höherer EU-Ebene besprochen und beschlossen worden sein, aber die Ausgestaltung dieser Politik sowie die Erfindung und Erprobung der dazugehörigen Praxis findet zentral in den von Frontex organisierten Operationen statt. Der Weitergabe dieser Praxis sowie ihre Anpassung an regionale Verhältnisse wäre ohne eine europäische Agentur wie Frontex nicht möglich oder würde wesentlich schwerfälliger vonstatten gehen. Aus dieser Erkenntnis muss sich auch eine Kritik an der Existenz der Agentur ergeben. Frontex ist nicht das Bodenpersonal des europäischen Grenzschutzes, wie es oft vermutet wird, sondern ist eine Ebene weiter oben aktiv, dort, wo neue Politiken und Praxen erfunden werden. Frontex trägt Anzug, nicht Uniform. Eine Kritik an den konkreten Praktiken des Grenzschutzes wird an Frontex abprallen. Vielmehr muss sich aus der Art und Weise, wie eine europäische Grenzschutzpraxis synthetisiert und weitergegeben wird, eine Kritik an der stattfindenden Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik ergeben, die Frontex entgegen aller Beteuerungen der Agentur, unpolitisch zu sein, mit einschließen wird.

Dabei muss die Kritik vor allem zwei Elemente beinhalten. Zum einen geht es um Transparenz und klar benennbare Verantwortlichkeiten in dem Prozess der Europäisierung. Es kann nicht weiter angehen, dass politische Verantwortung für das Geschehen auf hoher See zwischen den verschiedenen Ebenen und Institutionen der Mitgliedstaaten und der EU solange hin- und hergeschoben werden, bis sie ungehört verhallen. Zum anderen hat die Betrachtung der Operationen im Mittelmeer gezeigt, dass die politische Vorgehensweise, die von Frontex wesentlich unterstützt wird, immer in der nachträglichen Legalisierung einer bestehenden oder neu ausprobierten Praxis des Grenzschutzes besteht, der wie etwa im Falle Italiens und Griechenlands klar nachgewiesen werden kann, dass sie rechtswidrig und menschenverachtend ist. Oftmals operiert Frontex in den Grauzonen von nationalem, EU- und internationalem Recht und dehnt dieses im Zusammenspiel mit anderen Akteuren des Grenzschutzes. Hier offenbart sich ein „Erst Handeln, dann Nachdenken“, welches nicht hinzunehmen ist. Insbesondere ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die EU eine solche Strategie unbewusst verfolgen würde. Die Konsequenz im Mittelmeer ist eine Grenzpolitik, die ausschließlich die Unterbindung von unerwünschter Migration verfolgt und die starke Elemente einer reinen Symbolpolitik in sich trägt: Es geht mehr um die Signalisierung von Aktivität als um eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Migration in all ihren Formen. Die Rechte und oftmals auch die Leben der MigrantInnen bleiben dabei auf der Strecke.

## Anmerkungen

- 1 Zum Blickregime auf Migration vgl. die Beiträge von Marion von Osten und Brigitta Kuster, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.). *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas.* transcript 2007.
- 2 Vgl. Ibrahim, Aida und Tsianos, Vassilis (2009): Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt. In: Dossier Border Politics – Migration in the Mediterranean. Heinrich-Böll-Stiftung. [http://migration-boell.de/web/migration/46\\_2194.asp](http://migration-boell.de/web/migration/46_2194.asp).
- 3 Vgl. etwa die Pro Asyl Kampagne „Stoppt das Sterben“. <http://www.proasyl.de/de/themen/stoppt-das-sterben>.
- 4 Vgl. EU-Kommission COM (2008) 69: Preparing the next steps in border management in the European Union.
- 5 Frontex: Annual Report 2008.
- 6 Marischka, Christoph (2008): FRONTEX - Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten. In: Was ist Frontex? - Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse Nr. 4.
- 7 Informelles Gespräch im Rahmen von Forschungstätigkeiten auf einer Konferenz zu europäischen Grenzpolitiken.
- 8 Sergio Carrera (2007): The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands.
- 9 Vgl. <http://frontex.antira.info/2009/01/20/neulich-vor-der-kueste-afrikas/> und <http://frontex.antira.info/2009/04/12/katz-und-maus-reloaded/>.
- 10 AFP: Dos meses sin llegadas de inmigrantes clandestinos a Canarias. 1.7.2009.
- 11 El País, 17.5.2009: 46 días sin pateras en Canarias. [http://www.elpais.com/articulo/espana/46/dias/pateras/Canarias/elpepiesp/20090517elpepinac\\_15/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/46/dias/pateras/Canarias/elpepiesp/20090517elpepinac_15/Tes).
- 12 Vgl. Beitrag von Conni Gunßer in dieser Broschüre.
- 13 Zur Vorverlagerung der EU-Außengrenze vgl. Kasperek, Bernd (2008): Frontex und die europäische Außengrenze. In: Was ist Frontex
- 14 Frontex: Examples of accomplished Operations. Central Mediterranean – ‚Nautilus‘ and ‚Migration Flow Malta‘ [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art6.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art6.html) Eigene Übersetzung.
- 15 Westfalenpost, 3.8.2008, online nicht mehr zugänglich.
- 16 Pro Asyl, Griechische Rechtsanwälte-Vereinigung, 29.10.2007: The truth is bitter but must be told. Über die Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und die Praktiken der griechischen Küstenwache.
- 17 Zum genaueren Funktionieren dieser Politik und der Selbstinszenierung von Frontex als neutralem, apolitischem Technikdienstleister vgl. Kasperek, Bernd (2009): Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen. In: Dossier Border Politics – Migration in the Mediterranean. Heinrich-Böll-Stiftung, [http://migration-boell.de/web/migration/46\\_2195.asp](http://migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp).
- 18 Malta Independent, 26.5.2009: Maroni drops his anti-Malta mask, <http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=86964>.
- 19 Times of Malta, 17.4.2009: Malta, Italy in new migrants standoff, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20090417/local/maroni-slams-malta-on-illegal-immigration-and-asks-eu-to-intervene>.
- 20 AP: 7.5.2009: Italy ships 200 rescued migrants back to Libya.
- 21 Times of Malta, 15.5.2009: Frontex mission will not send migrants back to Libya“, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20090515/local/frontex-mission-will-not-send-migrants-back-to-libya>.
- 22 taz, 1.7.2009: Grenzregime im Mittelmeer: Deutschland hilft bei Abschottung, <http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/deutschland-hilft-bei-abschottung/>.
- 23 Vgl. Speer, Marc (2009): Die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland. Publikation in Vorbereitung. Ratfisch, Philipp/Scheel, Stefan (2009): Versicherheitlichung durch Flüchtlingsschutz? Die Rolle des UNHCR im Kontext der Externalisierung des EU-Migrationsregimes. Publikation in Vorbereitung.
- 24 Kathimerini, 7.7.2009: Six-point plan on illegal migration in the Aegean.

# Go East!

## „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und Frontex in der Ukraine

Hagen Kopp, *kein mensch ist illegal/Hanau*

Dass 2005 das Frontex-Hauptquartier in Warschau eröffnet wurde, kann durchaus als Wink mit dem Grenzzaunpfahl verstanden werden. Die „illegale Einwanderung“ aus und über den Osten wurde und wird in der EU als die zentrale Herausforderung der Migrationskontrolle angesehen.

### Die Ostroute und IOM

Spätestens seit Beginn der 90er Jahre geriet die Ukraine nicht nur als Auswanderungsland sondern auch als wesentliche Durchgangsstation der „östlichen Schlepperroute“ in den Blick der so genannten Risikoanalysten. Das Land war kein EU-Kandidat und deswegen im Unterschied zu seinen westlichen Nachbarstaaten Polen, Slowakei, Ungarn und Rumänien auch nicht zur Einführung der sog. Schengen-Standards verpflichtet. Vor diesem Hintergrund übernahm zunächst die IOM<sup>1</sup> die Führungsrolle für die Vorverlagerung des EU-Migrationsregimes in das wichtigste Transitmigrationsland des Ostens. Bereits 1998 trifft ein IOM-Expertenteam mit hochrangigen ukrainischen Regierungsbeamten in Kiew zusammen, um ein „Migrations-Management-Programm“ in Angriff zu nehmen. Es richtete sich auf mehreren Ebenen gegen die Transmigration: Erfassung und Dokumentation der Flüchtlinge und MigrantInnen, Einrichtung eines ersten Abschiebelagers in Pawschino,<sup>2</sup> Ausbildungskurse für die ukrainischen Borderguards an der US-mexikanischen Grenze, und Ausrüstung eines Pilotprojektes in Kharkiv (an der russischen Grenze) mit Funk- und Infrarottechnik. „Im Laufe ihrer Arbeit sahen sich die IOM-Spezialisten mit einem für sie überraschenden Problem konfrontiert: Sie mussten feststellen, dass über 70 % der TransmigrantInnen legal in die Ukraine einreisen. Demzufolge wurde der Regierung Nachhilfe bei neuen Gesetzes- und Visaregelungen gegeben. Immigration in die Ukraine wurde somit unter Anleitung der IOM zuerst kriminalisiert, um sie danach mit allen – wiederum von der IOM zur Verfügung gestellten – Mitteln zu bekämpfen.“<sup>3</sup>

### European Neighbourhood Policy (ENP)

Die IOM ist bis heute in der Ukraine aktiv, 2008 insbesondere bei der Einrichtung des Abschiebegefängnisses in Zhuravychi/ Volyn, einem nach EU-Standards und mit EU-Mitteln errichteten nagelneuen Knast. Doch die Federführung in der Zurichtung zum „perfekten Pufferstaat“ haben mittlerweile EU-Behörden und Institutionen

übernommen. Der genannte Knast ist Teil eines umfassenden Asyl- und Migrationsprogrammes, das seit 2004 im Rahmen der sog. „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) installiert wird. „Das Ziel der ENP besteht darin, die Entstehung neuer Trennlinien zwischen der erweiterten EU und unseren Nachbarn zu verhindern und stattdessen Wohlstand, Stabilität und Sicherheit aller Beteiligten zu stärken“, formuliert die Europäische Kommission euphemistisch. Denn tatsächlich „wird für jeden EU-Anrainerstaat ein individueller Plan entworfen, der immer auch migrationsspezifische Regelungen impliziert. Eine konkrete Beitrittsperspektive wird nicht offeriert, aber als Belohnung winken kooperativen Staaten Visa- und Handelserleichterungen sowie spezielle Förderprogramme, wofür die EU einerseits eine effiziente Grenzsicherung und andererseits funktionierende Rückübernahmeabkommen einfordert. Für die Ukraine sieht das ENP-Programm von 2007 bis 2010 ein Gesamtfördervolumen von 494 Million Euro vor, wovon 30 Millionen Euro im Rahmen der „*Readmission-related Assistance*“ zur Etablierung von fünf weiteren Internierungslagern für MigrantInnen bereitgestellt werden.<sup>4</sup> Und im so genannten *GDISC Ukraine Projekt*<sup>5</sup> übernehmen verschiedene EU-Staaten funktional differenzierte „Patenchaften“: So soll Ungarn die Ukraine dabei unterstützen, acht „Screening Centres“ zu etablieren, deren Funktion die Selektion zwischen „Schutzbedürftigen“ und „illegalen MigrantInnen“ ist, wobei diese nicht erst an den europäischen Außengrenzen erfolgen, sondern vielmehr an die Ostgrenzen zu Russland verlagert werden soll. Hier sollen einerseits „initial interviews“ (Erstbefragungen) durchgeführt werden, andererseits Internierungsmöglichkeiten für bis zu zehn Tage geschaffen werden. Weitere Bereiche des *GDISC-Projektes* sind: Unterstützung bei der Durchführung von Asylverfahren durch polnische Behörden, Informationen über die Herkunftsstaaten durch die Slowakei, Weitergabe von „best-practice“-Erfahrungen bei der Rückführung aus Großbritannien, Ausbau des Visaregimes durch die Niederlande sowie die langfristige Internierung „illegaler MigrantInnen“ durch tschechische Verbindungsbeamte.

### Frontex Five Borders

Diese europaweite „Arbeitsteilung“ wird schließlich durch die ergänzenden Aktivitäten der EU-Grenzschutzagentur komplettiert. Als Startschuss ins Frontexzeitalter dürfte für die Ukraine der 11. Juni 2007 ins Geschichts-

buch geschrieben werden. Noch unter deutscher EU-Präsidentschaft wurde an diesem Tag in Luxemburg ein erstes Abkommen zwischen Frontex und der Ukraine ausgehandelt. Schäuble führte den Vorsitz bei den Verhandlungen, dabei waren Franco Frattini<sup>6</sup> und von ukrainischer Seite der Innen- sowie der Justizminister. „Um illegale Migration und organisiertes Verbrechen benötigt es unbedingt einer gemeinsamen Reaktion“ wird Schäuble auf diesem Treffen zitiert, und die Verabredungen im Hinblick auf die „Stärkung der Grenzsicherheit durch Intensivierung der Grenzkontrollen sowie Informationsaustausch“ waren offensichtlich die Grundlage für eine erste Frontexoperation, die unmittelbar darauf unter dem Namen „Five Borders“ begann und erstmals ukrainische Grenzbeamte einbezog. Das von Juli bis Dezember 2007 laufende Pilotprojekt<sup>7</sup> unterteilte sich in vier Unterprojekte, die als Ursus I bis IV jeweils die Zusammenarbeit der Grenzschutzeinheiten an der slowakischen, der polnischen, der rumänischen sowie der ungarischen Grenze zur Ukraine verbessern sollten. Mit insgesamt 350.000 Euro war das Budget der Einsätze noch relativ knapp gehalten, auch die „Ausbeute“ - mit ca. 100 aufgegriffenen „Illegalen“ im Grenzbereich und 250 Einreiseverweigerungen - erscheint eher symbolisch. Doch ging es Frontex offensichtlich weniger um Effizienz als um das erstmalige Einbinden ukrainischer Grenzbehörden in die Kontrolle der östlichen EU-Außengrenze. Und die slowakisch-ukrainische Grenze steht auch im Fokus der Frontex-Operationen mit dem Titel „Jupiter“ 2009, denn dort sei „der Druck der illegalen Migration anhaltend hoch“.

### Rückübernahmeabkommen und Refoulement

Abschließend sei kurz das vielleicht wichtigste Vertragswerk kommentiert, das in den kommenden Jahren die Ukraine im wahrsten Sinne des Wortes zum Brennpunkt machen dürfte. Was in den ENP-Prozessen wie auch beim Luxemburger Frontex-Treffen bereits eingefädelt wurde, trat nämlich zum Januar 2008 in einem ersten Schritt in Kraft: das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Ukraine. Zunächst geht es dabei um die „Rücknahme“ ukrainischer Staatsangehöriger, die in EU-Staaten aufgegriffen und schneller abgeschoben werden sollen. In zweiter und entscheidender Linie soll es aber ab Januar 2010 auch um Drittstaatsangehörige gehen, also Flüchtlinge und MigrantInnen, die durch die Ukraine in die EU weitergereist sind. Nicht nur, dass die Ukraine mit zusätzlichen tausenden von Rückschiebungen (infra-)strukturell völlig überfordert wäre, vielmehr weisen die genannten Bemühungen im Rahmen des ENP-Programmes und insbesondere das Rückübernahmeabkommen auf die strategische Absicht der EU hin, die Ukraine so bald als möglich zum sicheren Drittstaat erklären zu wollen. Denn trotz neuer Abkommen sind die EU-Grenzer eigentlich verpflichtet, zwischen „illegalen MigrantInnen“ und asylsuchenden Flüchtlingen zu unterscheiden. Solange die Ukraine kein sicherer Drittstaat ist, dürfen theoretisch Letztere nicht zurückgeschickt werden. Doch bereits 2006 hatte das UNHCR von unrechtmäßigen Rückschie-

bungen tschetschenischer Flüchtlinge aus der Slowakei in die Ukraine berichtet. Und Bordermonitoring-Initiativen in Ungarn und in der Westukraine haben im Frühsommer 2009 erneut recherchiert, dass somalischen wie auch afghanischen Flüchtlingen von ungarischen Grenzpolizisten regelmäßig der Zugang zum Asylverfahren verwehrt wird. Im ungarischen Grenzland aufgegriffen werden die Betroffenen den ukrainischen Grenzern übergeben, die sie bis zu sechs Monate im elenden und völlig überfüllten Abschiebelager Chop internieren.<sup>8</sup> Wie in der Mittelmeerregion von griechischen und italienischen Borderguards praktiziert (und dort von Frontex zumindest gedeckt, wenn nicht unterstützt!) wird das Verbot der Zurückweisung (Non-Refoulement) also auch an der östlichen Außengrenze systematisch gebrochen, die Genfer Flüchtlingskonvention ist auch an diesem Hot-Spot quasi außer Kraft gesetzt. Die allseitigen Bemühungen der EU, die Ukraine mit allen Mitteln zum sicheren Drittstaat zu erklären, erscheinen insofern als Versuch, die anhaltende illegale Praxis der Rückschiebungen zumindest für die Zukunft zu legalisieren.

### Anmerkungen

1 IOM: International Organization for Migration, Vorreiter in Sachen globalen Migrationsmanagement, siehe <http://www.noborder.org/iom/index.php>.

2 Das Internierungslager in Pawschino in Transkarpatien wurde Ende der 90er Jahre von der IOM eingerichtet und betrieben, ein militarisiertes Hungerlager, das zunehmend in die Kritik geriet und im Dezember 2008 - auch aufgrund von internationaler Öffentlichkeit und Protestaktionen - geschlossen wurde, siehe <http://pawschino.antira.info/>.

3 Zitiert nach der Broschüre „Stop IOM. Globale Bewegung gegen Migrationskontrolle“, S. 22, herausgegeben vom Antirassismus-Büro Bremen 2004.

4 Zitiert nach: Speer, Marc (2009): „Die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland“. Publikation in Vorbereitung.

5 General Directors' Immigration Services Conference. Die GDISC wurde 2004 als EU-Netzwerk für Anpassungsprogramme in Rotterdam gegründet. „Capacity Building and Technical Support to Ukrainian authorities to Effectively Respond to Irregular Transit-Migration (ERIT) – A comprehensive and complementary approach to migration management support in Ukraine“ lautet der volle Titel, der zudem unter Federführung der Wiener ICMPD umgesetzt wird. Offensichtlich woll(t)en nahezu alle wichtigen Migrationsmanagement-Agenturen in der Ukraine mitmischen.

6 Frattini war damals noch EU-Kommissar für Justiz und Inneres und war mit Schäuble zusammen Initiator der so genannten Future-Group, bevor er dann 2008 unter Berlusconi als Außenminister wieder in die italienische - immer offener rassistische - Nationalpolitik einstieg.

7 „Pilotprojekte werden durchgeführt, um neue Methoden und Elemente im Grenzschutz zu entwickeln ...“ - siehe Beitrag von Stefan Geissler zu den Frontex-Operationen.

8 Chop ist eine ukrainische Grenzstadt zu Ungarn. Die unhaltbaren Zustände im dortigen Abschiebeknast wurden bereits 2007 detaillierter beschrieben, siehe: <http://pawschino.antira.info/>.

# RABITs: EU-Polizei für den chronischen Ausnahmezustand?

*Christoph Marischka*

## Eine neue Staatsgewalt?

Frontex ist keine EU-Polizeieinheit, Frontex ist auch keine europäische Küstenwache. Frontex koordiniert aber mittlerweile die Küstenwachen der südlichen EU-Staaten und ist eine Agentur, die sich mit der Frage beschäftigt, wie man dem Ziel, europäische Sicherheitskräfte mit polizeilichen Befugnissen zu schaffen, näher kommen kann. Obwohl die europäische Integration in vielen Bereichen mit großer Geschwindigkeit voranschreitet, scheint dieses Ziel aber noch in weiter Ferne zu liegen. Eigene Polizeikräfte der EU setzen voraus, dass die EU selbst zu einer Art Staat wird. Um sie zu kontrollieren, sind ein europäisches Ordnungsrecht und eine Strafprozessordnung notwendig, die über den nationalen Rechtsordnungen stehen und um sie zu legitimieren, ein Staatsvolk, das sich stärker mit der EU, als mit deren Mitgliedstaaten identifiziert. Denn der Rechtsstaat setzt zumindest als theoretische Annahme voraus, dass sich die Bürger der Staatsgewalt unterwerfen, sie als höchste Gewalt anerkennen. Alles andere ist Tyrannei und Bürgerkrieg. Eine Einführung solcher Polizeikräfte ohne die notwendige Kontrolle und Legitimation käme einer Okkupation gleich. Doch das ist nicht der Hauptgrund, warum viele Mitgliedstaaten Widerstand gegen diese leisten. Diese Staaten selbst würden damit immens an Bedeutung verlieren, wenn sie die Kompetenz abgeben würden, zu entscheiden, wer wann wie rechtmäßige Gewalt anwenden darf. Dass es gerade eine „autonome Agentur europäischen Rechts“ wie Frontex sein soll, die bestimmt, wer Waffen tragen darf und wann diese eingesetzt werden dürfen, mag auch die ganz praktischen Befürchtungen erhöhen, den Überblick zu verlieren, wer da im eigenen Land mit welchen Befugnissen welche Staatsgewalt ausübt.

Die Verordnung des Rates (Nr. 863/2007), mit der die „Schnellen Eingreifkräfte für den Grenzschutz“ (Rapid Border Intervention Teams, RABITs) rechtlich begründet wurden, kann als Schritt hin zu einer solchen Okkupation begriffen werden. Wie der oberste Justiziar von Frontex, Sakari Vuorenola, gegenüber dem britischen Oberhaus angab, würde diese Verordnung „direkt wirken“ und nationales Gesetz „binden und ersetzen“. „Diese Verordnung legt fest, dass Mitglieder der RABITs sowie Gastbeamte in den normalen gemeinsamen Operationen auf der Basis dieses Teils des Gemeinschaftsrechts exekutive Befugnisse haben, alle exekutiven Befugnisse, die nötig sind, um den so genannten Schengen-Grenzkodex zu erfüllen ... Das ist eine wichtige Entwicklung im Gemeinschaftsrecht, dass wir zum

ersten Mal eine Verordnung haben, die festlegt, dass ausländische Beamte gewisse Befugnisse in einem anderen Land haben.“ Diese Befugnisse umfassen das Recht, Menschen anzuhalten, zu kontrollieren, sie unter Umständen zu verhören und Zwang auszuüben, Waffen zu tragen und diese unter bestimmten Umständen einzusetzen, denn: „Waffen spielen leider eine Rolle beim Grenzschutz.“<sup>1</sup> Zuvor hatten die Beamten diese Befugnisse offiziell nicht gehabt, d.h., die Betroffenen hätten sich einer Kontrolle oder Identitätsfeststellung durch Grenzpolizisten aus Drittstaaten verweigern können, bis Beamte des Einsatzlandes auf der Grundlage des nationalen Rechts entsprechende Forderungen an sie richten - sofern sie über die Rechtslage informiert gewesen wären.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht setzt sich zusammen aus den Verträgen zu den Europäischen Gemeinschaften und der EU (Primärrecht) sowie den von der EU ergangenen Rechtsakten, wie eben Verordnungen (Sekundärrecht). Die Verordnung über die Einrichtung der RABITs und die erweiterten Befugnisse der Beamten bei gemeinsamen Operationen wurde per „Mitentscheidungsverfahren“ verabschiedet. Sie basiert auf einem Vorschlag der Kommission, der vom Rat der Innen- und Justizminister überarbeitet und anschließend dem zuständigen Ausschuss des europäischen Parlaments vorgelegt wurde. Dieser verfasste daraufhin einen Bericht mit Änderungsvorschlägen, der mit 42 zu 4 Stimmen angenommen wurde. Durch Zustimmung des Rates zu einem Text, der diese Änderungen teilweise berücksichtigte und dessen Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union wurde diese Verordnung rechtskräftig Teil des Gemeinschaftsrechtes mit „Durchgriffswirkung“. Mit diesem alltäglichen Akt europäischer Verwaltung wurde sozusagen eine neue Staatsgewalt geboren.

## Nationale Renitenz

Bereits der Vorschlag der Kommission<sup>2</sup> machte in seiner Begründung für das Gesetzesvorhaben keinen Hehl aus der Absicht, „dass einheitlich geregelt

werden muss, welche Aufgaben Grenzschutzbeamte eines Mitgliedstaats bei einer

gemeinsamen Aktion im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats wahrnehmen dürfen“. Eingebettet wurde diese Absicht aber in eine Rhetorik des Ausnahmezustands: Bei „außergewöhnlichen Problemen im Zusammenhang mit der Kontrolle ihrer Außengrenzen“, einem „Massenzustrom illegaler Einwanderer“, sollten die Mitgliedstaaten

„zeitlich befristet“ auf „Krisenreaktionsteams“ bzw. „Sofort-einsatzteams“ zurückgreifen können. Die Subsidiarität sei gewährleistet, da nur eine EU-Verordnung, nicht jedoch einzelstaatliche Gesetze „ein ausreichendes Harmonisierungsniveau“ sicherstellen könnten. Diese Rhetorik wurde in den weiteren Schritten der Gesetzgebung angereichert, es bedurfte jedoch der Intervention des Parlaments, damit sie auch Eingang in den Gesetztext fand, indem das Parlament vorschlug, in diesem festzuhalten, dass „[d]ie Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke, die für einen begrenzten Zeitraum Unterstützung leisten sollen, [...] in Ausnahme- und Notsituationen erfolgen [sollte]“.<sup>3</sup> Dieser Vorschlag wurde übernommen. Der Vorschlag, den Mitgliedstaaten einzuräumen, die Befugnisse der Gastbeamten einzuschränken, wurde insofern abgewandelt, als diese in der gültigen Fassung nur Einschränkungen festlegen dürfen, die ebenso für ihre eigenen Grenzbeamten gelten.

Die Mitgliedstaaten - abgesehen von Deutschland, das bei der polizeilichen Zusammenarbeit und Integration führend und fordernd ist - geben sich von den praktischen Auswirkungen der RABIT-Verordnung wenig begeistert und zeigen sich ein wenig renitent. Spürbar ist schon die skeptische Distanzierung in einem Bericht des britischen Oberhauses, wonach die neuen Befugnisse nur „nach Ansicht“ des Frontex-Justizars Vuorensola nun unmittelbar „auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts ausgeübt“ werden könnten. Die Briten, die der Einführung einer EU-Polizei ohnehin skeptisch gegenüberstehen, stellen in ihrem Bericht hingegen unumwunden fest, dass die Haftbarkeit eines Beamten, der in Frontex- oder RABIT-Einsätzen

von diesen Befugnissen Gebrauch macht, unklar sei. Dies bestätigte auch ein maltesischer Grenzschützer gegenüber dem Oberhaus, der zugleich seinem Unbehagen Ausdruck verlieh, mit bewaffnetem Personal aus anderen Staaten zusammenzuarbeiten, bei dem er unsicher sei, wie dieses an der Waffe ausgebildet sei und welche Regeln es beim Schusswaffengebrauch befolge.<sup>4</sup>

Bei einem ersten Übungseinsatz in Portugal im November 2007 zeigten sich auch die dortigen Behörden leicht widerspenstig. Der Einsatz der neuen Befugnisse sollte unter möglichst realistischen Bedingungen erfolgen, weshalb die 16 teilnehmenden Grenzschützer aus 16 verschiedenen Mitgliedstaaten aufgefordert waren, ihre Dienstwaffe mitzubringen und zu tragen. Die portugiesischen Behörden machten jedoch geltend, dass diese eine portugiesische Waffenlizenz benötigen würden, um in dem Land eine Waffe führen zu dürfen. Frontex hingegen vertrat die Position, dass sie allein aufgrund der RABIT-Verordnung hierzu befugt seien. Nach „einigen Diskussionen“ ließen sich die portugiesischen Behörden zwar überzeugen, dass die Verordnung des Rates über dem nationalen Gesetz steht und deshalb keine Lizenzen notwendig seien, sie stellten den eingesetzten Beamten dann aber dennoch solche aus, um auch dem nationalen Recht oberflächlich Genüge zu tun.

Auch in einer anderen Hinsicht schränkt die RABIT-Ver-

ordnung die Souveränität der Mitgliedstaaten ein, indem sie deren Verfügungsgewalt über die eigenen Beamten beschneidet. Zwar müssen die Mitgliedstaaten diese einmalig für den Pool, aus dem die jeweiligen „Krisenreaktionsteams“ zusammengestellt werden, zusagen, eine Abberufung in einen Einsatz erfolgt dann jedoch durch Frontex und die Mitgliedstaaten dürfen sich deren Entsendung nur verweigern wenn sie sich - wiederum - „in einer außerordentlichen Situation [befinden], die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.“ „Compulsory Solidarity“ - „Verpflichtende Solidarität“ nennt Frontex das.

### Die „Übungen“ der RABITs

Obwohl das Ziel der bisherigen RABIT-Einsätze vermutlich vorrangig darin bestand, die Fragen des Tragens von Waffen und der potenziellen Anwendung von Waffengewalt zu klären und die Möglichkeiten hierzu gegenüber den Mitgliedstaaten zu demonstrieren und durchzusetzen, steht die Waffengewalt keineswegs im Zentrum des geplanten Grenzmanagements - auch nicht in „Notsituationen“. Denn die unmittelbare Gewalt wird überwiegend in die Herkunfts- und Transitstaaten verlagert. Auch in „Notsituationen“ soll die Aufgabe der europäischen Grenzschützer vorrangig darin bestehen, ankommende MigrantInnen zu befragen (auch zu ihren Migrationswegen, um die Gewalt dorthin verlagern zu können) und ihre Dokumente zu prüfen. Doch auch dabei ist das Tragen von Waffen nach Ansicht von Grenzschützern wichtig, da es der Einschüchterung und Abschreckung der Befragten und Kontrollierten dient und den Kontrollierenden Autorität verleiht. Wir haben es aber auch bei den RABITs nicht mit einer martialisch ausgerüsteten Gendarmerieeinheit zu tun, sondern überwiegend mit Beamten, die für Verhöre an den Land- und Luftgrenzen, im Umgang mit technischen Geräten und bei der Erkennung gefälschter Dokumente besonders ausgebildet sind.<sup>5</sup> Dabei tragen sie die Uniformen der jeweiligen nationalen Polizeien, denen sie angehören, eine Armbinde mit EU-Logo verweist aber darauf, dass sie zugleich auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts territorial erweiterte Befugnisse haben. Für Einsätze an den Seegrenzen, wo es tatsächlich häufiger um das auch physische „Zurückdrängen“ und „Umleiten“ geht, sind wenige Beamte aus dem Pool der RABITs ausgebildet.

So waren bei der ersten „Übung“ der RABITs in Portugal acht der eingesetzten internationalen Beamten mit „front line interviews“, also Erstbefragungen der ankommenden Passagiere, beschäftigt, fünf mit der Untersuchung verdächtiger Ausweispapiere und die restlichen mit eingehenden Befragungen derjenigen, deren Recht, in die EU einzureisen, bezweifelt wurde. Diese Untersuchungen und Befragungen von Reisenden aus Lateinamerika fanden konkret mit realen Passagieren statt, wobei von den erweiterten Befugnissen Gebrauch gemacht wurde, obwohl die „Ausnahme- und Notsituation“ nur aus einem fiktiven Szenario in einer fiktiven „Zentralamerikanischen Republik (CAR)“ und einem fiktiven Netzwerk von Dokumentenfälschern

basierte (Dieses Szenario wird ausführlich im Beitrag „Das nachrichtendienstliche Vorfeld beschrieben“).<sup>6</sup> Ob und wie viele Menschen wegen der auf der Grundlage eines fiktiven Szenarios erweiterten Befugnisse festgenommen oder zurückgeführt wurde, ist nicht bekannt.

Auch die zweite Übung der RABITs während der slowenischen Ratspräsidentschaft im April 2008 an der slowenischen Außengrenze basierte auf einem fiktiven Szenario, nach dem sich die Zahl derer, die sowohl an den Grenzübergängen als auch an der grünen Grenze über Slowenien in den Schengenraum einreisen wollen, plötzlich erhöht hätte. Entsprechend setzten sich die 30 Mitglieder des RABITs aus Experten für das Erkennen gefälschter Dokumente und für intensive Durchsuchungen an den Landgrenzen und Experten für Überwachungstechnologie (Nachtsichtgeräte und thermodynamische Kameras) an der grünen Grenze zusammen. Ziel der Übung sei es wiederum gewesen, „zu testen, wie die Mitglieder der Schnellen Eingreifkräfte für den Grenzschutz ihre Befugnisse in der Praxis anwenden“. Zugleich betonte der slowenische Grenzschutz, dass die Zahl der illegalen Übertritte an der betroffenen Außengrenze seit Jahren rückläufig sei, real also keinerlei Ausnahme- und Notsituation vorlag. In diesem Fall wurde sowohl von der slowenischen Ratspräsidentschaft als auch von öffentlichen Medien berichtet, dass die ausländischen Beamten Straftaten aufgedeckt und so zu Zurückweisungen und Verhaftungen beigetragen hätten. Dabei wurde der Aufgabenbereich des Grenzschutzes und von Frontex über den Personenverkehr hinaus weit überdehnt: Es wurden nicht nur vermeintlich gefälschte Dokumente beschlagnahmt und „illegale Einwanderer“ festgenommen, sondern auch gestohlene Autos und geschmuggelte Zigaretten aus dem Verkehr gezogen und die Schmuggler verhaftet.<sup>7</sup>

Die dritte RABIT-Übung mit ganzen 49 internationalen Polizeikräften an der rumänischen Grenze nach Moldawien im Oktober 2008 sollte insofern noch „realistischer“ sein, als die teilnehmenden Staaten erst zehn Tage vor Beginn der Übung informiert wurden. Auch wurde erstmals und kurzfristig auf die „Toolbox“ CRATE zurückgegriffen, aus der ein polnischer Hubschrauber und ein österreichisches Fahrzeug mit Überwachungstechnologie für die Grenzsicherung abgerufen wurden.<sup>8</sup> Auch bei der vierten Übung der RABITs an den Außengrenzen zur Türkei, die bereits deutliche Züge eines gemeinsamen operativen Einsatzes trug, spielten technologische Mittel eine wichtige Rolle. Der Journalist Gerd Höhler, der offensichtlich einen mit modernsten Geräten ausgestatteten österreichischen Grenzbeamten bei der Übung begleiten durfte, berichtete in der Frankfurter Rundschau (FR) vom 26.5.2009 unter dem Titel „verräterischer Herzschlag“: „Eine Wärmebildkamera auf dem Dach des Transporters filmt die Grenze. Auf den beiden Bildschirmen taucht plötzlich eine weiße Silhouette auf. Ein Mensch läuft über ein Feld, ein zweiter folgt, ein dritter... Schließlich sind es zwölf. ‚Die kommen aus dem Wald am Flussufer‘, sagt Böhm. Sie sind etwa sechs Kilometer entfernt, aber auf den beiden Bildschirmen klar

zu sehen und mit Hilfe eines Satellitennavigationsgeräts, das mit der Kamera gekoppelt ist, auf den Meter genau zu orten. Böhm drückt die Sprechtaaste seines Funkgeräts: ‚Zugriff!... Neidvoll bestaunen die griechischen Polizisten auch die Herzschlag-Detektoren, die finnische Grenzpolizisten während der Frontex-Übung am Grenzübergang bei Kipi vorstellen. Hier rollen vor allem türkische Lastzüge nach Griechenland, die dann vom westgriechischen Hafen Igoumenitsa per Fähre nach Italien übersetzen. Dies ist eine beliebte Route für die Schleuser, die Flüchtlinge in Lastwagen versteckt nach Europa bringen. Mit einem Herzschlag-Detektor können sie aufgespürt werden.“ Seit der RABIT-Übung, die der bulgarische Auslandsrundfunk übrigens als „Militärübung“ bezeichnet hat, prüfen nun die griechischen Behörden ebenfalls die Anschaffung solcher Technologien. Eine Tatsache, die der FR-Autor offensichtlich begrüßt, wenn er im Zusammenhang mit den xenophoben Krawallen in griechischen Städten und „Straßenzüge[n, die] fest in der Hand illegaler Zuwanderer“ seien, schreibt: „Dass die Griechen mit der Anschaffung solcher Geräte bisher zögerten, ist auch deshalb unverständlich, weil gerade an ihrer Grenze zur Türkei viele Armutsflüchtlinge aus dem Nahen Osten, Afghanistan, Pakistan, China und Afrika auftauchen.“

Damit hat Frontex mit dieser jüngsten Übung gleich mehrere Ziele erreicht: Neue Grenztechnologien wurden erprobt und Drittstaaten in der Praxis vorgeführt, RABIT-Übungen auf der Grundlage fiktiver Szenarien wurden mit den alltäglich stattfindenden gemeinsamen operativen Einsätzen integriert. Die ehemals linksliberale Zeitung Frankfurter Rundschau ergeht sich in Lobeshymnen und diagnostiziert: „[D]er Alltag an vielen EU-Außengrenzen [gleich] längst einem chronischen Ausnahmezustand.“<sup>9</sup> Es ist dieser chronische Ausnahmezustand - ob simuliert oder durch die eigene Politik real produziert - der als Vehikel der Okkupation dient: Polizeikräfte, deren Haftbarkeit nicht geklärt ist.

### Anmerkungen

1 House of Lords: FRONTEX - the EU external borders agency, 9th Report of Session 2007–08, HL-Paper 60, die ersten Zitate stammen von Sakari Vuorenola, Justiziar bei Frontex, das letzte von Andrew Mallia, Major der maltesischen Streitkräfte.

2 KOM(2006) 401 endgültig.

3 Amendments by Parliament to the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the powers and tasks of guest officers.

4 House of Lords, a.a.O.

5 „Rapid Border Intervention Teams first time in action“, Pressemitteilung von Frontex vom 6.11.2007, [www.frontex.eu.int](http://www.frontex.eu.int).

6 Ebd.

7 „RABIT exercise – Joint exercise of the Slovenian and other European police forces at the external Schengen border“, Pressemitteilung der slowenischen Ratspräsidentschaft vom 10.4.2008, [www.eu2008.si](http://www.eu2008.si).

8 Frontex-Jahresbericht 2008.

9 Gerd Höhler: Verräterischer Herzschlag, in: Frankfurter Rundschau vom 26.5.2009.

# Frontex im sicherheitsindustriellen Komplex

*Christoph Marischka*

Die Verordnung des Rates Nr. 2007/2004, mit der Frontex geschaffen wurde, definiert sechs Aufgabenbereiche der Agentur. Einer hiervon besteht in der „Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung“.

Der Europäische Rat vom Dezember 2005 formulierte an Frontex den Auftrag, „die technische Machbarkeit der Einrichtung eines Überwachungssystems, das die gesamte südliche EU-See Grenze und das Mittelmeer abdeckt“, zu prüfen. Dem kam Frontex im Jahr 2006 im Rahmen eines „Pilotprojektes“ nach, indem die Agentur eine Studie mit dem Titel „BORTEC“ verfasste. Zu diesem Zweck wurden Sachverständige an die südlichen Außengrenzen entsandt, um sich über die dort vorhandenen Überwachungstechnologien (z.B. Radar, Wärmebild, Überwachungsbojen, unbemannte Luft- und Unterwasserfahrzeuge), ihre jeweiligen Vor- und Nachteile sowie die Möglichkeiten ihrer möglichst zeitnahen Vernetzung zu einem integrierten Lagebild zu informieren. Im Dezember 2006 formulierte die Agentur darauf aufbauend erste Schlussfolgerungen und Empfehlungen und kündigte für 2007 eine Weiterentwicklung der BORTEC-Studie an. Die Ergebnisse der BORTEC-Studie sollten neben Frontex und der Kommission auch der Europäischen Rüstungsagentur (EDA) und dem Europäischen Biometrie-Forum zur Verfügung gestellt werden. Dem von Frontex zusammengestellten Team von Sachverständigen gehörte auch ein Vertreter des Joint Research Center (JRC) an. Das JRC wurde im Rahmen des EURATOM-Vertrages gegründet und war ursprünglich mit der Forschung zu Nuklearfragen, Reaktorsicherheit und der „Entsorgung“ von Atommüll beschäftigt, hat seinen Arbeitsbereich aber beständig ausgedehnt und dient heute insbesondere der Industrieförderung und Politikberatung im Bereich der Sicherheitsforschung. Institutionell handelt es sich beim JRC um eine Generaldirektion, die dem Kommissar für Wissenschaft und Forschung zugeordnet ist. Finanziert wird es überwiegend durch EU-Forschungsprogramme und Drittmittel von der Industrie und anderen europäischen Institutionen. Im Jahre 2006 war das JRC neben der Beteiligung an der BORTEC-Studie auch mit einem Projekt MEDI, beschäftigt, dessen Ziel es war, die rüstungsindustrielle Basis in den Mitgliedstaaten zu untersuchen, die entsprechenden Unternehmen und ihre Kompetenzen in einer Datenbank zu erfassen und Vorschläge für eine verbesserte Zusammenarbeit und besseren Exportmöglichkeiten zwischen den europäischen Rüstungsunternehmen zu unterbreiten. In seinem Arbeitsprogramm 2007 kündigte das JRC u.a. an, die im Rahmen des MEDI-Projektes gesammelten Informationen

in das BORTEC-Projekt einfließen zu lassen.<sup>1</sup>

Das MEDI-Projekt geht auf eine Mitteilung der Kommission vom März 2003 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union“ (KOM(2003) 113) zurück. Hier beklagte die Kommission, dass die europäischen Ausgaben für Rüstung und Forschung in sicherheitsrelevanten Bereichen weit hinter denen der USA zurückblieben und es sowohl aus sicherheitspolitischen als auch aus industriepolitischen Gründen notwendig sei, einen gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt zu schaffen, die entsprechende Forschung stärker zu fördern und den „Technologietransfer zwischen dem zivilen und dem militärischen Sektor“ zu verbessern, um „Synergien“ besser zu nutzen.

Die BORTEC-Studie ist zwar öffentlich nicht einsehbar, lag aber offensichtlich den Rüstungsunternehmen Thales und Finmeccanica vor, die sich im ersten Halbjahr 2007 mit einem entsprechenden Projekt beim EU-Forschungsrahmenprogramm 7 (FRP7) beworben haben. Dieses Projekt soll mit den Ergebnissen der BORTEC-Studie „völlig übereinstimmen“ und sieht vor, die nationalen Überwachungstechnologien in drei Phasen zu erfassen, aufzurüsten und kompatibel zu machen und die dort gesammelten Daten zuletzt zu einem „permanenten und umfassenden Lagebild“ zusammenzufassen.<sup>2</sup> Das ist auch das Ziel von EUROSUR, laut Kommission einem „System der Systeme“ zur Echtzeitüberwachung der europäischen Außengrenzen. Die Kommission konkretisierte ihre Vorstellungen von EUROSUR am 13.2.2008 im Rahmen des Border Packages, das aus zahlreichen Berichten bestand, die neben einer Evaluation der Arbeit von Frontex v.a. Vorschläge für ein technologiebasiertes Grenzmanagement mittels biometrischer Erfassung und unbemannter Land-, Luft- und Unterwassersysteme umfasste. Demnach soll EUROSUR in drei Phasen aufgebaut werden, die denen des SEASAME-Programms entsprechen. Das Kommissionspapier spricht sich auch explizit dafür aus, das Forschungsrahmenprogramm 7 der Kommission intensiv zu nutzen, „um die Leistungsfähigkeit und den Einsatz von Überwachungsinstrumenten zu verbessern, damit das erfasste Gebiet ausgeweitet werden kann, mehr verdächtige Aktivitäten aufgedeckt, potenziell verdächtige Zielobjekte leichter identifiziert werden können und der Zugriff auf Daten hochauflösender Beobachtungssatelliten erleichtert wird.“<sup>3</sup>

Doch auch die anderen Vorschläge der Kommission gehen auf Vorarbeit von Frontex zurück oder greifen diese zumindest auf. So plant die Kommission ein EU-weites biometriegestütztes Entry-/Exit-System, das mittelfristig

auf die biometrische Erfassung aller EU-Bürger und aller in die EU einreisenden Menschen abzielt. Grundlagen hierfür hat Frontex wiederum gemeinsam mit dem JRC, das zuvor entsprechende existierende Systeme im Rahmen einer weiteren Studie (BORSEC) evaluiert hat, in der BIOPASS-Studie vorgelegt.

Weitere Vorschläge und Vorarbeiten zu einem technologiebasierten Grenzschutz wurden durch die Industrie in Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Forschungsinstituten, finanziert vom Europäischen Rahmenforschungsprogramm, entwickelt. Zu nennen ist hier u.a. das SOBCAH Programm, das Instrumente für den Schutz von Häfen von der Containersicherheit über die automatisierte Erkennung "verdächtigen Verhaltens" von Wasserfahrzeugen, den Schutz vor Angriffen unter Wasser bis hin zur biometrischen Kontrolle anlandender Passagiere in einem System integrieren und dieses versuchsweise im Hafen von Genua zur Anwendung bringen soll. Ebenso wie das BSUAV-Projekt, das den Einsatz unbemannter Flugkörper zur Grenzüberwachung evaluieren soll, wird dieses Projekt wesentlich von klassischen Rüstungsunternehmen wie Rheinmetall, Thales und Indra getragen.

Dies ist insofern nicht weiter verwunderlich, als dass die Aufnahme des Bereichs "Sicherheit und Weltraum" in die EU-Forschungspolitik wesentlich auf die Lobbyarbeit europäischer Rüstungsunternehmen zurückgeht<sup>4</sup> und neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Sicherheitsindustrie explizit auch mit sicherheitspolitischen Interessen begründet wird. Die Rüstungsindustrie ist ebenso wie die Europäische Rüstungsagentur und Frontex auch im Gutachterkreis vertreten, der letztlich darüber entscheidet, welche Projekte gefördert werden. Diese Projekte befassen sich v.a. mit Überwachungstechnologien mit deren Vernetzung zu integrierten Lagebildern und technischen und organisatorischen Strukturen, welche die Zusammenarbeit von "first responders" und "Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben" (BOS) optimieren sollen.

So fließen etwa 4,5 Mio. Euro in das Projekt SECTRONIC, mit dem Schifffahrtsrouten überwacht werden, indem Daten von Satelliten, Drohnen und Aufklärungsflugzeugen sowie Sensoren auf See wie an der Küste zusammengeführt werden. Mehr als 3,5 Mio. Euro erhält das Projekt AMASS, das mit Bojen auf See ebenfalls die Gewässer überwachen soll. Am dahinter stehenden Konsortium unter der Leitung der Carl Zeiss Optronics GmbH sind neben dem Fraunhofer Institut für Informations- und Datenverarbeitung und der deutschen Firma IQ Wireless die Streitkräfte Maltas und die Universität Las Palmas auf Grand Canaria beteiligt. Neben der Bekämpfung des Schmuggels soll es auch bei diesem Projekt ganz offiziell um illegale Migration gehen. Ein drittes Projekt zur Überwachung der See und der Vernetzung der hiermit beauftragten Behörden unter der Leitung von Thales wird mit knapp 700.000 Euro unterstützt. Auch das mit 2,5 Mio. Euro geförderte Projekt COPE zielt unter Beteiligung von BAE Systems darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen militärischen, polizeilichen

und zivilen Behörden dadurch zu verbessern, dass sie international Bilddaten, beispielsweise von Satelliten und Drohnen, besser austauschen können. Mit 12,9 Mio. Euro wird das Projekt TALOS unterstützt, das unbemannte Flugkörper und Fahrzeuge entwickelt, welche die Grenze überwachen sollen. Die Fördersumme bezieht sich dabei v.a. auf unbemannte Fahrzeuge, die "zugleich als Kontrollposten und first reaction patrols dienen sollen. Sie informieren den Control and Command Centre sowie den Eindringling über seine/ihre Lage und unternehmen nahezu autonom unter der Aufsicht von Grenzschutzbeamten angemessene Maßnahmen, um die illegale Handlung zu unterbinden."<sup>5</sup>

Wie genau die unbemannten Fahrzeuge "nahezu autonom" den Grenzübertritt von Personen mit "angemessenen Maßnahmen" verhindern sollen, bleibt in der Beschreibung des Projekts leider unklar. Deutlich wird jedoch spätestens hier klar, dass den Fantasien von Sicherheitspolitikern und Rüstungsvertretern kaum noch Grenzen gesetzt sind. Die Kommission jedoch scheint die Entwicklung solcher "autistischer Parallelwelten" der Sicherheitspolitik fördern zu wollen. So gründete sie zur konzeptionellen Entwicklung der Sicherheitsforschung das Europäische Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF). In der Pressemitteilung der Kommission zu dessen Gründung heißt es: "Das ESRIF ist eine informelle, beratende Plattform, an der die Interessengruppen aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf freiwilliger Basis teilnehmen. Diese Interessengruppen sind die Industrie, Forschungseinrichtungen, öffentliche und private Endnutzer, Organisationen der Zivilgesellschaft, EU-Institutionen (insbesondere das Europäische Parlament) und europäische Organisationen. Ein öffentlich-privater Dialog im Bereich der Sicherheitsforschung ist von zentraler Bedeutung für eine höhere Sicherheit der Infrastrukturen, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus, für die Wiederherstellung der Sicherheit in Krisenzeiten sowie für eine Verbesserung der Grenzüberwachung und -kontrolle. Bis Ende 2009 soll das ESRIF eine gemeinsame Agenda für Sicherheitsforschung aufstellen."<sup>6</sup> Das ESRIF wurde von der Kommission mit Räumlichkeiten ausgestattet und personell unterstützt. Es ist in elf Arbeitsgruppen strukturiert. Die Arbeitsgruppe "Grenzsicherheit" wird von einem Mitarbeiter von Frontex geleitet, dessen Stellvertreter gehört dem Rüstungsunternehmen Finmeccanica an.

### Anmerkungen

1 JRC Work Programme 2007, Abschnitt 3.1. („Innere Sicherheit“), Programmpunkt 31001 („Border Security“) <http://projects-2007.jrc.ec.europa.eu/>.

2 Green Paper "THALES's Contribution to the Consultation Process" (20.6.2007), [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

3 Kommission der EG: KOM(2008) 68 endgültig.

4 Ausführlich dargestellt bei Ben Hayes: Arming Big Brother, Transnational Institute/ Statewatch 2006, [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

5 Christoph Marischka: Der Alptraum Sicherheit, in: AUSDRUCK (August 2008).

6 „Mehr Sicherheit für die EU-Bürger: Kommission fördert den Dialog zwischen öffentlichem und privatem Bereich“, Pressemitteilung der Kommission (IP/07/1296) vom 11.9.2007.



# Jenseits von Staat und Nation

## Warum Frontex abzuschaffen ist

*Fabian Georgi/ Bernd Kasparek*

„Hart an der Grenze“, diesen Titel gab der Fernsehsender Phoenix einer Talkshow im Juni 2009, in der Frontex im Mittelpunkt der Kontroverse stand.<sup>1</sup> Die Kritik an der Agentur blieb erschreckend lahm. Die eingeladenen NGO-Vertreter waren sichtlich bemüht, ihre Kritik in juristische Begriffe zu verpacken. Sie sprachen von „Grauzonen“, berichteten von einzelnen, besonders brutalen Vorfällen und beharrten auf der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention. Innenstaatssekretär Peter Altmaier (CDU) und der Frontex-Vertreter Klaus Rösler wehrten sich: Die Agentur halte sich an die Gesetze. Und wenn die Grenzpolizei doch mal welche übertrete, dann seien dies Ausnahmen und rechtsstaatlich zu ahnden. Pro Asyl Geschäftsführer Günter Burkhardt und Elias Bierdel, ehemals Chef von Cap Anamur, war anzusehen, für wie zynisch und verlogen sie diese Zusicherungen hielten. Dennoch verharrte die Diskussion auf der juristischen Ebene, unterbrochen nur vom humanitären Beklagen der vielen Ertrunkenen an Europas Grenzen. Auch Staatssekretär Altmaier fand diese Situation „nicht akzeptabel“, zerdrückte ein paar Krokodilstränen und pries Frontex als Lebensretter.

Seit Anfang 2008 haben NGOs und antirassistische Gruppen Frontex immer wieder heftig kritisiert.<sup>2</sup> Als Reaktion feilte die Agentur an der eigenen Außendarstellung. Der Auftritt von Altmaier und Rösler bei Phoenix war Teil einer PR-Offensive und es gelang ihnen meistens, die Kritik von Burkhardt und Bierdel abzutun. Wie kam es dazu? Warum ist eine so zynische Institution wie Frontex derart schwer zu fassen? Dieser Artikel wird die bislang an Frontex geäußerte Kritik zusammenfassen und die Grenzen juristisch-humanitärer Argumente diskutieren. Der zweite Teil versucht, eine grundlegende Kritik an der EU-Grenzagentur zu entwickeln.

### **Menschenrechtswidrig, intransparent, verselbstständigt**

Die liberale Kritik an Frontex, wie sie etwa von verschiedenen NGOs und den Grünen vorgebracht wird, konzentriert sich auf drei Argumente: Erstens verletze Frontex Menschenrechte und internationale Konventionen, zweitens sei die Agentur parlamentarisch kaum kontrolliert und arbeite intransparent und drittens untergrabe sie deshalb als verselbstständigte Exekutive die Demokratie. Der erste Kritikpunkt ist am weitesten verbreitet und dreht sich um die Frage, ob Frontex die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) achtet. „Die Praktiken von Frontex, aber auch von Grenzschutz der Mitgliedstaaten, die in Frontex-Operati-

onen kooperieren, sind nicht gesetzeskonform“, so die zentrale Botschaft etwa von Pro Asyl.<sup>3</sup> Konkret wird Frontex die Verletzung des so genannten *Non-Refoulement*-Gebots in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vorgeworfen, also des Verbots, Asylsuchende direkt in ein Land zurückzuschicken, in dem sie nicht vor Verfolgung geschützt sind. Flüchtlinge müssen die Möglichkeit haben, die EU-Grenze zu überqueren, um einen Asylantrag zu stellen. Ein solcher Antrag muss in einem regulären Verfahren geprüft werden, Ablehnungen müssen individuell und schriftlich erfolgen, juristischer Widerspruch dagegen muss möglich sein. Dieses völkerrechtliche Gebot wird an der EU-Außengrenze systematisch missachtet und Frontex ist daran beteiligt. An den östlichen Landgrenzen der EU ist es anscheinend gängige Praxis der Grenzschutz, Menschen sofort über die Grenze zurückzuschicken – trotz ihres explizit geäußerten Verlangens, einen Asylantrag zu stellen.<sup>4</sup> Auch die Frontex-Operationen im Mittelmeer und vor Westafrika untergraben die Genfer Flüchtlingskonvention (siehe Beitrag „Von Grauzonen und Legalisierungen anderer Art“ in dieser Broschüre). So sind insbesondere die menschenverachtenden Einsatzmethoden der griechischen Küstenwache vielfach dokumentiert.<sup>5</sup> Anstatt diese illegale Praxis zu beenden, zielen Frontex und die EU-Regierungen darauf, sie nachholend zu legalisieren und weiter auszubauen.

Frontex ist am gezielten Bruch völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechte beteiligt. Eine offensive Kritik dieses Umstandes könnte der EU tatsächlich „wehtun“, stellt sie sich doch gern als Wahrerin der Menschenrechte dar, um so ihren internationalen Machtanspruch zu begründen. Doch diese Kritikstrategie hat es nicht leicht: Im komplizierten Herrschaftsnetzwerk EU lassen sich direkt Verantwortliche für die Rechtsbrüche nur schwer finden. In der Phoenix-Talkshow verwies Klaus Rösler, bei Frontex verantwortlich für die „operativen Einsätze“, auf die nur koordinierende Rolle der Agentur. Die Verantwortung schob er an die Mitgliedstaaten weiter, die leider unterschiedliche Rechtsinterpretationen hätten. Für Frontex habe der Respekt der Menschenrechte höchste Priorität und sowieso sei die Agentur eine neutrale, dienstleistungsorientierte Institution ohne politisches Mandat und ohne politische oder juristische Verantwortung.<sup>6</sup>

Die Schwierigkeit, klare Verantwortliche für die belegten und vermuteten Rechtsbrüche bei Frontex-Operationen zu benennen, führt zum zweiten Kritikpunkt: Frontex sei nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Tatsächlich

weist die im Oktober 2004 vom Rat der EU beschlossene Frontex-Verordnung der Agentur nur unterstützende Aufgaben im Hintergrund zu. Eine solche technische Behörde brauche keine aufwändige parlamentarische Kontrolle, so das Argument der EU-Regierungen. Juristisch ist diese Verteidigungslinie schwer anzugreifen, Glauben schenken muss man den Zusicherungen deshalb nicht. Es wäre absurd anzunehmen, dass sich die EU-Grenzagentur in die Planung der von ihr koordinierten Operationen nicht mit konkreten politischen und operativen Vorstellungen einbringt, zumal diese maßgeblich aus ihrem Budget finanziert werden. Belegen lässt sich dies nur schwer, denn rechen-schaftspflichtig ist die Agentur allein ihrem Verwaltungsrat, also Regierungsvertretern der EU- und Schengen-Staaten. Weder das Europäische Parlament noch nationale Parla-mente verfügen über konkrete Einblicke in ihr Wirken.

Dies führt zum dritten zentralen Kritikpunkt: Als Folge von Intransparenz und mangelnder parlamentarischer Kontrolle entwickle sich Frontex zu einem verselbstständigten Exekutivorgan und unterminiere damit Gewaltenteilung und demokratische Prinzipien. So demonstriert Timo Tohidipur (siehe seinen Beitrag in dieser Broschüre), dass „Agenturen“ wie Frontex eine Konsequenz der exekutiven Ausrichtung der EU sind. Obwohl ihre zunehmende Rolle europarechtlich nicht wirklich legitimiert ist, werden sie kaum in Frage gestellt, denn sie sind es, die viele EU-Politiken in die Praxis umsetzen. Die „demokratiethoretische“ Kritik an Frontex als verselbstständiger Exekutive ist wichtig. Wirksam kann sie jedoch nur sein, wenn der selbst nach liberalen Maßstäben nur begrenzt demokratische „Konstitutionsprozess“ der EU insgesamt in Frage gestellt wird.

### Umweltfreundlicher Panzer

Festzuhalten bleibt: Die liberale Kritik ist korrekt. Frontex ist am systematischen Bruch der Genfer Konvention beteiligt. Trotz ihrer hochpolitischen Einsätze und ihres Einflusses hinter den Kulissen, ist die Agentur parlamentarisch kaum kontrolliert und arbeitet extrem intransparent. Und es besteht die Gefahr, dass Frontex sich zum Element einer verselbstständigten Exekutive entwickelt, allen Prinzipien liberaler Demokratie Hohn spottend. Das Ziel dieser liberalen Kritik scheint es zu sein, Frontex an die parlamentarisch-völkerrechtliche Kandare zu legen. Ohne Zweifel, dies wäre ein Fortschritt. Am eigentlichen Problem würde es nichts ändern. Spontanes Unbehagen gegenüber Frontex entsteht ja nicht wegen juristischen Feinheiten: Die Agentur provoziert intuitive Ablehnung, weil sie die militärische Abschirmung der Grenzen perfektioniert und so noch mehr Menschen in den Tod treibt; weil sie sich anschickt, ins Geschäft mit gewaltsamen Abschiebungen einzusteigen, die sie noch effizienter machen möchte; und weil sie mitbaut am neuen Überwachungsstaat, biometrisch, digital, satellitengestützt. Selbst wenn Frontex die GFK achten würde, transparent und parlamentarisch kontrolliert wäre - solange die Agentur noch immer ihre Aufgaben erfüllt, wäre sie wie ein umweltfreundlicher Panzer: Schön, dass er weniger

Abgase ausstößt, aber immer noch - vielleicht sogar besser - für Krieg und fürs Morden zu gebrauchen. Abschotten, abschieben, überwachen, das ist Frontex' Existenzberechtigung. Werden diese politischen Zwecke nicht grundlegend und unmissverständlich in Frage gestellt, schneidet das Messer der Kritik am faulen Kern der Frontex-Frucht vorbei.

Zudem: Die Agentur ist in rechtsstaatlichen Verfahren ordnungsgemäß beschlossen worden. Ihre brutalen Aufgaben sind völkerrechtlich legitim. Souveräne Nationalstaaten dürfen entscheiden, wer auf ihr Territorium einreisen, wer dort bleiben darf – und wer nicht. Sie dürfen ihre Grenzen kontrollieren, auch gewaltsam. Sie dürfen „unerwünschte Ausländer“ abweisen und abschieben.<sup>7</sup> Kriegsschiffe gegen Flüchtlingsboote, Massenabschiebungen im Schutz der Nacht, diese Aspekte von Frontex sind den meisten Leuten ein Gräuel. Doch wie es keine Atomkraftwerke ohne Atommüll, keinen Kapitalismus ohne Krisen geben kann, so kann es souveräne Nationalstaaten nicht ohne permanente gewaltsame Ausgrenzung von Menschen anderer Staatsbürgerschaften geben.

Eine „rechtspositivistische“ Kritik, also eine, die sich vor allem an den Buchstaben von staatlich-nationalen Gesetzen orientiert, kann diese Fundamente des tödlichen EU-Grenzregimes nicht sehen. Sie verweilt notwendig an der Oberfläche. Menschenrechtsverletzungen durch die EU-Grenzagentur müssen aufgedeckt und ihre mangelnde parlamentarische Kontrolle muss immer wieder skandalisiert werden, um die schlimmsten Auswirkungen der Frontex-Einsätze abzuwenden. Doch darf sich Kritik nicht allein auf die Folgen des EU-Grenzregimes richten. Akzeptiert sie den national-staatlichen Rahmen von Grenz- und Migrationspolitik unhinterfragt, läuft sie Gefahr, das Muster, welches die gewaltsame Ausgrenzung auf Basis von Staatsbürgerschaft notwendig hervorbringt, zu stärken und zu legitimieren. Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Kritik und die Aktivierung von NGOs ist eine bewusste Regierungspraxis, beschrieben etwa 2001 im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission. Vor allem NGOs bereiteten durch das Anprangern mangelnden Flüchtlingsschutzes in den Anrainerstaaten der EU den Weg für Asylsysteme in diesen Ländern. Aus der Perspektive des Flüchtlingsschutzes ist dies durchaus zu begrüßen. Gleichzeitig wird so die Vorverlagerung der EU-Außengrenze beschleunigt.<sup>8</sup> Die Kritik an einer Agentur wie Frontex, sollte diese Ambivalenz nicht vergessen.

### Konsequente Ethik und radikale Kontextualisierung

Es ist daher notwendig, eine Kritik an Frontex zu entwickeln, die sich direkt gegen ihre politischen Zwecke und deren strukturellen Ursachen richtet. Eine solche grundlegende Kritik hat zwei Ausgangspunkte. Erstens die normative Einsicht, dass es nicht sein *darf*, dass jedes Jahr zehntausende Flüchtlinge und ArbeiterInnen an den Grenzen der Industriestaaten umkommen. Es darf nicht sein, dass Frontex-Offiziere Menschen wegen ihrer zufälligen Staats-

angehörigkeit gewaltsam am Grenzübertritt hindern, dass Polizisten sie in Lagern und Abschiebeknästen gefangen halten, dass RichterInnen sie in bürokratischen Verfahren demütigen und sie unterstützt durch Warschauer Frontex-Bürokraten gewaltsam abschieben lassen. Diese ethischen Einsichten können sich schon aus der vermeintlich wenig radikalen *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* ergeben: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“, so beginnt Artikel 1. Doch nimmt man dies als normative Richtschnur ernst, gelangt man zu politischen Positionen, die zu häufig als utopisch oder extremistisch diffamiert werden: Die Ablehnung aller Migrationskontrollen, die Ablehnung von Lagern, Abschiebeknästen und Abschiebungen. Die fundamentale Zurückweisung einer Realität, in der Menschen unterschiedliche Rechte zustehen, allein wegen ihres zufälligen Geburtsortes bzw. ihres Passes. Es führt zum Eintreten für ein universelles Recht auf globale Bewegungsfreiheit und gleiche Rechte für alle Menschen - überall. Die auch bereits ziemlich alte Parole *No Border! No Nation! Stop Deportation!* drückt dies aus. Rückwärts gelesen sagt sie, dass die „Kulturpraxis“ gewaltsamer Abschiebungen - die viele Menschen intuitiv schrecklich finden - nur überwunden werden kann, wenn es keine Grenzen mehr gibt, wenn die Aufteilung der Welt in Nationen und ihre Staaten ein Ende hat.<sup>9</sup>

Doch auch hier darf eine grundlegende Kritik an Frontex noch nicht stehen bleiben. Sie muss über konsequente Moral hinausgehen und Kritik betreiben, wie schon Karl Marx oder die „Frankfurter Schule“ sie verstanden: Als radikale Kontextualisierung, in der die historischen, politischen und ökonomischen Strukturen und Prozesse untersucht werden, unten denen Staatsapparate wie Frontex überhaupt entstehen konnten.<sup>10</sup> Auf diese Weise muss Kritik die alte *cui bono*-Frage beantworten: Wem nutzt es? Sie muss zeigen, mit welchen politischen und ökonomischen Interessen, mit welchen Macht- und Herrschaftsverhältnissen der massive Ausbau von Frontex verbunden ist. Eine solche, hier nur angedeutete Analyse macht klar, dass die EU-Grenzagentur wichtiger Teil eines „Staatsprojektes“ ist, welches die EU als regionale Hegemonialmacht und globale Großmacht etablieren will. Dazu gehört auch, staatliche Souveränität über die Mobilität von ArbeiterInnen und ihren Familien (mit oder ohne EU-Pass) zu intensivieren. Die freie Mobilität der „Nutzlosen“ soll vermindert und die Bewegungen der „Nützlichen“ flexibel „gemanagt“ werden, um den Prozess der Kapitalverwertung stabil und profitabel zu erhalten. Frontex ist einerseits Ausdruck grundlegender „Vergesellschaftungsformen“ (also national-souveräner Staaten, kapitalistischer Weltökonomie, des Rassismus) und andererseits Teil eines politischen Projektes, mit dem konkrete Akteure im Interesse von ökonomisch und national privilegierten Klassenfraktionen der Industrieländer transkontinentale Bevölkerungspolitik betreiben, um die für sie vorteilhafte Weltordnung zu schützen.

## Frontex als Mauerstein des EU-Staatsprojektes

Die ethisch begründete Ablehnung aller Migrationskontrollen und die Interpretation ihres rasanten Ausbaus als Elements eines Interessen-geleiteten Herrschaftsprojektes richten sich nicht nur gegen Frontex. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass Frontex eine besonders perfide Rolle spielt. Die Grenzagentur beteuert, Menschenleben zu retten, indem sie gefährliche Überfahrten auf kleinen Booten im Vorfeld zu verhindern suche. Doch die Frontex-Operationen haben einen anderen Effekt. Indem einfache und kurze Routen durch Frontex Stück für Stück blockiert wurden, bleiben den Leuten heute nur lange und tödlich gefährliche Wege nach Europa. So führen die Frontex-Patrouillen vor Westafrika dazu, dass immer mehr Menschen auf dem Weg zu den Kanaren auf den offenen Atlantik hinaus fahren und sich in noch tödlichere Gefahr begeben. Durch die Frontex-koordinierte Abschottung der Grenzen hat sich in den Anrainerstaaten der EU eine aus mehreren Millionen bestehende rechtlose und prekarierte Bevölkerung gebildet, die entschleunigt und quasi eingefroren, jahrelang auf die Chance zu einer Einreise in die EU wartet.<sup>11</sup> Frontex treibt qua Auftrag, aber auch qua Selbstverständnis eine Politik voran, welche die Existenz dieser Menschen als Menschen negiert. Millionen ArbeiterInnen und Flüchtlinge gelten Frontex als technisches Problem, das einer technischen Lösung bedarf. Wie diese Lösungen aussehen und welche grausamen Effekte sie haben, ist in dieser Broschüre dargestellt. Sie versucht Argumente für eine grundlegende Kritik an Frontex zu liefern. Eine Kritik, die Frontex als den heutigen Ausdruck der gegenwärtigen kapitalistisch-nationalen Weltordnung begreift und eine entschiedene Parteinahme für die Migration als soziales Projekt und konkreten Gegenentwurf beinhaltet. Erst eine solche Perspektive kann gegen die Verhältnisse vorgehen, die Elend, Massensterben, Flucht und seine militärische Regulation durch Frontex hervorbringen. Durch die Einnahme einer Perspektive der Migration überwindet sie den eigenen „methodologischen Nationalismus“ und es eröffnen sich Freiräume für gleichberechtigte politische Zusammenarbeit jenseits von Staat und Nation. Erst eine derart geschärfte Kritik ermöglicht es, Handlungsperspektiven für eine Politik zu entwickeln, die Migrations- und Bevölkerungskontrolle als grundsätzlich illegitim betrachtet und überwinden will. „Frontex abschaffen!“, diese Forderung muss Teil einer solchen Politik sein.

## Anmerkungen

1 „Hart an der Grenze – Die EU-Flüchtlingspolitik“ (18.6.2009), Gaby Dietzen diskutiert mit Peter Altmaier (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium), Klaus Rösler (Europäische Grenzschutzagentur Frontex), Günter Burkhardt (Pro Asyl) und Elias Bierdel (ehem. Cap Anamur Chef). Online: <http://www.phoenix.de/251309.htm>.

2 Siehe die Einträge unter: <http://frontex.antira.info>.

3 Pro Asyl: Frontex, Bootsflüchtlinge und die Menschenrechte. 12.5.2009. Online: [http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/frontex\\_bootsfluechtlinge\\_und\\_die\\_menschenrechte](http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/frontex_bootsfluechtlinge_und_die_menschenrechte).

4 Vgl. etwa Düvell, Franck: Evidence from Central and Eastern Europe

and CIS countries. In: Asylum Protection vs. Border Control: An unattainable Balance?, EPC Workshop Brussels, 3.6.2009. Online: [http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Franck\\_Duvell/Asylum%20Protection%20vs%20Border%20Control\\_Duvell.pdf](http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Franck_Duvell/Asylum%20Protection%20vs%20Border%20Control_Duvell.pdf).

5 Pro Asyl (2007): „The truth may be bitter, but it must be told.“ Über die Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und die Praktiken der griechischen Küstenwache. Siehe <http://www.proasyl.de>. Vgl. auch: Human Rights Watch, 7.5.2009: Italy/Libya: Forced Return of Migrants Violates Rights.

6 Vgl. auch: „frontex in a nutshell - das Hauptquartier packt aus“ und „Von Grauzonen und Legalisierungen der andere Art. Frontex im Mittelmeer“ in dieser Broschüre.

7 „[T]o ask whether states have the right to behave in this way is like asking whether capitalists have a right to make a profit“. Brown, Chris (1992): Marxism and the transnational migration of people: Ethical issues. In: Barry/ Goodin (Hg.): Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and of money. (Pennsylvania State University Press), S. 127–144.

8 Vgl. „Von Grauzonen und Legalisierungen anderer Art“ in dieser Broschüre. Weiterführend sind die Beiträge von Joachim Hirsch und Alex

Demirović in: Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Westfälisches Dampfboot, 2001, zu empfehlen.

9 Mittlerweile gibt es Dutzende Bücher und Aufsätze, die – aus unterschiedlichen Perspektiven – für offene Grenzen und Bewegungsfreiheit argumentieren. Vgl.: Hayter, Teresa (2004): Open Borders: The Case Against Immigration Controls (Pluto Press). Moses, Jonathan W. (2006): International Migration: Globalization's Last Frontier (Zed Books). Pérou, Antoine/ de Guchteneire, Paul (Hg.) (2007): Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People. (UNESCO). Casey, John P. (2009): Open Borders: Absurd Chimera or Inevitable Future Policy? In: International Migration, Journal compilation 2009.

10 Vgl. Georgi, Fabian/ Wagner, Fabian (2009): Macht Wissen Kontrolle. Bedingungen kritischer Migrationsforschung. In: Kulturrisse, 1/09. <http://igkultur.at/igkultur/kulturrisse/1240414253/1242744283>.

11 Panagiotidis, Efthimia / Tsianos, Vassilis (2007): Denaturalizing „Camps“ : Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld: transcript Verlag, 2007.



*Kundgebung vor dem Frontex-Hauptquartier in Warschau*

# „frontex in a nutshell“ - das Hauptquartier packt aus

Frontex Zentrale, Warschau

Andrea Anton, Sandra Gürtler und Holger Wilcke

Menschen aus dem selbstorganisierten Seminar „Grenzräume Europas“

Als wir im Herbst 2008 als selbstorganisiertes Seminar zum Thema der EU-Grenz- und Migrationspolitik eine Reise an die östlichen EU-Außengrenzen machen, sind wir zuerst überrascht, wie offen uns sowohl die EU als auch ukrainischen Behörden, Polizeien, NGOs und diversen Think Tanks empfangen. Als interessierte *research group* einer europäischen Universität öffnen uns die AkteurInnen des EU-Grenzregimes ihre Türen, um ihre Institutionen und ihre Arbeit zu präsentieren, in den meisten Fällen dürfen wir auch unsere Kameras mitbringen.

Unsere erste Station ist Warschau, das Hauptquartier von Frontex. Ihre gläserne Residenz in Warschaus Innenstadt teilt sich die Europäische Agentur mit der Consultingfirma Ernst & Young, der internationalen Anwaltskanzlei Baker & McKenzie und der deutschen Firma HOCHTIEF.

Das Sicherheitsregime, das im Bürogebäude herrscht, in dem die Frontex-Zentrale ihren Sitz hat, ist erwartbar und dennoch beeindruckend. Nach Vorlage unserer Pässe bekommen wir elektronische BesucherInnen-Ausweise, die unseren temporären Zugang zu den Büroetagen regeln. Damit passieren wir die Drehkreuze, fahren in gläsernen „high-speed Panorama-Aufzügen“ durch das verkabelte Gebäude-Innenleben bis in die elfte Etage. Die Glasfront des Hochhauses gibt den Blick über Warschau frei, ein Gestus von visuellem Zugriff haftet dieser Architektur an, selbst unsere Füße überblicken die unter uns sich erstreckende Stadt.

Der Einflussbereich der Agentur reicht weit über die Stadt Warschau und sogar die Grenzen der EU hinaus. Frontex ist eine wichtige Akteurin im europäischen Sicherheitsregime und tritt als Managerin der Grenz- und Migrationskontrolle innerhalb der EU, in Anrainer- und Drittstaaten auf. In der neuen institutionellen Form der Agentur überträgt sie die Rhetorik und Strategien kapitalistischer Verwertungsprozesse auf den Bereich der Grenzkontrolle. Frontex ist nicht die einzige neue Agentur der EU, sie ist aber eine Vorreiterin in der Übertragung einer Logik und Rhetorik des Managements auf staatliche Aufgaben.

„It's about demand and supply“<sup>1</sup>

Im Konferenzraum angekommen, legt uns ein Mitarbeiter von Frontex in seinem Powerpoint-unterstützten Vortrag *Frontex in a nutshell* die Funktionsweisen des EU-Grenzregimes dar, neben den polizeilichen und militäri-

schen scheint es sich dabei vor allem um marktwirtschaftliche zu handeln: Die Frontex-Agentur stellt sich als eine Art Dienstleistungsunternehmen im Bereich des *Border Managements* dar, EU Kommission und Mitgliedstaaten seien ihre „HauptkundInnen“.

Keinesfalls sei mensch hinter einzelnen MigrantInnen her, sondern Frontex bekämpfe die kriminellen Netzwerke, die hinter der irregulären Migration stünden und diese organisierten. Während uns der Handel mit gefälschten Visa sowohl als organisiertes Verbrechen als auch als „riesiges Geschäft“ vorgestellt wird, entsteht der Eindruck, bei den EU-Außengrenzen habe mensch es zuallererst mit einem Absatzmarkt zu tun. Frontex und die SchlepperInnen-Netzwerke erscheinen darin als AnbieterInnen von Serviceleistungen, die in der Branche „Grenze“ KundInnengruppen mit konträren Bedürfnissen bedienen: auf der einen Seite bedient Frontex die Interessen der EU-Mitgliedstaaten, während auf der anderen Seite kriminalisierte SchlepperInnen ein „well organised business“ - ein „gut organisiertes Geschäft“ - der undokumentierten Mobilität führen.

Alle ihre Aktivitäten – von der Erstellung von Risikoanalysen und Lageberichten auf der Grundlage geheimdienstlicher und polizeilicher Daten bis zur Organisation von Abschiebeflügen – stellt Frontex unter das eine Ziel: die ständige Optimierung des „Produktes“ *Grenzmanagement* nach den Kriterien der Effizienz, Machbarkeit, Aktualität und Situationsbezogenheit. Die politischen Inhalte und Effekte der Arbeit, die Frontex leistet, scheinen weder für deren Zielsetzung, noch die Evaluierung relevant zu sein. Der Erfolg einer durch Frontex koordinierten Aktion oder von der Agentur initiierten Studie bemesse sich daran, ob dem Interesse der „KundInnen“ entsprochen worden sei oder dem sogar vorausgegriffen werden konnte.

**Die Agentur als Kaffeekränzchen der EU Exekutiv-Elite**

2004 wurde die Agentur auf Grundlage einer Verordnung des Europäischen Rates mit dem Ziel geschaffen, die operative Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu koordinieren, um die europäische Grenzsicherung zu optimieren. Europäische MinisterInnen, Polizeien und Geheimdienste organisierten sich damals in der Form einer Agentur, mit dem Ziel ihre Zusammenarbeit zu vereinfachen und zentrale Aufgaben gebündelt an eine ExpertInnen-Gruppe outzusourcen. Im Verwaltungsrat von

Frontex sitzen zwei VertreterInnen der EU-Kommission und jeweils einE VertreterIn der Mitgliedstaaten, dabei handelt es sich meistens um die obersten PolizeibeamtInnen. Das europäische Parlament verabschiedet den Haushalt von Frontex und kann in einem Jahresbericht die Aktivitäten des vergangenen Jahres nachlesen – von dieser formellen Einrichtung abgesehen, ist Frontex in ihrer institutionellen Form der Agentur einer parlamentarischen Kontrolle weitestgehend entzogen.

Die EU-Exekutiv-Elite, die sich in Frontex versammelt hat, wird nicht müde zu betonen, dass sie keine politische Institution an sich sei, dass Frontex keine politische Akteurin sei, noch selbst über Einsatzkräfte und Material verfüge: „We are not in control really,“ erklärt uns der Frontex-Referent, „we are a ball even that is played around sometimes“ – „Wir üben nicht wirklich die Kontrolle aus, wir sind manchmal sogar eher ein Spielball anderer“. Mit Politik – und darunter scheint mensch bei der Grenzschutzagentur Debatten im Europäischen Parlament zu verstehen – hat Frontex erklärterweise nichts zu tun. Die Agentur agiere nur innerhalb ihres von der Politik zugewiesenen Mandats, der Koordination der operationellen Zusammenarbeit an den Außengrenzen, und verfüge dabei weder über eigenes Material noch Personal. Die ExpertInnen-Gruppe Frontex versteht sich als Serviceleisterin, als Wissensmanagerin, als Schnittstelle zwischen Politik, Polizei und Militär, Geheimdiensten, Industrie und Forschung. In der logischen Konsequenz trage die Agentur auch keine politische Verantwortung für ihre Aktivitäten im EU-Grenz- und Migrationsregime: „We are not bound to international law because we are not a member state.“ – „Wir sind nicht an internationales Recht gebunden, weil wir kein Mitgliedstaat sind“.

#### „Please visit our website“<sup>2</sup>

Frontex ziehen eine klare rhetorische Trennlinie zwischen dem Bereich des Politischen und dem Bereich des Grenz-Managements. Neben dieser diskursiven Verschiebung von politischer Verantwortung auf die Parlamente und Behörden der Mitgliedstaaten, gelingt es der Agentur auch durch ihre Performance der Transparenz, politische Konfrontationen zu verhindern. Bei Frontex zeigt mensch sich um größtmögliche Offenheit bemüht: Forschungsgruppen werden empfangen und auf der Website von Frontex sind neben den Jahresberichten der Agentur und der Dokumentationen abgeschlossener Missionen auch diverse Powerpoint-Präsentationen allgemein zugänglich. Was relevante Informationen über Details der Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen, Unternehmen und Geheimdiensten oder aktuelle von Frontex koordinierte Operationen von Polizei und Militär an den Außengrenzen und im Inneren der EU angeht, hat mensch den ExpertInnen Vertrauen zu schenken. Einer unabhängigen Überprüfung der Aktivitäten der Agentur greift die hauseigene Monitoring-Abteilung bereits vor, die 100-prozentig positive Arbeitsbilanzen erstellt.

Den Dialog mit NGOs wolle Frontex gezielt ausbauen. Ein konstruktiver Dialog solle es sein, für Kritik sei die Agentur offen. Auf die Nachfrage, wie denn mit den konkreten Vorwürfen an das menschenrechtswidrigen Vorgehen der Behörden bei Frontex-geleiteten Operationen umgegangen werde, reagiert unser Frontex-Referent mit Unverständnis: „I don't think, we ever received any complaints about human rights` violations.“ – „Ich glaube nicht, dass uns jemals Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen erreicht haben“.

#### Fazit

Durch die beschriebene Rhetorik entzieht sich Frontex gezielt einer politischen Verantwortung für ihre Aktivitäten innerhalb des Grenz- und Migrationsregimes. Exekutive Handlungen sollen nicht einer Kontrolle unterliegen oder gar in demokratischen Verfahren entwickelt werden, sondern beruhen auf einer kapitalistischen Verwertungslogik und einem vorausgesetzten Konsens darüber, dass an den Grenzen ein militärisches und technologisches Großaufgebot zu ihrem Schutz aufgeföhren werden müsse.

Wie unser Referent bei Frontex nochmals abschließend erklärt, sei die Agentur leider nicht die richtige Adressatin für Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen. Diese Beschwerden hätten sich ausschließlich an die EU-Mitgliedstaaten zu richten, bzw. an die ausführenden Polizei, Militärs, GrenzschutzbeamtInnen und Behörden. Eine gemeinsame europäische Grenzpolizei, wenn es sie denn eines Tages geben wird, würde seiner Ansicht nach als „vollwertig“ institutionalisierte EU-Behörde eine neue Adressatin für solche Beschwerden darstellen. Erwartbar erscheint uns vor diesem Hintergrund, dass es in Zukunft eher eine weitere Fragmentierung und Auslagerung von Organisations- und Ausführungskompetenzen in Agenturen, Zentren, ExpertInnen-Kreise geben wird. Diese institutionelle Zergliederung schafft exekutive Räume, in denen Kompetenzen zunehmend von ExpertInnen-Eliten eingenommen werden.

Die Europäische Grenzschutzagentur ist ein Beispiel dafür, wie im institutionellen Experimentierfeld der EU im Bereich der Migrationspolitik ein rechtlicher und behördlicher Graubereich entsteht, in den es schwierig ist, zu intervenieren.

In diesem Beitrag haben wir uns lediglich mit der Selbstdarstellung von Frontex auseinandergesetzt. Letztendlich verstehen wir Frontex jedoch als Teil eines Systems, in dem nicht Frontex, sondern das System selbst zu hinterfragen ist.

#### Anmerkungen

1 Bedeutet etwa: „Es geht um Angebot und Nachfrage“.

2 Bedeutet etwa: „Bitte besuchen Sie unsere Homepage“.

# Bremer Raumfahrtindustrie und Flüchtlingsabwehr für die EU

*Bremer Bündnis gegen FRONTEX*

In der EU hat sich ein neuer Sicherheitsbegriff herausgebildet. Vorreiter hierfür waren die USA, die nach den terroristischen Anschlägen auf das World Trade Center die Grenze von militärischer und ziviler Verteidigung aufhoben. Demnach besteht die Bedrohung nicht mehr so sehr in regulären Armeen, sondern in asymmetrischen Konstellationen wie dem Terror, der Kriminalität und der irregulären Migration sowie Naturkatastrophen. Ziel ist es, von diesen Bedrohungen nicht betroffen zu werden und den westlichen Lebensstil zu verteidigen. Dies kommt auch in dem Diskussionspapier hochrangiger NATO-Generäle „Towards a Grand Strategy for an Uncertain World“ zum Ausdruck, das als inoffizieller Entwurf einer neuen NATO-Strategie gilt:

„Die wichtigste Herausforderung der kommenden Jahre wird sein, auf das vorbereitet zu sein was sich nicht vorherzusagen lässt [...] Den westlichen Alliierten steht eine lange, andauernde und präventiv zu führende Verteidigung ihrer Gesellschaften und ihrer Lebensart („way of life“) bevor. Deshalb müssen sie Risiken auf Distanz halten, während sie ihre Heimatländer beschützen.“<sup>1</sup>

Auch die Bremer Rüstungsindustrie hat sich längst auf diese Veränderungen eingestellt. So macht etwa Atlas Elektronik auf seiner Homepage Werbung für Überwachungssysteme, die vor allem auf Terrorbekämpfung und die Abwehr illegaler Migration ausgerichtet sind. Für die EU-Küstengebiete, die als besonders bedroht angesehen werden, bieten sowohl Atlas Elektronik als auch EADS so genannte „Integrierte Küstenschutzsysteme“, d.h. Kombinationen von Wärmebild-, Video, Radar- und Satellitenüberwachung an.

Ein Feld, an dem sich der Wandel des Sicherheitsbegriffs modellhaft verfolgen lässt und das in den letzten Jahren stark militarisiert wurde, ist die Raumfahrt. So soll die EU nach EU-Kommissar Verheugen zur „Weltraummacht“ werden. EU-weit gibt es zwei hierauf ausgerichtete Großprojekte – beide führen nach Bremen.

So haben sich die beiden Bremer Firmen EADS Astrium und OHB den Zuschlag für das Projekt Galileo bereits gesichert. Galileo ist ein Konkurrenzprojekt zu GPS und soll Mountainbiker genauso sicher ans Ziel führen wie Soldaten oder Fernraketen. Die Vergabe nach Bremen ist kein Zufall. EADS Astrium ist Europas größter Produzent für große Satellitensysteme, OHB kann dasselbe in Bezug auf kleinere Satellitensysteme für sich beanspruchen. Bremen ist somit nicht nur einer der größten Rüstungsstandorte in der BRD,

sondern auch einer der größten Raumfahrtsstandorte der gesamten EU. Mehr als ein Drittel der in der Bundesrepublik in der Raumfahrtindustrie Beschäftigten arbeiten in der Hansestadt.

## Allround-Überwachung durch Satellitenmanagement

Das zweite Standbein der EU-Raumfahrtspolitik heißt GMES, Global Monitoring for Environment and Security. GMES soll alle möglichen europäischen Satelliten miteinander vernetzen (bzw. eigens für GMES entwickelte ins All bringen), zudem sollen auch umfassend Radarstationen an Land oder auf Schiffen oder optische Beobachtungssysteme auf Flugzeugen eingebunden werden (um jederzeit ein umfassendes Lagebild erstellen zu können).

Zahlreichen Werbebotschaften zufolge soll das GMES-Projekt vor allem Erdbeobachtungsdaten für die Umweltforschung liefern. Für diese Zwecke sind aber die Ansprüche des Projektes gerade an die neu ins All zu schießenden Satelliten sowie an die Datenverwaltung viel zu überdimensioniert. Denn geplant ist ein möglichst lückenloser weltweiter Scan, in Echtzeit und unter Zuhilfenahme modernster Verschlüsselungstechnologie. Umweltbeobachtung benötigt all dies nicht. Vielmehr machen diese Kriterien nur dann Sinn, wenn man weiß, dass es bei GMES um eine permanente Überwachungstätigkeit geht.

Die durch GMES vernetzten Überwachungssysteme sollen zur militärischen Aufklärung genutzt werden. Als eines der Hauptanwendungsgebiete für GMES ist jedoch die permanente Überwachung der EU-Grenzen zu nennen. Für die Aufgabe aggressiver Flüchtlingsabwehr, gerade in den Meeren vor der EU, eignen sich die vorgenannten Kriterien globaler Permanentüberwachung ausgezeichnet. Volker Liebig, Direktor der Abteilung für Erdbeobachtung der Europäischen Weltraumagentur ESA, hat diese Aufgabe mit den Worten umrissen, es gehe „um weltraumgestützte Überwachung illegaler Migration“. Dementsprechend soll die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX prominenter Nutzer der GMES-Überwachungsdaten werden. Sie ist ein so genannter „Target User“, also ein Endnutzer, nach dessen Bedürfnissen sich das Projekt ausrichtet. Die technischen Vorgaben die Erdbeobachtung des GMES Programms werden von FRONTEX mitbestimmt. Beteiligt ist FROTEX an zwei der zahlreichen GMES-Teilprojekte, beide haben unter anderem den Bereich der Grenzüberwachung zum Ziel:

- LIMES (Land and Sea Integrated Monitoring for Envi-

ronment and Security) Anwendungen von LIMES sollen im Bereich humanitärer Hilfe und Wiederaufbau, Überwachung von Infrastruktur und der EU-Außengrenzen (Land und See), Überwachung und Schutz des Schiffsverkehrs (sensitive Fracht) Schutz gegen zukünftige Bedrohungen der Sicherheit (z. B. durch Terrorismus, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) eingesetzt werden

- MARISS (Maritime Security Services): Zu den Diensten gehören die Beobachtung illegalen Handels, Fischerei und Immigration (Boat People) in den Gewässern der Europäischen Union.

Eine wichtige Aufgabe von FRONTEX ist es, die Forschung für „Sicherheitstechnologien“ zur Grenzüberwachung Europas weiter voranzutreiben und so tauchen auch Agenturangehörige bei den Treffen der GMES-Initiative auf. Sie lauschen dort Vorträgen, wie weit die Programme für Erdbeobachtung schon fortgeschritten sind, um kleinste Boote zu lokalisieren. Neben der Seeüberwachung ist es aber auch Aufgabe von FRONTEX, Risikoanalysen zu erstellen, Flüchtlingsrouten und Bewegungspotentiale sowie Infrastruktur von MigrantInnen zu identifizieren. So wurde z.B. an der westafrikanischen Küste Satellitenbilder dazu genutzt, Produktionsstätten für Flüchtlingsboote und Küstenstreifen, von denen Boote ablegen auszumachen. Auch für dieses Erfordernis soll der globale Monitor genutzt werden.

FRONTEX soll zukünftig auch direkt in die Datenauswertung des GMES-Projektes eingebunden sein und die Informationen und Lagebilder der Satelliten und anderer sicherheitstechnischer Systeme erhalten, um ein „Integriertes Netz der Melde- und Überwachungssysteme zum Zweck der Grenzkontrolle und der inneren Sicherheit im Maritimen Bereich aufzubauen“, so die Vorstellung in den Papieren der EU Kommission.<sup>2</sup>

### Bremen macht FRONT(EX) gegen Flüchtlinge

Ins GMES-Programm fließen bis 2013 ca. 6 Mrd. Euro. Davon möchte auch Bremen profitieren. Der Senat hat die Beteiligung an GMES zu einem der Schwerpunkte seiner Raumfahrtförderung erklärt und gemeinsam mit den genannten Firmen schon frühzeitig eine Hochglanzbroschüre aufgelegt, um sich in Brüssel als der Luft- und Raumfahrtstandort in der BRD zu empfehlen. Zentral soll das geplante CEON (Center for the Promotion of Communication Earth Observation and Navigation) die GMES-Aktivitäten in Bremen koordinieren.

Auf kommerzieller Seite sind an GMES zuvorderst die Rüstungsfirmen OHB und EADS Astrium beteiligt. GMES greift heute schon auf die von EADS Astrium gebauten TerraSAR-X Satelliten zurück; zudem sollen auch fünf neue EADS-Satelliten für GMES ins All geschossen werden. OHB ist der Shootingstar der Raumfahrt- und Rüstungsindustrie in Bremen und machte sich in letzter Zeit durch die Produktion des Satellitensystems SAR-Lupe für die Bundeswehr einen Namen. Beide Firmen werden gerne in der

regionalen Presse erwähnt, da sie trotz der Wirtschaftskrise gute Gewinne machen – jede kritische Betrachtung der Produktion unterbleibt.

OHB und EADS Astrium sind federführend bei DeMarine-Sicherheit, einem Unterprojekt von MARISS, das aus bundesdeutscher Sicht eines von drei zentralen GMES-Projekten ist. Dabei soll es einerseits darum gehen, ein Netzwerk von Firmen auf den Weg zu bringen, das Lösungskompetenzen zu Fragen der Überwachung der Meere entwickelt, und das heißt auch: zur Abwehr von Flüchtlingen. Andererseits sollen auch gleich Nutzer gefunden werden, denen man die so entwickelten Lösungen verkaufen kann. Beteiligt an diesem Projekt sind neben EADS Astrium und OHB das Deutsche Luft- und Raumfahrtzentrum sowie das Fraunhofer Institut Information und Datenverarbeitung. Koordiniert wird die DeMarine-Sicherheit von GAUSS, Gesellschaft für angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr, einer öffentlichen Gesellschaft, die vom Land Bremen sowie den beiden Hochschulen Bremen und Bremerhaven getragen wird.

Bremer Raumfahrtfirmen entwickeln – gefördert vom Land, koordiniert von einer öffentlichen Gesellschaft – somit Technologien, die direkt für die Erfordernisse der Grenzsicherung entworfen werden, und sind damit auch Lieferanten von Überwachungstechnik für die Grenzschutzagentur FRONTEX.

Die Bremer Raumfahrtindustrie beteiligt sich so an dem Krieg gegen Flüchtlinge, wie er im Mittelmeer und vor den Kanarischen Inseln geführt wird und der schon jetzt zehntausende Tote gefordert hat. Die aggressive Politik der EU, an den Außengrenzen koordiniert von FRONTEX und zukünftig unter Zuhilfenahme von Satellitentechnologie made in Bremen, wird das Massengrab in den Meeren immer größer werden lassen. Denn Menschen, die vor Krieg flüchten, vor Hunger, vor der Versteppung ihrer Region, vor Armut usw., werden sich von dieser Flucht nicht abhalten lassen. Sie werden jedoch versuchen, der Überwachung zu entgehen, indem sie immer gefährlichere Routen in immer kleineren Booten zurückzulegen versuchen.

Mit der GMES-Satellitenüberwachung erzielen EADS und OHB nicht die größten Gewinne verglichen mit ihren sonstigen Rüstungsaufträgen. Dennoch wird hieran beispielhaft deutlich, wie sehr auch die vermeintlich zivile Nutzung der Satellitentechnik von Europäischen Sicherheitsinteressen und Militärpolitiken bestimmt ist und wie sich die EU mithilfe der Raumfahrttechnik vor den Folgen und vor den Opfern ihrer eigenen Ausbeutungspolitik abschotten will.

### Anmerkungen

1 General a.D. Klaus Naumann u.a.: Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership, [http://www.csis.org/media/csis/events/080110\\_grand\\_strategy.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/080110_grand_strategy.pdf). Deutsche Übersetzung auf [www.gipfelsoli.org](http://www.gipfelsoli.org).

2 Kommission der EG (KOM(2008) 68 endgültig): Mitteilung der Kommission zur Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR).



# GASIM – das deutsche Pendant zu FRONTEX

## Staatliche Vernetzung gegen illegale Migration – Das „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“

*Initiative gegen das Chipkartensystem*

Mit dem GASIM wurde 2006 eine ständige, behördenübergreifende „Informations-, Koordinations- und Kooperationsplattform“ diverser Bundesbehörden geschaffen. Das GASIM tauscht Informationen zwischen Behörden auf nationaler und auch auf internationaler Ebene aus. Ca. 40 Angestellte des Bundesnachrichtendienstes, des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei, des Auswärtiges Amtes, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, des Zolls und des Bundesamtes für Verfassungsschutz teilen dort ihre Daten.<sup>1</sup>

Hervorgegangen ist es aus dem seit November 2004 bestehenden „Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität“ (GASS), das bereits im Mai 2006 in „Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASIM) umbenannt wurde. Im GASS waren nur das Bundeskriminalamt (BKA) und der damalige Bundesgrenzschutz fest vertreten, der Bundesnachrichtendienst und das Bundesamt für Verfassungsschutz aber nur lose verbunden. Letztere bilden im GASIM einen festen Bestandteil.<sup>2</sup> Das Bundesinnenministerium erläuterte den umfassenden Zweck des GASIM folgendermaßen:

*„Die illegale Migration mit ihren Auswirkungen auf die Kriminalitätslage, den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme in Deutschland ist eine der gegenwärtig größten Herausforderungen für unsere Gesellschaft. Sie muss umfassend und wirkungsvoll verhindert werden. Nur durch eine aufeinander abgestimmte Vorgehensweise aller betroffenen Behörden und Stellen ist dieses Ziel erreichbar. Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.“<sup>3</sup>*

### Trennungsgebot missachtet

Die Funktionen von GASIM und von FRONTEX besitzen Ähnlichkeiten: Als „Agentur“ ist das GASIM Außenstelle verschiedener Dienste und ist damit nur den Dienststellen der jeweiligen Ämtern Rechenschaft schuldig. Die Öffentlichkeit wird deshalb in keiner Weise über dessen Arbeit und (Miss-)Erfolge informiert. Eine parlamentarische Kontrolle ist ebenfalls kaum gegeben. Allenfalls die Existenz und die Struktur des GASIM wurden bekannt gemacht. Als „nationale Vernetzungsmaschine“ hat das GASIM aber Zugang zu nationalen sowie einigen europäischen Datenbanken. Denn mit Ausnahme des „Militärischen Abwehrdienstes“ (MAD) sind alle wesentlichen polizeilichen und geheimdienstlichen Behörden in ihr vertreten. Im di-

rekt benachbarten „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) koordinieren sich sogar 40 Behörden, darunter sämtliche deutschen Geheimdienste einschließlich des MAD.

Die Missachtung des gesetzlich vorgeschriebenen Trennungsgebots von Geheimdiensten und Polizeien ist nichts Neues. Immer weitere „hybride Organisationen“ wurden und werden<sup>4</sup> unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung ins Leben gerufen. Trennungsgebot bedeutet, dass Geheimdienste und Polizeien nicht regelmäßig zusammenarbeiten dürfen. Während sich die Polizei auf die Aufklärung von Straftaten, hinsichtlich derer ein so genannter „Anfangsverdacht“ besteht und die Bekämpfung aktueller Gefahren beschränken soll, darf der Verfassungsschutz [bzw. andere Dienste] auch das so genannte Vorfeld weit entfernter Bedrohungsszenarien aufklären. Während der Verfassungsschutz sich auf Aufklärungsmaßnahmen nachrichtendienstlicher Art zu beschränken hat, stehen der Polizei weitere Befugnisse gegenüber der Bürgerin/dem Bürger zu. Sie darf durchsuchen und vernehmen, beschlagnahmen und verhaften.<sup>5</sup> Juristisch hat das Trennungsgebot keine genaue Definition. Sein historischer Ursprung ist der so genannte „Polizeibrief“ der drei westlichen Alliierten an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates vom 14. April 1949. Er verbietet dem Parlamentarischen Rat, vermutlich unter dem Eindruck der unbeschränkten Befugnisse der nationalsozialistischen „Geheimen Staatspolizei“ (GESTAPO), die Einrichtung von Geheimdiensten mit polizeilichen Befugnissen. Im GASIM werden aber ganze Aktenstapel der Bundespolizei und des Bundesnachrichtendienstes ausgetauscht.<sup>6</sup>

Allgemein lässt sich eine klare Trennung zwischen informationell und operativ schwerlich ziehen: Generell gilt, dass Geheimdienste zumindest offiziell keine exekutive Befugnis besitzen, sondern diese durch Polizeistellen (Polizei, Bundespolizei, BKA) ausgeübt werden. Wenn ein Geheimdienst eine Information an die Bundespolizei weitergibt, kann das zum Beispiel bei Personenkontrollen, bei der Visumvergabe, an der Arbeitsstelle oder bei Bewerbungen überraschende Folgen haben. Grenzübertritte können untersagt werden, Bewerbungen können abgelehnt werden, ohne dass die Ursache bekannt gemacht wird, geschweige denn, dass der Vorbehalt widerlegt werden kann. Ein einfacher Dateneintrag hat also unter Umständen praktische Folgen.

### Einschätzung

Das GASIM ist das nationale Pendant zu FRONTEX. Bislang ist das GASIM mit wenig Personal (formal ohne eigenes Budget) ausgestattet, vorrangig auf die Erstellung von Lagebildern ausgerichtet sowie durch die Mitarbeit von Geheimdiensten weitgehend der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Migration unterliegt weiterhin dem Stigma des Subversiven und damit Gefährlichen. Wenn MigrantInnen in die Nähe von Terrorismus gerückt werden, sind die Prioritäten für die law-and-order-PolitikerInnen klar: Alle (rechts-)staatlichen Mittel müssen gebündelt und angewendet werden. Im Zweifelsfall auch Mittel, die darüber hinausgehen können, wie es im Fall des GASIM geschieht. Illegale Migration war und ist und wird es immer geben. Und ihre Bekämpfung durch den Staat ist ebenfalls ein Kontinuum, so lange der Begriff „Illegale Migration“ existiert.

[www.chipkartenini.squat.net](http://www.chipkartenini.squat.net)

### Anmerkungen

1 Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren vom 17.07.2006. Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM): Herausforderungen der illegalen Migration wirksam begegnen. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/07/gemeinsames\\_analyse\\_%20und\\_strategiezentrum\\_%20illegale\\_migration\\_gasim.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/07/gemeinsames_analyse_%20und_strategiezentrum_%20illegale_migration_gasim.html).

2 Jan Wörlein: Das Trennungsgebot zur Zusammenarbeit. Institutionalisierte Kooperation von Polizei und Diensten, in: ak - analyse & kritik - zeitung für linke debatte und praxis, Nr. 532, 17.10.2008.

3 Siehe Fußnote 1.

4 Mitte 2009 soll eine weitere gemeinsame Einrichtung in Betrieb gehen. Eine Bundesabhörzentrale, mit Sitz im Bundesverwaltungsamt in Köln, deren Mitglieder aus Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Bundesamt für Verfassungsschutz dort im Kompetenzzentrum-Telekommunikationsüberwachung (CC-TKÜ) „Konzeptions-, Planungs- und Forschungsaktivitäten zur TKÜ bündeln“ und wo im Servicezentrum-TKÜ (SC-TKÜ) ein „reiner IT-Dienstleister“ arbeiten soll. Siehe Bundestags-Drucksache 16/10137.

5 Christoph Gusy: Trennungsgebot; Tatsächliches oder vermeintliches Hindernis für effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?, in: Möllers/ v. Ooyen (Hg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, sowie online unter: <http://www.jura.uni-bielefeld.de>.

6 Fernsehsendung „Report Mainz“ (ARD) vom 29.9.2008: „Experten: Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum der Bundesregierung verfassungswidrig“, siehe auch: „Report Mainz“ (ARD): Rechtswidrige Datenübermittlung im GASIM, Pressemitteilung vom 28.5.2009.



Sitz des GASIM in den Berliner Treptowers, Quelle: wikipedia CC, Georg Slickers

# Frontexplode - Erste Ansätze einer transnationalen Kampagne

*Hagen Kopp, kein mensch ist illegal/Hanau*

Die Kundgebung blieb erwartungsgemäß klein, doch der symbolische Protest vor der Frontex-Zentrale in Warschau gewann enorm an Ausdrucksstärke, als Amadou M' Bow das Megaphon in die Hand nahm (siehe Foto auf S. 42). Als Vertreter der mauretanischen Menschenrechtsorganisation AMDH<sup>1</sup> forderte er den sofortigen Stopp der Operation Hera und konfrontierte die Frontex-Verantwortlichen auch in einem späteren direkten Gespräch mit den tödlichen Folgen ihrer Abschreckungsaktion vor der westafrikanischen Küste.<sup>2</sup> AktivistInnen aus Polen und Deutschland, aber auch aus den Niederlanden, Italien und Griechenland beteiligten sich am 6. Juni 2008 an diesem ersten Protest direkt vor dem Sitz der europäischen Grenzschutzagentur. Eingebettet war die Mobilisierung in eine transnationale Aktionskette, die sich zeitversetzt an zehn Stationen zum einen gegen das EU-Grenz- und Abschieberegime richtete, zum anderen aber auch die Ausbeutung migrantischer Arbeit thematisierte. Der Aufruf stellte beide Zielrichtungen in einen übergreifenden Zusammenhang: „Auf der ganzen Welt gründet die kapitalistische Ausbeutung auf einem globalen Gefälle, das durch Filter und Zonen, mittels Hierarchien und Ungleichheiten, sowie durch äußere und innere Grenzen bewusst hergestellt wird. Illegalisierung und Abschiebung einerseits, selektiver Einschluss und Anwerbung von migrantischen Arbeitskräften andererseits, es sind zwei Seiten derselben Medaille: es geht um Migrationsmanagement für eine globales Apartheid-Regime, dessen höchst prekäre Ausbeutungsbedingungen auf der Produktion immer neuer Hierarchien und abgestufter Rechte sowie rassistischen Diskriminierungen basieren.“<sup>3</sup>

## Transnationale Aktionskette

Nicht zufällig wurde Frontex in mehreren Stationen der Aktionskette zum Thema gemacht, bereits im März 2008 in Mali. Die Selbsthilfeorganisation AME<sup>4</sup> organisierte in Bamako eine Konferenz mit 200 von Ab- und Rückschiebungen Betroffenen, dabei geriet die Externalisierung der EU-Migrationskontrolle bis in die subsaharischen Länder und die besondere Rolle von Frontex immer wieder ins Zentrum der Kritik.

Das antirassistische Aktionscamp im August 2008 in Hamburg, ebenfalls eine Station in der Kette, rückte Frontex gleich in doppelter Weise ins Blickfeld: zum Ersten über eine „Flutenaktion“ am und im Flughafen, mit der die

zunehmend von Frontex koordinierten und finanzierten „Charter der Schande“ denunziert wurden.<sup>5</sup> Zum Zweiten mit einer Protestaktion vor der Akademie der Bundespolizei in Lübeck, in der regelmäßig Frontex-Schulungen stattfinden.

Das 5. Europäische Sozialforum im Oktober 2008 im schwedischen Malmö bot danach eine erste Gelegenheit, die Aktionskette zu bilanzieren und weitere Schritte gegen Frontex auf europäischer Ebene zu verabreden. Im Plenum der migrationspolitischen Vernetzung in Malmö kam erstmals der Vorschlag für ein Noborder-Camp auf der griechischen Insel Lesbos zur Sprache. Frontex war dort im Sommer 2008 bekanntlich mit einem eigenen Schiff im Einsatz, ein Aktionscamp an diesem Brennpunkt des EU-Grenzregimes biete insofern die Möglichkeit, erstmals zu versuchen, eine Frontex-Operation direkt zu stören. Mittlerweile (Stand: Juli 2009) ist die Mobilisierung nach Lesbos in vollem Gange, mindestens 400 bis 500 TeilnehmerInnen aus verschiedenen Ländern Europas werden erwartet, und ein Aktionstag am Hafen von Mytilini ist ausdrücklich der griechischen Küstenwache und Frontex gewidmet.

## Transnational Manifesto

„Das europäische Grenzregime ist also ein zentrales Instrument in der Produktion von Differenzen und Hierarchien. Die Militarisierung der Grenzen, die Überwachung der mediterranen Region und Osteuropas, die Rückführungsabkommen, das übergreifende Kontrollsystem, das Europa mit Frontex aufbaut - all diese Fakten müssen als Instrumente selektiver Inklusion und Rekrutierung migrantischer Männer und Frauen verstanden werden, deren Bewegungen die Grenzen tagtäglich in Frage stellen. Denn all diese Grenzen können migrantische Kämpfe nicht verhindern. Was vielmehr heute auf dem Spiel steht, ist die transnationale Verknüpfung dieser Kämpfe.“ Diese Zeilen stammen aus einem Manifest, das im Anschluss an das Treffen in Malmö von den beteiligten Gruppen veröffentlicht wurde.<sup>6</sup> Das Noborder-Camp auf Lesbos ist nun zunächst der Ort, an dem die formulierten inhaltlichen und praktischen Ansprüche weiterentwickelt werden können. Denn hier werden nicht nur unterschiedliche AktivistInnen aus den Schengenländern zusammenkommen. Eingeladen sind zum einen VertreterInnen einer Bordermonitoring-Initiative aus der Westukraine, die (oben zum Teil bereits

erwähnten) AktivistInnen der europäisch-afrikanischen Vernetzung aus Marokko, Mauretanien und Mali sowie nicht zuletzt Gruppen aus der Türkei, die im letzten Jahr auf der gegenüberliegenden Seite der Ägäis in Dikili ein kleines Noborder-Camp organisiert hatten. Diese transnationale Zusammensetzung auf Lesbos bietet jedenfalls eine optimale Voraussetzung, die angelaufene Kampagne gegen Frontex zu verbreitern und zu verstärken. Einerseits stellt sich die Frage, wie auf jeweils dezentraler Ebene diese Grenzschutzagentur als Mörder und Jäger der Boatpeople zu delegitimieren bzw. denunzieren wäre: bei allen möglichen öffentlichen Auftritten ihrer Repräsentanten aber auch während ihrer Schulungen oder bei den immer häufigeren Land-, See- und Flughafen-Operationen. Das Noborder-Camp auf Lesbos wird hierfür ja auch erste wichtige praktische Erfahrungen bringen.

Zum anderen bietet sich Ende des Jahres 2009 eine weitere Gelegenheit für einen gebündelten Protest. Zum 1. Juli hat Schweden die EU-Präsidentschaft übernommen, im November oder Dezember steht die Verabschiedung

des so genannten Stockholmer Programms an, nach Tampere (1999) und Hague (2004) der nächste 5-Jahresplan für Justiz und Inneres. Dass die weitere Aufwertung und technologische Hochrüstung von Frontex (Stichwort E-Borders!) zentraler Bestandteil der neuen Planungen sind, kann kaum verwundern.<sup>7</sup> Stockholm könnte insofern aber auch eine geeignete Bühne für einen konzertierten Kampagnenschritt sein.

### Anmerkungen

1 AMDH: Association Mauritanienne des Droits de l'Homme/Menschenrechtsvereinigung Mauretaniens.

2 Siehe Artikel von Bernd Kasperek zu Frontex-Operationen im Mittelmeer.

3 Aufruf, Berichte und Fotos zur transnationalen Aktionskette unter [www.noborder.org](http://www.noborder.org).

4 AME: Association Malienne des Expulsés / Vereinigung der Abgeschobenen in Mali.

5 Siehe Artikel von Conni Gunßer zur Rolle von Frontex bei Abschiebungen.

6 Siehe [http://www.noborder.org/archive\\_item.php?id=447](http://www.noborder.org/archive_item.php?id=447).

7 Siehe erste Aufrufe gegen das Stockholmer Programm unter <http://stockholm.noblogs.org/>.



Aktion in Lübeck mit der Gruppe Lebenslaute, Quelle: heba/Umbruch Bildarchiv

# Aktionen gegen das FRONTEX-Ausbildungszentrum in Lübeck

*Lübecker Flüchtlingsforum*

Bei FRONTEX handelt es sich um ein Gebilde, das schwierig zu thematisieren und anzugreifen ist. Erste Versuche, ein Bewusstsein zumindest über die Existenz dieser Agentur zu schaffen, scheinen aber erfolgversprechend und letztlich muss natürlich über öffentlichen Druck eine Diskussion hergestellt werden.

Dazu ist es wichtig, verschiedene Wege zu beschreiten. Was die politische Aktion angeht, sind wir der Meinung, dass es wichtig ist, die Politik von FRONTEX an allen nur möglichen Orten öffentlich zu machen und anzugreifen. Das ist schwierig bei dieser Agentur, deren Operationen zu einem großen Teil auf hoher See oder in dünn besiedelten Gebieten stattfinden, wo sie dem Auge der Öffentlichkeit entzogen sind und wo praktische Solidarität so gut wie unmöglich ist.

Deshalb ist die Bundespolizeiakademie in Lübeck – neben Flughäfen, Flüchtlingslagern, Bahnhöfen, Inseln an der Grenze Europas etc. ein Ansatzpunkt, wo die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik skandalisiert werden kann. Der Kampf gegen die europäische Flüchtlingsabwehr, die nur deswegen in der derzeitigen Form stattfinden kann, weil sie eben nicht sichtbar ist, kann und muss auch eine lokale Ebene haben.

Im Rahmen des Antirassistischen Camps in Hamburg im August 2008 war auch die Vereinheitlichung der europäischen Grenz- und Flüchtlingspolitik und insbesondere die Rolle der Agentur FRONTEX ein großes Thema. Von Anfang an war Konsens, dass das Camp nicht nur dem Austausch von Ideen und dem Herstellen von Öffentlichkeit, sondern auch dem praktischen Protest und Widerstand dienen sollte. So entstand auch der Gedanke, an der Bundespolizeiakademie in Lübeck gegen die Aktivitäten von FRONTEX zu protestieren.

Diese Akademie ist eine wichtige Ausbildungsstätte der Bundespolizei. Ein Teil der Ausbildung jeder Bundespolizistin findet dort statt und auch weitere Seminare und Kurse werden hier veranstaltet. So hält auch Frontex Fortbildungsveranstaltungen, so genannte "mid-level courses", in der Akademie ab. Diese Kurse bestehen aus vier Blöcken von jeweils einer Woche, die in Deutschland, Litauen, Ungarn und Slowenien stattfinden, und werden von PolizeibeamtInnen der mittleren Führungsebene (daher der Name) besucht. Inhalt dieser Kurse ist die Vorbereitung der BeamtInnen der europäischen Grenzpolizeien auf die Durchführung gemeinsamer Grenzschutzaktionen sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit der nationalen Behörden. Es soll Wissen über polizeitaktische Grundlagen, Abläufe, Verfahren und Einsatzstrukturen in den jeweiligen Staaten vermittelt werden.

Im Jahr 2007 fanden die ersten dieser Kurse in der Lübecker Akademie statt. Damals gab es dazu noch Öffentlichkeitsarbeit der Veranstalter in der lokalen Presse. In Anwesenheit des damaligen Lübecker Stadtpräsidenten Sünnewold erläuterte der Direktor von FRONTEX, Ilkka Laitinen, die Ziele der Kurse: „Das Grundprinzip unserer Fortbildungsaktivitäten ist verbunden mit der Erarbeitung gemeinsamer Ausbildungsstandards, um eine Vergleichbarkeit der nationalen Fortbildungssysteme sowie die Kompatibilität der Humanressourcen und der technischen Mittel zu erreichen.“ Die gemeinsame Ausbildung fördert aus seiner zynischen Sicht die „Effektivität des Managements“ an den Außengrenzen Europas.

Der Stadtpräsident ließ es sich nicht nehmen bei dieser Veranstaltung begrüßende Worte im Namen der Hansestadt Lübeck zu sprechen, und sein großes Interesse an dieser Art von Flüchtlingsabwehr bewog ihn später auch, den Hauptsitz von FRONTEX in Warschau zu besuchen.

Schon damals versuchte das Lübecker Flüchtlingsforum durch kleinere Kundgebungen und Informationsveranstaltungen auf diesen Skandal hinzuweisen.

Für die Organisation der Protestaktionen im August 2008 fanden sich diverse Lübecker Initiativen zusammen. Es war für uns wichtig, sowohl an der außerhalb von Lübeck gelegenen Akademie als auch in der Stadt selbst aktiv zu werden und sichtbar zu sein. So fand der Aktionstag in zwei Abschnitten statt:

Zuerst bauten wir uns vor dem Tor der Akademie auf, führten eine Kundgebung durch und versuchten, die Mauer zu "durchlöchern", indem wir entsprechend gestaltete Plakate auf die dicken Mauern der ehemaligen Kaserne klebten. Musikalischer Protest kam von der Gruppe Lebenslaute, die schon im Vorfeld ein Konzertprogramm einstudiert hatte und es vor Ort zum Besten gab.

In der Stadt demonstrierten dann etwas 500 Menschen lautstark und kraftvoll gegen FRONTEX und die Abschottung gegen Flüchtlinge. Das Echo der Lübecker Presse war für dortige Verhältnisse recht positiv.

Seit Ende 2006 ist das Flüchtlingsthema in Lübeck durch den in Italien stattfindenden Cap-Anamur-Prozess wieder aktueller geworden. Der damalige Kapitän der Cap Anamur, Stefan Schmidt, der im Juni 2004 37 Flüchtlinge im Mittelmeer rettete und deshalb nun in Italien wegen bandenmäßiger Beihilfe zur illegalen Einreise in besonders schwerem Fall vor Gericht steht, ist Lübecker. Wir beschäftigen uns weiterhin mit diesem Thema und versuchen, konkrete Hilfe zu geben und Öffentlichkeit herzustellen.

# Appell von Bamako

Am 15. und 16. März 2008 wurde von der malische Organisation von Abgeschobenen (Association Malienne des Expulsés, AME) und ihren UnterstützerInnen eine Tagung organisiert, an der ca. 200 Menschen teilnahmen. Im Folgenden wird der Appell der TagungsteilnehmerInnen leicht gekürzt dokumentiert:

## APPELL

Auf internationaler Ebene verschlechtert sich die Rechtslage von MigrantInnen. Die Einwanderungsgesetze verschärfen sich immer weiter infolge der verstärkten Repression, der Zusammenarbeit in der Abwehr der Flüchtlingsströme und der Auslagerung der europäischen Grenzkontrollen.

Die Einsetzung des Programms von Den Haag 2004 (Auslagerung der Grenzkontrollen) hat auch zu einer verstärkten Repression gegen MigrantInnen in Europa geführt. Dieses Programm macht die Transitländer zur Grenzpolizei Europas - es wird regelrecht Krieg gegen MigrantInnen geführt.

Die Soldaten sind dabei die afrikanischen Staaten und die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, der bewaffnete Arm Europas. Die ersten Opfer dieses Kriegs sind die „Reisenden ohne Visum“, die beim Versuch, die europäische Grenze zu erreichen, Schreckliches erleiden, und durch die Behörden der afrikanischen Transitländer zutiefst gedemütigt werden, wenn sie nach Mali zurückgeschoben werden. Die EU-Richtlinie zur Rückkehr, über die im Mai abgestimmt wird, sieht die Möglichkeit vor, Personen ohne gültigen Aufenthalt 18 Monate zu inhaftieren und bei einer Abschiebung von Sans Papiers eine Einreisesperre für Europa von 5 Jahren zu verhängen.

Die EU und besonders Frankreich nutzen die Abhängigkeit der afrikanischen Länder von finanziellen Investitionen aus, um ihre Einwanderungspolitik durchzusetzen. Aber diese Gelder entsprechen nicht einmal dem Bedarf unserer Länder, wie die Tatsache zeigt, dass der finanzielle Beitrag der im Ausland lebenden Malier zur Entwicklung in Mali höher ist als die so genannte Entwicklungshilfe. Diese Zahlungen, die Entwicklungsprojekten zugute kommen sollen, werden in Wirklichkeit zur Kontrolle der Flüchtlingsströme verwendet: 10 Millionen Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfond fließen in das geplante Zentrum für Information und Verwaltung der Auswanderung aus Mali, das dafür zuständig ist, Migration zu bekämpfen und Migrationsströme zu kontrollieren. (...)

Sans Papiers, Abgeschobene und Zurückgeschobene haben angefangen, sich in verschiedenen Gruppen in Europa und Mali zu organisieren. Sie treten aus dem Verborgenen

heraus, sie schämen sich nicht mehr und sie haben beschlossen, für ihre Rechte zu kämpfen. Wir müssen diese Mobilisierung ausweiten und nicht mehr nur Abschiebungen verurteilen, sondern gleichzeitig unsere Rechte einfordern.

## Wir fordern vom Staat Mali:

- die bilateralen Rückübernahmeabkommen mit dem französischen und spanischen Staat nicht zu unterzeichnen, die zu einer Beschränkung der Einwanderung auf ausgewählte Immigranten und zur Ausweitung der Abschiebungen von malischen Arbeitern ohne Papiere führen würden - seine Konsulate aufzufordern, keine Laissez-passer mehr auszustellen, die die Abschiebung von Maliern erleichtern

- die Legalisierung aller Arbeiter ohne Papiere zu fordern
- Familienzusammenführung zu verlangen
- vom französischen Staat die Rückgabe des Besitzes der Abgeschobenen zu fordern, und dass sie von ihren Rechten Gebrauch machen können, die sie durch ihre Beitragszahlungen erworben haben

- die Richtlinie der Europäischen Union zur Rückführung zu verurteilen, die eine regelrechte Demütigung der afrikanischen Völker ist

- die Zusammenarbeit mit der Grenzschutzagentur FRONTEX abzulehnen, die gegründet wurde, um die Kontrolle der europäischen Grenzen auszulagern

- zu fordern, dass das Zentrum für Information und Verwaltung der Auswanderung nicht eröffnet wird und die vorgesehenen Gelder in die Unterstützung der abgeschobenen und zurückgeschobenen Personen fließen

- allen Abgeschobenen und Zurückgeschobenen Unterstützung zu leisten, die ja nur versucht haben, nach Europa zu gehen, um ihren Familien, und damit ihrem Land, zu helfen, sich zu entwickeln

- ein paritätisch besetztes Komitee zu gründen, bestehend aus Regierungsvertretern und Abgeschobenen, um die erlittenen Schäden abzuschätzen

Wir wünschen uns, dass wir nach diesen Tagen, die uns stärker verbunden haben, gemeinsam weiterkämpfen werden. Wir fordern alle Abgeschobenen auf, sich uns anzuschließen und sich massiv zu mobilisieren

Bamako, 16. März 2008

unterstützt von den anwesenden Organisationen



