

Frontex 2.0

Auf dem Weg zur (Grenz-)Polizei der EU

von Jacqueline Andres

Vor zehn Jahren hat die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX ihre Arbeit aufgenommen und den Auftrag der EU erhalten, u.a. den Grenzschutz der Mitgliedstaaten zu koordinieren und Risiko-Analysen zu erstellen. Bereits damals wurde befürchtet, dass dies die Entwicklung der EU hin zu einem Superstaat mit eigener Polizei bedeuten könnte. 2015 könnte nun als das Jahr in die Geschichte eingehen, in dem die EU die Grundsteine für eine EU-Polizei gelegt hat – zunächst natürlich im Bereich des Grenzschutzes zu Lasten von Geflüchteten und Migrant_innen.

Im Mai 2015 legte die EU-Kommission in ihrer Europäischen Agenda zur Migration das Ziel der Errichtung eines europäischen Grenzmanagements fest.¹ Der EU-Präsident Jean-Claude Juncker verkündete Anfang September in seiner ersten Rede zur Lage der Union, dass wichtige Schritte für die Erschaffung einer europäischen Grenz- und Küstenwache bereits noch in diesem Jahr unternommen werden sollen, um durch ein sogenanntes integratives Grenzmanagement die innere Sicherheit des Schengenraumes zu garantieren und vor Terrorismus zu schützen. Auf einem nach den Anschlägen in Paris einberufenen EU-Treffen zur Terrorismusbekämpfung wurden bereits unter dem Deckmantel der Anti-Terrormaßnahmen die Forderungen einer stärkeren Zusammenarbeit der staatlichen Institutionen mit FRONTEX sowie nach der Intensivierung von Grenzkontrollen laut, welche in das Gesetzespaket der Kommission aufgenommen wurden.²

Exekutive Befugnisse für FRONTEX 2.0?

Am 15. Dezember 2015 präsentierte dann die Europäische Kommission dem Parlament in Brüssel ein Maßnahmenpaket, welches zur „wirksameren Migrationssteuerung, Verbesserung der inneren Sicherheit der Europäischen Union und Wahrung des Grundsatzes der Freizügigkeit beitragen“³ soll und sich liest wie eine weitere Forderung nach mehr Überwachung, Aufweichung des Datenschutzes, Abschottung und verstärkten Abschiebungen.

Dieser Gesetzesentwurf stattet die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX mit Befugnissen ganz neuer Qualität aus. Während sie bisher u.a. für die Koordination der Mitgliedstaaten bei der Überwachung der Grenzen, die Ausbildung Grenzschutzbeamter, die Organisation von Abschiebungen sowie für die Erstellung von Lagebildern zuständig war, sollen ihre Kompetenzen laut den Vorschlägen der EU-Kommission stark ausgebaut werden. Mit dem neuen Namen „Europäischer Grenz- und Küstenschutz“ könnte FRONTEX zu einer supranationalen Institution mit dem „Recht, tätig zu werden“ mutieren – d.h. sie könnte gegen den Willen eines Mitgliedsstaates durch einen von der Kommission erlassenen Durchführungsbeschluss an dessen Grenze einschreiten, sollte dieser Staat unter „erheblichem Migrationsdruck“⁴ stehen und zugleich unfähig oder ungewillt sein, die „Sicherheit“ der EU-Außengrenzen aufrechtzuhalten. Dieser Aspekt ist hochumstritten und so ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen, ob das Europäische Parlament und der Europäische Rat die notwendige

Zustimmung erteilen werden – u.a. der schwedische Premierminister Stefan Löfven sowie sein dänischer Amtskollege Lars Løkke Rasmussen lehnen einen möglichen Souveränitätsverlust an Brüssel ab.⁵ Begrüßt hingegen wurde der Plan von Seiten

Deutschlands und Frankreichs. Der deutsche Außenminister Steinmeier betonte: Die jetzigen Vorschläge der Europäischen Kommission zum Ausbau von FRONTEX zu einer Europäischen Grenzschutz- und Küstenwache verdienen unsere volle Unterstützung. Sie ziehen die Lehre aus den Defiziten der Vergangenheit. Insbesondere muss FRONTEX eigenständig dort tätig werden können, wo Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Unterstützung erwarte ich mir auch gerade von denjenigen, die vor einer Diskussion über eine faire Verteilung einen stärkeren Grenzschutz gefordert haben.“⁶ Im Laufe der niederländischen Rats-Präsidentschaft soll der Kommissionsvorschlag fertig beraten und zwischen Rat und Parlament diskutiert werden.⁷

Konkret soll bei der neuen Grenzschutzagentur – ähnlich wie das bei FRONTEX angelegte zentrale „Risk and Analysis Network“ – eine „Zentralstelle für Überwachung und Risikoanalyse [...] eingerichtet [werden], um die Migrationsströme in die und innerhalb der Europäischen Union zu überwachen und Risikoanalysen sowie verbindliche Schwachstellenbewertungen durchzuführen, um Schwachstellen zu ermitteln und beseitigen. Verbindungsbeamte werden in die Mitgliedstaaten abgestellt, um Präsenz vor Ort zu gewährleisten, wo Grenzen gefährdet sind.“⁸ Sollten Schwachstellen ersichtlich werden, wird die Agentur die betreffenden Mitgliedstaaten „zum Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen auffordern“. Sollten sie dieser Aufforderung nicht nachkommen wollen oder können, kann die EU-Kommission auch gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaates die Grenzschutzagentur an die jeweilige als unsicher deklarierte Grenze schicken. Zum Einsatz kommen würde in diesem Fall die Speerspitze der Agentur – eine „rasch mobilisierbare Reserve von [mindestens 1500] Grenzschutzbeamten, die in weniger als 3 Tagen eingesetzt werden können.“⁹ Im Rahmen von FRONTEX existiert bereits die Rapid Border Intervention Teams (RABIT), die jedoch auf Anfrage des betreffenden Staates eingesetzt wird, wie es bereits in Griechenland zweimal der Fall war.¹⁰

Personelle, technische und finanzielle Aufrüstung

Zusätzlich soll sich die Personalausstattung der neuen Agentur von 402 Angestellten im Jahr 2016 auf 1000 ständige Mitarbeiter_innen bis 2020 erhöhen¹¹ – im Vergleich dazu hat FRONTEX momentan 344 Festangestellte.

Auch an der technischen Ausstattung soll es zukünftig nicht mangeln. Während FRONTEX bei den Mitgliedstaaten anfragen musste, um Gerätschaften zu erhalten, soll die neue Agentur selbst Equipment erwerben dürfen, sowie Zugang zu einer „von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Reserve von technischer Ausrüstung“¹² haben. Der Vorschlag der EU-Kommission verpflichtet alle Mitgliedstaaten, der neuen Agentur die im Rahmen des EU Internal Security Fund erworbene Ausstattung zu Verfügung zu stellen.¹³ Durch die Ausweitung des Personals und des Equipments steigen auch die Kosten der europäischen Grenzüberwachung stark an: während FRONTEX im



Eine Polizeipatrouille fährt an dem neu errichteten und mit NATO-Stacheldraht ausgestatteten Grenzzaun zwischen Ungarn und Serbien entlang.

Quelle: Wikipedia

Gründungsjahr 2005 noch ca. €4 Mio. verschlang,¹⁴ sollen die Ausgaben für die neue Agentur bis 2020 bei stolzen €322 Mio. liegen.¹⁵

Unterstützung bei der Seegrenzüberwachung erhält die neue Agentur durch die nationalen Küstenwachen, wozu die „Mandate der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs [...] an den neuen Europäischen Grenz- und Küstenschutz angepasst“¹⁶ werden. Gemeinsam sollen diese drei Agenturen u.a. durch den Einsatz von Drohnen Überwachungsmaßnahmen im Mittelmeerraum durchführen. Das Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR nutzt bereits seit 2013 Drohnen und Satellitenaufklärung, wodurch es fraglich ist, welchen Beitrag weitere Drohnenüberwachung des bereits stark militarisierten und inspizierten Mittelmeeres leisten soll.

Geheimdienstliche Zusammenarbeit und Terrorbekämpfung

Eine weitere Ausweitung der bisherigen Kompetenzen der Agentur im Zusammenhang mit Drittländern wäre das geplante neue Mandat „zur Entsendung von Verbindungsbeamten und zur Organisation gemeinsamer Einsätze mit benachbarten Drittländern, auch in deren Hoheitsgebiet“.¹⁷ Dieses Mandat bekräftigt die von der EU angewandte Strategie der Vorverlagerung von EU-Außengrenzen, um Migrant_innen in Herkunfts- oder Transitregionen aufzuhalten. Bereits bis zum Jahr 2013 unterzeichnete FRONTEX mit Vertreter_innen von 17 Staaten „working agreements“¹⁸, um u.a. Schulungen in Grenz- und Dokumentenkontrolle durchzuführen, fälschungssichere Pässe zu entwickeln sowie Informationen auszutauschen oder auch um Abschiebungen bürokratisch zu erleichtern – sie werden als technische Dokumente eingestuft und unterliegen somit kaum einer politischen Kontrolle. Im Jahr 2013 wurde die Africa-FRONTEX Intelligence Community etabliert, welche gemeinsam Lagebilder erstellt, sich austauscht und geheimdienstliche Produkte erstellt. Ähnliche Plattformen bzw. „intelligence-sharing communities“ unterhält FRONTEX im östlichen und westlichen Balkan.¹⁹ Darüber hinaus ist FRONTEX in verschiedene zivil-militärische Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

der EU auf dem afrikanischen Kontinent eingebunden, wie u.a. in der European Border Assistance Mission (EUBAM) Libyen und in EUCAP Sahel Niger.²⁰ Die Mission EUCAP Sahel Niger hat explizit den Auftrag „irreguläre Migration zu verhindern“, da 90% aller Migrant_innen aus Westafrika, die versuchen das Mittelmeer von Libyen aus zu überqueren, zunächst Niger passieren.²¹ Durch die finanzielle und personelle Aufstockung der geplanten neuen Agentur sowie durch die betonte Ausweitung des Mandats in Drittländern wird die geheimdienstliche Komponente der Agentur vermutlich ausgebaut und ihre Beteiligung an zivil-militärischen Missionen verstärkt werden.

Zu guter Letzt wird auch in der neuen Europäischen Grenz- und Küstenschutzagentur die mutmaßliche Terrorismusbekämpfung verankert. So soll die neue Agentur „unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte in ihre Risikoanalysen auch die grenzüberschreitende Kriminalität und den Terrorismus einbeziehen und mit anderen EU-Agenturen und internationalen Organisationen bei der Terrorismusprävention zusammenarbeiten“.²² Erst dieses Jahr wurden die Kompetenzen der Agentur FRONTEX ausgeweitet und durch ein neues Abkommen mit EUROPOL ist es FRONTEX nun möglich, EUROPOL Daten vermeintlicher Krimineller weiterzuleiten und ebenso Daten von EUROPOL – offiziell für die gemeinsame Bekämpfung transnationaler Kriminalität – zu erhalten. Die Zusammenarbeit mit EUROPOL wurde auch durch die aus EUROPOL, FRONTEX, European Asylum Support Office sowie EUROJUST zusammengesetzte European Task Force (EURTF) gestärkt, welche einen Sitz im sizilianischen Catania hat und ab Januar 2016 ein zweites Büro in der griechischen Hafenstadt Piraeus erhält. Ziel der EURTF ist es, den jeweiligen staatlichen Behörden bei der Identifikation, der Registrierung und der Abschiebung von Migrant_innen und bei der vermeintlichen Bekämpfung von Schmugglerringen zu helfen.²³

Um die „Sicherheit der Bürger Europas“ zu gewährleisten, sollen laut des Gesetzesentwurfes der Schengener Grenzkodex geändert werden und die Reisedokumente aller Ein- und Ausreisenden aus dem Schengen-Raum systematisch mit den verschiedenen Datenbanken – d.h. dem Schengener Informationssystem SIS, der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente und einschlägiger nationaler Datenbanken – abgeglichen werden. Die geplante Regulierung lässt Flexibilität zu, sollte die obligatorische Kontrolle von EU-Bürger_innen den Verkehr stark beeinträchtigen. In diesem Fall sei es möglich, sich auf die Kontrolle von verdächtigen Personen zu beschränken.²⁴ Eine solche Formulierung legt den zuständigen Behörden eine zukünftige Anwendung des Racial Profiling im Namen der Sicherheit nahe.

Zustimmung finden die geplanten Maßnahmen bei Bundeskanzlerin Merkel, welche in der Pressekonferenz zum Abschluss des EU-Rats betonte, „dass das Schengener Informationssystem – also die Datenbanken, die es dort gibt, und auch die Datenbanken von Interpol – stärker genutzt werden muss und dass gerade auch die verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit FRONTEX und mit Europol notwendig ist, um über alle Informationen zu verfügen. Wir haben dann von unserer Seite noch einmal betont, wie wichtig es ist, dass

die Nutzung von Fluggastdaten, also die PNR-Richtlinie, jetzt endlich auf der Zielgeraden ist und dass sie dann vor allen Dingen auch schnell umgesetzt werden muss.“²⁵

Kompetenzausweitung bei Abschiebungen

Der vorgesehenen europäischen Grenz- und Küstenschutzagentur soll eine stärkere Rolle bei Abschiebungen zukommen: „Eine europäische Rückführungsstelle wird innerhalb der Agentur eingerichtet, die es ermöglichen wird, europäische Einsatzteams für Rückführungen mit Begleitpersonen, Beobachtern und Rückführungsfachleuten bereitzustellen, die für die effektive Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sorgen werden“.²⁶ Somit wäre die neue Grenzschutzagentur nicht nur – wie bisher FRONTEX – für die Unterstützung und Organisation von Abschiebungen zuständig, sondern würde diese komplett durchführen. Zudem solle ein neues europäisches Standard-Reisedokument für die Abschiebungen eingeführt werden, um „in Drittländern eine größere Bereitschaft zur Aufnahme von Rückkehrern zu erreichen“.²⁷ Zwar existiert seit 1994 ein Dokument zur Erleichterung von Abschiebungen, doch erkennen dies die Herkunftsländer oft nicht an, wodurch sich die Notwendigkeit eines neuen Modells ergibt. Von den jährlich fast 500.000 erteilten Ausweisungen oder Abweisungen in Europa, wurden im Jahr 2014 – so hieß es in der Pressekonferenz – nur 40% tatsächlich abgeschoben. Das Haupthindernis sei das Fehlen eines gültigen Reisedokuments der abzuschiebenden Person.²⁸

Die vorgesehene Intensivierung der Überwachung, Abschotung und Abschiebungen wird die Situation der Menschen, die vor Krieg und Perspektivlosigkeit fliehen, verschlimmern. Allein in diesem Jahr starben nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) mindestens 2738 Menschen auf der gefährlichsten Mittelmeerroute, die zwischen Libyen und Italien verläuft.²⁹ Durch die zunehmende Abschotung Osteuropas entscheiden sich zunehmend Geflüchtete aus Syrien, diesen riskanten Weg zu wählen, obwohl sich geographisch gesehen die Route über die Türkei nach Griechenland anbietet. Stattdessen reisen viele Syrier_innen nun nach Mauretanien, um von dort nach Libyen zu gelangen und die 300km lange Mittelmeerüberfahrt nach Italien zu wagen.³⁰ Die EU beharrt mit der Errichtung einer solchen neuen Agentur weiterhin auf ihrer desaströsen Strategie der Migrationspolitik, welche durch das Verhindern jeglicher sicherer Einreisemöglichkeiten der Geflüchteten nach Europa eine menschliche Katastrophe hervorbringt.

Anmerkungen

- 1 Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration, eeas.europa.eu, 13.05.2015.
- 2 Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism, consilium.europa.eu, 20.11.2015.
- 3 Pressemitteilung. Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas, europa.eu, 15.12.2015.
- 4 Ebd.
- 5 Dutch Presidency to take over task of shaping EU's border force, euractiv.com, 18.12.2015.



Kreativer Protest gegen Frontex in Hamburg im Jahr 2014. Quelle: Rasande Tyskar über Flickr.

- 6 Außenminister Steinmeier anlässlich der Pläne der EU-Kommission zu FRONTEX, auswaertiges-amt.de, 15.12.2015.
- 7 Europäischer Rat in Brüssel EU-Außengrenzen besser schützen, bundesregierung.de, 18.12.2015.
- 8 Pressemitteilung, 15.12.2015
- 9 Ebd.
- 10 FRONTEX accepts Greece's request for Rapid Border Intervention Teams, [FRONTEX.europa.eu](http://frontex.europa.eu), 12.10.2015.
- 11 European Commission – Fact Sheet European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders, europa.eu, 15.12.2015.
- 12 Pressemitteilung, 15.12.2015
- 13 Ebd.
- 14 Budget, frontex.europa.eu
- 15 European Commission – Fact Sheet European Agenda on Migration, 15.12.2015
- 16 Pressemitteilung, 15.12.2015.
- 17 Ebd.
- 18 Zu diesen Staaten gehören: Russland, Ukraine, Moldawien, Georgien, Mazedonien, Serbien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, USA, Montenegro, Canada, Kap Verde, Nigeria, Armenien, Türkei, Aserbaidschan und Weißrussland. Mit weiteren sieben Staaten werden solche Verträge noch ausgehandelt: Libyen, Marokko, Senegal, Mauretanien, Ägypten, Brasilien und Tunesien
- 19 Strategic Analysis, frontex.europa.eu
- 20 FRONTEX: Afrika und Mittelmeer Strategie – AFIC, ffm-online.org, 17.03.2014.
- 21 EUCAP Sahel Niger to help prevent irregular migration, consilium.europa.eu, 13.05.2015.
- 22 Pressemitteilung, 15.12.2015
- 23 Europol and FRONTEX agree to exchange information on cross-border crime, europol.europa.eu, 04.12.2015.
- 24 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders, statewatch.org
- 25 Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel am 18. Dezember 2015 zum Abschluss des Europäischen Rats in Brüssel, bundesregierung.de
- 26 Pressemitteilung, 15.12.2015
- 27 Ebd.
- 28 European Commission – Fact Sheet European Agenda on Migration, 15.12.2015.
- 29 Paul Blickle, Philip Faigle und Julian Stahnke: Das stille Sterben im Mittelmeer, zeit.de, 14.12.2015.
- 30 Katarina Höjje: The Long Way Round Syrians through the Sahel, newirin.irinnews.org, 09.11.2015.