

FRONTEX – Zwischen Idee und Realität

Annette Gretler

Die seit 2005 bestehende EU-Grenzschutzagentur Frontex, an der sich auch die Schweiz als Schengen-Mitglied beteiligt, gilt als Symbol einer europäischen Abschottungspolitik.



Schengen und der Schutz der Aussengrenze

Für einen einheitlichen Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen – den Schengen-Raum – ist eine gemeinsame Politik für den Schutz der Aussengrenzen erforderlich. Die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache Frontex koordiniert und entwickelt die operative Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten beim Schutz der 14'303 km Aussengrenzen, auf Basis der EU Grundrechte und deren Konzept für den Grenzschutz. Dies umfasst die Risiko- und Gefahrenanalyse bezüglich der EU-Aussengrenzen und die ausgewogene Verteilung der Ressourcen entlang der Grenze der Mitgliedsstaaten bei einem höheren technischen und personellen Bedarf. Sie entwickelt optimale Verfahren zur Rückführung von Migranten und koordiniert gemeinsame Rückführungsaktionen. Den Entscheid, wer zurückgeführt werden soll, fällen jedoch die einzelnen Länder. Auch liegt die Zuständigkeit für die alltägliche Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen nach wie vor vorrangig bei den Mitgliedstaaten. Dabei werden nationale Grenzsicherungssysteme zunehmend durch europaweit einsetzbare Instrumentarien ergänzt.

Bewegte Entwicklung der Agentur seit 2005

Die Agentur Frontex nahm ihre Tätigkeit am 3. Oktober 2005 auf. Der Sitz der Agentur befindet sich in Warschau, sie wird vom EU-Parlament überwacht. Seit 2008 verfügt sie über ein jährliches Budget von ca. 88 Millionen Euro. 2011 bekam die Agentur durch das EU-Parlament mehr Befugnisse, um schneller Grenzschützer bei den Mitgliedsländern anzufordern und eigene Ausrüstung anzuschaffen. Frontex verfügt heute über 20 Flug-

zeuge, 25 Helikopter und 100 Boote. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Zustrom von Flüchtlingen und Migranten sowie den grösseren Sicherheitsbedenken hat eine neue Tätigkeitsphase mit einer Verlagerung hin zu einer unmittelbareren operativen Unterstützung und der Europäisierung der Grenzschutzpolitik ausgelöst. Die EU-Staaten und das EU-Parlament einigten sich im letzten Jahr auf eine Frontex-Reform. Die neue EU-Grenzagentur soll den Schutz der Aussengrenze verbessern und so die Reisefreiheit in der EU retten. Doch die Behörde bleibt auf Kooperationen innerhalb und ausserhalb Europas angewiesen. Die bisherige EU-Grenzschutzagentur Frontex hatte eigentlich fast nur Koordinationsaufgaben, verfügt über keine eigenen Grenzbeamte und war daher stark von der Einsatzbereitschaft der EU-Staaten abhängig.



Reform bringt mehr Kompetenzen

Die neue europäische Grenz- und Küstenwache, in der Frontex aufgehen wird, soll mehr Geld und Kompetenzen bekommen. Zudem soll ein Menschenrechtsbeauftragter künftig bei Einsätzen auf die Einhaltung der Grundrechte achten. Mit der Reform anerkennt die EU zum ersten Mal offiziell, dass Grenzschutz mehr ist als die Abriegelung einer Demarkationslinie. Neu ist von integriertem Grenz-Management die Rede. Der Grenzschutz beginnt bei der Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern und endet bei der Rückführung von Migranten ohne Bleiberecht. Gerade bei Rückführungen wird die neue Agentur eine wichtigere Rolle spielen als Frontex. Entgegen ursprünglichen Plänen soll die Behörde aber nicht

gegen den Willen eines Mitgliedstaates auf dessen Hoheitsgebiet aktiv werden können, selbst wenn der betreffende Staat seine Grenzen nicht effektiv schützen kann. Anders als Frontex soll die neue Behörde auf eine ständige Reserve von mindestens 1500 Grenzschützern zurückgreifen können, die innert dreier Tage in jedes europäische Land entsandt werden kann. Alimentiert wird dieser Rapid Reserve Pool von den Mitgliedstaaten. Auch die Schweiz stellt dafür bis zu 16 Grenzwächter. Der souveränitätspolitisch heikle Grenzschutz bleibt eine nationale Aufgabe, entsprechend werden die Frontex-Missionen Triton und Poseidon im Mittelmeer auch künftig unter dem Kommando italienischer und griechischer Behörden stehen. Eine echte europäische Grenzwa che bleibt somit eine Vision. Neu führt Frontex in den Mitgliedstaaten obligatorische Stress-Tests durch, um zu prüfen, wie gut die nationalen Behörden personell und ausrüstungsmässig auf eine Krise an der Aussengrenze vorbereitet sind. Verbesserungsvorschläge sind von den Mitgliedstaaten umzusetzen.



Einsätze an den Hotspots der Flüchtlingsrouten

Schwerpunkt der FRONTEX Einsätze waren direkt nach der Gründung die Operation Hera auf den Kanarischen Inseln, welche die Bootsflüchtlinge aus Westafrika zum Ziel hatte. Seit dem Sturz des Ghadhafi-Regimes in

Libyen 2011, steht Frontex auf der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa mit der Seenotrettungsmission Triton im Einsatz. Mit dem Flüchtlingsstrom aus Syrien kam 2013 die Operation Poseidon Land und Sea dazu mit dem Einsatzgebiet in der griechisch- und bulgarisch-türkischen Grenze sowie dem Seeweg von der Westtürkei und Ägypten nach Griechenland und Italien.

Kritik

Unter dem Druck der zunehmenden Medienberichte, dass Flüchtlingsboote im Mittelmeer abgedrängt und zur Umkehr aufs offene Meer gezwungen wurden, hat das EU-Parlament 2014 klargestellt, dass Frontex die Pflicht zur Seenotrettung hat. In letzter Zeit aber ist die Kritik von Menschenrechtsorganisationen leiser geworden, zumal im Rahmen von Frontex entsandte Schiffe im Mittelmeer Tausende von Flüchtlingen gerettet haben. Doch könnte sich die Kritik neu entfachen, da Frontex nach dem Willen der EU-Staaten bei der Rückführung von Migranten ohne Bleiberecht eine wichtigere Rolle spielen soll. Der derzeitige Frontex-Direktor Leggeri warnt, „Europa muss begreifen, dass die Flüchtlingskrise eine langfristige Herausforderung darstellt.“

Zusammenarbeit verstärken

Im Zeitraum von 2014-2016 kamen insgesamt etwa 1,6 Millionen Migranten über Bootsrouten in die EU. Die Hauptroute über das Mittelmeer führt derzeit über Libyen, auf der auch im 2017 mit einem Rekordzustrom von Flüchtlingen gerechnet werden muss. Im bisherigen Rekordjahr 2016 habe es 181'000 „irreguläre Grenzüber tretungen“ auf EU-Gebiet von Libyen aus gegeben. Dies ist eine Steigerung zum Vorjahr um 17 Prozent. Die EU geht davon aus, dass die meisten der Mittelmeer-Flüchtlinge keinen Anspruch auf Asyl haben und will die Zahl der oftmals gefährlichen Bootsüberquerungen reduzieren. Dazu sollen als mittel- und langfristige Massnahmen die neugebildete libysche Einheitsregierung unterstützt werden, abgelehnte Asylbewerber schneller abgeschoben werden, sowie die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten verstärkt werden, um die Menschen bereits dort aufzuhalten. Priorität hat die europäische Unterstützung für Italien bei der Bewältigung der hohen Zahl von Flüchtlingen.