

Hintergrundwissen: Frontex

Frontex ist eine in Warschau ansässige EU-Agentur. Sie ist seit 2005 im Einsatz und koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union (frontières extérieures = Frontex). Die Verhinderung von irregulärer Einwanderung nach Europa und die Kontrolle der Grenzsicherheit sind vorrangige Ziele ihrer Arbeit. Die Agentur unterstützt die einzelnen Mitgliedsstaaten bei der Ausbildung von GrenzschutzbeamtInnen, durch bedarfsorientierte Operationen und Eingreiftruppen und die Organisation von Rückführungen. Zudem werden die für den Außengrenzschutz relevanten Entwicklungen beobachtet und entsprechende Informationen zusammengetragen. Unter Berücksichtigung möglicher Push- und Pullfaktoren erstellt Frontex auch Risikoanalysen über irreguläre Migrationsbewegungen.

Im Oktober 2016 wurde Frontex unter der neuen Bezeichnung „Europäische Grenz- und Küstenwache“ (*European Border and Coast Guard Agency*) mit deutlich mehr Mitteln und Kompetenzen ausgestattet. Die Zahl der ständigen MitarbeiterInnen wurde verdoppelt, Frontex sollte künftig auf einen Pool aus 1.500 GrenzwächterInnen zugreifen, die schnell zum Einsatz gebracht werden können.¹ 2019 wurde eine weitere massive Erweiterung beschlossen: Bis 2027 soll die Zahl der MitarbeiterInnen auf 10.000 erhöht werden, die Kompetenzen der Organisation werden ausgeweitet, sie kann eigenes Material anschaffen und unabhängiger von den Mitgliedsstaaten agieren. Ursula von der Leyen kündigte kurz nach ihrer Wahl zur Präsidentin der EU-Kommission im Sommer 2019 an, gar schon bis 2024 auf 10.000 Frontex-BeamtInnen erhöhen zu wollen. Während Frontex 2005 die Arbeit mit einem Budget von knapp 6 Mio. Euro aufnahm, wurden im Jahr 2019 bereits über 330 Mio. veranschlagt. Von 2021 bis 2027 sollen der Agentur über 11 Milliarden Euro zur Verfügung stehen.²

Operationen im Rahmen von Frontex

Frontex führt *Joint Border Operations* an den Land-, Luft- und vor allem den Seeaußengrenzen der Europäischen Union durch.³ Die *Operation Hera* von 2008 etwa konzentrierte sich auf die Seeroute zwischen Westafrika und den Kanaren. Wenn ein EU-Staat dringend Hilfe aufgrund eines hohen Wanderungsdrucks braucht, kann Frontex im Rahmen sogenannter RABIT-Aktionen (*Rapid Border Intervention Teams*) auch Soforteinsatztruppen zur Verstärkung der nationalen Autoritäten in das jeweilige Land schicken. Frontex rekrutiert dafür Polizeikräfte, GrenzschutzbeamtInnen, andere ExpertInnen und technische Ausrüstung aus einem gemeinsamen Pool der EU-Mitgliedsländer für diese Aktionen.

Im Jahr 2010 startete die Agentur ihren ersten RABIT-Einsatz an der türkisch-griechischen Grenze, im Februar 2011 war Frontex im Rahmen der *Mission Hermes* verstärkt an der italienischen Südküste tätig. Im März 2011 wurde die RABIT-Operation durch die *Joint Operation Poseidon Land* ersetzt.⁴ Auch gezielte Rückführungsaktionen illegaler EinwanderInnen in ihre Herkunftsländer, sogenannte *Joint Return Operations*, gehören zu den zentralen Aufgaben der Agentur.

Aufgrund der zahlreichen Überfahrten von MigrantInnen oder Flüchtlingen in kleinen, überfüllten und oft seeuntüchtigen Booten aus Nordafrika oder der Türkei in Richtung europäische Küsten kommt in den letzten Jahren zu der Aufgabe Grenzschutz auch die Aufgabe hinzu, in Seenot geratene Flüchtlinge zu retten und in einen sicheren (europäischen) Hafen zu bringen. Diese hat allerdings

geringere Priorität als die Überwachung der Außengrenzen. Ende 2014 ersetzte Frontex mit der *Operation Triton* die von Italien allein durchgeführte Operation *Mare Nostrum*, die der Seenotrettung gegolten hatte. Triton deckte allerdings einen kleineren Bereich des Mittelmeers ab, die Zahl der Todesopfer stieg an. Im Februar 2018 wurde Triton durch die *Operation Themis* ersetzt, die Italien weiterhin bei Grenzkontrolle, Überwachung und Seenotrettung unterstützen soll. Der Fokus liegt laut Frontex aber deutlicher auf dem sicherheitspolitischen Aspekt, u.a. der Bekämpfung von Waffenhandel und Terrorismus, die Rettung von Menschenleben ist nur einer von mehreren Schwerpunkten.⁵

Erweiterung der Zusammenarbeit – Eurosur

Im Oktober 2013 wurde ein neues Überwachungssystem mit dem Namen *Eurosur* geschaffen (*European border surveillance system* = Europäisches Grenzüberwachungssystem). Mit diesem System soll illegale Einwanderung nach Europa besser überwacht (und wenn möglich verhindert) werden. Dazu werden Drohnen (ferngesteuerte Flugkörper), Aufklärungsgeräte, Offshore-Sensoren und Satellitensuchsysteme eingesetzt. Alle Schengenstaaten sowie Rumänien, Bulgarien und Kroatien sind Teil von Eurosur. Dieses Programm soll vor allem dem Informationsaustausch zwischen nationalen Grenzschutzbehörden und Frontex dienen, um Flüchtlingsströme und Schlepperrouten möglichst früh zu erkennen und darauf reagieren zu können.

Das offizielle Mandat der Kooperation nennt drei wichtige Ziele: Reduzierung der illegalen Einwanderung in die EU; Reduzierung der Todesopfer unter den Flüchtlingen durch verstärkte Rettung von in Seenot geratenen Menschen; Erhöhung der inneren Sicherheit der EU durch die verstärkte Bekämpfung von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität. *Eurosur* ist als dezentrales Informationsaustausch-Netzwerk konzipiert, auf das alle nationalen Grenzschutzbehörden sowie Frontex Zugriff haben.⁶ Das Netzwerk wird in drei Phasen aufgebaut. Diese bestehen in der Optimierung der Grenzschutzmechanismen auf nationaler Ebene, Stärkung des EU-weiten koordinierten Grenzschutzes durch technische Aufrüstung und dem Aufbau eines gemeinsamen Netzwerks des Informationsaustauschs für alle nationalen Grenzschutzbehörden. Letztlich soll *Eurosur* also zu einem integrierten, einheitlichen EU-Grenzmanagement-System beitragen.

Kritik an Frontex

Viele Menschenrechtsorganisationen sehen Frontex äußerst kritisch. An den verschärften Kontrollen und häufigen *Push Back Aktionen* (= Flüchtlingsboote werden von europäischen Küsten abgedrängt bzw. zum Umkehren gezwungen, ohne zu überprüfen, ob auf diesen Booten Menschen sind, die um Asyl ansuchen möchten) ist erkennbar, dass bei der Grenzschutzpolitik der Sicherheitsaspekt im Vordergrund steht. Allerdings die Sicherheit der EU-Außengrenzen und der EU-BürgerInnen, nicht aber die Sicherheit der MigrantInnen. Daneben ist auch der ökonomische Aspekt dieser Politik zu beachten, die darauf drängt, den Zugang zur EU effizienter (für den europäischen Arbeitsmarkt) zu gestalten und zu steuern. Man möchte sich also genau aussuchen können, wer in die EU einreist (siehe dazu Hintergrundwissen Europäische Migrationspolitik sowie Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige).

Vor allem die Praxis, Flüchtlinge bereits auf hoher See abzudrängen, ist sehr umstritten und widerspricht internationalem Recht.⁷ Amnesty International wirft der Agentur vor, die Flüchtlinge zu kriminalisieren und seit Jahren systematisch gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europä-

ische Menschenrechtskonvention⁸ zu verstoßen: Schutzbedürftige müssten über ihr Recht, ein Asylverfahren auf europäischem Boden zu beantragen, aufgeklärt werden.⁹ Weiters wird Frontex von vielen Flüchtlingsvereinen angeklagt, für den Tod tausender Menschen im Mittelmeer und dem Atlantik mitverantwortlich zu sein.¹⁰ Nach Berichten eines italienischen Offiziers soll Flüchtlingen im Rahmen von Frontex-Operationen sogar Lebensmittel und Treibstoff abgenommen worden sein, um sie an der Weiterfahrt zu hindern.¹¹

Zwar gibt es seit 2011 eine Grundrechtsabteilung, die Einsätze von Frontex prüfen soll.¹² Diese aber ist im Vergleich zu anderen Abteilungen personell und finanziell schlecht ausgestattet: 2017 betrug das Budget für Medienarbeit fünfzehnmal so viel wie jenes für die Grundrechtsbeauftragte; allein für Porto wurde mehr Geld ausgegeben. 2019 berichtete das Recherchekollektiv Correctiv auf Basis von internen Frontex-Dokumenten über zahlreiche Menschenrechtsverletzungen, die der Grundrechtsbeauftragten gemeldet wurden; so hatten etwa Grenzpolizisten Geflüchtete geprügelt oder Hunde auf sie gehetzt. Frontex könnte im Fall solcher Übergriffe die Zusammenarbeit im Rahmen einzelner Einsätze einstellen, doch ist es dazu bisher noch nicht gekommen. Die verstärkte Fokussierung auf Überwachung aus der Ferne, unter anderem im Rahmen von Eurosur (siehe oben), ermöglicht es, unmittelbaren Kontakt zwischen MigrantInnen und FrontexbeamtInnen zu vermeiden, wodurch der Agentur die Beteiligung an Grundrechtsverletzungen schwerer nachgewiesen werden kann.¹³

Begriffserklärungen

Illegale Migration: Wer ohne entsprechende Genehmigung aus einem Drittstaat in die EU einreist oder länger als erlaubt bleibt, gilt als „illegaler Migrant“. Neben der rechtswidrigen Einreise werden auch illegale Aufenthalts- und Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt.¹⁴

Irreguläre Migration: Viele MigrantInnen- und Menschenrechtsorganisationen lehnen den Begriff „illegale Migration“ ab, weil nach ihrer Ansicht kein Mensch illegal sein kann. Trotz zunehmender Harmonisierung des EU-Rechts gibt es immer noch national unterschiedliche Einreise- und Aufenthaltsregelungen, die zudem einem zeitlichen Wandel unterliegen. Unter diesen Bedingungen kann ein Mensch zwar einen Rechtsbruch begehen, jedoch ist er nicht selbst „illegal“, so die Argumentation.

Zirkuläre Migration: Als Synonyme werden oft die Begriffe „Pendelmigration“ oder „temporäre Migration“ verwendet. Dies kann mitunter als Gewinn für die Herkunftsländer (*brain gain*) gewertet werden, etwa wenn ArbeitsmigrantInnen nach einer Zeit wieder zurück in ihr Heimatland kehren.

Quellnachweise und Fußnoten

¹ Frontex, frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/; frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYAp

² Factsheet A strengthened and fully equipped European Border and Coast Guard, https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018/state-union-2018-migration_en; Pressemitteilung: Ursula von der Leyen stellt dem Plenum ihre Leitlinien vor, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20190711IPR56823/ursula-von-der-leyen-stellt-dem-plenum-ihre-leitlinien-vor>

³ <http://www.frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general>

⁴ Frontex, <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>

⁵ deathbyrescue.org/report/narrative/; frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/

⁶ <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/>

⁷ Amnesty International, Juni 2011, <http://www.amnesty.de/journal/2011/juni/gefaehrliche-manoever>

⁸ Tagblatt, 4.2.2010, http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/land-welt_artikel,-Amnesty-fordert-Kontrollen-fuer-die-Grenzschutzagentur-Frontex-_arid,91238.html

⁹ Die Zeit, 28.2.2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-02/frontex-fluechtinge-libyen>

¹⁰ Afrique Europa Interact, 8.5.2010, http://www.afrique-europe-interact.net/index.php?article_id=174&clang=0

¹¹ Kasperek, Bernd: Frontext oder die Krise der europäischen Migrationspolitik, 2008, http://www.copyriot.com/diskus/08-1/pdf/d08-1_frontex.pdf

¹² Die Zeit, 13.9.2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-09/frontex-menschenrechtsbeauftragter-befugnisse>

¹³ Frontex: die Überwacher überwachen, <https://correctiv.org/top-stories/2019/08/04/frontex-transparenz/>

¹⁴ Straubhaar, Rat für Migration, 3/2007, S.3, Link: <http://www.rat-fuer-migration.de/PDF/Straubhaar-illegale-Migration.pdf>

Last Update: Jänner 2020