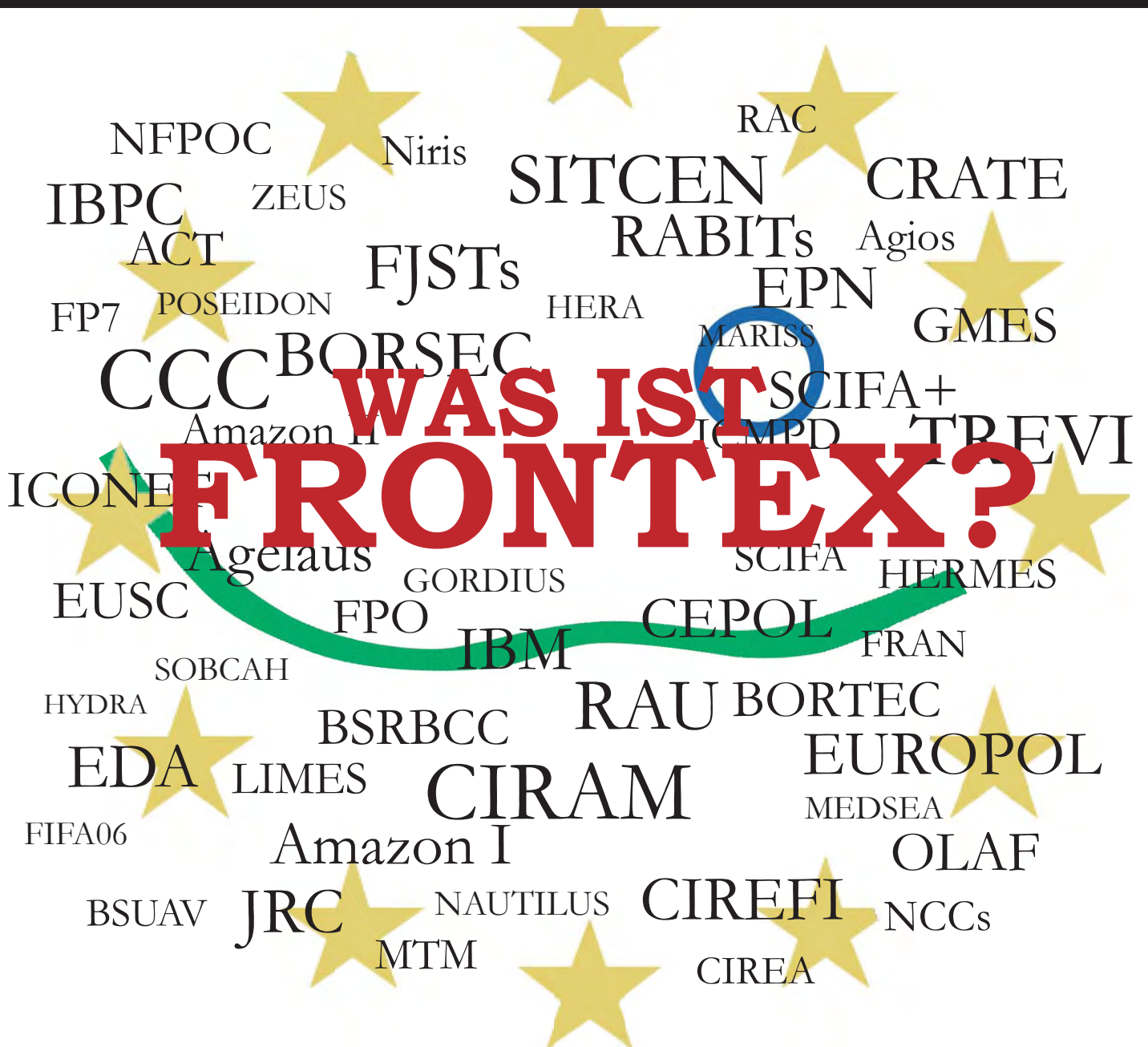


# Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen

Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse | Nr. 4



# Inhalt

<b>Der Kontext der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen - FRONTEX</b>	<b>3</b>
von Tobias Pflüger, MdEP	
<b>„Die Guten ins Kröpfchen, die Schlechten ins Töpfchen“</b>	<b>6</b>
Interview in: Der Standard.at, 16.11.2007	
<b>Struktur und Aufgaben der FRONTEX-Agentur</b>	<b>7</b>
von Bernd Kasperek	
<b>FRONTEX und die Europäischen Außengrenzen</b>	<b>9</b>
von Bernd Kasperek	
<b>FRONTEX - Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten</b>	<b>16</b>
von Christoph Marischka	
<b>Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX</b>	<b>24</b>
Gutachten von Dr.Andreas Fischer-Lescano und Dr.Timo Tohidipur	
<b>Bestens Vernetzt: FRONTEX</b>	<b>26</b>
<b>Die Folgen der Abschottung auf See – das Mittelmeer</b>	<b>34</b>
von Judith Gleitze	
<b>Flüchtlingsrechte gelten auch auf hoher See!</b>	<b>36</b>
<b>Stichworte:</b>	
von Christoph Marischka	
• <b>Seerecht</b>	<b>38</b>
• <b>Vernetzte Sicherheit</b>	<b>39</b>
• <b>Deutsche Rolle</b>	<b>40</b>
<b>Glossar</b>	<b>42</b>

Diese Broschüre wurde in redaktioneller Kooperation mit der Informationsstelle Militarisation (IMI) e.V. erstellt.

[www.imi-online.de](http://www.imi-online.de)



**Brüssel/Berlin**  
Europaparlament:  
Andrej Hunko  
Parlement Européen  
Rue Wiertz, ASP 6F266  
B-1047 Brüssel, Belgien  
Tel.: 0032-2-284 55 55  
Fax: 0032-2-284 95 55

**Berlin**  
Verbindungsbüro  
Dt. Bundestag:  
Judith Demba  
Unter den Linden 50  
10117 Berlin  
Tel.: 030/227 71 407  
Fax: 030/227 76 819

**Tübingen**  
Verbindungsbüro soziale  
Bewegungen:  
Johannes Plotzki  
Hechinger Straße 203  
72072 Tübingen  
Tel.: 07071-7956981  
Fax: 07071-7956982

**Tübingen**  
Regionalbüro:  
Elke Lison,  
Andreas Linder,  
Hechinger Straße 203  
72072 Tübingen  
Tel.: 07071-7956981  
Fax: 07071-7956982

**e-Mail-Adresse** für alle Büros: [tobias.pflueger@europarl.europa.eu](mailto:tobias.pflueger@europarl.europa.eu)

# Der Kontext der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen - FRONTEX

*von Tobias Pflüger, MdEP*

„Festung Europa“ mit diesem Begriff soll verdeutlicht werden, dass es für viele Menschen immer schwieriger und für andere gar unmöglich wird, nach Europa zu gelangen und dort auch Fuß zu fassen, einen Boden unter die Füße zu bekommen und sich niederzulassen. Insbesondere für Flüchtlinge ist es kaum noch möglich, ungehindert in ein Land zu kommen, in dem sie sich sicher fühlen können. Die meisten Menschen, die um ihr Leben fliehen - vor Krieg, Hunger, Umweltkatastrophen und schlechtesten sozialen Verhältnissen - fliehen nur an einen anderen Ort in ihrem Heimatland oder aber in den Nachbarstaat. Diejenigen, die bis nach Europa müssen oder wollen, schaffen dies kaum noch oder eben illegal. Einmal mit diesem Stigma behaftet allerdings, können sie hier kaum noch mit Schutz oder Sicherheit rechnen. Sie werden bei ihrer Aufnahme würdelos behandelt, als kriminell und unerwünscht, sie werden in Lagern untergebracht und sind ihren gesamten Aufenthalt über von der Gefahr einer Abschiebung bedroht. Selbst Menschen, die in Deutschland vor mehr als zehn Jahren ein unbefristetes Asyl erhalten haben, sind nun wieder mit dieser Gefahr konfrontiert. Das betrifft Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, Afghanistan, dem Irak und der Türkei. Argumentiert wird dabei von Seiten der deutschen Innenminister der Bundesländer und des Bundes, dass sich die Verhältnisse in den Herkunftsländern mittlerweile gebessert hätten, unter anderem durch die Interventionen westlicher Streitkräfte. Wir wissen, dass dies eine dreiste Verdrehung der Tatsachen ist.

Für Menschen aus Ländern, die ein ähnliches Wohlstandsniveau haben, wie Westeuropa, Menschen, die gut ausgebildet sind, ist es verhältnismäßig einfach, ein Schengen-Visum zu erhalten, auch, hier eine Arbeit zu finden oder zu heiraten. Mit einigen wesentlich ärmeren Ländern hingegen werden nun Quoten für so genannte „zirkuläre Arbeitsmigration“ ausgehandelt. Diese sollen - je nach Bedarf am Arbeitsmarkt - ermöglichen, dass ausgesuchte Menschen für einen befristeten Zeitraum und mit beschränkten Rechten hierher kommen können, um zu arbeiten. EU-Kommission und EU-Rat betonen immer wieder, dies seien ein wichtiger Beitrag im Kampf gegen die illegale Migration. Wenn die betroffenen Menschen aber ihren Arbeitsplatz verlieren, ihr

Aufenthalt abläuft oder sie ihren Aufenthaltsort wechseln, können sie wiederum plötzlich „illegal“ werden. Sie, die schon zuvor biometrisch erfasst wurden, werden dann unter Umständen in europaweiten Datenbanken zur Fahndung ausgeschrieben. Die Ausgrenzung findet also nicht nur an den Grenzen statt, sondern alltäglich und überall - und sie betrifft auch nicht nur „Ausländer“ oder „Drittstaatenangehörige“.

Das Phänomen der „Boat People“, der halbverdursteten Migrant/inn/en bei der lebensgefährlichen Überfahrt in seeuntüchtigen Kähnen über das Mittelmeer oder den Atlantik an die Küsten der EU ist in seiner Bedeutung neu und Ergebnis dieser Politik. Tausende sind bei solchen Überfahrten gestorben und jede/r Tote ist eine Schande. Denn theoretisch, wenn es um die Rettung dieser Menschen ginge, wäre jedes Boot ortbar. Genau dies wurde uns als Delegation des Europäischen Parlament bei einem Vortrag in Kourou von einem Vertreter des EU-eigenen Satellitenzentrum in Torrejon bei Madrid beschrieben. Die Fluchtboote könnten bis auf die Größe genau ausgemacht werden, so der Vertreter des Satellitenzentrums. Zivile Rettungskräfte oder Fischerboote könnten und würden in Seenot geratene Menschen an Bord nehmen und in ihren angesteuerten oder den nächsten Hafen bringen - wie es völkerrechtliche und menschliche Pflicht ist. Würden die Menschen und vor allem die Helfenden und die „Transportunternehmer“ nicht kriminalisiert, wäre das Phänomen der kleinen, seeuntüchtigen Boote ohnehin bald ein Spuck von gestern. Wie in den Zeiten relativ offener Grenzen, könnten die Migrant/inn/en - sofern sie es sich leisten könnten - ein Ticket am Schalter kaufen und auf einer Fähre oder mit dem Flugzeug einreisen - und auch wieder ausreisen. Durch die Kriminalisierung hingegen werden die Menschen in die Arme wirklich Krimineller getrieben und ihr Leben aufs Spiel gesetzt. Die Katastrophe, die hiermit erzeugt wird, wird zum Anlass genommen, um genau die Art von Katastrophenschutz zu trainieren und voranzubringen, die sich als neues Sicherheitskonzept für die Innere Ordnung der „Festung Europa“ herauskristallisiert: Eine Mischung aus militärischer Aufklärung und Abwehr, Lagerunterbringung und einer lebenslangen polizeilichen Verwaltung führte somit zur Gründung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX).

Es gibt Menschen, die haben ein international verbrieftes Recht, in jedes Land der EU zu kommen und Schutz zu suchen. Ihre Zurückweisung ist völkerrechtswidrig. Dieses Recht, das sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ergibt, ist eine Folge der deutschen Vernichtungsideologie im zweiten Weltkrieg. Es ist daher völlig veraltet und umfasst nur diejenigen, die aus der „begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ auf der Flucht sind. Menschen die vor Kriegen (u.a. geführt mit europäischen Waffen), Hunger (u.a. verursacht durch die kapitalistische Wirtschaftsordnung) oder Umweltkatastrophen (u.a. verursacht durch die Überproduktion des globalen Nordens) geflohen sind, fallen nicht unter diese Definition. Aber auch für die anderen Flüchtlinge hat die EU vielfältige Wege gefunden, um sich ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nach eigenem Empfinden zu entziehen. Sie erklärt autoritäre Regimes zu sicheren Drittstaaten, finanziert „Regionale Schutzzonen“ zur „heimatnahen Unterbringung“ und errichtet Auffanglager in den Transitstaaten. Es ist bezeichnend, dass viele dieser Ideen in Deutschland entwickelt und vom deutschen Innenministerium vorangetrieben wurden.

Solange aber nicht klar ist, ob ein Mensch ein Flüchtling im Sinne der GFK ist, darf er nicht zurückgewiesen werden. In der EU-Kommission wird dies als das Problem der „gemischten Ströme“ bezeichnet. Deshalb schlug sie bereits im November 2006 neben einer verbesserten zivil-militärischen Kontrolle der Außengrenzen und einer Stärkung von FRONTEX vor, „Teams aus Asylexperten“ zusammenzustellen, die „kurzfristig in die betroffenen Mitgliedstaaten abgestellt werden können, um diese rasch und gezielt operationell ... bei der Erstprofilierung unterstützen und insbesondere dolmetschen, Fälle bearbeiten und Kenntnisse über das Herkunftsland einbringen [können].“ Die EU-Kommission hofft und hat vor, sich mit einer solchen „Erstprofilierung“, womöglich noch auf Hoher See, ihrer Pflichten endgültig zu entledigen und Menschen, die bei dieser das „falsche Profil“ aufweisen zurückweisen zu können. Geradezu furchterregend ist in diesem Zusammenhang, dass die „effiziente Abwicklung von Einzelfällen“ auch eine „Bewertung des Gesundheitszustands der Einwanderer und Flüchtlinge sowie ggf. der damit in Zusammenhang stehenden epidemiologischen Situation“ beinhalten soll.

In der Bevölkerung aber auch im Europäischen Parlament herrscht weitgehend Unklarheit darüber, was die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) eigentlich alles macht und worin ihre Bedeutung besteht. Die Agentur soll offiziell einen Beitrag zum „Integrierten Grenzschutz“ der EU leisten. Unter Integration wird im Zusammenhang mit der EU meist verstanden, dass einzelstaatliche Aufgaben und Fähigkeiten gebündelt und fortan von einer Institution auf EU-Ebene zentral gesteuert werden. Doch die Integration, die FRONTEX leistet, geht weit darüber hinaus. Schon auf nationalstaatlicher Ebene werden die Aufgaben und Kompetenzen verschiedenster Behörden zusammengeführt.

Dies gilt allein schon als Voraussetzung für deren internationale Vernetzung. Die vertikale, internationale Integration bringt also zwangsläufig eine horizontale (funktionelle) Integration mit sich, die von wissenschaftlichen und medizinisch-humanitären Organisationen über die Polizei und Gendarmerieeinheiten bis zum Militär reicht. Diese Behörden unterlagen bisher völlig unterschiedlichen Zielsetzungen und ihre Zusammenarbeit ist mit den Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kaum zu vereinen. Dies gilt bereits für die EU, wo die wichtigsten legislativen Entscheidungen gerade in der Innenpolitik vom Ministerrat getroffen werden, der sich aus den jeweils zuständigen Ministern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, also Teilen der Exekutiven. Sofern diese Entscheidungen den Bereich der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit“ - die so genannte „Dritte Säule der EU“ - betreffen, haben das Parlament und auch der Europäische Gerichtshof kaum Einflussmöglichkeiten. Häufig aber findet die Kooperation von Behörden nicht einmal auf der Grundlage einer legislativen Entscheidung, sondern informeller Absprachen statt. So entstanden beispielsweise auch die Institutionen, aus denen FRONTEX hervorgegangen ist. FRONTEX selbst wurde zwar durch ein „EU-Gesetz“ ins Leben gerufen, allerdings als autonome Agentur, damit sie selbst möglichst wenig rechtlichen Bindungen und parlamentarischer Kontrolle unterliegt. Dass FRONTEX seine Tätigkeit vor allem auch auf dem Meer und in fremden Küstengewässern entfaltet, passt hierzu nur allzu gut. Denn auch dort, wie hinsichtlich der Agentur selbst, sind die Kompetenzen und die rechtlichen Verantwortlichkeiten unklar. Allerdings agiert FRONTEX auch auf Flughäfen, z.B. bei einer umfangreichen Kontrollaktion im Februar 2007 an den Flughäfen Frankfurt, Madrid, Barcelona, Lissabon, Paris, Amsterdam, Mailand und Rom. FRONTEX hat eine „starke Migrationsbewegungen auf dem Luftweg aus Südamerika“ ausgemacht und kontrollierte deshalb alle nicht deutsch aussehenden Insassen von Flügen aus Südamerika. Ich selbst bin bei einem Rückflug aus Caracas (Venezuela) Zeuge dieser Kontrollaktion geworden. Der Hessische Rundfunk schreibt dazu: „Die EU-Beamten tragen die Uniformen ihres Landes, haben aber an ihrem Einsatzort durchaus exekutive Befugnisse. So kann zum Beispiel ein Grenzer aus Portugal, der in Frankfurt eingesetzt ist, dort Passagiere festhalten und befragen.“ Ein völlig neue Entwicklung von Polizeibefugnissen.

Im „neuen“ Reformvertrag spielt das Thema Migrationskontrolle eine sehr wichtige Rolle. Durch den Reformvertrag würde die bisherige dritte Säule der Europäischen Union (EU) „PJZS“ zur Gemeinschaftsaufgabe. Mit PJZS ist die „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ gemeint. Darunter fallen bisher „Drogen- und Waffenhandel, Menschenhandel, Terrorismus, Straftaten gegenüber Kindern, Organisiertes Verbrechen, Bestechung, Bestechlichkeit sowie Betrug.“ Mit dem neuen Reformvertrag würde durch den Artikel 69 auch die Migrationspolitik Gemeinschaftsaufgabe der EU. Im neuen Paragraphen 69 des Reformvertrages heißt es: „Die Union entwickelt eine Politik, mit der (a) sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim



Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden; (b) die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt werden soll; (c) schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll.“

Die Begrifflichkeit stammt noch aus den Zeiten, als in einem Konvent, über einen Verfassungsvertrag diskutiert wurde. Ergebnis war ein Verfassungsvertragsentwurf, der in Frankreich und den Niederlanden per Referendum abgelehnt wurde. Nur mit geringen Änderungen gab es dann als „Vertrag von Lissabon“ oder „Reformvertrag“ eine Neuauflage des alten Vertrages. In einer Erläuterung der EU heißt es: „der Konvent verwendet den Begriff ‚integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen‘, mit dem in Zukunft die Zusammenarbeit im gesetzgeberischen und praktischen Bereich verstärkt werden soll mit der Perspektive einer möglichen Einrichtung gemeinsamer Grenzschutzseinheiten, die die nationalen Stellen bei ihrer Tätigkeit unterstützen sollen.“ ([http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/justice\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/justice_de.htm)) Somit ist FRONTEX direkt im Reformvertrag festgeschrieben.

Wir haben uns für die vierte Ausgabe der „Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse“ vorgenommen, Funktion, Bedeutung und Konsequenzen der FRONTEX-Agentur klarer werden zu lassen und damit auch einen Beitrag zu leisten, die repressive und extralegale EU-Innenpolitik zu beschreiben. Wir bieten

damit die Möglichkeiten, sich in unterschiedlicher Tiefe mit FRONTEX zu beschäftigen: Zunächst wird die Agentur „Auf einen Blick“ vorgestellt, anschließend beschreibt Bernd Kasperek die Geschichte der Vorverlagerung der Grenzen und die Entwicklungen, die zur Gründung der Agentur geführt haben. Christoph Marischka beschäftigt sich insbesondere mit der Funktion von FRONTEX als „Vernetzungsmaschine“ und nennt dabei zahlreiche Beispiele für Tätigkeiten die sie eben nicht (nur) an der Grenze sondern mitten im Raum „Der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ entfaltet. Andreas Fischer-Lescano und Timo Tohidipur stellen insbesondere die Rechtlichen Grundlagen dar, auf denen die Agentur operiert. Judith Gleitze von Borderline Europe beschreibt die Folgen der FRONTEX-Einsätze und der Europäischen Abschottung insbesondere auf dem Mittelmeer. Dort tobt gegenwärtig die Auseinandersetzung darum, ob die EU oder ihre Mitgliedsstaaten losgelöst vom internationalen Recht Herrschaftsgewalt ausüben dürfen. Ein Gutachten zur Gültigkeit des Flüchtlingsrechts auf Hoher See, dass am „Tag des Flüchtlings 2006“ von ai und Pro Asyl vorgestellt wurde, verneint dies eindeutig, weshalb wir es in dieser Broschüre zusammengefasst haben. Drei kurze Artikel - Stichwörter - sollen Einzelaspekte beleuchten, die zum Verständnis von FRONTEX beitragen können. Eine wertvolle Hilfe - so hoffen wir - soll auch das abschließende Glossar darstellen, in dem wir die wesentlichen Institutionen und Programme, mit denen FRONTEX (zusammen-)arbeitet kurz erklären.



Foto: *Marischka*

# „Die Guten ins Kröpfchen, die Schlechten ins Töpfchen“

*Interview in: Der Standard.at, 16.11.2007*

Wien - Die EU-Kommission will mit einer Blue Card hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern in die Union holen. Zugleich testet die Kommission mit einem Pilotprojekt in Mali eine neue Strategie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung von AfrikanerInnen. Sie setzt dabei vor Ort auf Arbeitsvermittlung, um legale Erwerbsmöglichkeiten in der Union zu schaffen. Dass mit dieser Maßnahme die Menschen in prekäre Arbeitsverhältnisse geschickt werden, befürchtet hingegen der deutsche EU-Parlamentarier Tobias Pflüger. Im Interview kritisiert der Abgeordnete der Partei „Die Linke“ besonders die Grundlogik der EU-Migrationspolitik: sie basiere auf „ausgewählter Einwanderung“ und dem „Wirtschaftsfaktor Mensch“.

**derStandard.at:** Wie lautet die Position der „Die Linken“ im EU-Parlament zur „Blue Card“?

**Tobias Pflüger:** Wir haben noch keinen offiziellen Beschluss dazu gefasst. Ich gehe davon aus, dass er so ähnlich sein wird wie die Positionen der Partei in Deutschland. Diese stellt sich gegen die „ausgewählte Einwanderung“ von höher Qualifizierten. Sie setzt sich dafür ein, Einwanderung grundsätzlich zu ermöglichen - und vor allem für Menschen in Not Hilfe zu organisieren.

**derStandard.at:** Reiht man sich mit dieser Ablehnung nicht auch in die Linie der deutschen und österreichischen Regierungen ein?

**Pflüger:** Nein. Deren Positionen sind überhaupt nicht in unserem Sinne. Im Grunde gibt die EU-Kommission durch dieses Blue-Card-Konzept zu, dass Einwanderung notwendig ist. Auch wenn es nach wie vor Menschen gibt, die behaupten, das sei nicht notwendig. Doch mit der Blue Card ist ein zentraler Punkt eindeutig: es braucht Zuwanderung! Wir unterstützen jedoch nicht, dass durch die Blue Card ein paar Rosinen aus der Gruppe der EinwanderInnen rausgepickt werden. Nach dem Motto: „Die Guten ins Kröpfchen, die Schlechten ins Töpfchen“. Mit einem linken Ansatz kann man dieses Elite-Konzept nicht akzeptieren. Die Menschen müssen einwandern und Arbeit suchen dürfen, sie müssen Asyl bekommen, wenn sie in Not sind.

**derStandard.at:** Ein Plan der EU-Kommission sieht vor, auch weniger qualifizierte Menschen aus Afrika als Saisoniers nach Europa zu holen. Wie stehen Sie zu diesem Ansatz in der Migrationspolitik?

**Pflüger:** Positiv ist, dass man sich überhaupt den Kopf darüber zerbricht, wie man in Zukunft mit Flüchtlingen aus Afrika umgeht. Denn wie das geschieht, gefällt mir nicht: Man schickt die Menschen im Grunde genommen in relativ prekäre Arbeitsverhältnisse. Es kann nicht sein, dass

sie nur vorübergehend angestellt werden, zum Beispiel als Erntehelfer, um sie dann wieder nach Hause zu schicken. Die Grundidee dieses Plans kenne ich auch aus dem süddeutschen Raum. Dort haben früher viele Erntehelfer aus Polen gearbeitet, bis festgeschrieben wurde, dass sie ganz normal versichert werden müssen. Plötzlich waren sie zu „teuer“ und dadurch nicht mehr so richtig interessant. Nun geht man zu den „nächst billigen“ Menschengruppen über. Soziale Standards werden so umgangen. Das darf nicht als Grundkonzept dahinter stehen!

**derStandard.at:** Es gibt bereits ein Pilotprojekt in Mali, mit den Partnern Frankreich und Spanien. Gibt es schon Erfahrungen mit dieser „Testphase“?

**Pflüger:** Von einer Evaluierung habe ich noch nichts gehört. Der spannende Punkt dabei wäre, ob es auch irgendwelche sozialen Absicherungen für diese Zeitarbeitskräfte gibt. Sollte das nicht der Fall sein, würde sich die EU-Kommission zu Handlangern von genau denjenigen machen, die solche prekären Arbeitsverhältnisse verursachen.

**derStandard.at:** Zusätzlich befürchten Kritiker dieser „Gastarbeiterregelung“ eine Abwanderung von Fachkräften aus Afrika.

**Pflüger:** Ja. Das ist ein wichtiger Punkt. Es ist anzunehmen, dass gerade Ärzte und Krankenschwestern nach Europa kommen dürfen, obwohl in Afrika ein dringender Bedarf an diesen Fachkräften besteht.

**derStandard.at:** Als wichtigen Teil dieser „afrikanischen Gastarbeiterpolitik“ betont die Kommission auch die Rücküberweisungen der MigrantInnen an ihre Familien. Die Kommission will eine eigene Bank dafür einrichten - Entwicklungszusammenarbeit neu?

**Pflüger:** Bei diesen Überweisungen ist immens viel Geld im Spiel. Im Grunde genommen will man aber nur bei den Transfers mitnaschen dürfen. Das hilft in erster Linie denjenigen, über die diese Zahlungen laufen. Und das passt genau in die Gesamtlogik, die sich im Umgang mit diesem ganzen Thema auftut.

**derStandard.at:** Die lautet?

**Pflüger:** Es dominieren wirtschaftliche Nutzungskriterien. Dass dahinter Menschen stehen, dass es dabei um das Leben der Einzelnen geht, spielt eine sehr, sehr geringe Rolle. Geht man mit dieser Logik an die Debatte heran, ist klar, welche politischen Initiativen dabei herauskommen: man macht damit den Menschen zu ausschließlichen Wirtschaftsfaktoren.

(hag/derStandard.at, 15.11.2007)

# Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur

*von Bernd Kasperek*

Frontex, von franz. *frontières extérieures*, ist die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, engl. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*.

Am 26. Oktober 2004 verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Verordnung (EG) 2007/2004 zur Schaffung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Ihre Hauptaufgabe, so sieht es die Verordnung vor, soll in der „Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ liegen. Gleichzeitig wird aber auch die Unterstützung der Mitgliedsstaaten in ihrer hoheitlichen Aufgabe der Grenzsicherung sowie bei der Abschiebung von nicht aufenthaltsberechtigten Ausländern hervorgehoben. Im Mai 2005 nahm Frontex die Arbeit auf, im September 2007 wurde das neue Hauptquartier in Warschau, Polen bezogen.

Oberstes Gremium von Frontex ist der Verwaltungsrat. Er setzt sich aus zwei Vertretern der EU-Kommission und jeweils einem Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie der Schengen-assoziierten Länder Island und Norwegen (mit eingeschränktem Stimmrecht, ebenso wie die den Schengen-Besitzstand bisher nicht voll anwendenden Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland) zusammen. Rumänien und Bulgarien sowie die Schweiz, die Schengen noch nicht voll beigetreten sind, nehmen mit Beobachterstatus an den Sitzungen des Verwaltungsrates teil. Der Verwaltungsrats ernennt auf Empfehlung der Kommission den Exekutivdirektor und seinen Stellvertreter. Zu seinen Aufgaben zählt ferner die Festlegung des Arbeitsprogramms, welches der Exekutivdirektor vorschlägt, sowie Entscheidungen über Budget und Personal. Bei den Vertretern der Mitgliedstaaten handelt es sich meist um die höchsten Beamten der nationalen Grenzpolizeien.

Der Exekutivdirektor und sein Stellvertreter sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben hochgradig unabhängig. Sie dürfen Weisungen von Regierungen oder sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Dem Exekutivdirektor obliegt die Dienstaufsicht und Disziplinalgewalt über die Mitarbeiter von Frontex, sowie in Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat über seinen Stellvertreter. Seit der konstituierenden Sitzung des Verwaltungsrats am 25. Mai 2005 in Warschau ist der finnische Brigadiergeneral Ilkka Laitinen,

zuvor Direktor des Risk Analysis Centre (RAC) in Helsinki, Exekutivdirektor. Als Stellvertreter fungiert der Spanier Gil Arias. Beide haben eine Amtszeit von fünf Jahren und können einmal auf drei Jahre wieder gewählt werden.

Der Haushalt der Agentur setzt sich aus Zuschüssen der EU, Beiträgen der Schengen-Staaten sowie aus Gebühren für Dienstleistungen und freiwilligen Beiträgen zusammen. Laut einer undatierten Veröffentlichung des BMI aus dem ersten Halbjahr 2007 „verfügt die Agentur über einen Personalbestand von 105 Mitarbeitern, sowie einem eigenen Budget von zurzeit ca. 42 Millionen Euro.“ Für 2008 sollen bereits 70 Mio. Euro bereitgestellt werden. Für die von deutscher Seite zu Frontex entsandten nationalen Experten werden die inländischen Dienstbezüge von deutscher Seite weiter gezahlt. Frontex finanziert die einsatzbedingten Mehrkosten für Einsatzkräfte und Sachmittel im Rahmen gemeinsamer Operationen bis zu einer Höhe von 80%. Dem Haushalt der EU und damit auch den Zuschüssen für Frontex muss das Europäische Parlament zustimmen. Hierauf beschränkt sich die parlamentarische Kontrolle der Agentur.

## **Risikoanalyse: Das Wissen über das Feld**

Frontex ist beauftragt, ein „gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell“ (CIRAM) zu erstellen. Ziel ist es, die EU sowie die Mitgliedsstaaten mit ausreichenden Informationen zu versehen, damit diese auf Situationen vermehrter irregulärer Einwanderung reagieren und diese verhindern können. Diese Aufgabe wurde vorher von dem „Risk Analysis Centre“ (RAC) wahrgenommen. Da sich Frontex als Agentur an der Schnittstelle von Grenzpolizei und Geheimdiensten (s. Die Vernetzungsmaschine) sieht, werden diese Informationen nicht veröffentlicht, sondern nur an die Grenzbehörden der Mitgliedsstaaten und Institutionen wie etwa Europol übermittelt.

2005 begann Frontex, eine allgemeine jährliche Risikoanalyse mit dem Anspruch, die gesamte Außengrenze der EU abzudecken, zu erarbeiten und zu evaluieren. Des Weiteren erarbeitete Frontex spezifische Risikoanalysen für bestimmte Gebiete oder Transitländer der Migration nach Europa. Zur Erstellung dieser Risikoanalyse unterhält Frontex eine „Risk Analysis Unit“ mit 12 Mitgliedern sowie das „Frontex Risk Analysis Network“, in welchem mit Experten der Mitgliedsstaaten zusammengearbeitet wird.



## **Gemeinsame Operationen: Von der Theorie zur Praxis**

Größeren Bekanntheitsgrad erlangte Frontex im Zusammenhang mit den Operationen Hera und Nautilus im Jahr 2006. Angesichts des öffentlichen Bewusstseins über die Ankunft, aber auch das Sterben vieler MigrantInnen, die sich mit Booten Richtung Lampedusa und Malta sowie zu den Kanarischen Inseln bewegten, inszenierte sich Frontex als paramilitärische Truppe, die sich mit Kriegsschiffen, Hubschraubern und Flugzeugen gegen die »Flüchtlingsflut« stellt und den überforderten Mitgliedsstaaten »Solidarität« zukommen lässt. Dieses öffentliche, wohl auch teilweise bewusst inszenierte Bild ist allerdings keineswegs repräsentativ für die Operationen, die Frontex durchführt.

Als eine der ersten Maßnahmen hat Frontex Schnittstellen zu den nationalen Grenzschutzbehörden, so genannte „National Frontex Point of Contact“ (NFPOC) eingerichtet. Die Kommunikation erfolgt über einen verschlüsselten Mail-Service. Außerdem bemüht sich Frontex um Verbindungen zu den Grenzschutzbehörden in verschiedenen Drittstaaten.

Für Operationen stützt sich Frontex neben der Zentrale in Warschau auf so genannte „FJST“ (Frontex Joint Support Teams), Teams aus einem Pool von Experten der nationalen Grenzschutzbehörden. Aufgrund der Prognosen des CI-RAM werden diese in gemeinsamen Operationen mit den Mitgliedsstaaten eingesetzt. Die Mitglieder eines FJST sind Frontex unterstellt, gemeinsame Einsätze werden von den Mitgliedsstaaten befehligt. Die FJSTs werden außerdem an der Vorbereitung von operationellen Einsätzen, Pilotprogrammen wie auch Ausbildungsmaßnahmen beteiligt und bilden daher das personelle Rückgrat der Grenzschutzabteilung von Frontex.

2005 führte Frontex nur zwei gemeinsame Operationen aus, und es kann davon ausgegangen werden, dass diese lediglich Pilotprojekte waren, um die Möglichkeiten einer Koordinierung auszuloten. 2006 hat Frontex insgesamt 15 gemeinsame Operationen durchgeführt, die auf die Land-, See- und Luftgrenzen der Mitgliedsstaaten verteilt waren und die im Glossar genauer beschrieben sind.

## **RABITs, CRATE, Abschiebecharter: der Weg zur Grenzschutzagentur**

Schon die ursprüngliche Frontex-VO sah vor, einen zentralisierten Katalog von Grenzschutzmaterialien bereitzuhalten (CRATE). Die Verordnung (EG) 863/2007 des Rates der Europäischen Union vom 11. Juli 2007 ergänzt die ursprüngliche Frontex-VO um das Element der so genannten „RABITs“ (Rapid Border Intervention Team), also einen Pool von Grenzschutzpersonal, das in „Krisensituationen“ eingesetzt werden kann. Die RABITs sind zurzeit noch nicht einsetzbar, im November 2007 fand eine erste Übung statt.

Frontex hat im Jahresbericht 2006 angegeben, an vier gemeinsamen Abschiebeoperationen teilgenommen und Standards für gemeinsame Abschiebeflüge erarbeitet zu haben. Die Agentur unterhält zwei Expertengruppen zu diesem Thema. Vorgesehen ist, eine virtuelle Abschiebeagentur über

das ICONet zu etablieren, in denen Mitgliedsstaaten quasi Plätze auf Abschiebeflügen buchen können. Für 2007 hat Frontex geplant, bis zu sechs gemeinsame Abschiebeflüge zu organisieren und in ebenso vielen mitzuwirken.

In dieser Hinsicht mausert sich Frontex rapide zu einer Grenzschutzagentur, die ihre eigenständige Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen will. Dies mag, neben einem eigenen Organisations-Ego, auch mit einer ausstehenden Evaluation Frontex‘ durch die EU zusammenhängen, die über die weitere Entwicklung von Frontex entscheiden wird.

## **Pilotprojekte, Training, Forschung und Entwicklung: Wie Frontex die Grenzschutzpraxis ändert**

Neben den bisher skizzierten agiert Frontex auch auf weiteren Feldern, die die Praxis des Grenzregimes beeinflussen. Ein herausragendes Beispiel dafür ist die Einrichtung des so genannten „European Patrol Networks“ zum Schutz der südlichen Meeresgrenzen der EU. 2006 hat Frontex die Machbarkeitsstudie MEDSEA veröffentlicht, die Organisations- und Kommunikationsstruktur einer gemeinsamen Überwachung der südlichen Meeresgrenzen vorschlägt, welche seitdem umgesetzt werden (s. Die Vernetzungsmaschine).

In weiteren Studien (Bortec, Borsec, Bsuav und Sobcah; siehe Glossar) erforschte Frontex in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern und Rüstungsunternehmen verschiedene Aspekte des Ausbaus von Grenzschutzmaßnahmen: Vernetzung nationaler Überwachungstechnologien, biometrische Grenzsicherungstechnologien, Überwachungsmöglichkeiten von Küsten und Häfen und den Einsatz von Drohnen.

Als ebenso wichtig stuft Frontex das Training von Grenzschutztruppen ein. Dazu wurde das „Common Core Curriculum“ geschaffen, das in Zusammenarbeit mit einem Netzwerk von Grenzpolizeischulen vermittelt und weiterentwickelt werden soll und zu einer Vereinheitlichung europäischer Grenzschutzstandards führen wird. Ein erster Fokus lag auf der Erkennung von gefälschten Dokumenten, Standards für Abschiebemaßnahmen, Erkennung gestohlener Autos, Training für Hubschrauberpiloten und Sprachkurse. Langfristig will Frontex eine Europäische Grenzschutzschule einrichten.

Im Zusammenspiel mit den RABITs bietet Frontex damit eine Komplettlösung zum Grenzschutz. Frontex selber scheint zuversichtlich zu sein, mit dem Aufbau des European Patrol Networks und den genannten Überwachungstechnologien die Ankunft von MigrantInnen über das Mittelmeer und den Atlantik in den nächsten Jahren effektiv unterbinden zu können und deutet an, sich nun auf die Landgrenzen im Osten und Südosten der EU zu konzentrieren. Die geographischen Gegebenheiten mögen anders sein, zu erwarten sind jedoch wieder ähnliche Programme mit Risikoanalyse, Gemeinsamen Operationen und länderübergreifenden Grenzschutzunternehmungen.



# Frontex und die europäische Außengrenze

von Bernd Kasperek

Frontex, das ist die "Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen". Grundlage ihrer Arbeit ist die Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates der Europäischen Union. In ihrer Präambel ist festgehalten:

*Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Außengrenze der EU zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, der ein einheitliches und hohes Kontroll- und Überwachungsniveau gewährleistet; dies ist eine notwendige Ergänzung des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union und ein wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zu diesem Zweck ist die Festlegung gemeinsamer Vorschriften über Standards und Verfahren für die Kontrolle der Außengrenze vorgesehen.*

Diese Sätze klingen sehr allgemein. Dennoch fassen sie eine zentrale Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte zusammen: Die Konstruktion einer gemeinsamen Außengrenze der Europäischen Union und die Entwicklung eines europäischen Grenzregimes zu ihrer Beherrschung. Denn vor 1985 war die Existenz einer Gemeinsamen Europäischen Außengrenze nur in wenigen Köpfen präsent. Mit den Verträgen von Schengen begann eine kleine Vorreitergruppe, diese Grenze zu suchen, zu definieren und bald, sie auch technisch aufzurüsten, um ihre Undurchdringbarkeit für die Migration zu gewährleisten. Dieser Prozess dauerte das erste Jahrzehnt, während das zweite Jahrzehnt unter dem Zeichen der Verschiebung, der Verräumlichung sowie der Vorverlagerung der Grenze stand. In diesem Prozess ist Frontex entstanden und ein konsequenter Schritt der Bündelung der verschiedensten Projekte der Konstruktion und Sicherung der Europäischen Außengrenze. Ebenso könnte sich Frontex aber auch zum Katalysator entwickeln.

In diesem Text soll daher untersucht werden, wie Frontex in diese Entwicklung passt. Zu diesem Zweck soll die Entwicklung der Europäischen Außengrenze nachgezeichnet werden, und zwar zum einen historisch, zum anderen konzeptionell. Angesichts des konstitutiven Charakters von Grenzen und Territorium für Nationalstaaten wundert es kaum, dass Migrationsbekämpfung von Anfang an Teil des Europäischen Einigungsprozesses war. Andererseits ist die EU kein klassischer Nationalstaat, und daher liefert die Frage nach der Grenze auch Antworten zur Identität eines vereinten Europas. Vor allem soll sich jedoch erschließen, in wie fern Frontex überhaupt noch eine Grenzschutzagentur ist, die eine klar definierte Linie zwischen Innen und Außen schützen soll.

## Auf der Suche nach einer Außengrenze

In diesem Teil soll der historische Prozess nachskizziert werden, der zur Idee, Konstruktion und Implementierung einer EU-Außengrenze, wie wir sie heute kennen, geführt hat. Die Darstellung ist sicherlich nicht vollständig, und auch nicht sehr tiefgehend, denn zu den meisten Punkten ließe sich wesentlich mehr schreiben<sup>1</sup>. Dennoch ist dieser kursorische Überblick wichtig, um Frontex in einen länger währenden Prozess einordnen zu können und auch einer falschen Wahrnehmung von Frontex entgegenzuwirken. Denn auch wenn Frontex hauptsächlich auf Grund seiner Einsätze im Mittelmeer und Atlantik bekannt ist, so ist Frontex doch in vielen weiteren Feldern und Praktiken des Grenzschutzes aktiv, die in der Öffentlichkeit jedoch kaum wahrgenommen werden, obwohl diese ebenso konsequent der europäischen Migrationspolitik entsprechen.

Bereits der Vertrag von Rom vom 25. März 1957 und der Benelux-Vertrag vom 3. Februar 1958 enthalten die Idee der Freizügigkeit nicht nur von Gütern, sondern auch von Personen. Dies entsprang einem paneuropäischen Geist, der die Länder Europas aufeinander zu wachsen sehen wollte und europäische Binnengrenzen gerne für obsolet erklären würde: Grenzen transportieren inhärent das Konzept von Trennung und Teilung, Innen und Außen. Dennoch geschah die nächsten drei Jahrzehnte relativ wenig, um dies in die Tat umzusetzen, was sicherlich auch mit der globalen Konfrontationsstellung des Kalten Kriegs zusammenhing. Es sei jedoch bemerkt, dass die Grenzen Europas in diesen Jahrzehnten tendenziell durchlässig waren. Politische Flüchtlinge aus dem Ostblock (und keinem Flüchtling wurde damals sein Status als Politischer Flüchtling abgesprochen oder bezweifelt) waren immer willkommen, ebenso wurden etwa Kriegsflüchtlinge aus Vietnam wohlwollen aufgenommen, wengleich auch weniger aus humanitären als aus ideologischen Gründen. Mit dem „Gastarbeiterprogramm“ und dem folgenden Familiennachzug waren mehrere Millionen Menschen nach Deutschland eingewandert, andere europäische Staaten hatten ähnliche Einwanderungseffekte, besonders im Zusammenhang mit ihren Vergangenheiten als Kolonialmächte. Ebenso darf nicht vergessen werden, dass auch

<sup>1</sup> So sind auch die meisten Fakten folgenden Artikeln entnommen: Düvell, Frank: Die Globalisierung des Migrationsregimes, Assoziation A, 2002. Dietrich, Helmut: Das Mittelmeer als neuer Raum der Abschreckung, in Flüchtlingsrat Niedersachsen, FFM: AugeLAGERt. Extraterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenze, Assoziation A, 2005.



die so genannte „irreguläre Migration“ schon immer stattgefunden hat. Doch erst in den 1980er Jahren entwickelte sich eine europäische Tendenz, diese Form der Migration als Problem zu betrachten und ihr eine gemeinsame Lösung entgegenzusetzen.

Schon 1978 wurde die Trevi-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale) gegründet, eine Arbeitsgruppe außerhalb des EG-Rahmens, die sich zuerst vor allem mit Terrorismus auseinandersetzte, aber bald einen weiteren Fokus auf Asyl und Migration legte. 1985 unterzeichneten Vertreter Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Belgien und Luxemburgs im luxemburgischen Kurort Schengen das gleichnamige Abkommen. Inhalt war, auf Personenkontrollen an gemeinsamen Grenzen zu verzichten und im Gegenzug die Außengrenze des neu konstruierten Schengenraums zu schützen. Die Freizügigkeit in diesem Raum sollte durch eine verstärkte Sicherung der Grenzen zu den so genannten Drittländern, also Ländern außerhalb des Schengener Abkommen, gewährleistet werden. Dies war quasi die Geburt der Europäischen Außengrenze, und sie ging von Anfang an Hand in Hand mit der Abwehr von Flucht- und Migrationsbewegungen. Die praktische Umsetzung dieser Idee sollte jedoch noch ein weiteres Jahrzehnt dauern. Festzuhalten ist auch hier, dass die Abkommen von Schengen außerhalb des EG-Rahmens stattgefunden haben und erst mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in die EU integriert wurde. Dieses Muster von vorpreschenden Staaten, die ihre besonders harte Interpretation von Grenzschutz und Migrationsabwehr vorantreiben, wird sich von nun an durch die Geschichte der EU-Migrationspolitik ziehen.

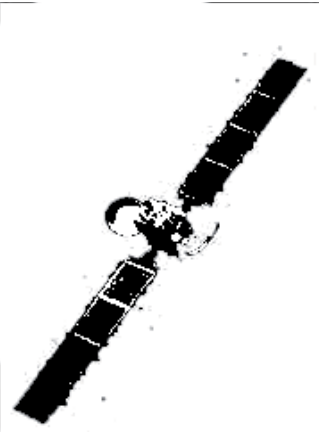
1986 wurde im Zuge des Europäischen Einigungsgesetzes auf EG-Ebene die „Ad-Hoc Gruppe Einwanderung“ gegründet, welche zu Asyl, Visavergabe, Sicherung der Außengrenzen und Abschiebungen arbeitete und im Palma-Dokument „Freizügigkeit von Personen“ von 1989 eine Vereinheitlichung der Visavergabe, die Harmonisierung des Asylrechts und die Verstärkung von Grenzkontrollen einforderte. 1990 wurde „Schengen II“ unterzeichnet, in dem die konkreten Verfahrensabläufe der Umsetzung des Übereinkommens in gesetzlicher, aber vor allem auch technischer Hinsicht festgelegt wurden. 1991 trat der Vertrag von Maastricht in Kraft, der die Gründung der EU markiert und ein Drei-Säulen-Modell einführte. Mit der Integration der Migrationspolitik in die dritte Säule „Justiz und Innere Angelegenheit“ (JHA) war diese endgültig auf der europäischen Ebene angekommen, wenngleich immer unter dem Vorzeichen der Abwehr und der Bekämpfung von Migration und unter Mitsprache der Mitgliedsstaaten. Zeitlich fällt diese Entwicklung zusammen mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem

Aufkommen von Kriegen auf dem Balkan sowie verstärkter Migration aus Ländern außerhalb Europas. Anfang der 1990er Jahre waren mehrere Millionen Menschen in und in Richtung Europa unterwegs, und die neu gegründete Europäische Union mitsamt ihrer Mitgliedsstaaten war bemüht, ihre Grenzen zu schließen.

In Deutschland führte dies beispielsweise zu dem „Asylkompromiss“ von 1993, der erstmals das Konzept der sicheren Drittstaaten und der Exterritorialität einführte. Da diese beiden Begriffe Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik auch für Europa darstellen, sei kurz auf sie eingegangen. Das ursprüngliche Asylrecht sah vor, dass jede Person das Recht hatte, in Deutschland einen Asylantrag zu stellen, der dann geprüft wurde. Das Konzept der sicheren Herkunfts- und Drittstaaten schloss nun Menschen aufgrund ihrer Herkunft von diesem Recht aus, es wurde aber auch allen anderen Personen, die über einen so genannten sicheren Drittstaat nach Deutschland eingereist waren, verwehrt. Das Argument, dass ein Asylantrag ebenso in dem sicheren Drittstaat hätte gestellt werden können, wurde Grundlage der sofortigen Rückschiebung dieser Person in den Drittstaat. Resultat war für Deutschland, das sich als von sicheren Drittstaaten umgeben erklärte, eine Abschottung gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen. Diese wiederum konnten nun meist nur noch illegal nach Deutschland einreisen, was zu höheren Risiken und Kosten führte. Weiter liefen sie nun Gefahr, bei einem Aufgriff durch die Polizei einer so genannten Kettenabschiebung ausgesetzt zu sein, da das Konzept der sicheren Drittstaaten schnell von weiteren Ländern aufgegriffen wurde. In der so genannten Flughafenregelung wiederum wurden Asylantragsteller im exterritorialen Bereich der Flughäfen festgehalten und mussten sich dort, „außerhalb“ Deutschlands, einem beschleunigten Asylverfahren unterwerfen. In den 1990er Jahre wurde die Grenze zu Polen, die damals EU-Außengrenze war, erheblich aufgerüstet und überwacht, was zu mehr als 100 Toten führte. Der Asylkompromiss enthielt damit schon drei wesentliche Elemente der kommenden EU-Migrationspolitik: Illegalisierung von Migration, Vorverlagerung und Aufrüstung der Grenze sowie der Gedanke der Exterritorialität, der Grundlage des Handelns von Frontex vor der europäischen Außengrenze ist.

Aber auch andere Länder trieben den Grenzausbau voran. Beispielsweise rüstete Spanien bei Gibraltar seine Grenzen auf, was ebenfalls tödliche Folgen haben sollte und den Beginn des Sterbens im Mittelmeer markiert. 1991 und 1992 richtete die EU durch die Ad-Hoc Gruppe zwei Arbeitsgruppen ein, CIREA (Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum) und CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration), die zur Etablierung des Wiener Prozesses (Bekämpfung illegaler Einreise) und des Budapester Prozesses (Ausbau der Grenzen) führten. Hinter Letzterem steckt ein Think Tank namens ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), mit welchem mittlerweile auch Frontex im Rahmen des Dialogs „MTM“ (Mediterranean Transit-Migration) kooperiert.

Im Osten schlossen sich Polen, Tschechien und Ungarn in der so genannten „Visegradgruppe“ zusammen, um die Ko-



operation in Migrationskontrollfragen mit der EU voranzutreiben. Ebenso wurden im Gegenzug für eine Befreiung vom Visasystem Rückübernahmeabkommen geschlossen, die die Abschiebung unerwünschter polnischer und tschechischer Menschen in ihr Herkunftsland ermöglichten. Die EU-Außengrenze begann, sich nach Osten zu verschieben.

1995 trat das Abkommen von Schengen, mittlerweile gemeinsam mit Portugal, Spanien und weiteren Ländern, faktisch in Kraft. Die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedsländern fielen, im Gegenzug für die Sicherung eines Abschnitts einer bis dato nicht existenten gemeinsamen Außengrenze. 1997, 2000/2001 und 2007 fanden weitere Beitrittsrunden statt, ein Prozess der Konvergenz des Schengenraums mit dem Territorium der EU, auch wenn beide immer noch nicht deckungsgleich sind. Erst mit Schengen wurde die EU-Außengrenze eine praktische Realität und ihre Sicherung eine immer bedeutendere Aufgabe, die mehr und mehr auf einem europäischen Niveau behandelt wird, auch wenn die formale Hoheit weiter bei den Mitgliedsstaaten liegt. Die enorme Bedeutung, die der Sicherung der Außengrenze zukommt, wird dadurch verdeutlicht, dass die Umsetzung der Schengener Abkommen immer eine der ersten Bedingungen für den Beitritt zu EU war und ist. Im Inneren führten die Abkommen von Schengen gleichzeitig zu „einer Ausweitung der Bevölkerungskontrolle. Faktische Grenzkontrollen sind seit Schengen im Inneren jedes Mitgliedsstaats möglich.

Eine weitere Konsequenz des Schengenabkommens war die Einrichtung des so genannten „SIS“ (Schengen Information System), in dem die Sicherheits- und Grenzbehörden der Schengenstaaten Informationen über gesuchte Personen einspeichern. Bezeichnenderweise waren anfangs die allermeisten Einträge MigrantInnen. Das SIS war eines der ersten großen EU-weiten Datennetzprojekte. Ihm sollten bald weiteren folgen. Mittlerweile wird auch der Nachfolger „SIS II“ entwickelt.

### **Von der Grenzlinie zum Grenzraum**

Seit der Etablierung und der kontinuierlichen Ausdehnung des Schengenraums verlief die Entwicklung der europäischen Politik der Abschottung gegen Flucht und Migration rasant. Innerhalb eines Jahrzehnts ist die EU-Außengrenze um hunderte Kilometer nach Osten gewandert, hat sich zunehmend deterritorialisert und ihre Sicherung ist auf dem Weg zu einer europäischen Gemeinschaftsaufgabe. Im Inneren konnten die Mitgliedsstaaten sich jedoch immer noch nicht auf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik verständigen, dies ist nun auf das Jahr 2010 verschoben worden.

Im Jahr 1996 wurde eine erste gemeinsame Liste visapflichtiger Herkunftsstaaten für die EU verabschiedet, und mit

der Erklärung von Barcelona ging die EU das Projekt einer Eindämmung der Migration im Mittelmeerraum an, auch wenn damals die Grenze noch primär entlang der europäischen Küste gedacht wurde. 1997 trat das Dubliner Übereinkommen (unterzeichnet 1990) in Kraft, welches die Zuständigkeit der Mitgliedsländer für die Durchführung eines Asylantrags regelt. Allgemein ist der Staat der ersten Einreise verpflichtet, dieses Verfahren durchzuführen („Verursacherprinzip“). Für die Umsetzung wurde im Jahr 2000 EURODAC, eine EU-weite Fingerabdruckdatenbank, geschaffen, um durch die standardisierte Abspeicherung der Fingerabdrücke von AsylantragstellerInnen mehrfache Asylanträge zu verhindern. Einher ging ein verstärkter Austausch von Mitarbeitern der nationalen Asylbehörden. EURODAC ging 1998 „FADO“ (False and Authentic Documents) voraus, eine Datenbank für gefälschte Dokumente. 1998 markiert die Einrichtung der „Hochrangigen Arbeitsgruppe Asyl und Migration“, eine Einrichtung, die alle migrationspolitischen Bemühungen der EU bündelt. 1999 folgt die Einrichtung von „SCIFA“ (Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen).

Ab 1998 kam der Prozess der Vorverlagerung der EU-Außengrenze in Fahrt. Mit dem „Aktionsplan Irak“ wurde erstmals die Eindämmung von Flüchtlingsströmen in der Herkunftsregion und die Einbindung der Transitländer (hier vor allem die Türkei und die Balkanstaaten) in die Abwehr von Flüchtlingen praktiziert. Weitere Aktionspläne folgten (Marokko, Albanien, Somalia, Sri Lanka, Afghanistan). 1999 fand mit der Stationierung von italienischer Polizei, Grenzschutz und Militär in Albanien zur Migrationsverhinderung ein erster Präzedenzfall der exterritorialen Sicherung der Grenze statt. Ebenfalls 1998 wurde mit dem Vertrag von Amsterdam das Abkommen von Schengen in die EU überführt, eine verbesserte Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und Justiz in Migrations- und Asylfragen vereinbart und ein Fünf-Jahres-Plan für die Harmonisierung von Asylverfahren und die Abwehr von Migration aufgestellt. 1999 wurde in Tampere die Europäische Abschiebekoordination eingeläutet, in der Folgezeit Rückübernahmeabkommen mit vielen Drittstaaten vorangetrieben. 2000 wird in Athen mit nordafrikanischen Staaten die Bekämpfung irregulärer Migration und Migrationsmanagement besprochen, eine Fortsetzung des Prozesses von Barcelona. Langsam wanderte die ideelle EU-Außengrenze über das Mittelmeer.

Die Dynamik ab 2000 wurde vor allem von der so genannten G5 (Gruppe aus Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien, Großbritannien) vorangetrieben. In ihr vertreten sind die Innenminister der genannten Staaten und ihr Ziel war es, durch Vorstöße die Blockade in der EU-Innenpolitik aufzubrechen. Die Staaten der G5-Gruppe werden sich konsequenterweise auch stark in Frontex engagieren. 2000 schlugen Deutschland und Italien erstmals den Aufbau einer EU-Grenzschutzpolizei vor, was von Spanien vehement befürwortet wurde. Diesem Vorschlag folgte 2001 ein weiterer aus Italien/UK, der weit reichende Strukturmaßnahmen zur Bekämpfung der Migration beinhaltete: Europäisches Visa-Identifikationssystem, Europäisches Migrationsobservatorium, Gemeinsames Frühwarnsystem, Gemeinsame Grenz-

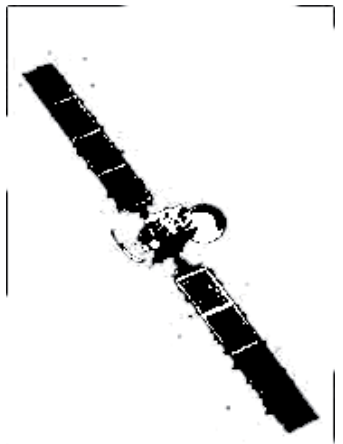


schutztruppe und Europäische Grenzschutzschule. Auf dem Balkan entstand mit dem von CIREFI aufgebauten "Netzwerk von Verbindungsbeamten zur Kontrolle der Migration" eine Struktur, die von Frontex nun weiter entwickelt wird. 2001 wurde beim Treffen des Ministerrats in Laeken der Aufbau eines EU-Grenzschutzes angeregt, Frontex wird eine europäische Idee.

Im Jahr 2002 legte die Europäische Kommission ihr Papier "Towards integrated management of the external borders of the member states of the EU" vor, in dem die Idee einer Europäischen Grenzschutzagentur weiter aufgegriffen und präzisiert wird. Es folgen weitere Vorstöße zum gemeinsamen Management von Migrationsflüssen und ein "Grünbuch Rückkehr". Daraus resultiert ein EU-Fünf-Jahres-Aktionsplan "für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union" (APMEB), in dem die Aufgaben von Frontex schon prototypisch verankert sind. Er sieht die Schaffung von zwei Ad-Hoc Zentren für den Grenzschutz in Spanien und Griechenland vor, die das Zentrum Landgrenzen in Berlin ergänzen, sowie eine Integration nationaler Grenzschutz- und Sicherheitsbehörden sowie deren Koordination zum Zweck von Einsätzen in besonderen Situationen (die Joint Operations und RABITs von Frontex). Mit dem RAC entstand in Finnland ein erstes Risikoanalysezentrum, welches engen Kontakt zum "European Intelligence Centre" (EIC) und zur "Baltic Sea Region Border Control Cooperation" (BSRBCC) hatte. Ebenfalls entstand die "External Borders Practitioners Common Unit" (PCU oder Common Unit), die für Risikobewertung, Koordinierung von Maßnahmen vor Ort und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für die weitere Koordinierung verantwortlich war. Damit waren alle Organisationsstrukturen der noch zu etablierenden Agentur Frontex vorhanden, auch wenn noch nicht unter einem gemeinsamen Dach.

Das Jahr 2003 war von der Diskussion über Auffanglager für Flüchtlinge in Nordafrika geprägt und mit Dublin II entstand ein Rechtsrahmen, der die Rückschiebung von Asylantragstellern nach dem Dubliner Übereinkommen umsetzt. Mittlerweile sind 30% der Abschiebeflüge in Europa Dublin-II-Abschiebungen. Auf einem G5 Treffen in La Baule schlug der damalige französische Innenminister Sarkozy eine "Sicherheitszone im westlichen Mittelmeer" vor und bezog damit das Mittelmeer in die EU-Außengrenze ein. In Spanien nahm das SIVE (Integriertes System der Außengrenzüberwachung) seine Arbeit auf und markierte einen Meilenstein der Hochtechnologisierung der Grenzen. SIVE ist mittlerweile in viele weitere Staaten exportiert worden und wird auch mit Hilfe von Frontex-Forschungsprogrammen aktiv weiterentwickelt. Im Vorgriff auf kommende Frontex-Operationen führte die Common Unit insgesamt 17 Gemeinsame Operationen an den Außengrenzen durch, unter dem Namen "Odysseus" etwa vor Gibraltar und den Kanaren. Weitere Operationen hießen Rio V, Pegasus, Triton, Orca und Neptun. Auf einer 5+5 Konferenz in Rabat (G5 plus fünf Anrainerstaaten des Mittelmeers) wurde die Wichtigkeit der Erkennung von Fluchtrouten und der Bildung von Expertennetzwerken hervorgehoben, alles Aktivitäten, die später von Frontex übernommen werden.

Im Jahr 2004 sah das Haager Programm der EU eine systematische Einbindung von Transitstaaten in die Grenzsicherung und ein integriertes EU-Grenzschutzsystem vor, der Aufbau wurde von einem Außengrenzen-Fonds mit über 2.100 Mio. Euro finanziert. Die 5+5 Gruppe vereinbarte eine ausgeweitete Überwachung auf See. Über die "European Neighbourhood Policy" wurden EU-Anrainerstaaten weiter in die Sicherung der EU-Außengrenze miteinbezogen.<sup>2</sup> Am 26. Oktober 2004 wurde die Frontex-Verordnung verabschiedet, im Mai 2005 nahm Frontex die Arbeit auf.



Seit 2007 steht mit dem EU-Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ die Realisierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems an, in dessen Rahmen insgesamt 5.866 Mio Euro verteilt werden.<sup>3</sup> Das Programm umfasst Fonds für Flüchtlingsschutz, Integration, Rückkehr und Schutz der Außengrenzen. Zumindest bei den letzten beiden Töpfen will Frontex sicherlich mitspielen. Der Fond „Schutz der Außengrenzen“ wird über 2.152 Mio Euro verfügen und soll eine Verbesserung der Effizienz der Kontrollen an den Grenzen, Beschleunigung der Einreise autorisierter Personen, Erreichung einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten und eine Verbesserung der Effizienz bei der Visumerteilung und der Durchführung von Vorfeldkontrollen bewirken. Interessanter ist jedoch der Fond „Rückkehr“, der über 759 Mio Euro verfügen wird. Er soll die Einführung eines integrierten Rückkehrmanagements, eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Förderung einer effektiven und einheitlichen Anwendung gemeinsamer Rückkehrnormen bewirken, allesamt Felder, auf denen Frontex schon aktiv ist.

## Die Deterritorialisierung der Außengrenze

In den letzten beiden Teilen wurde skizziert, welche historische Entwicklung zu einer Europäischen Außengrenze sowie einer sie schützenden Europäischen Grenzschutzagentur führte. In diesem Teil sollen noch einmal zentrale Entwicklungen hervorgehoben und Aspekte einer Umdefinierung des Begriffs "Grenze" überprüft werden. Zentral ist dabei die These der Deterritorialisierung, also der Wandlung der Grenze von ihrer linearen geographischen Bedeutung hin zu einem mobilen, fragmentierten Grenzraum, einer "entgrenzten Grenze". Dies soll anhand von einigen Beispielen belegt werden.

Ein erstes, relativ frühes, aber immer noch zentrales Beispiel ist das Europäische Visasystem. Wie oben geschrieben, erklart der Ruf nach einem einheitlichen Visasystem schon

<sup>2</sup> Banse, Christian, Doreen Müller und Holk Stobbe: Ungleiche Partner. Migrationsmanagement in der Europäischen Nachbarschaftspolitik. In *iz3w* 302, 2007.

<sup>3</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l14509.htm>.

im Palma-Dokument von 1989 und 1996 wurde erstmal eine verbindliche Liste von Staaten vereinbart, deren BürgerInnen ein Visum zur Einreise in die EU benötigen. Verbunden mit diesem Visasystem sind neben dem Aufbau von weiteren Datenbanken vor allem zwei Effekte der Vorverlagerung.

Der erste Effekt der Vorverlagerung ist die Internationalisierung der EU-Grenzkontrollen. Durch die Verpflichtung von Transportunternehmen, insbesondere der Fluglinien, niemanden ohne gültiges Visum an Bord zu nehmen, finden EU-Grenzkontrollen faktisch in allen Flughäfen und Häfen statt, die eine Direktverbindung zur EU aufweisen. Der zweite Effekt wird im Bezug auf die Ausweitung des Visasystems sichtbar. Anrainerstaaten, die nicht in die Visaliste aufgenommen werden wollen, müssen in der Regel zwei Maßnahmen ergreifen, um dies zu erreichen. Die erste ist die Unterzeichnung von Rückübernahmeverträgen, die zweite ist die Einführung eines eigenen Visasystems, resp. die Schließung ihrer Grenzen, auch wenn dies noch lange nicht bedeutet, dass damit eine Visapflicht entfällt.

Rückübernahmeabkommen werden oftmals nicht nur für die BürgerInnen der Drittstaaten geschlossen, sondern auch für TransitmigrantInnen, deren Route nach Europa über den besagten Drittstaat geführt haben soll. Durch diesen Mechanismus umgibt sich die EU mit einem Ring von Staaten, die folgendermaßen charakterisiert werden können. Zum einen sind diese Staaten oft selbst Ausgangspunkt von Migration in die EU, ihre BürgerInnen können jedoch wegen der Rückübernahmeabkommen leicht wieder abgeschoben werden. Zum anderen folgen die Drittstaaten dabei einem spezifischen Eigeninteresse. Die Ausnahme vom Visasystem erleichtert den Personenverkehr und Handel mit der EU. Viel schwerer wiegt jedoch, dass diese Länder nicht als Transitzone für Migration wahrgenommen werden wollen. Denn dies würde eine starke Abschottung der EU-Grenze ihnen gegenüber bedeuten, was aus dem Transitland ein faktisches Einwanderungsland machen würde. Daher schließen diese Staaten ihrerseits ihre Grenzen und leisten "Hilfsspolizeidienste" für die EU.

In einem zweiten Schritt ist die EU bemüht, die Staaten in dem beschriebenen Ring um Europa zu so genannten sicheren Drittstaaten zu erklären. Dies bedeutet, dass in den Staaten ein Asylsystem existieren und die "Genfer Flüchtlingskonvention" (GFK) unterzeichnet und umgesetzt sein muss. Denn wie oben im Fall Deutschland beschrieben, soll damit die Pflicht entfallen, ein langwieriges Asylverfahren durchführen zu müssen. AsylbewerberInnen/MigrantInnen, die sich über einen Asylantrag legalisieren wollen, können dann sofort zurückgeschoben werden und müssen ihren Asylantrag in dem Drittstaat außerhalb der EU durchführen.

Die Regelung der sicheren Drittstaaten geht jedoch nicht mit der GFK konform. Hier liegt also ein klarer Bruch des Völkerrechts durch die EU vor. Dennoch gibt es kaum Kritik etwa vom UNHCR, im Gegenteil ist diese Organisation daran beteiligt, den Asyldiskurs in die Drittstaaten zu tragen. Denn da ein funktionierendes Asylsystem Bedingung für die Erklärung eines Drittstaats zu einem "sicheren Drittstaat"

ist, ist die EU daran interessiert, dieses besondere System des Aufenthalts zu exportieren. Dies geschieht immer unter dem Vorwand des Flüchtlingsschutzes und der Stärkung von Menschenrechten und oftmals werden vor Ort auch NGOs unterstützt, die sich für die Einführung oder Verbesserung eines Asylsystems einsetzen. Es sollte jedoch klar sein, was das Interesse der EU wirklich ist: Die Delegation der Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen an Staaten außerhalb der EU und der Export des europäischen Grenzsystems. Denn dass die in großer Eile eingeführten Asylgesetzgebungen in der Praxis oftmals nicht wirken und keinen effektiven Flüchtlingsschutz gewährleisten, wird von der EU gerne ignoriert.

Diese Entwicklungen lassen sich an konkreten Beispielen illustrieren. Ein erstes Beispiel, das auch schon erwähnt wurde, ist die Türkei, die im Aktionsplan Irak als Transitland identifiziert wurde und seitdem verstärkt in den EU-Grenzschutz eingebunden wurde. Für eine genauere Beschreibung sei auf die Arbeit der "Transit Migration" Forschungsgruppe von 2007<sup>4</sup> verwiesen. Weitere und aktuellere Beispiele sind Libyen und die Ukraine. Wenngleich in jedem Land ein eigener Prozess zu beobachten ist, gibt es dennoch strukturelle Gemeinsamkeiten. In der Ukraine existieren so genannte "Transit Processing Centres", in denen MigrantInnen unter inhumanen Umständen festgehalten werden und es vielen nicht einmal möglich ist, einen Asylantrag zu stellen. Diese Lager werden von der ukrainischen Grenzpolizei (der Armee unterstellt) unterhalten, und die Ukraine und Frontex haben unter dem Namen "Five Borders" (der Name spielt auf die vielen Grenzen der Ukraine zu EU-Mitgliedsstaaten an) eine Kooperation vereinbart. Libyen wiederum ist eine so genannte Regional Protection Area, ein Euphemismus für die Vorverlagerung der Außengrenze und des Aufbaus von extraterritorialen Flüchtlingslagern. Vor allem auf Initiative Italiens sind Abkommen zur Rückführung von MigrantInnen nach Libyen zustande gekommen, außerdem erhält Libyen Grenzschutztechnik im Wert mehrerer Millionen Euro, um seine Südgrenze gegen Migration abzuschotten. Dies bedeutet, dass die Südgrenze der EU für Flüchtlinge nicht mehr das Mittelmeer ist, sondern sich nun um rund 1.000 Kilometer nach Süden in die Sahara verschoben hat.

Frontex spielt mittels der Kooperation mit der ICMPD beim "Mediterranean Transit-Migration Dialogue" (MTM) eine Rolle bei dieser Vorverlagerung der Grenze. Im MTM ist eine Karte entstanden, die die Migrationsrouten durch Afrika wiedergeben soll. Auffallend an der Karte ist, dass Afrika im Zentrum und Europa ganz am Rande der Karte steht. Die Migrationsrouten schneiden durch den afrikanischen Kontinent und helfen, einen gemeinsamen europäisch-afrikanischen Bedrohungsraum zu kreieren, in dem die oft gegensätzliche Interessen, welche die nordafrikanischen Staaten und die EU in Sachen Migrationspolitik haben, verwischt werden sollen. Frontex hat 2007 eine Feldstudie zur "illegalen Migration" in Libyen angestellt, in deren Zentrum die Unterstützung der Abschottung der libyschen Südgrenze stand. Ebenso wurde jedoch die Situation im Mittelmeer

<sup>4</sup> Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. transcript, 2007.

besprochen. Frontex machte auch Anmerkungen zum libyischen Asylsystem. Daher lässt sich anhand von Libyen gut darlegen, wie Frontex aktiv in den Prozess der Vorverlagerung der Grenze involviert ist.<sup>5</sup> Für weitere Informationen sei auf die Arbeit von Christopher Nsoh<sup>6</sup> verwiesen.

Allgemeiner kann die Rolle von Frontex als multidimensional beschrieben werden. Im CIRAM identifiziert Frontex Transitländer für Migration in die EU. Diese Informationen fließen an die EU-Kommission, die sie nutzt, um ihre Politik gegenüber Drittstaaten zu bestimmen. Weiter ist Frontex als quasi technischer Dienstleister in die Aufrüstung der vorverlagerten Grenze involviert und arbeitet durch Verbindungs-offiziere und gemeinsame Trainingseinheiten auf den Export europäischer Grenzschutzstandards in Drittstaaten hin. Diese Rolle von Frontex ist wiederum eingebettet in eine einheitliche Politik der EU gegenüber Anrainerstaaten, der oben schon erwähnten „European Neighbourhood Policy“.

Am stärksten zeigt sich jedoch die Deterritorialisierung der Grenze an den Einsätzen von Frontex. Als Beispiel sei hier die bekannte Hera-Mission vor den Kanaren gewählt, weil Frontex mit Mauretanien und Senegal Abkommen geschlossen hat, die es der Agentur erlauben, im Hoheitsgebiet dieser Länder zu patrouillieren und Flüchtlingsschiffe abzufangen. Damit operieren europäische Kriegsschiffe direkt vor der Küste Afrikas. Der Effekt, der sich einstellt, ist, dass die Flüchtlingsschiffe nun dazu übergehen, sofort die Hoheitsgebiete zu verlassen, um in internationalem Gewässer gen Kanarische Inseln zu fahren. Frontex fängt zwar nach eigenen Angaben einige Schiffe ab, erhöht aber effektiv das Todesrisiko auf der Bootsreise nach Europa weiter.

Die Ausweitung des Grenzraumes findet jedoch nicht nur nach Außen, sondern insbesondere auch nach Innen statt. Dies wäre ein Thema für sich, darum soll es hier nur angeschnitten werden, um aufzuzeigen, dass die europäische Außengrenze weniger eine strikte Trennung zwischen Innen und Außen darstellt als ein eigenes Regime, welches, im Zusammenspiel mit Sicherheits- und Terrorismusdiskurs, entgrenzt wirkt und herrscht.

Im Zuge der Abkommen von Schengen begannen viele Mitgliedsstaaten, Grenzkontrollen auch im Inneren durchzuführen, etwa an großen Hauptverkehrsadern, Bahnhöfen und in großen Städten. Die Grenze durchdrang quasi die Staaten, anstatt zu fallen. Diese Entwicklung ging einher mit einem verstärktem Interesse an einem zumeist biometrischen Identitätsmanagement der Staaten. Im SIS wurden im großen Stil Daten von Nicht-EU-BürgerInnen gespeichert, und die EURODAC-Datenbank speichert die Fingerabdrücke von AsylbewerberInnen im Zuge der Abkommen von Dublin. Forschungen zu weiteren biometrischen Techniken (Iris- und Gesichtserkennung) finden statt und sollen

<sup>5</sup> Report of the Frontex-led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya (28.5.-5.6.2007), <http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/LibyaMissionMayJune07ReportFrontex.pdf>.

<sup>6</sup> Nsoh, Christopher: EU Extra-Territorial Camps: Transit Processing Centres in Ukraine and Regional Protection Areas in Libya as Instruments for Migration Management. Unveröffentlichtes Manuskript, 2007. Zur Ukraine siehe auch: <http://pawschino.antira.info>.

in fälschungssicheren Dokumenten umgesetzt werden. Zur Zeit wird dies zwar meist mit der Gefahr des Terrorismus begründet, jedoch wurde Terrorismus und Migration von jeher gerne in einen Topf geworfen. Frontex ist an diversen biometrischen Forschungsprojekten beteiligt (siehe Glossar).

Eine andere Entwicklung kann am Besten als Punktierung des Innen durch die Grenze beschrieben werden. Die Rede ist von den zahllosen Flüchtlingslagern, die zwar in Europa liegen, deren Insassen und BewohnerInnen jedoch einer klaren Exklusion aus der europäischen Gesellschaft ausgesetzt sind. Über die Unterbringung von Flüchtlingen in Lager ist viel geschrieben worden, und eine Karte von Migreurop aus dem Jahr 2005<sup>7</sup> zeigt, wie präsent die Lager in ganz Europa geworden sind. Zusammen mit Abschiebelagern und Abschiebehaft ist das EU-Territorium durchzogen von einem Netz von Orten, die vielleicht nicht extraterritorial, aber die auch auf keinen Fall Teil eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit oder des Rechts sind.

### **Auf der Grenze: Management, Improvisation, Technologie**

Im letzten Teil wurden die Mechanismen der Deterritorialisierung der Grenze beschrieben. Nun soll der Frage nachgegangen werden, wie sich diese Konzeption von Grenze/Grenzraum in der Arbeit und Herangehensweise von Frontex niederschlägt. Es geht quasi um die Identität von Frontex, der Frage, ob Frontex in etwa vergleichbar ist mit dem Bundesgrenzschutz der 1990er Jahre, nur auf europäischem Niveau, oder ob die zunehmende Deterritorialisierung der Grenze einen Niederschlag in Frontex gefunden hat. Es ist damit auch eine Frage nach der Zukunftsfähigkeit von Frontex. Der Begriff des Grenzregimes betont, entgegen einer monolithischen Vorstellung von Grenze, wie sie oft in dem Begriff „Festung Europa“ mitschwingt, das Neben- und auch Gegeneinander von Institutionen und Akteuren. Auf dem Feld der europäischen Grenzsicherungs- und Migrationspolitik sind viele solcher Akteure und Institutionen unterwegs, und die Frage ist, ob sich Frontex, welche zur Zeit eine besondere Protegierung durch Innenkommissar Frattini erfährt, auch in Zukunft durchsetzen können wird.

Aufschlussreich ist hierbei ein Referat des Exekutivdirektors von Frontex, Ilkka Laitinen, welches er auf der BKA Herbsttagung 2006 hielt. Übertitelt mit „Fields of Action and Conceptual Approaches of Integrated European Border Security (European Border Guard?)“<sup>8</sup>, enthält es neben dem Anspruch, in Zukunft den gesamten Grenzschutz abzuwickeln, auch ein vierstufiges Konzept der Grenzsicherung, wie es Frontex zu betreiben scheint. Weit jenseits der EU-Grenzen wirkt demnach das Visasystem, und es findet eine Kooperation mit Konsulaten/Botschaften, Verbindungsbeamten zu Grenzschutzbehörden und Transportunternehmen statt. Um die Grenze herum sieht Frontex vor allem eine Notwendigkeit der Kooperation von Grenzschutzkräften auf operationeller Basis. Dort wird die Bedeutung von Überwachung, Grenzkontrolle und systematischer Risikoanalyse

<sup>7</sup> Migreurop: Migrant/innen-Lager in Europa, aktualisiert 2005.

<sup>8</sup> [http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/praesentation\\_laitinen.pdf](http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/praesentation_laitinen.pdf).



hervorgehoben, während im Inneren der Grenze die weitere Kooperation von Mitgliedsstaaten, Migrationskontrolle und Abschiebungen Aktionsfelder für Frontex darstellen. Das vierstufige Konzept der Grenzsicherung ist ein klarer Indikator dafür, dass Frontex sich nicht als klassische Grenzschutzagentur versteht, sondern auch diesseits und jenseits der Grenze aktiv sein will. Insbesondere die Kategorie „Um die Grenze herum“ verweist auf den Begriff eines Grenzraumes, den Frontex als sein angestammtes Operationsfeld sieht.

Ein weiterer Hinweis ist das „integrated border management“, welches Frontex nach eigener Aussage betreibt. Dabei verweist „integrated“ auf einen wesentlich holistischeren Ansatz von Grenzsicherung (s. Die Vernetzungsmaschine). Im Kontext dieses Texts ist jedoch das Wort „management“ wesentlich interessanter, da es auf eine spezifische Praxis der Grenzsicherung verweist. Klassischerweise würde ein Grenzschutz seine Aufgabe eher als Verwaltung oder Sicherung einer Grenze betrachten. Mit dem Begriff „management“ gehen zwei Bedeutungen einher. Zum einen ist es eine klare neoliberale Auffassung des Arbeitsprozesses, der mit Hilfe von Risikoanalyse, „best practice“ Verfahren, Evaluationen und Pilotprojekten gestaltet wird und der einem BWL-Handbuch entsprungen sein könnte. Die andere Bedeutung scheint aber ein gewisses Zugeständnis zu sein, dass eine Grenze eben nicht unter der vollständigen Kontrolle des Grenzschutzes stehen kann, sondern dass sich immer wieder besondere Situationen ergeben werden, in denen Managementfähigkeiten gebraucht werden, um flexibel zu reagieren. Dies erklärt zum einen die Bedeutung der Risikoanalyse in der Arbeit von Frontex, zum anderen aber auch den umfassenden Kontroll- und Wissensanspruch, den Frontex erhebt und der weit jenseits der Grenze anfängt und im Inneren der Grenze immer noch nicht zu Ende ist. Diese Einsicht in die tendenzielle Unregierbarkeit der Grenze muss im Übrigen kein Eingeständnis an eine wie auch immer geartete „Autonomie der Migration“ sein, sondern kann auch als Wissen um den inneren Aufbau des Grenzregimes gelesen werden. Um sich von anderen Akteuren abzugrenzen und die eigene Arbeit hervorzuheben, inszeniert sich Frontex als Spezialteam, das in besonderen Situationen in Form von RABITs quasi vom Himmel fällt und nationalen Grenzschutzbehörden unter die Arme greift. Damit wäre gerade die Unwägbarkeit der Grenze eine Daseinsberechtigung von Frontex.

Illustrativ hierfür ist das fiktive Szenario der ersten Übung eines RABIT im November 2007 in Porto, Portugal:<sup>9</sup> Der plötzliche massive Anstieg von Einreisenden aus einem fiktiven, zusammenbrechenden zentralamerikanischen Staat, die mit gut gefälschten Visas oder anderen Dokumenten eines Fälscherrings ausgestattet seien, ist von der nationalen Grenzschutzbehörde nicht mehr zu bewältigen. Frontex schickt Personal, das in der Erkennung von gefälschten Dokumenten geschult ist und auch bei der Durchführung der Grenzkontrollen hilft. An den Haaren herbeigezogen oder nicht, gibt das Szenario wieder, dass Frontex die RABITs nicht unbedingt als martialische Grenzschutzsondereinheiten konzipiert, sondern vielmehr als Expertenteams, die ge-

zielt intervenieren und die unverzichtbar sind, um auf neue „Bedrohungen“ durch Migration zu reagieren.

Ebenso als Wissen um das Grenzregime zu lesen ist die häufige Betonung der Zusammenarbeit mit OLAF, der europäischen Antikorruptionsbehörde. Denn auch Frontex muss bewusst sein, dass eine Durchlässigkeit der Grenze oftmals durch korrupte Praxen von Grenzschutzbehörden oder -beamten zustande kommt. Insofern ist diese Kooperation mit OLAF ein probates Mittel, seine eigene Linie von kompromissloser Grenzsicherung durchzusetzen.

Wenn hier von Unregierbarkeit und Unwägbarkeit der Grenze die Rede ist, dann muss dennoch festgestellt werden, dass Frontex dies eher als Herausforderung sieht, die es zu meistern gilt anstatt eines Anstoßes für ein grundlegendes Umdenken (welches zudem auf einer viel höheren Ebene der EU stattfinden müsste). So erklärt sich auch das starke Vertrauen, das Frontex in hochtechnologisierte Grenzen, biometrische Systeme und wissenschaftliche Risikoanalyse setzt.

Es soll nicht bestritten werden, dass dieses Bild stark mit dem gängigen Außenbild von Frontex kontrastiert. Dabei sollte aber immer im Hinterkopf behalten werden, dass Frontex ein sehr junger Spieler auf dem Feld des Grenzschutzes ist. Die offene Kommunikationspolitik angesichts der Missionen Hera und Nautilus ist sicherlich auch der Notwendigkeit geschuldet, erstmal die „Marke Frontex“ bekannt zu machen, auch gerade als die einer Truppe, die zupackt. Dennoch verfolgt Frontex, wie hier gezeigt werden konnte, eine wesentlich differenziertere Strategie, in der Abschreckung nur eine Facette ist.

Frontex hat die Aufgabe, das Territorium der EU, konzipiert als „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“, vor Migration zu schützen. Die zentrale Paradoxie ist, dass durch die Abgrenzung eines solchen Raumes ein Grenzraum entsteht, der keine Sicherheit, keine Freiheit und kein Recht kennt, sondern in dem extraterritoriale Lager existieren, militarisierte Grenzschutzeinheiten Jagd auf MigrantInnen machen, ein Recht auf Asyl nur nominell existiert und allzu oft verweigert wird und in dem tagtäglich Menschen ums Leben kommen, die sich auf den Weg nach Europa gemacht haben. Angesichts einer EU-Politik, die von Asylrecht redet und Abschottung meint, und einer Agentur, die von der Rettung Schiffbrüchiger spricht und in Wahrheit das Risiko zu sterben erhöht, mag diese weitere Paradoxie nicht verwundern. Im Anbetracht der Ausdehnung dieses Raums der Unfreiheit, der Unsicherheit und des Unrechts ins Innere wie auch das Äußere der Grenze muss sie jedoch ein entschiedener Ansporn sein, zu handeln. Denn ein Umdenken in der EU-Migrationspolitik ist längst überfällig, wird aber von alleine nicht kommen. Das System denkt immer in seiner eigenen Logik. Und in dieser Logik ist auch Frontex ein konsequenter Schritt beim Aufbau eines tödlichen Grenzregimes europäischer Prägung.

<sup>9</sup> [http://frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art29.html](http://frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html).

# FRONTEX - Die Vernetzungs- maschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten

von *Christoph Marischka (Informationsstelle Militarisierung)*

## I. Aus informellen Netzwerken entstanden

### Einleitung: Die Struktur(-losigkeit) der EU-Innenpolitik

Um die Aufgaben und die Bedeutung von FRONTEX verstehen zu können, ist es hilfreich, einen Blick auf die Geschichte der EU-Innenpolitik zu werfen. Im Wesentlichen geht das, was heute unter der „Dritten Säule der EU“ zusammengefasst wird - ebenso wie Frontex - auf informelle Gremien von nationalen Sicherheitsexperten und Innenministern sowie bilaterale Verträge zurück. Erster Anlass für einen Austausch zwischen den einzelstaatlichen Polizei- und Geheimdienstbehörden war der internationale Terrorismus der Siebziger Jahre. 1976 ging aus einem Treffen einiger europäischer Innenminister der sog. TREVI-Ausschuss aus hohen Polizei- und Geheimdienstbeamten sowie Angehörigen der Innenministerien hervor. Dieser gründete in der Folge verschiedene Arbeitsgruppen. Inhalt dieser Vernetzung war der Austausch von Daten über terrorismusverdächtige Drittausländer, der Austausch von Beamten und die Erarbeitung gemeinsamer Standards - heute würden sie 'best practices' genannt - für die Ermittlungen.<sup>1</sup>

Die Abkommen, die hier geschlossen wurden, wurden kaum öffentlich diskutiert oder überhaupt öffentlich. Ob sie den nationalstaatlichen Beschränkungen der Ermittlungsbehörden entsprachen, wurde kaum geprüft und bleibt deshalb fraglich. Ein einfaches Beispiel mag dies deutlich machen: Geheimdienste können Ermittlungsmethoden anwenden - etwa zu Straftaten anstiften -, die nicht gerichtsverwertbar sind und deren Ergebnisse der Polizei nicht übermittelt werden dürfen. U.a. deshalb gab es insbesondere in Deutschland aufgrund der Erfahrungen des Faschismus eine strikte Trennung zwischen Polizeien und Geheimdiensten. Im nationalen Rahmen durften sie nur in sehr engem Rahmen Informationen austauschen. In internationalen Foren hingegen saßen sie gemeinsam an einem Tisch auch mit den Polizeien und Geheimdiensten anderer Länder. Ein anderes Beispiel, das im Rahmen der so genannten „CIA-Folterflüge“ sichtbar wurde<sup>2</sup>: Wird ein Mensch in Zusammenarbeit

mit den Sicherheitsbehörden im Ausland - wo er evtl. gar keine Straftat begangen hat, aber die Strafprozessordnung weitere Spielräume lässt - festgenommen, weil er als internationaler Verbrecher gilt, so ist die Zusammenarbeit zwischen Polizeien und Geheimdiensten mehrerer Länder - evtl. auch internationaler Strafverfolgungsbehörden - nahezu zwingend und selbstverständlich.

Durch den internationalen Austausch von Polizeibeamten wird zwangsläufig die Trennlinie von Innerer und Internationaler Sicherheit überschritten, insbesondere wenn dieser auf den (internationalen) Terrorismus abzielt, der ja per Definition gegen einen Staat als Ganzes gerichtet ist. Auch deren wichtigste Konsequenz, die Trennung zwischen Militär und Polizei, wird hierdurch verwischt. So kann es zur Zusammenarbeit zwischen deutschen Polizeibeamten und italienische Carabinieri kommen, die zugleich für den Aufgabenbereich des Verteidigungsministeriums unter militärischem Kommando vorgesehen sind. Die nationalen Polizeien werden mit Ermittlungsmethoden und Waffen vertraut gemacht, deren Anwendung im eigenen Land nicht zulässig ist - jedenfalls nach der nationalstaatlichen Gesetzgebung. Dies gilt insbesondere für Auslandseinsätze in Krisengebieten, beispielsweise im Rahmen internationaler Polizeimissionen.

Es ist offensichtlich, dass demokratische und rechtsstaatliche Beschränkungen behördlicher Eigendynamik wie der Datenschutz oder parlamentarische Kontrolle mit diesen Entwicklungen nicht mithalten konnten. Die hohen Sicherheitsbeamten konnten sich mit ihrer „Flucht nach Europa“, durch die Zusammenarbeit im internationalen Raum, neue Spielräume erschließen und zukunftsweisende Weichenstellungen vornehmen.

Die Tätigkeit der TREVI-Gruppe wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht erstmals auf eine vertragliche Grundlage im „Rechtskörper“ der EU gestellt. In Ermangelung einer näheren Spezifikation wird der „aus hohen Beamten bestehende Koordinierungsausschuss“ nach seiner Fundstelle im Vertragswerk „Kapitel-4-Ausschuss“ genannt.<sup>3</sup> Zuvor hatten diese bereits das Schengener Abkommen vorbereitet und mit der „Gruppe der Koordinatoren Freizügigkeit“

<sup>1</sup> Diederichs, Otto: TREVI - Geheimkabinett für Sicherheit und Ordnung, [http://www.nadir.org/nadir/initiativ/sanis/archiv/europopol/kap\\_05.htm](http://www.nadir.org/nadir/initiativ/sanis/archiv/europopol/kap_05.htm).

<sup>2</sup> Hintergründe hierzu wurden vom Europarat aufgearbeitet, vgl. Marty, Dick: Alleged secret detentions and unlawful inter-state

transfers involving Council of Europe member states, Committee on Legal Affairs and Human Rights, 2006.

<sup>3</sup> Artikel K.4 des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag).



(nach ihrem Gründungsort auch Rhodos-Gruppe genannt) ein Gremium geschaffen, welches sicherheitspolitische Ausgleichsmaßnahmen - sozusagen die Zukunft der Grenzen - für den europäischen Binnenmarkt ausarbeitete. Diese „Ausgleichsmaßnahmen“ sind mittlerweile für alle neuen Mitglieder der EU zwingend Teil des gemeinsamen Rechts, weitere Staaten (Island, Norwegen und die Schweiz) haben sie freiwillig übernommen, die älteren EU-Mitglieder Irland und das Vereinigte Königreich haben die Bestimmungen jedoch nicht in nationales Recht umgesetzt. Wir haben es bei den Schengener Abkommen also mit einer Struktur zu tun, die an die EU angebunden und von ihr durchgesetzt wird, aber nicht mit ihr deckungsgleich ist.

### **Die Geburt der Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen**

Auch eines der wichtigsten Gremien der EU entstand sozusagen informell: Seit 1958 treffen sich die Botschafter der Mitgliedsstaaten (damals der EG) regelmäßig, um die Arbeit des Rates vorzubereiten. Erst 1967 wurde dieser „Ausschuss der ständigen Vertreter“, meist nach seiner französischen Abkürzung COREPER genannt, Teil der Verträge. Auf dieser Ebene werden viele der Beschlüsse, die später vom Rat, der sich aus den jeweils zuständigen Ministern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, verabschiedet werden, vorbereitet.<sup>4</sup> Hierfür hat der COREPER verschiedene weitere Arbeitsgruppen und Gremien geschaffen, darunter das Strategische Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen SCIFA. Dieses besteht aus den für Asyl- und Migrationspolitik zuständigen Abteilungsleitern der Ministerien der EU-Mitgliedsstaaten. Durch Beschluss des Rates der Innen- und Justizminister wurde SCIFA um die höchsten Beamten der nationalen Grenzschutzbehörden ergänzt (SCIFA+) um ein „effizientes Lenkungsinstrument“ zu schaffen, welches den gemeinsamen Grenzschutz koordinieren sollte.<sup>5</sup> Diese „Gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen“ (Common Unit) organisierte den Aufbau eines Risikoanalysezentrums (RAC) in Helsinki, eines Trainingszentrums (ACT) in Traiskirchen, eines Technologiezentrums in Dover, sowie Zentren für die Land- und Luftgrenzen, die östlichen und westlichen Seegrenzen in Berlin, Rom, Madrid und Piräus.<sup>6</sup> Darüber hinaus beauftragte sie die Erstellung eines gemeinsamen

<sup>4</sup> Bostock, David: Coreper Revisited, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, 2002

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union (COM 0233(2002) final)

<sup>6</sup> Herko, Thomas/ Strondl, Robert: Europäische Grenzschutzagentur, in: Öffentliche Sicherheit 9-10/06, 2006

Lehrplans für Grenzbeamte, Lehrgänge im Feststellen gefälschter Dokumente und arrangierte gemeinsame Einsätze von Grenzschützern verschiedener (Mitglieds-)Staaten.<sup>7</sup> Die weitere Entwicklung auf dem Weg zu FRONTEX wird von der österreichischen Behördenzeitschrift „Öffentliche Sicherheit“ folgendermaßen zusammengefasst:

„Mit steigender Zahl und Intensität der Maßnahmen wurde erkannt, dass die wachsenden Aufgaben der Common Unit mit meist einmal monatlichen Sitzungen in Brüssel nicht bewältigt werden können und es einer zentralen institutionellen Struktur bedarf, um die operative Zusammenarbeit weiter zu stärken. Es entstand der Plan, eine europäische Grenzschutzagentur einzurichten. So beschloss der Rat am 26. Oktober 2004 die Errichtung der ‚Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union‘ (Frontex).“<sup>8</sup>

## **II. Die Vernetzungsmaschine**

### **Integrierter Grenzschutz**

Die Bandbreite der Aufgabenfelder der Common Unit vermittelt eine leise Ahnung, welche Institutionen in den „integrierten Grenzschutz“ der EU eingebunden werden sollen. Schon auf nationaler Ebene sind verschiedene Behörden mit der Kontrolle der Grenzen beauftragt: zunächst der Grenzschutz sowie der Zoll, mit der Verlagerung der Grenzkontrollen ins Hinterland aber auch die Behörden und Polizeien der einzelnen Länder sowie die Gesundheits- und Veterinärämter. In den Mitgliedsstaaten gibt es zudem verschiedene Forschungseinrichtungen, welche die illegale Migration zu analysieren suchen und „Risikoanalysen“ anfertigen. Solche Institutionen wurden zwischenzeitlich auch auf europäischer Ebene geschaffen. Diese Parallelität von Institutionen betrifft auch Forschungseinrichtungen, die Technologien zur Überwachung der Grenzen oder „Dokumentensicherheit“ entwickeln und Ermittlungsbehörden wie das BKA auf nationalstaatlicher Ebene oder EURO-POL im Rahmen der EU, die grenzüberschreitend gegen Organisierte Kriminalität und Menschenhandel vorgehen. Unter „integriertem Grenzschutz“ wird aber von den Sicherheitsbeamten noch viel mehr verstanden, beispielsweise die Einbindung von zivilen und militärischen Satellitendaten, die in den verschiedenen nationalen Satellitenzentren und EU-Erdbeobachtungsprogrammen gesammelt werden. Zur Aufklärung und auch für den Grenzschutz selbst wird in den operativen Einsätzen unter Leitung von Frontex auch auf militärische Strukturen wie Aufklärungsflugzeuge zurückgegriffen. Für die Erstversorgung aufgegriffener MigrantInnen, die nicht (unmittelbar) zurückgeschoben werden können oder sollen, werden zugleich humanitäre Organisationen und Einrichtungen des Katastrophenschutzes eingebunden. Da unter der „Sicherheit der Grenze“ auch die Möglichkeit verstanden wird, bereits eingereiste oder vorübergehend seshaft gewordene Menschen außer Landes zu schaffen, um-

<sup>7</sup> Zu den Aufgaben der Ad-hoc-Zentren etc.: Rat der EU: Work Programme of the ad-hoc Centres set-up in the framework of the Plan for the management of the external borders of the Member States of the European

Union (5661/04), 2004.

<sup>8</sup> Herko, Thomas/ Strondl, Robert, 2006.



fasst der „integrierte Grenzschutz“ auch die Erleichterung von Abschiebungen.<sup>9</sup> Da sich Piloten und reguläre Passagiere zunehmend weigern, Menschen gegen ihren Willen an Bord kommen zu lassen, werden hierfür mittlerweile ganze Flugzeuge gechartert, die dann in verschiedenen europäischen Städten Menschen abholen und deportieren.<sup>10</sup> Ein Sprecher der Agentur beschreibt die Rolle von Frontex dabei: „Unsere Hilfestellung sieht so aus: Ein Mitgliedstaat informiert uns über einen bevorstehenden Retournierungsflug und über freie Plätze an Bord. Wir verteilen die Information in den anderen Mitgliedstaaten unter Angabe der Destination und der Anzahl der freien Plätze. Dabei verwenden wir sowohl herkömmliche Kommunikationsmittel als auch das ICONet, ein neues, Internet-basiertes Netzwerk zum Informationsaustausch über Migration in Europa.“<sup>11</sup> Somit reicht die Vernetzungstätigkeit der Agentur bis in die Amtsstuben städtischer Ausländerbehörden, die sich über ICONet informieren können, wann ein Flug ansteht und sie in Vorbereitung der Abschiebung Pässe beschlagnahmen oder Menschen inhaftieren können. Zuvor hatte Frontex bereits eine Arbeitsgruppe für gemeinsame Abschiebungsmaßnahmen eingerichtet, einzelstaatliche Maßnahmen beobachtet und evaluiert und gemeinsame Standards entwickelt. Für das Jahr 2007 nahm sich die Behörde die Organisation von fünf bis sechs gemeinsamen Abschiebeflügen vor und veranschlagte dafür Kosten in Höhe von 300.000 Euro.<sup>12</sup>

### Weitere Beispiele der Vernetzung

Der Europäische Rat vom Dezember 2005 beauftragte Frontex, ein System zur lückenlosen Überwachung des Mittelmeerraumes sowie ein Netzwerk für die Effektivierung nationalstaatlicher Seekontrollen zu entwickeln. „Ein solches Patrouillennetz würde nach Auffassung der Kommission einen echten zusätzlichen Nutzen bringen und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Patrouillen zeitlich aufeinander abzustimmen, ihre zivilen und militärischen Kapazitäten zu bündeln und strategische und taktische Informationen in Echtzeit auszutauschen.“<sup>13</sup> Daraufhin führte die Agentur zwei Machbarkeitsstudien, MEDSEA und BORTEC durch. Die Ergebnisse von MEDSEA, vorgestellt am 14.7.2006, waren durch die Studie eines privaten Unternehmens, CIVIPOL Conseil, aus dem Jahre 2003 weitgehend vorweggenommen: In ihrer Ist-Stand-Analyse kam MEDSEA zu

<sup>9</sup> vgl. Frontex work program 2007, u.a. abrufbar über die Seite [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org), [www.statewatch.org/news/2007/mar/eu-frontex-work-programme-2007.pdf](http://www.statewatch.org/news/2007/mar/eu-frontex-work-programme-2007.pdf), 2007

<sup>10</sup> Zu Ursprüngen und Motivation gemeinsamer Rückführungen vgl. Kommission der EG: Mitteilung der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen (KOM(2002) 564 endgültig), 2002, sowie: Rat der EU: Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (2004/573/EG), 2004.

<sup>11</sup> Rückkehrfonds für koordinierte Abschiebungsflüge, in: Der Standard, 10.10.2007.

<sup>12</sup> Frontex work program 2007.

<sup>13</sup> Kommission der EG: Mitteilung der Kommission an den Rat - Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union (KOM(2006) 733 endgültig), 2006.

dem Ergebnis, dass insgesamt 16 Ministerien und 24 Behörden Frankreichs, Griechenlands, Italiens und Spaniens in das Patrouillennetz eingebunden werden müssten.<sup>14</sup> Hierzu gehören explizit auch die Verteidigungsministerien. Um kostengünstig eine möglichst hohe Kontrolldichte auf dem Mittelmeer zu erreichen, sollten die verschiedenen Behörden eines Mitgliedsstaates jeweils nationalen Koordinationszentren (NCC) unterstellt und regionale Kontaktstellen eingerichtet werden, die unter der Koordination von Frontex ihre Patrouillen in bestimmten Abschnitten ihrer Küstengewässer und auf hoher See aufeinander abstimmen und Beobachtungen - zumindest in der Theorie - in Echtzeit weiterleiten.<sup>15</sup> Bei Bedarf sollen auch Drittstaaten zur Beteiligung an diesem Netzwerk aufgefordert werden. Die eingerichteten Zentren wiederum sollen bei operativen Einsätzen von Frontex auf See der Agentur zugleich als Einsatzzentrale dienen.

BORTEC zielte auf die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) ab. Die Erwartungen an Frontex in dieser Sache formulierte die Kommission der EU in ihrer Mitteilung an den Rat vom 30.11.2006: „In einer ersten Stufe könnte im Rahmen von EUROSUR darauf hingearbeitet werden, durch Verknüpfung der zurzeit an den südlichen Seeaußengrenzen genutzten nationalen Systeme Synergien zu schaffen. In einer zweiten Stufe sollte das System dann allerdings aus Kostengründen die nationalen Überwachungssysteme an den Land- und Seegrenzen schrittweise ersetzen und u. a. eine Kombination aus europaweiter Radar- und Satellitenüberwachung, die den derzeitigen Entwicklungen im Rahmen von GMES (Global Monitoring for Environment and Security - Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung) Rechnung trägt, umfassen. Dabei werden EUROSUR die auf nationaler und europäischer Ebene mit ähnlichen Überwachungssystemen gesammelten Erfahrungen zugute kommen. Untersucht werden sollte auch, ob aus europäischen Überwachungssystemen in anderen Bereichen Synergien gezogen werden können.“<sup>16</sup> GMES ist nach eigenen Angaben „eine Europäische Initiative [genauer eine Initiative der Kommission und der European Space Agency (Anm. des Autors)] die uns mit den Werkzeugen versorgen soll, um unsere Umwelt zu verbessern und unseren Planeten sicher und gesund zu halten“, „ein Dienst für europäische Bürger, um ihre Lebensqualität hinsichtlich Umwelt und Sicherheit zu verbessern“.<sup>17</sup> GMES sammelt Daten der europäischen Erdbeobachtungssatelliten um Rohstoffe zu kartografieren, in „Notfällen“ „Katastrophenhilfe“ zu erleichtern und Voraussagen über das Eintreten von bestimmten Ereignissen wie Wirbelstürmen oder Fluchtbewegungen zu treffen.

<sup>14</sup> Hohegger, Andreas: Patrouillen-Netz im Mittelmeer, in: Öffentliche Sicherheit 9-10/06, 2006.

<sup>15</sup> Carrera, Sergio: The EU Border Management Strategy - FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Document No. 261/ 2007, 2007.

<sup>16</sup> Kommission der EG: Mitteilung der Kommission an den Rat - Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union (KOM(2006) 733 endgültig), 2006.

<sup>17</sup> <http://www.gmes.info> (22.11.2007), zu den Hintergründen vgl.: Kommission der EG: Weißbuch - Die Raumfahrt: Europäische Horizonte einer erweiterten Union Aktionsplan für die Durchführung der europäischen Raumfahrtpolitik (KOM (2003) 673 endgültig), 2003.

Zwei ihrer zahlreichen Programme, MARISS und LIMES zielen auch auf den Grenzschutz ab. LIMES soll die Überwachung von Booten auf See aber auch der Landgrenzen und so genannter kritischer Infrastrukturen im Inland sowie die „Verteilung der Bevölkerung entsprechend der vorhandenen Ressourcen“ im Falle einer humanitärer Katastrophe unterstützen. MARISS ist explizit für die Kontrolle clandestiner Migration auf See vorgesehen. An beiden Projekten wollte sich Frontex 2007 nach seinem Arbeitsprogramm für das laufende Jahr im Rahmen seiner Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten (F&E) beteiligen.

Die BORTEC-Studie ist unveröffentlicht, liegt aber offensichtlich dem Rüstungsunternehmen Thales vor, das sich mit einem Projekt SEASAME beim EU-Forschungsrahmenprogramm 7 (FRP7) beworben hat. 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. Hierzu hat Thales ein „Green Paper Thales’s Contribution to the Consultation Process on Maritime Safety and Security (MSS)“ verfasst.<sup>18</sup> Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2008 ist unter „Migration Package“ eine Mitteilung vorgesehen, mit der die Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems in drei Phasen vorgeschlagen wird.<sup>19</sup> Die genannten Phasen entsprechen denen des SEASAME-Programms.

Im F&E-Bereich nahm sich die Agentur für 2007 vor, halbjährlich zwei Seminare mit Forschern und Anbietern von Sicherheitstechnologie zu veranstalten, vier Studien zur F&E im Bereich Grenzschutz zu erstellen, Mitteilungen über die Funktions- und Einsatzfähigkeiten einzelner Technologien für die Behörden der Mitgliedsstaaten zu verfassen, neue Technologien in Pilotprojekten zu testen und eine Machbarkeitsstudie zur Vernetzung einzelstaatlicher Universitäten und ihrer Forschungen im Bereich des Grenzmanagements durchzuführen. Für all diese Aktivitäten im Bereich F&E stellt die Agentur fünf Beschäftigte und 250.000 Euro zur Verfügung.<sup>20</sup> Diese vergleichsweise bescheidene Summe mag einen Eindruck davon vermitteln, dass hier wirklich nur exemplarisch Projekte und Tätigkeitsfelder vorgestellt wurden: Weitaus mehr Ressourcen wurden für konkrete Projekte zur Überwachung der Land-, See- und Luftgrenzen sowie zur Erarbeitung gemeinsamer Trainingsprogramme mobilisiert. Neben dem Bereich F&E sind Frontex-Beamte mit der Klärung von Rechtsfragen, mit der genannten Koordination von Abschiebungen, mit der Aushandlung von Rücknahmeabkommen und mit der Erstellung von „Risikoanalysen“, also der Erforschung der Migrationsrouten, betraut. Sie bringen dabei selbst wenig Ressourcen ein. Auch in diesen Bereichen besteht die Tätigkeit der Frontex-Mitarbeiter überwiegend in der Vernetzung bestehender nationaler und internationaler Institutionen. Nur zwei Frontex-Mitarbeiter mit einem

Budget von 100.000 Euro waren beispielsweise für die Koordination des von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Materials und der für die Rapid Border Intervention Teams (RABITs) zugesicherten Beamten sowie die Erarbeitung von Einsatzregeln für diese vorgesehen.<sup>21</sup>

### Einsätze als praktische Übung

Neben der Einrichtung eines Zentralregisters des von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Materials, der so genannten Toolbox (CRATE), und der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die gemeinsamen schnellen Grenzschutztruppen RABITs wurde der Schwerpunkt der Tätigkeit von Frontex bislang meist insbesondere in den operationellen Einsätzen vor Malta und Lampedusa sowie den Kanaren gesehen. Vor allem der (ausbleibende) Erfolg der Operationen auf hoher See wurde zum Gradmesser ihrer Wirksamkeit nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch im Europäischen Parlament.<sup>22</sup> Der Rückgang der Anlandungen um ein bis zwei Drittel während dieser Einsätze macht zwar deren kurzfristige Effekte quantifizierbar, nicht jedoch den Nutzen, den sie als praktische Übungen beim Aufbau einer neuen Sicherheitsarchitektur haben. Hier können nicht nur die neuen nationalen Koordinationszentren getestet, sondern zugleich das Zusammenspiel zwischen humanitären, polizeilichen und militärischen Organisationen mehrerer Mitgliedsstaaten einstudiert werden. Diese unterliegen bisher vollständig unterschiedlichen Befehlsketten, Logiken und Zielsetzungen, die nun vereinheitlicht werden. Polizei und Militär beispielsweise sind es gewohnt, auf je unterschiedliche Weise ihren Funkverkehr zu verschlüsseln. Für die gemeinsamen Einsätze im Mittelmeer hingegen soll die Informationsübertragung, beispielsweise von militärischen Aufklärungsflugzeugen zu Schiffen der Guardia Civil, der Küstenwache und dem Roten Kreuz, multinational und in Echtzeit erfolgen.

Auch der Einsatz neuer Geräte kann hier geprobt werden. Bis April wurde von den Mitgliedsstaaten die Bereitschaft erklärt, Frontex bei Bedarf neben 116 Schiffen, 27 Hubschraubern, 21 Flugzeugen und 23 Fahrzeugen auch 56 Thermal- und Infrarotkameras, 33 mobile CO<sub>2</sub>-Detektoren, acht Herzschlag-Detektoren und einen passiven Bildgeber für Millimeterwellen zur Verfügung zu stellen.<sup>23</sup>

Einer der ersten „operativen Einsätze“ von Frontex, die Mission Hera I, verdeutlicht diesen Trainingscharakter. Von der Medienlandschaft wurde Hera I, die am 17.7.2006 begann, im Allgemeinen als eine Art Seeblockade der Kanaren vor „Cayucos“ mit afrikanischen MigrantInnen dargestellt. Der Frontex-Exekutivdirektor Laitinen hielt sich damals überwiegend bedeckt und erklärte die ausbleibenden Erfolge damit, die Operation befände sich noch in der Vorbereitungsphase. Tatsächlich bestand die erste Phase der Hera-

<sup>21</sup> ebd.

<sup>22</sup> Diese bewies sich u.a. beim „Public Hearing on Tragedies of Migrants at sea“ des LIBE-Ausschusses des EP am 3.7.2007. Vgl.: Marischka, Christoph: In die Einbahnstrasse der humanitären Tragödie, Telepolis, 6.7.2007.

<sup>23</sup> Vortrag von Arias, Gil bei der Conference on European Migration Policy: Risks, Challenges and Opportunities am 7.5.2007 in Warschau.

<sup>18</sup> Veröffentlicht auf [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org/news/2007/jul/thales-migration.pdf), <http://www.statewatch.org/news/2007/jul/thales-migration.pdf> (22.11.2007), 2007.

<sup>19</sup> Kommission der EG: Commission Legislative and Work Programme 2008 (COM(2007) 640 final), 2007.

<sup>20</sup> Frontex work program 2007.

Mission darin, dass drei „Expertengruppen“ mit neun bis elf Beamten aus insgesamt sechs Mitgliedsstaaten (Deutschland, Italien, Frankreich, Portugal, UK, Niederlande) nacheinander die Inseln 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 and Guinea). Außerdem wurden die MigrantInnen zu ihren Reiserouten befragt, was zu Verhaftungen von „Schleppern“ in Senegal führte. Zeitgleich mit der Operation Hera I begann das spanische Verteidigungsministerium seine Operation Noble Centinela zur Überwachung der Küsten und der See, um das spanische Innenministerium beim „Kampf gegen die illegale Migration“ zu unterstützen. Am 11.8.2006 begann Hera II, bestehend aus spanischen, italienischen und portugiesischen Schiffen, spanischen Helikoptern, einem italienischen und einem finnischen Flugzeug. Bis zum Ende der Mission am 15.12.2006 wurden nach Angaben von Frontex 3.887 „illegale Migranten“ in 57 Booten vor der afrikanischen Küste angehalten und umgelenkt, geschätzte 5.000 weitere seien noch auf afrikanischem Boden daran gehindert worden, in See zu stechen. Mit welchen Mitteln und auf welcher Rechtsgrundlage dies geschah, darüber macht die Agentur eben so wenig Angaben wie über das weitere Schicksal der MigrantInnen. In beiden Phasen der Hera-Mission sei es nach Angaben von Félix Arteaga vom privatwirtschaftlichen Strategie-Think-tank Real Instituto Elcano (dessen Kuratorium aus Ministern der Regierung, Vertretern der „Opposition“ und der Rüstungsindustrie besteht) weniger darum gegangen, dass Frontex die spanischen Behörden instruiert hätte, sondern im Gegenteil: die spanischen Behörden hätten ihre Erfahrungen an die Agentur und die internationalen Grenzschützer weitergegeben.<sup>24</sup>

Gleichzeitig und sicher nicht unabhängig hiervon schuf die spanische Regierung am 10.10.2006 in der Hauptstadt der autonomen Region der Kanarischen Inseln, Las Palmas, ein „Regionales Koordinationszentrum für die Kanaren“ (Centro de Coordinación Regional de Canarias, CCRC) und unterstellte es der Guardia Civil. Dort sind zwanzig Mitarbeiter aus den verschiedenen Behörden untergebracht, die mit dem „Kampf gegen die illegale Migration“ zu tun haben. Aufgabe des Zentrums ist es, „Informationen zu zentralisieren und zu verteilen“, Einsätze der Marine, des Zolls und der Polizei zu koordinieren und als Kontaktstelle zu Frontex zu dienen: „Unter den vielen Einrichtungen, die es zu koordinieren gilt, sind Polizeikräfte im auswärtigen Dienst, Marineflugzeuge der Armee und von Frontex, nationale Polizeieinheiten, der Zoll und eine große Bandbreite an Einrichtungen für die Aufnahme von Immigranten, maritime Rettungsdienste und das Rote Kreuz sowie andere Organisationen, die humanitäre Hilfe leisten.“<sup>25</sup> Mittlerweile beteiligen sich auch die spanischen Katastrophenschutzbehörde CECOES und GIES am CCRC.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Arteaga, Félix: Maritime Illegal Migration Towards the European Union: The Command and Control Centre in the Canary Islands, <http://www.realinstitutoelcano.org> (22.11.2007), 2007.

<sup>25</sup> Arteaga, Félix, 2007.

<sup>26</sup> Ministerio de la Presidencia, Erklärung vom 9.3.2007, in: BOE nr. 65, 2007.

### III. Die verschwommenen Grenzen der Staaten und des Rechts

#### Die verschwommenen Grenzen der Frontex-Agentur

Das Logo der Frontex-Agentur besteht aus den zwölf kreisrund angeordneten Sternen der EU-Flagge. Rechts unten wird einer dieser Sterne von einem blauen Kreis umschlossen, dessen Mittelpunkt deutlich außerhalb des Sternkreises liegt. Von links oben nach rechts unten verläuft eine geschwungene grüne Linie, die größtenteils außerhalb des Sternkreises und auch des blauen Kreises liegt, aber auch ein Stück innerhalb des Sternkreises verläuft. Die Symbolik dieses Logos offenbart das Raumverständnis der Agentur: Die Grenze ist keine klare Linie und zu ihrem „Schutz“ muss sowohl weit außerhalb als auch innerhalb der EU agiert werden.

Der Stellvertretende Exekutivdirektor von Frontex, Gil Arias, hat Mitte Februar 2007 auf dem von der „Verlagsgruppe Behördenspiegel“ organisierten europäischen Polizeikongress das vierstufige Modell der Zugangskontrolle von Frontex erläutert: Die erste Stufe findet bereits in Drittstaaten bspw. durch Verbindungsbeamte, Kooperations- und Rücknahmeabkommen statt. Die zweite Stufe wird „Across the Border“ genannt und bezeichnet die Kooperation mit den Nachbarstaaten der EU. Erst mit der dritten Stufe („At the Border“) sind Kontrollen an den eigenen Außengrenzen gemeint und die vierte Stufe findet zuletzt im „Freizügigkeitsraum“ der EU statt.<sup>27</sup>

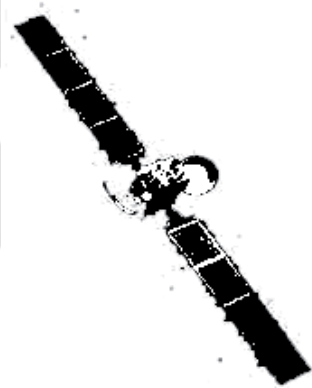
Tatsächlich fand ein bedeutender Anteil der bislang von Frontex durchgeführten exekutiven Maßnahmen nicht an den Außengrenzen, sondern im EU-Binnenraum statt und zwar überwiegend an den Flughäfen: Im Rahmen der Operation ZEUS wurden Angestellte von Flug- und Schifffahrtlinien überprüft, die Operation NIRIS richtete sich gegen Reisende aus Indien und China an baltischen Flug- und Seehäfen, Operation HYDRA hingegen auf 22 europäischen Flughäfen ausschließlich gegen Reisende aus China. AMAZON I+II beinhalteten auf neun Flughäfen Westeuropas intensive und multilaterale Kontrollen von Reisenden aus Lateinamerika und AGELAS in Kooperation mit EUROPOL die minderjährige Passagiere an 27 europäischen Flughäfen.<sup>28</sup>

An den Außengrenzen zu Russland, Belarus, der Ukraine und Slowenien, aber auch an den Binnengrenzen zwischen Deutschland und Polen, Österreich und Ungarn sowie Slowenien und Italien hat Frontex „neuralgische Grenzübergänge“ (Focal Points) identifiziert und Gastbeamte aus anderen (Mitglieds-)Staaten in „Focal Points Offices“ stationiert, um die Kontrolle zu intensivieren und „Best Practices“ zu überliefern. Auch die Frontex Joint Support Teams (FJST), bestehend aus „Grenzschutz-Experten“ mehrerer Mitgliedsstaaten, die je für eine Grenzregion zuständig sind, werden von

<sup>27</sup> Beitrag von Arias, Gil auf dem Europäischen Polizeikongress, 29.-30.01.2008 in Berlin, Folien abrufbar unter: [http://www.euro-police.com/pdf/arias\\_2007.pdf](http://www.euro-police.com/pdf/arias_2007.pdf) (22.11.2007).

<sup>28</sup> Zu den Operationen siehe [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/) (22.11.2007) sowie Glossar.





Arias überwiegend jenseits der östlichen EU-Außengrenzen verortet.<sup>29</sup>

Neben den sechs für die Landgrenzen zuständigen FJST (LI-6) existieren sieben (SI-7), welche die Seegrenzen vor Norwegen, in der Ostsee, dem Schwarzen Meer und im Mittelmeer bis weit vor die Küsten Libyens und Ägyptens absichern sollen. Das für die Luftgrenzen zuständige FJST (A1) hingegen ist mitten im „Freizügigkeitsraum“ im

deutsch-österreichisch-tschechischen Grenzgebiet angesiedelt. Die FJST in Verbindung mit den Focal Point Offices an den Grenzen sind aufgrund ihres institutionellen, spezialisierten und regional gebundenen Charakters tatsächlich viel eher die Keimzelle einer institutionalisierten gemeinsamen EU-Grenzpolizei zu sehen als die RABITs, die ad hoc, auf Anfrage eines Mitgliedsstaates im Falle und für die Dauer einer konkreten Ausnahme- und Notsituation aus Beamten der Mitgliedsstaaten zusammengestellt werden. In Ihrem Arbeitsprogramm für 2008 sieht die EU-Kommission allerdings eine „Überprüfung der Möglichkeiten eines Europäischen Systems von Grenzschützern [...] insbesondere“ auf der Grundlage einer Evaluierung der RABITs vor.<sup>30</sup>

Im Ausland hat sich die Agentur vorgenommen, ein „verlässliches, erreichbares, ausgeglichenes und effektives Netzwerk mit den zuständigen Behörden in Drittstaaten“ aufzubauen und zu pflegen.<sup>31</sup> Nach Auffassung der Kommission soll Frontex „die technische Zusammenarbeit erleichtern und mit Drittländern, insbesondere den Nachbar- und Kandidatenländern, die nötigen Vereinbarungen treffen.“<sup>32</sup> Solche Vereinbarungen strebte die Agentur im Jahre 2007 mit Russland und der Ukraine, den nordafrikanischen Staaten und denen des westlichen Balkans, mit Moldawien und Georgien sowie China, Pakistan, Indien, Kanada und den vereinigten Staaten an.<sup>33</sup> Wie diese Abkommen zu Stande kommen, darauf weist der kürzlich öffentlich gewordene Bericht einer von Frontex organisierten „Technischen Mission nach Libyen“ Ende Mai/Anfang Juni hin, an der neben vier Mitarbeitern der Agentur auch je ein Beamter Italiens und Maltas teilnahmen.<sup>34</sup> Begleitet wurde die Delegation für die gesamte Dauer des Aufenthalts von General El Hadi Muftah Abou Ajela vom Verteidigungsministerium, der als primärer Ansprechpartner diente, zu einem Besuch bei Frontex einge-

laden wurde und dessen Gastfreundschaft im Bericht explizit gelobt wird. Nach je einem Treffen mit den europäischen Botschaftern in Libyen und Vertretern der zuständigen libyschen Ministerien bestand die Mission überwiegend aus „Field Trips“, von denen vier an die Südgrenzen Libyens führten und nur einer an die Mittelmeerküste, von der aus sich MigrantInnen in die EU aufmachen. Ziel der Mission war es, Informationen und Statistiken über die Transitmigration durch Libyen zu sammeln und eine bessere Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden zu erreichen. Unter anderem die Beteiligung libyscher Beamter an der Operation Nautilus und einem Focal Point Office wurde angeboten. Die Erfolge der Mission in dieser Hinsicht waren gering: Libyen war nicht einmal bereit, einen Ansprechpartner zu nennen, falls im Rahmen von Nautilus die Unterstützung (sprich: Rücknahme) Libyens erforderlich wäre. Auch eine Entsendung von Beamten kam nicht zu Stande. Die freundliche Kooperationsunwilligkeit Libyens hatte ihre Ursache insbesondere darin, dass die EU nach Auffassung der libyschen Behörden früheren Versprechungen nicht gerecht geworden sei und noch nicht ausreichend technische Ausrüstung geliefert hätte, um wirksam gegen illegale Migration vorzugehen. Die Vertreter der Agentur versuchten in diesem Kontext klarzustellen, dass Frontex nicht gleichzusetzen sei mit der EU und die Kooperation zwischen Frontex und Libyen „vollständig getrennt von den vorangegangenen Beziehungen zu EU-Institutionen und der politischen Ebene“ zu sehen sei. Gleichwohl finden sich im Bericht Empfehlungen, wie ein Ersuchen um technische Ausrüstung an die EU formuliert sein müsste und welche Rahmenbedingungen förderlich wären, damit die EU dem Ersuchen nachkommt: unter anderem eine bessere Koordinierung zwischen den zuständigen libyschen Behörden und ein besserer Informationsaustausch mit dem Militär.

Dennoch dürfte die Mission praktischen Nutzen gehabt haben. So erfuhren die europäischen Beamten, dass die Sicherung der libyschen Südgrenze in drei Stufen erfolgt: den äußeren Ring kontrolliert das Militär, den mittleren das Militär und die Polizei gemeinsam und den inneren die lokale Polizei. Als Konsequenz empfiehlt der Bericht der Kommission die Einrichtung einer „Task Force“ aus europäischen und libyschen Experten, Frontex und dem von der Kommission gegründeten gemeinsamen Forschungszentrum JRC<sup>35</sup>, die „einen frischen Blick auf die Kontrolle der braunen Grenze [Wüstengrenze] werfen soll“. Obwohl, wie es in dem Bericht an anderer Stelle heißt, diese „keinen Vergleich mit irgendeiner geographischen Region in der EU zulässt“. Dies kann in zweierlei Weisen interpretiert werden, die vermutlich beide zutreffen. Erstens kann es bedeuten, dass Frontex auch weit jenseits der EU-Außengrenzen in das Grenzmanagement anderer Staaten eingreifen will. Zudem ist allerdings anzunehmen, dass die Kooperation zweitens nützliche Erkenntnisse auch für den eigenen Grenzschutz bringen soll. Der Bericht charakterisiert die braune Grenze folgendermaßen:

<sup>35</sup> Das JRC treibt Forschungen zur „Dokumentensicherheit“ voran, hat ein „Modell zur Untersuchung der Durchlässigkeit der EU Landgrenzen“ erarbeitet und gemeinsam mit Frontex eine Broschüre zum Stand biometrischer Informationssysteme bei Grenzkontrollen („Biometrics for Border Security“) erstellt.

<sup>29</sup> Beitrag von Arias, Gil auf dem Europäischen Polizeikongress, 29.-30.01.2008 in Berlin, aao.

<sup>30</sup> Kommission der EG: Commission Legislative and Work Programme 2008 (COM(2007) 640 final), 2007.

<sup>31</sup> Frontex work program 2007.

<sup>32</sup> Kommission der EG: Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen (KOM(2006) 402 endgültig), 2006.

<sup>33</sup> Frontex work program 2007.

<sup>34</sup> Hier, sowie im Folgenden: Bericht der „Frontex-led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya (28.5.-5.6.2007)“. Das Dokument ist nicht öffentlich, aber im Internet zu finden.

„Grenzkontrolle und -management eines solch weitläufigen und unzugänglichen Gebietes kann nicht gewährleistet werden, indem existierende EU-Standards angewandt werden und es ist notwendig, einen neuen Ansatz zu entwickeln, um festzustellen, wie man eine bessere Kontrolle umsetzen kann. Die Landgrenzen im Süden Libyens entsprechen nicht den grünen Grenzen der EU. Angesichts des Fehlens einer klaren Grenzlinie und der Größe des Geländes werden feste Grenzposten eine begrenzte Rolle bei der Kontrolle illegaler Migration spielen. ... Um die Kontrollen einer ausgedehnten Wüstenregion zu verbessern, mag etwas Vorstellungsvermögen nötig sein, vielleicht indem man die Wüste eher als ein Meer betrachtet - als ein braunes Meer - anstatt eines Landgebietes.“

### **Warum Frontex das Meer so liebt**

Tatsächlich ist das Konzept stationärer Grenzposten an klaren Grenzlinien ohnehin veraltet. Neben den immensen Personalkosten für eine solche Grenzsicherung in Zeiten regen internationalen Handels und Transits sprachen insbesondere die wirtschaftlichen Schäden durch die Dauer der Grenzabfertigung für eine Aufhebung der regulären Grenzkontrollen. In der Diskussion um den Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen wurde in mehreren Gutachten (bereits in Bezug auf die Schweizer Grenzkontrollen vor dem Schengen-Beitritt) festgestellt: „Die Grenzkontrollen in der heutigen Situation sind nicht – wie zuweilen angenommen wird – ein dichter Kontrollgürtel entlang der Grenze, sondern sie beschränken sich mit Bezug auf den Betrieb rund um die Uhr auf insgesamt lediglich 30 Grenzübergänge, die besonders rege benützt werden. 73 weitere Grenzübergänge sind nicht rund um die Uhr besetzt. Aufgrund der Personalknappheit ging das Grenzwachtkorps schon vor einiger Zeit dazu über, mobile Kontrollen im Grenzraum durchzuführen [...] Die Durchführung nationaler Ersatzmassnahmen in Ergänzung zu den verstärkten Kontrollen an den Aussen Grenzen, sind vom Schengener Durchführungsübereinkommen nicht vorgeschrieben. Alle Schengen/Dublin-Mitgliedstaaten führen jedoch solche Kontrollen durch. Es handelt sich um mobile Kontrollen im Landesinnern, welche gezielt, je nach Lage, gestaltet werden können. Einige Staaten haben eine Zone entlang der Landesgrenze festgelegt, innerhalb welcher lagebedingt mobile Kontrollen durchgeführt werden. In Deutschland zum Beispiel wurde ein Grenzraum von 30 km von der Grenze entfernt festgelegt. In anderen Ländern, wie Frankreich oder Italien, ist der Abstand von der Grenze nicht genau definiert. Wiederum andere Länder wie Österreich führen verstärkte Kontrollen nicht nur in Grenznähe, sondern im ganzen Staatsgebiet durch, hauptsächlich an den grossen Durchgangachsen. Gespräche mit Vertretern der Schengen/Dublin-Staaten haben ergeben, dass diese Kontrollen – im Vergleich zu den früheren stationären Kontrollen – effizienter sind, weil sie gezielter sind und sich besser auf die Bedrohungslage ausrichten.“<sup>36</sup> Insofern ist einem anderen Gutachten zuzustimmen, wenn es zu dem Schluss kommt: „Berücksichtigt man das Zusammenwirken all die-

ser Massnahmen, so wird ersichtlich, dass die Grenzkontrollen nicht wirklich abgebaut, sondern vielmehr durch geeignete, moderne Ausgleichsmassnahmen ersetzt werden. Die physische Aufhebung der traditionellen Grenzkontrollen auf der Grenzlinie sind daher weniger als Grenzkontrollabbau, sondern vielmehr als Grenzkontrollumbau zu sehen.“<sup>37</sup>

Dieser Grenzumbau macht sich vor allem durch eine nahezu undefinierte Ausdehnung des Grenzraumes, durch die Verlagerung der besonderen Kontrollbefugnisse, die an Grenzen gelten, nach Innen und Außen bemerkbar.

Während die Ausweitung der Kontrollbefugnisse nach Innen auf einer - wenn auch oft vagen - nationalen Rechtssetzung beruhen, werden sie jenseits der Außengrenzen schlicht angeeignet oder durch Kooperationsabkommen mit häufig autoritären Regimen ermöglicht. Eine besondere Rolle spielen dabei die Tätigkeiten von Frontex auf (Hoher) See. So findet nach Auffassung des BMI „[d]as Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention [...] nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriale Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung“.<sup>38</sup> Da sich das Zurückweisungsverbot jedoch zugleich auch aus dem Verbot der Folter in anderen internationalen Abkommen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, UN-Antifolterkonvention, Europäische Menschenrechtskonvention) ergibt, wird durch diese Aussage im Grunde die Gültigkeit der Menschenrechte auf See generell geleugnet und mit ihnen auch die Gültigkeit internationaler Verträge. Diese, insbesondere das internationale Seerechtsübereinkommen (SRÜ) sehen auch gar keine Möglichkeit der Zurückweisung auf Hoher See vor, da die Schiffe dort nur der Rechtssprechung ihres Flaggenstaates unterliegen und kein Staat das Recht hat, Zwang auszuüben.

Die Staatenpraxis auf Hoher See sieht hingegen schon immer anders aus.

### **Die verschwommenen Grenzen der Rechtsstaatlichkeit**

Die Grenze der nationalstaatlichen Souveränität lässt sich auf See kaum festlegen. Nicht nur, weil dort „alles fließt“,<sup>39</sup> sondern auch, weil das „neue“ UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (in Kraft getreten: 1994) eine graduelle Abnahme der Souveränität des Küstenstaates mit zunehmender Entfernung von dessen Landfläche vorsieht. Was die tatsächlichen hoheitlichen Befugnisse auf See angeht, kann das SRÜ die komplexen sich ergebenden Problemlagen keinesfalls eindeutig klären.<sup>40</sup> Auch hier ergeben sich weite Spielräume für

<sup>37</sup> Economiesuisse: Bilaterale II: Dossier Schengen/Dublin - Vorteile für die innere Sicherheit und Wirtschaft, dossierpolitik Nr 34 (2004).

<sup>38</sup> Schily, Otto/ BMI: Effektiver Schutz für Flüchtlinge - wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration - Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika, vorgestellt auf der Pressekonferenz anlässlich des informellen Ministertreffens der europäischen Innen- und Justizminister in Newcastle am 9.9.2005.

<sup>39</sup> so der Titel eines Grundlagenwerkes zum „Neuen Seerecht“ von Vitztum, Wolfgang/ Talmon, Stefan, Nomos 1998.

<sup>40</sup> Vitztum/ Talmon 1998.

<sup>36</sup> Projektorganisation zur Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz (USIS): Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III.

die Staaten, Befugnisse für sich in Anspruch zu nehmen. Inwieweit sie dabei Erfolg haben, hängt dann letztlich von der internationalen Kräftekonstellation ab.<sup>41</sup> In der Praxis fallen Macht und Recht auf dem Meer nahezu ineinander. Zudem wurde das Mittelmeer theoretisch in der Folge der Terroranschläge vom 11.9.2001 in den Kriegszustand versetzt. Die Terroranschläge lösten damals den NATO-Bündnisfall aus, auf dessen Grundlage die StaNavForMed, die im Mittelmeer bereitstehenden NATO-Marinekräfte, für den Einsatz Active Endeavour aktiviert wurden. Dieser begann am 26.10.2001 als Teil des „Krieg gegen den Terror“ und besteht bis heute in der Überwachung der zivilen Schifffahrt durch die Marine der NATO-Staaten im Mittelmeer.

Insgesamt hat das SRÜ von 1982 die Souveränität der Staaten massiv ausgedehnt, ohne dass deren Beschränkungen klar geregelt wären. Vom „freien Meer“, welches allen gehört und auf dem niemand herrscht ist in vielen Regionen nichts übrig geblieben. Das SRÜ sieht beispielsweise eine „Anschlusszone“ vor, in welcher die Staaten zwar keine Regelkompetenz haben - ihre Gesetze also nicht gültig sind - sie aber exekutive Befugnisse haben, um bevorstehende Rechtsübertritte auf ihrem Territorium zu verhindern oder bereits begangene zu ahnden. Man könnte meinen, dass Frontex genau in dieser „Zone“ aktiv ist. Jedenfalls scheint das Rechtsverständnis der Agentur von dieser abgeleitet zu sein. Die Migrationen in die EU werden - und zwar bereits bevor sie stattgefunden haben - für „illegal“ erklärt und bekämpft: präventiv und exterritorial.

Wolfgang Reinhard fasst die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit folgendermaßen zusammen: „Grundlegend für den [...] voll entwickelten Rechtsstaat ist die Justizgewährung einschließlich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen staatliches Handeln [...] Der Staat haftet außerdem gegenüber Betroffenen für die Folgen und Maßnahmen seiner Organe. Kompetenzen und Verfahrensregeln der Verwaltung müssen bekannt und transparent sein. Die vom Verwaltungshandeln Betroffenen sind durch Anhörung zu beteiligen. Gesetze wie Verwaltungsentscheidungen müssen präzise sein und Bestand haben; Rückwirkung ist in der Regel auszuschließen. Der Einsatz staatlicher Mittel hat den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.“<sup>42</sup> Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die Funktionsweise der Frontex-Agentur diesen Prinzipien widerspricht. Zugespitzt könnte angenommen werden, dass die Funktion von Frontex darin besteht, diese Prinzipien zu überwinden. Hierfür spricht zumindest das Verhalten der deutschen Regierung, welche zwar bei jeder Gelegenheit beteuert: „Die Bundesregierung setzt sich für die Stärkung von Frontex ein“,<sup>43</sup> zugleich aber vorgibt, über deren Aktivitäten nicht besser unterrichtet zu sein, als die Öffentlichkeit.<sup>44</sup> Sie verweigerte weitgehend die Beantwortung einer kleinen Anfrage zu Frontex mit der Be-

gründung: „Die Europäische Grenzschutzagentur hat ... eine eigene Informations- und Datenhoheit und steht gegenüber den Mitgliedstaaten nicht in einer Informationspflicht bzw. Pflicht zur Datenweitergabe. Informationen, die interne Ablaufprozesse der Agentur oder Kooperationen mit anderen Mitgliedstaaten betreffen, liegen nicht in der Zuständigkeit der Bundesregierung.“<sup>45</sup>

Ähnlich verhält es sich beim Europäischen Parlament, welches in offensichtlicher Unkenntnis der Tätigkeiten von Frontex<sup>46</sup> jährlich einem erhöhten Budget für die Agentur zustimmt. Weder Rechtsgrundlage noch Verantwortlichkeiten der bei Frontex eingesetzten Beamten sind also bekannt. Eben sowenig besteht eine parlamentarische Kontrolle der Behörde.

Wolfgang Reinhardt sei noch um ein weiteres Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ergänzt: Die erlassenen Gesetze müssen in einem gewissen Maße dem Rechtsempfinden, den Gebräuchen und Sitten der Bürger entsprechen. Denn „[w]enn gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden, liegt das zumeist eher an Mechanismen informeller sozialer Kontrolle als der Intervention offiziell bestellter Gesetzeshüter.“<sup>47</sup> Widersprechen die Gesetze jedoch dem allgemeinen Rechtsempfinden, tritt der Staat lediglich repressiv in Erscheinung und wirkt damit eher wie eine Besatzungsmacht. Oder aber selbst seine Organe ignorieren die Gesetze, handeln ihnen zuwider und „drücken gelegentlich ein Auge zu“. Genau dies ist zweifellos an Grenzen häufig der Fall, insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten, deren Grenzen nun EU-Außengrenzen sind und traditionelle Verbindungen durchschneiden. Der Schengen-Kodex wurde diesen Ländern als Bedingung für die Mitgliedschaft übergestülpt. All die gemeinsamen Lehrpläne und Einsätze, die Vermittlung von „Best Practices“ und zentral erarbeitete Risikoanalysemodelle, die das tradierte Wissen der jeweiligen Grenzschützer ersetzen sollen, zielen auch hierauf ab: Die einzelnen Grenzschützer ersetzbar zu machen und die „gewachsenen Grenzregimes“ neuen und zentral erarbeiteten Praktiken zu unterwerfen, um der „Autonomie der Migration“ endlich Herr zu werden.

<sup>45</sup> BT-Drucksache 16/1752.

<sup>46</sup> Diese bewies sich u.a. beim „Public Hearing on Tragedies of Migrants at sea“ des LIBE-Ausschusses des EP am 3.7.2007. Zu diesem war auch der Exekutivdirektor von Frontex eingeladen, um von den Tätigkeiten zu berichten. Dieser blieb aber, ohne auf die Einladung zu reagieren, fern. Vgl.: Marischka, Christoph: In die Einbahnstrasse der humanitären Tragödie, Telepolis, 6.7.2007.

<sup>47</sup> Griffiths, John: The Social Working of Anti-Discrimination Law. In: Loenen, Titia; Rodrigues, Peter R. (Hg.) Non-discrimination law: comparative perspectives. The Hague: Kluwer Law International, 1999, zit. nach: Cyrus, Norbert: Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland, Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg.

<sup>41</sup> Siehe exemplarisch zu internationalen Konflikten in der Folge des SRÜ von 1982: Ratter, Beate/ Sandner, Gerhard (Hrsg.): Territorialkonflikte im karibischen Meeresraum, Institut für Geographie der Universität Hamburg, 1993.

<sup>42</sup> Reinhard, Wolfgang: Geschichte des modernen Staates, C.H. Beck, 2007.

<sup>43</sup> z.B. BT-Drucksache 16/6254.

<sup>44</sup> BT-Drucksache 16/6254.



# Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX

*von Dr. Andreas Fischer-Lescano (im Wintersemester 07/08 Vertretungsprofessur f. Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld) und Dr. Timo Tohidipur (Institut für öffentliches Recht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M.)*

Die Errichtung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX bedeutet den Beginn einer Institutionalisierung der europäischen Grenzsicherung. Die Betrachtung der materiellrechtlichen Rahmenbedingungen bestätigt dabei, was sich schon anhand der medial vermittelten Auseinandersetzung mit FRONTEX, die sich eher martialisch anmutender Vokabularien wie „Aufrüstung“, „Abschottung“, „Sicherung der Festung“, „Schlagkraft“ und „Frühjahrsoffensive“ bedient,<sup>1</sup> andeutet: Migration wird in der Europäischen Union vornehmlich nach einer Sicherheitslogik bearbeitet, die Existenzbedrohung suggeriert und sich in der Folge institutioneller und rechtlicher Grenzen zu entledigen sucht.<sup>2</sup> Die tatsächlichen Probleme bei der Durchführung des Auftrages, die FRONTEX zurzeit noch im Bereich der technischen Ausstattung hat,<sup>3</sup> werden in absehbarer Zeit behoben sein. Dafür spricht allein schon die Bedeutung, die FRONTEX im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur seitens der Politik zugesprochen wird.<sup>4</sup> Schwieriger wird es, adäquat auf die Gefährdungslagen zu reagieren, die für Schutzsuchende dadurch entstehen, dass sie an den Grenzen Europas auf Organe der „integrierten europäischen Grenzverwaltung“ treffen: Wenn deutsche, französische, spanische etc. Beamte in Soforteinsatzteams unter der Koordination

durch FRONTEX Flüchtlinge vor den Kanarischen Inseln, Lampedusa oder an der Küste Senegals in Kooperation mit senegalesischen Behörden an der Ein- und Weiterreise hindern, stellen sich eine Vielzahl von Rechtsfragen. Diese betreffen die substantiellen Verpflichtungen der Grenzschützer, die Garantie der Rechte der Schutzsuchenden und die bislang denkbar undurchsichtige Ausgestaltung entsprechender Rechtsschutz- und Kontrollinstanzen.

## I. Hintergrund

Die europäischen Regulierungen der Grenzkontrolle basieren primärrechtlich maßgeblich auf Art. 62 Ziff. 2 EG und sind Teil des sich rasant entwickelnden europäischen Migrationsrechts, das aus uneinheitlichen Regelungskomplexen innerhalb des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besteht.<sup>5</sup> Dabei hat die Ausgestaltung des europäischen Migrationsraumes durch das vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 angenommene Haager Programm<sup>6</sup> wichtige neue Impulse erhalten. Ein zentraler Gesichtspunkt im Haager Programm und in den anschließenden Tagungen des Rates der Europäischen Union ist die Weiterentwicklung des europäischen Grenzkontrollregimes.<sup>7</sup>

Die EU-Politiken verfolgen hierbei einen Ansatz, der einerseits die Stärkung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs mit den Herkunfts- und Transitländern und andererseits die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch eine integrale Grenzschutzstrategie zum Schutz der Außengrenzen betrifft. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ermöglichen bislang insbesondere das Schengener Informa-

<sup>1</sup> Siehe für die Berichterstattung beispielhaft: FAZ v. 29.3.2007, S. 1 und 3; Süddeutsche Zeitung v. 21.3.2007; taz v. 9.12.2006, S. 3; Meldung auf der Homepage der Tagesschau v. 15.1.2007 (13.4.2007), <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6294656,00.html>; zu zivilgesellschaftlichen Berichten: Ralf Streck, Frontex mit neuen Zielen, 1.3.2007, <http://de.indymedia.org/2007/03/169470.shtml> und watchnow.eu, die sich der Implementationsebene der europäischen Migrationskontrolle durch FRONTEX widmet (abrufbar unter [http://watchnow.juristischeslektorat.eu/index/?page\\_id=7](http://watchnow.juristischeslektorat.eu/index/?page_id=7)).

<sup>2</sup> Zu diesem Spezifikum von Grenzkontrollregimes Mathias Abert, Zur Politik der Weltgesellschaft, Weilerswist 2002, S. 177 ff. (zum Grenzregime im Süden der USA) und (zum europäischen Grenzkontrollregime) Serhat Karakayali/Vassilis Tsianos, Movements that matter. Eine Einleitung, in: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.), Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld 2007, S. 7 ff. (13 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. taz, Kampf mit Flüchtlingen auf hoher See, 11.4.2007, S. 9; Klaus Bachmann, Gemeinsame Grenzen erstmal nur auf dem Papier, Das Parlament, Themenausgabe, 19.3.2007.

<sup>4</sup> Peter Altmaier, Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft im Einwanderungs- und Asylrecht, ZAR 2007, S. 301-307; EU-Justizkommissar Franco Frattini und Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble im F.A.Z.-Interview, FAZ v. 29.3.2007, S. 3.

<sup>5</sup> Zu diesen zentralen Säulen siehe Art. I-3 Abs. 2 des Vertrages über eine Verfassung für Europa, Abl. C 310 v. 16.12.2004, S. 1 ff.; Art. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EU) in der Fassung von Nizza – Abl. C 235 v. 24.01.2002, S. 33 ff.

<sup>6</sup> Abl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1 ff.; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM/2005/0184 endg. vom 10.5.2005; Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms (2005/C 198/01), Abl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1 ff.

<sup>7</sup> Siehe zuletzt Europäischer Rat, 14./15.12.2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16879/06, Rn. 21-27; siehe ferner: Rat der EU, Justiz und Inneres, 2781.Tagung des Rates, Presseerklärung vom 15.2.2007, 5922/07.



tionssystem (SIS), die Eurodac-Verordnung (VO) sowie das geplante Visa-Informationssystem (VIS) einen intensiven Datenaustausch zwischen europäischen Behörden im Bereich des Grenzschutzregimes. Gemeinsam ist diesen Formen der Zusammenarbeit die horizontale Vernetzung von mitgliedstaatlichen Behörden mit einer Betonung der Dimension „Informationsvernetzung“. Die Einrichtung von FRONTEX erweitert das europäische Grenzschutzregime um eine entscheidende vertikale, institutionelle Komponente. Dieser europäischen Agentur wird eine maßgebliche Rolle beim Außengrenzschutz zukommen. Ihr Zuständigkeitsbereich erstreckt sich auf die EU-Mitgliedstaaten, die Schweiz und die bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands assoziierten Länder, insbesondere Norwegen und Island.

Mit der Arbeitsaufnahme von FRONTEX haben die Ad-hoc-Zentren für Risikoanalyse (Finnland), Aus- und Fortbildung (Österreich) und Landgrenzen (Deutschland) ihre Tätigkeit eingestellt. Die Zentren für die Zusammenarbeit an den Flughäfen (Air Border Centre, Italien) sowie den Seegrenzen (Western Sea Border Centre, Spanien; Eastern Sea Border Centre, Griechenland) werden zzt. als rein nationale Projekte weitergeführt,<sup>8</sup> auch wenn Art. 16 FRONTEX-VO grundsätzlich die Möglichkeit der Fortführung dieser Fachabteilungen vorsieht.

## II. Die Stellung von FRONTEX als Agentur der EU

FRONTEX ist eine weitere Agentur im Bereich der ständig anwachsenden mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung.<sup>9</sup> Agenturen waren in der ersten Gründungsphase nicht mehr als ein Forum für Informations- und Erfahrungsaustausch und dienten vornehmlich der Unterstützung von Gemeinschaftspolitiken und Forschungsvorhaben. Doch seit den neunziger Jahren werden neben diesem „klassischen“ Typ der Informations- und Förderagentur auch verstärkt Agenturen mit hoheitlichen Befugnissen geschaffen. An den Leitungsstrukturen von FRONTEX sieht man hierbei deutlich, wie die Verselbständigung von Administrativorganen zu

<sup>8</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BTDRs. 16/1752 vom 6.6.2006, Rn. 29.

<sup>9</sup> Generell zum europäischen Agenturwesen Edoardo Chiti, *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies*, *European Law Journal* 10 (2004), S. 402 ff.; Rainer Vetter, *Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen*, *DÖV* 2005, S. 721 ff.; Michael Koch, *Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis*, *EuZW* 2005, S. 455 ff.; Wolfgang Kilb, *Europäische Agenturen und ihr Personal – die großen Unbekannten?*, *EuZW* 2006, S. 268 ff.; Damien Geradin u. a., *The development of agencies at EU and national levels*, *Yearbook of European Law* 23 (2004), S. 137 ff.

einer Integration der Exekutiven geführt hat. So wird die Grenzschutzagentur von einem Exekutivdirektor geleitet (Art. 25 FRONTEX-VO), der durch den Verwaltungsrat der Agentur (Art. 20 der FRONTEX-VO) auf Vorschlag der Kommission ernannt wird. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates folgt dem typischen Strukturmerkmal der Gemeinschaftsverwaltung.<sup>10</sup> Er setzt sich aus jeweils einem Vertreter pro Mitgliedstaat sowie der am Schengen-Besitzstand assoziierten Staaten und zwei Vertretern der Europäischen Kommission zusammen und fällt seine Entscheidungen i. S. d. Art. 24 FRONTEX-VO grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder (Art. 21 FRONTEX-VO).

Insgesamt führt die Ausgründung von Agenturen zu einer Verselbständigung administrativer Apparate und bedeutet in der Konsequenz eine zunehmende Unabhängigkeit der Agenturen von politischem Einfluss durch Rat und Kommission – und von der parlamentarischen Mitwirkung, die sich auf Berichtspflichten und die allgemeine Haushaltskompetenz beschränkt. Dies macht eine ausgeprägte Rechtskontrolle erforderlich,<sup>11</sup> insbesondere da im Rahmen der Koordinierung der Politik der Inneren Sicherheit auf europäischer Ebene für diese sensiblen Bereiche erhebliche Kompetenzen auf Agenturen übertragen werden, die neben der Datenspeicherung und -weitergabe auch operativ, d.h. durch technische und personelle Unterstützung, an der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Behörden mitwirken. Die neueren Agenturen sind, zumindest soweit dies den Bereich der Inneren Sicherheit einschließlich des Grenzschutzes betrifft, ihrem rein technisch-regulativen Gewand entwachsen und nähern sich dem aus den USA bekannten Modell der Agentur an.<sup>12</sup>

## III. Organisation und Maßnahmen von FRONTEX

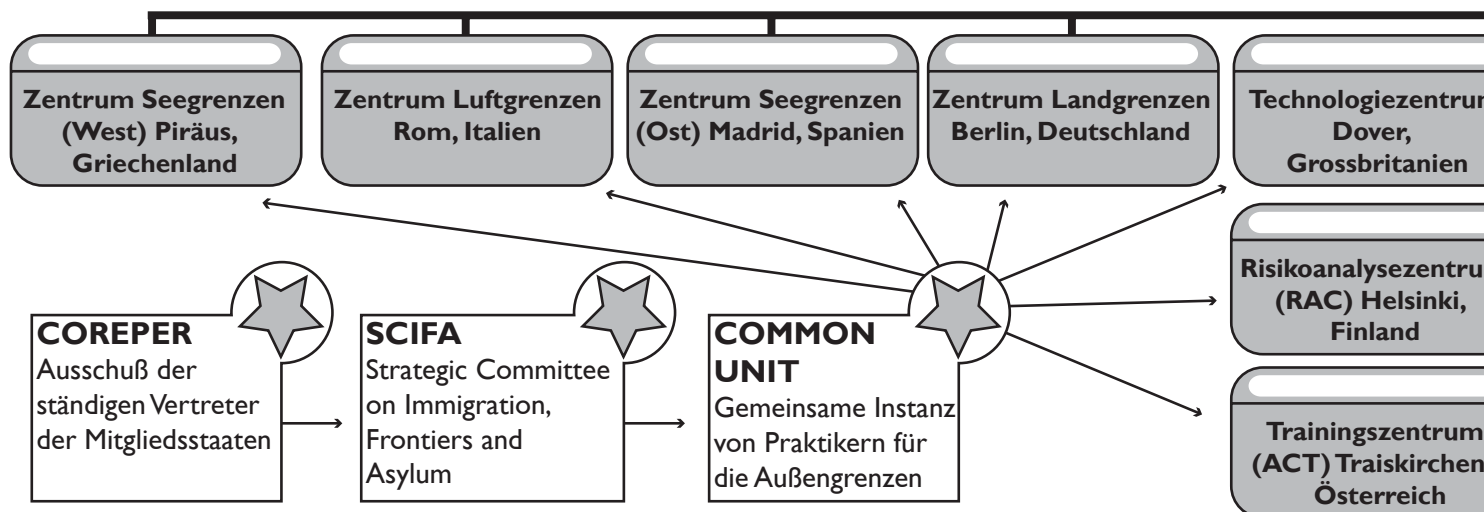
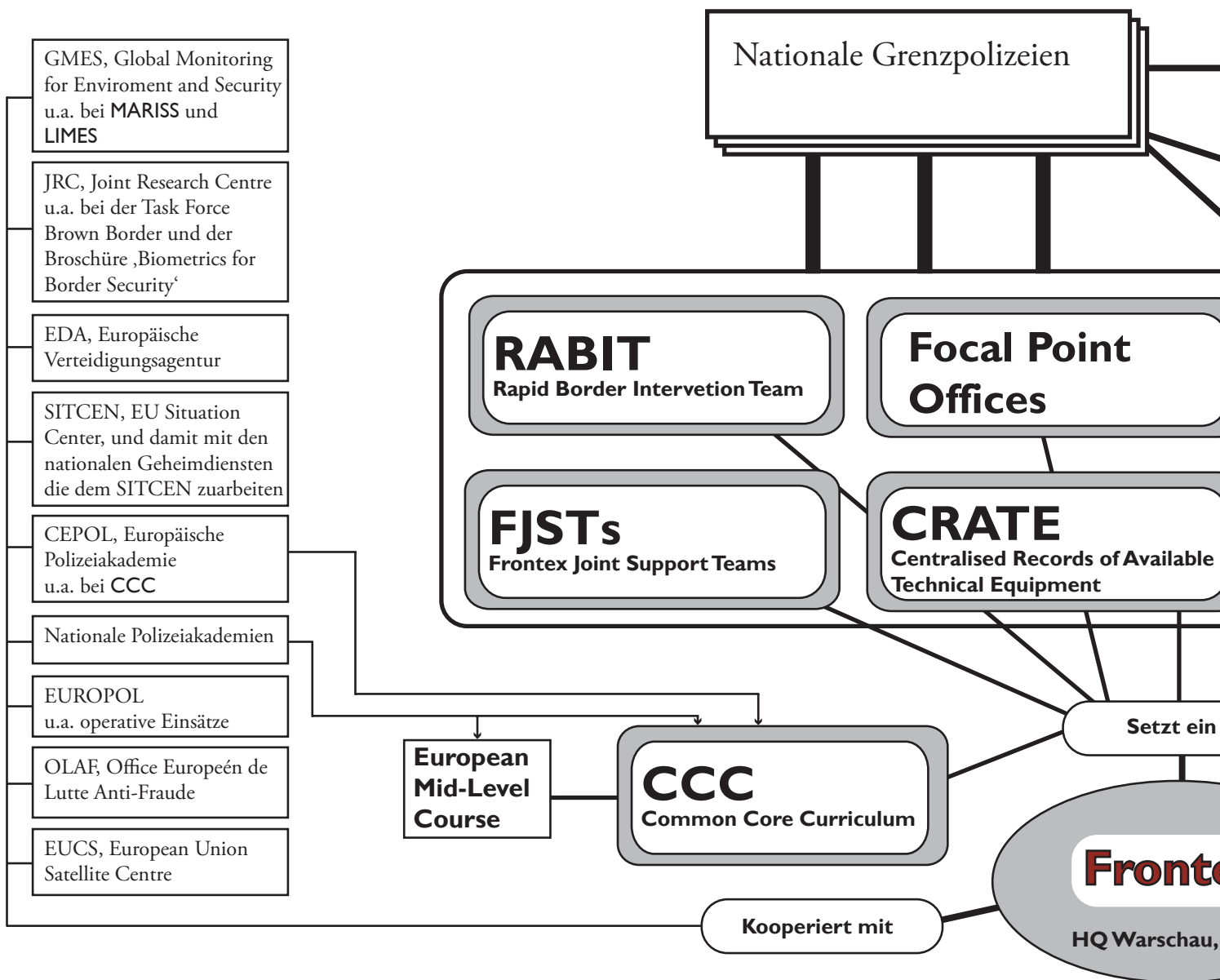
Die Agenturen, die durch neuere Ausgründungsentscheidungen entstanden sind, sprengen damit den herkömmlichen Rahmen, indem ihnen operative Maßnahmen übertragen werden. Die FRONTEX-VO gibt der Agentur einen umfassenden Kooperationsauftrag. So soll die Agentur alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Austausch von Informationen, die für ihre Tätigkeit von Bedeutung sind, mit der Kommission und den Mitgliedstaaten zu erleichtern (Art. 11 FRONTEX-VO). Dies umfasst zunächst die Zusammenarbeit im EU-internen Bereich, einschließ-

<sup>10</sup> Thomas Groß, *Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden*, *EuR* 2005, S. 54 ff. (55).

<sup>11</sup> Hierzu untere Ziff. VI. und Robert Uerpman, *Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch Gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts*, *AöR* 125 (2000), S. 551 ff. (565 f.).

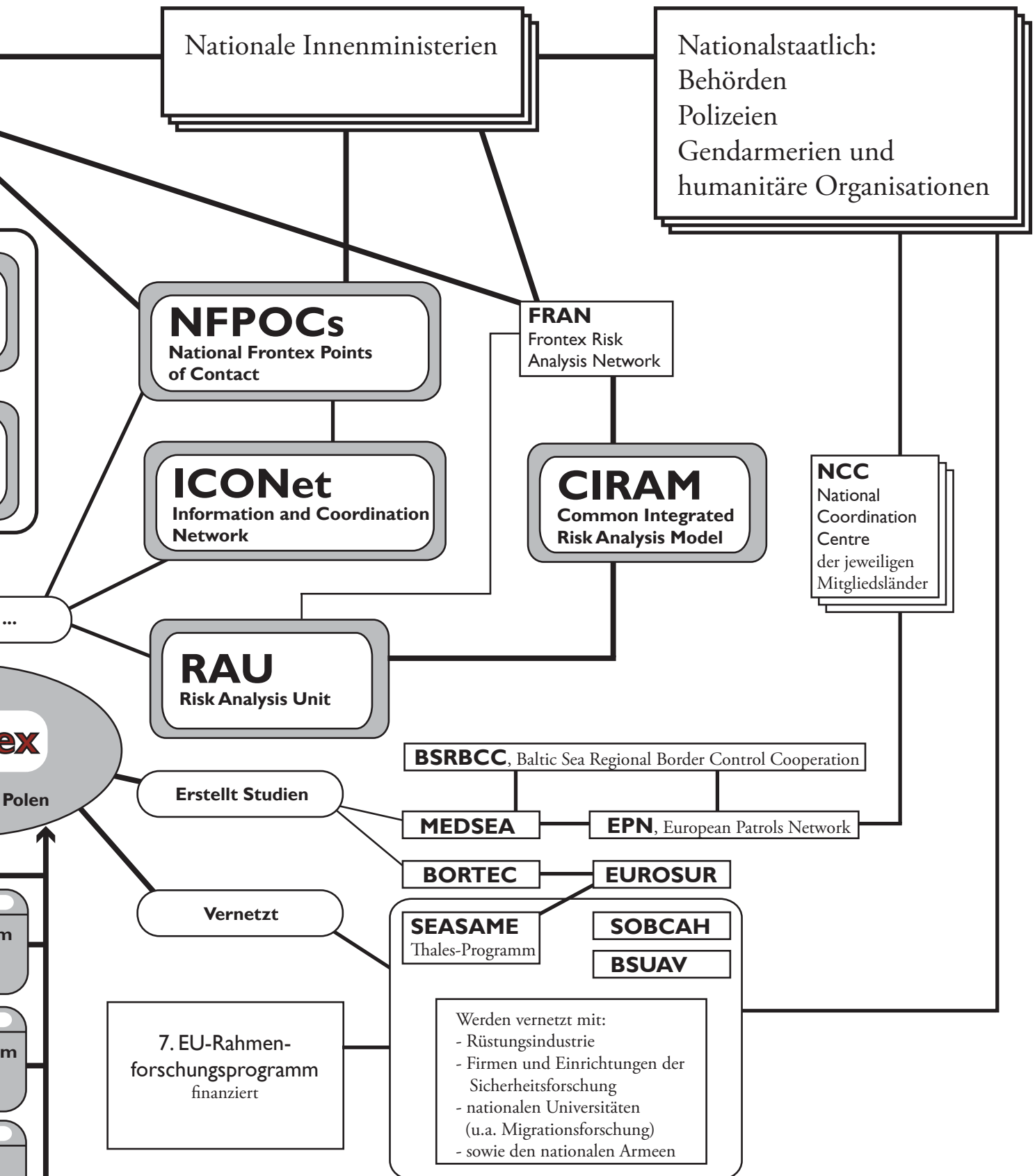
<sup>12</sup> Zur bisherigen Abgrenzung: Giandomenico Majone, *Functional Interests: European Agencies*, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, Oxford 2002, S. 299 (300 f.). Allerdings haben die europäischen Agenturen durch die fortwährende Einbindung in das institutionelle Geflecht zwischen Kommission und Rat nicht deren Grad an Unabhängigkeit, hierzu Michelle Everson/ Christian Joerges, *Reconceptualising Europeanisation as a public law of collisions: comitology, agencies and an interactive public adjudication*, in: Herwig C.H. Hofmann/Alexander H. Türk (Hrsg.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham 2006, S. 512 ff. (529).

# Bestens vernetzt





# FRONTTEX



lich Europol (hier speziell Art. 13 FRONTEX-VO). In den eineinhalb Jahren ihres Bestehens hat die Agentur bereits beträchtliche Aktivitäten entfaltet: Für die Verwirklichung des Innenbereichs<sup>13</sup> der „Sicherheit“ im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Art. 61 ff. EG bilden die Partnereinrichtungen Europol, Eurojust,<sup>14</sup> OLAF und FRONTEX in ihren verschiedenen Ausrichtungen eine umfassende operative Basis für Zusammenarbeit. Während OLAF die Betrugsbekämpfung im Binnenbereich des Organengefüges der Europäischen Union übernimmt und hierbei nach der Rechtsprechung des EuGH auch keine Rücksicht auf institutionelle Sonderstellungen zu nehmen braucht,<sup>15</sup> und sich Europol und Eurojust um die Koordination innerstaatlicher Gefahrenabwehr- und Strafvollzugsorgane bemühen, operiert FRONTEX koordinativ an den Außengrenzen der Europäischen Union. Bei der Zusammenarbeit mit Europol ist für FRONTEX insbesondere der Informationsaustausch interessant, verfügt doch Europol über umfangreiche eigene, selbst verwaltete Datenbestände.<sup>16</sup> FRONTEX selbst soll lediglich über eine derzeit im Aufbau befindliche<sup>17</sup> Datenbank für technische Ausrüstung (sog. „Toolbox“) verfügen, kann aber über die Kooperation mit Europol unbegrenzt auf dessen Daten zurückgreifen.

Art. 13 und 14 FRONTEX-VO enthalten über den EU-internen Bereich hinaus eine Öffnung hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und internationalen Organisationen sowie Behörden von Drittstaaten, die für vergleichbare Aufgabenbereiche zuständig sind. FRONTEX kann damit selbständig Kooperationen und Arbeitsvereinbarungen mit Verwaltungseinrichtungen außerhalb der Europäischen Union eingehen. Bevorzugte Partnerländer sind zunächst solche der Beitrittskandidaten, da diese ohnehin in den gemeinsamen Sicherheitsraum eingebunden werden müssen. Damit sind die an die EU angrenzenden Staaten und die Türkei, die ohnehin bereits dem Schengen-Raum angenähert ist,<sup>18</sup> nahe liegende Partner für eine erweiterte Zusammenarbeit. Doch ist auch gerade die Verstärkung der Beziehungen zu den nord- und westafrikanischen Staaten, die so genannte „Herkunfts- oder Transitländer“ für Flücht-

<sup>13</sup> Der »Außenbereich« umfasst die Agenturen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, also namentlich die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (ISS) und das Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC).

<sup>14</sup> Ergänzend wäre hier die Europäische Polizeiakademie (EPA) zu nennen, die sich von einer reinen Kooperation bestehender Polizeiakademien zu einer ständigen Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit entwickelte, vgl. Beschluss 2000/820/JI des Rates vom 22.12.2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) Abl. L 336/1 und Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20.9.2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI.

<sup>15</sup> EuGH (Urt. v. 10.7.2003), C11/ 00, Kommission/EZB, Slg. 2003, S. I-7147.

<sup>16</sup> Dazu: Thomas Bernhard Petri, Europol, Baden-Baden 2001, S. 64; Markus Günther, Europol, Frankfurt am Main 2006, S. 284.

<sup>17</sup> Zum Stand der Dinge zuletzt: Rat der EU, Justiz und Inneres, 2781. Tagung des Rates, Presseerklärung vom 15.2.2007, 5922/07, S. 13.

<sup>18</sup> Kemal Kirisci, A Friendlier Schengen Visa System as a Tool of »Soft Power«: The experience of Turkey, *European Journal of Migration and Law* 2006, S. 343 ff. (346 ff.).

linge sein sollen, ein wesentliches Ziel der Maßnahmen des Rates zur Bekämpfung „illegaler“ Einwanderung.<sup>19</sup> Erste Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten und anderen Institutionen wurden von FRONTEX bereits geschlossen, so mit der Baltic Sea Border Control Cooperation und der International Border Police Conference.<sup>20</sup> Arbeitsvereinbarungen mit Bulgarien, Rumänien und Russland sind getroffen, die Verhandlungen mit der Ukraine, Kroatien und der Türkei dauern an.<sup>21</sup> Eine Zusammenarbeit von FRONTEX mit Geheimdiensten ist nachdrücklich gewünscht, was sowohl den Unterlagen der Kommission,<sup>22</sup> als auch einer jüngeren Entschließung des Europäischen Parlaments zu entnehmen ist.<sup>23</sup>

Im Bereich der Forschung zur Außengrenzkontrolle werden über das EU-Forschungsprogramm zur Terrorismusbekämpfung<sup>24</sup> zwei Projekte im Umfang von ca. 5 Mio. Euro finanziert. Im Projekt SOBCAH (Surveillance of Border Coastlines and Harbours) werden Verbesserungsmöglichkeiten der Sensor- und Netzwerktechnologie zur Aufspürung illegaler Migranten eruiert. Im Projekt BSUAV (Border Security Unmanned Aerial Vehicles) werden Drohnen für den Einsatz bei der Grenzkontrolle entwickelt.<sup>25</sup> Laut einem strategischen Papier aus dem Juli 2006 sucht die Kommission ferner nach einer Technologie, die weit umfangreichere Daten als die oben geschilderten SIS II und VIS sammeln würde. Durch ein allgemeines Einreise-/Ausreisensystem sollen die Mitgliedstaaten leichter nachprüfen können, ob ein Drittstaatsangehöriger den autorisierten Aufenthalt überschreitet oder dies in der Vergangenheit getan hat. Ein solches System könnte auch als Register für Arbeitskräfte aus Drittländern genutzt werden, um die Steuerung der legalen Migration zu erleichtern, wie im strategischen Plan zur legalen Zuwanderung aus dem Jahr 2005 angeregt. Die Kommission hat aus diesem Grund eine Studie in Auftrag gegeben.<sup>26</sup>

#### IV. Operationen von FRONTEX

Das operative Feld der Grenzschutzagentur umfasst im Bereich der Grenzkontrollmaßnahmen Operationen zum Schutz der Land-, See- und Luftgrenzen. Schwerpunkt der ersten FRONTEX-Operation im Bereich der Luftgrenzen im Jahr 2007 sind Maßnahmen gegen Migration aus dem südamerikanischen Raum. In diese sind neben dem Rhein-

<sup>19</sup> Rat der EU, Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Vermerk 15445/03 vom 28.11.2003.

<sup>20</sup> Ratsdok. 6941/06 vom 11.07.2006, S. 6, weitere Nachweise bei Mark Holzberger (2006), S. 56 ff. (59).

<sup>21</sup> Exekutivdirektor FRONTEX, Ilkka Laitinen, Joint Parliamentary Meeting initiated by the European Parliament and the Parliament of Finland: »From Tampere to The Hague«, 2.– 3.10.2006, abrufbar (27.2.2007) unter [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061002/libe/laitinen\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061002/libe/laitinen_en.pdf).

<sup>22</sup> Vgl. Ratsdok. 10019/02 vom 14.06.2002, S. 24.

<sup>23</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur externen Dimension der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, 15.2.2007, P6\_TAPROV(2007)0050, Ziff. 33 lit. k).

<sup>24</sup> Memo 05/277 der EU-Kommission vom 19.7.2005.

<sup>25</sup> Generell zur Grenztechnologieaufrüstung Ben Hayes, *Arming Big Brother. The EU's Security Research Programm*, Amsterdam 2006, S. 27 ff.

<sup>26</sup> KOM (2006), 402 endg. vom 19.7.2006, Rn. 25 f.

Main-Flughafen in Frankfurt die Flughäfen Madrid, Barcelona, Lissabon, Paris, Amsterdam, Mailand und Rom eingebunden.<sup>27</sup> Hinsichtlich der Seegrenzen haben unter der Beteiligung von FRONTEX im Jahr 2006 vor allem drei operative Einsätze im Mittelmeerraum stattgefunden: Die Grenzschutzaktionen „Hera I und II“, „Nautilus“ sowie „Jason I“.<sup>28</sup>

Die größte Herausforderung zur Implementierung des Grenzkontrollregimes besteht nach Einschätzung von FRONTEX auf vier Haupttrouten der Migration in die EU, d. h. die Routen über die südlichen Seeaußengrenzen, die östlichen Landaußengrenzen, über den Balkan und über bedeutende internationale Flughäfen.<sup>29</sup> Die praktischen und rechtlichen Probleme des europäischen Grenzkontrollregimes manifestieren sich deutlich in den durch FRONTEX koordinierten Hera-Einsätzen. Diesen Maßnahmen ging eine Anforderung durch Spanien nach Art. 8 FRONTEX-VO zur technischen und operativen Unterstützung voraus.

Der Einsatz Hera I hatte zwei Komponenten, d. h. zum einen den Einsatz von Experten zur Unterstützung bei der Identifikation von Migranten und zur Bestimmung ihres Herkunftsstaates und zum anderen eine gemeinsame Operation auf See. In Hera II ging es in erster Linie um den Einsatz von Grenzüberwachungsgeräten, die der Kontrolle des Meerabschnittes zwischen der afrikanischen Küste und den Kanarischen Inseln diene. FRONTEX hat zu diesem Einsatz die folgenden statistischen Rahmendaten mitgeteilt, die das Ausmaß der Einsätze an der südeuropäischen Küste verdeutlichen:

Zwischen Juni und Oktober 2006 erreichten 18.987 Migranten die Kanarischen Inseln, „FRONTEX experts and Spanish authorities identified 100% of them. Illegal migrants (identified during HERA I) sent back by Spanish authorities: Total 6076 illegal immigrants from Morocco, Senegal, Mali, Gambia, Guinea and some other countries (ordered by amount of illegal migrants); Information collected during interviews turned possible to detain several facilitators mainly in Senegal and avoid departure of more than one thousand immigrants (no exact numbers – detention performed by Senegalese authorities).“ Zwischen August und Oktober 2006 wurden mit der Unterstützung von FRONTEX insgesamt 3887 Menschen „nahe der Afrikanischen Küste abgefangen und umgeleitet“.<sup>30</sup> In ähnlicher Form sollten die Operationen im Jahr 2007 (für die Kanarischen Inseln und

<sup>27</sup> FRONTEX, Pressemitteilung vom 22.2.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.eu2007.de/de/News/Press\\_Releases/February/0222BMIFrontex.html](http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/February/0222BMIFrontex.html).

<sup>28</sup> Ein Überblick über die bisherigen Operationen findet sich bei Roderick Parkes, Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke, SWP-Aktuell 44 (09/2006) und bei Sergio Carrera, The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Documents, 22.3.2007, abrufbar unter (16.4.2007) [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1482](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482).

<sup>29</sup> FRONTEX, Pressemitteilung vom 22.2.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.eu2007.de/de/News/Press\\_Releases/February/0222BMIFrontex.html](http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/February/0222BMIFrontex.html).

<sup>30</sup> FRONTEX, statistische Angaben zu den Operationen HERA I und II, 19.12.2006, abrufbar (27.2.2007) unter <http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/herastatistics.pdf>.

die Afrikanische Küste in Hera III) ablaufen: „Considering the situation in the region, the operation Hera III will have two parallel parts. The first part will be implemented by experts from Germany, Italy, Luxembourg and Portugal. It will focus on interviews with illegal migrants who have arrived to the Canary Islands with the aim to establish whether these crossings are being facilitated. Similar information, gathered during Hera I, already enabled to detain several facilitators mainly in Senegal. The second focus of the operation will be joint patrols by aerial and naval means of Spain, Italy, Luxembourg and France along the coast of West Africa. The aim of these patrols, carried out with Senegalese authorities, will be to stop migrants from leaving the shores on the long sea journey.“<sup>31</sup>

Während die bisherigen Einsätze unter Art. 8 FRONTEX-VO bloße „Unterstützungseinsätze“ darstellten, bei denen die FRONTEX-Experten (Art. 8 Abs. 2 lit. b) FRONTEX-VO) und die durch FRONTEX koordinierten nationalen Unterstützungsteams (Art. 8 Abs. 2 lit. a) FRONTEX-VO) keine eigenen exekutiven Kompetenzen innehatten, können nun auch schnelle Eingriffsteams (Rapid Border Intervention Teams, RABITs) gebildet werden, denen exekutive Befugnisse im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat übertragen werden. Ein erster Übungseinsatz mit Beamten aus 16 Mitgliedstaaten zur fiktiven „Abwehr“ der „Bedrohung“ durch illegale Einwanderer aus Südamerika findet im November 2007 in Porto, Portugal statt.<sup>32</sup>

Diese neue Einsatzform der schnellen Eingriffsteams<sup>33</sup> wird ermöglicht durch die Verordnung über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der FRONTEX-VO hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten (RABIT-VO).<sup>34</sup>

Der durch die RABIT-VO neu gefasste Art. 10 FRONTEX-VO legt nunmehr fest, dass alle eingesetzten Beamten das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaates einzuhalten haben. Partiiell ergeben sich dazu Bindungen an das Recht des Entsendestaates. Dies schafft unterschiedliche rechtliche Verantwortlichkeiten bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse auf das gesamte Spektrum des Schengener Grenzkodex,<sup>35</sup> also Maßnahmen, die von der Identitätsfeststellung als Mindestkontrolle, über Befragungen, Datenabfragen bis hin zu Durchsuchungen reichen. Selbst die Gewaltanwendung wird den FRONTEX-Beamten gemäß Art. 10 Abs. 6 FRONTEX-VO n.F. bzw. Art. 6 Abs. 6 RABIT-VO ermöglicht. Allein

<sup>31</sup> FRONTEX, Presseerklärung vom 15.2.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art13.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html).

<sup>32</sup> Vgl. FRONTEX-Presseerklärung v. 6.11.2007, [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art29.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html)

<sup>33</sup> Zu den beiden unterschiedlichen Einsatzformen vgl. FRONTEX Work Programme 2007, S. 5, abrufbar unter (31.08.2007): [http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme).

<sup>34</sup> Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007, ABl. EG L 199/30 v. 31.07.2007.

<sup>35</sup> Verordnung EG Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. EG L 105/6 v. 13.04.2006.



die Entscheidung, die Einreise gemäß Art. 13 der VO Nr. 562/2006 zu verweigern, kann nur von den Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats getroffen werden (Art. 10 Abs. 10 FRONTEX-VO n.F. bzw. Art. 6 Abs. 10 RABIT-VO). Beschwerden gegen eine solche Entscheidung sind an die zuständigen Behörden des Einsatzmitgliedstaats zu richten.

## V. Materieller Rechtsrahmen bei Operationen integrierter Grenzschutzbehörden

Für den Rechtsrahmen, in dem die fraglichen Maßnahmen der europäischen Grenzkontrolle stattfinden, ist zunächst einmal bedeutsam, dass dann, wenn im europäischen Verwaltungsverbund Gemeinschaftsrecht umgesetzt bzw. angewendet wird, die Gemeinschaftsgrundrechte zur Anwendung kommen.<sup>36</sup> Hierbei können auch dann, wenn den Mitgliedstaaten Verfahrensautonomie hinsichtlich der Verfahrensgestaltung überlassen ist, Gemeinschaftsgrundrechte weitergehende Anforderungen als nationales Recht aufstellen. Ausgangspunkt der Gemeinschaftsgrundrechte ist im geltenden Recht Art. 6 Abs. 2 EU. Dabei ist, neben den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) eine der Erkenntnisquellen für die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.<sup>37</sup> Die europäische Grundrechtecharta (GRC) stellt zwar kein formell rechtsverbindliches Dokument dar, ist jedoch als Ausdruck des aktuellen Grundrechtsstandards zu verstehen.<sup>38</sup> An entscheidenden Stellen, wie Art. 63 Ziff. 1 EG, Art. 18 GRC und der Qualifikationsrichtlinie<sup>39</sup> verweist das europäische Recht ferner auf die Genfer Flüchtlingskonvention<sup>40</sup> (GFK) nebst zugehörigem New Yorker Protokoll.<sup>41</sup> Weitergehende Anforderungen ergeben sich insbesondere aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte,<sup>42</sup> der Anti-Folterkonvention<sup>43</sup> und den Konventionen zum humanitären Seerecht, d. h. SOLAS<sup>44</sup> und SAR.<sup>45</sup>

<sup>36</sup> Statt aller EuGH (Urt. v. 18.06.1991), Rs. C260/89, ERT, Slg. 1991, I2925 Rn. 41.

<sup>37</sup> Siehe unter anderen: EuGH (Urt. v. 06.03.2001) Rs. C274/99 P, Connolly/Kommission, Slg. 2001, I1611, Rn. 37; EuGH (Urt. v. 22.10.2002) Rs. C94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I9011, Rn. 25; EuGH Schmidberger, Urt. v. 12.6.2003, Rs. C112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I5659, Rn. 71; EuGH (Urt. v. 14.10.2003), Rs. C36/02, Omega, Slg. 2003, I9609, Rn. 33.

<sup>38</sup> Siehe nur EuGH (Urt. v. 27.6.2006), Rs. C540/03, Parlament/Rat, Rn. 38.

<sup>39</sup> Hier insb. Begründungserwägung 2 und 3 der RL 2004/83/EG v. 29. April 2004; Abl. EG L 304/12 v. 30.9.2004

<sup>40</sup> BGBl. II 1953 S. 559.

<sup>41</sup> BGBl. II 1969 S. 1293.

<sup>42</sup> Vergleiche hierzu: EuGH (Urt. v. 27.6.2006), Rs. C540/03, Parlament/Rat, Rn. 37; EuGH (Urt. v. 18.10.1989) Rs. 374/87, Orkem/Kommission, Slg. 1989, 3283, Rn. 31; EuGH (Urt. v. 18.10.1990) Rs. C297/88 und C197/89, Dzodzi, Slg. 1990, I3763, Rn. 68; EuGH (Urt. v. 17.2.1998) Rs. C249/96, Grant, Slg. 1998, I621, Rn. 44.

<sup>43</sup> Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 10.12.1984, BGBl. 1990 II S. 246; 1465 UNTS 85.

<sup>44</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, 1184 UNTS 278.

<sup>45</sup> International Convention on Maritime Search and Rescue 30

Die erste Frage, die sich bei der Anwendung des bezeichneten Rechtsrahmens stellt, ist, ob das Handeln der europäischen Grenzverwaltung im Mittelmeer und vor den Küsten der Maghreb-Staaten überhaupt an den genannten Normen zu messen ist. So wird von nationalen Exekutivorganen zur Legitimation ihrer Handlungen behauptet, dass das Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention „nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriale Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung“ findet.<sup>46</sup> Dies wurde ebenso bei Vorstößen vorgebracht, auf nordafrikanischem Territorium eine Reihe von Flüchtlingslagern zu betreiben<sup>47</sup> und die gelockerte territoriale Bindung zum Anlass eines Versuchs der Entrechtlichung zu nehmen. Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily hat in diesem Sinne in einem Interview geäußert: „Bleiben wir wieder bei Ihrem Kapitän. Der nimmt also Personen aus Seenot auf. Es wird diese Fälle leider weiter geben, trotz aller Vorkehrungen. Die geretteten Personen werden, wenn eine entsprechende Vereinbarung mit dem Drittland zustande gekommen ist, in einen Hafen dieses Drittlandes gebracht. Es wird dort eine Aufnahmeeinrichtung geben und eine Institution, die aus Beamten der Asylbehörden der EU-Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist. Diese Behörde prüft: haben die Flüchtlinge einen Grund nach der Genfer Flüchtlingskonvention, der einer Rückkehr ins Heimatland entgegensteht. Wenn sie keinen haben, müssen sie zurück [ . . . ] Eine gerichtliche Kontrolle muss es nicht zwangsläufig geben. Wir sind außerhalb des Rechtsgebiets der EU.“<sup>48</sup>

Doch diese Rechtfertigungsstrategien sind mit geltendem Recht nicht zu vereinbaren.<sup>49</sup> Die Tendenzen im europäischen Grenzkontrollregime, die Kontrollmaßnahmen zu exterritorialisieren und entweder außerhalb der 12-Meilen-Zone,<sup>50</sup> in der bis zu 24 Seemeilen umfassenden Anschlusszone<sup>51</sup> oder in den territorialen Gewässern<sup>52</sup> der Maghreb-Staaten in Kooperation mit deren Sicherheitsapparaten durchzuführen, entpflichtet die europäischen Administrativen nicht von ihren Grund- und Flüchtlingsrechtsbindungen.<sup>53</sup> Art. 63 Ziff. (SAR), 1979, 1405 UNTS 97.

<sup>46</sup> BMI, Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration, Pressemitteilung, September 2005, S. 2, abrufbar über (27.2.2007) [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

<sup>47</sup> Hierzu Gregor Noll, Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues raised by Transit Processing Centres and Protection Zones, EJML 5 (2003), S. 303 ff.

<sup>48</sup> Süddeutsche Zeitung, 2.8.2004, S. 8; vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BTDr. 16/2723 vom 25.9.2006.

<sup>49</sup> Siehe hierzu die ausführliche Argumentation in Andreas Fischer-Lescano/Tillmann Löhr, Menschen- und Flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Rechtsgutachten, August 2007 und Ruth Weinzierl, The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders, German Institute for Human Rights, Berlin 2007.

<sup>50</sup> Siehe Art. 3 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, 1982 (UNCLOS), Abl. L 179 vom 23.6.1998, S. 3 ff.

<sup>51</sup> Art. 33 UNCLOS.

<sup>52</sup> Art. 2 UNCLOS.

<sup>53</sup> Vgl. zu den exterritorial wirkenden Flüchtlingsrechten Guy Goodwin-Gill, The Haitian Refoulement Case: A Comment, International Journal of Refugee Law 6 (1994), S. 103 ff.; a. A. 113 S.Ct. 2549 (1993) und weiter Elihu Lauterpacht/Daniel Bethle-

1 EG und Art. 18 und 19 GRC verpflichten die Behörden, dafür Sorge zu tragen, dass diese Rechte auch tatsächlich ausgeübt werden können.<sup>54</sup> Das gilt umso mehr, da die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der beteiligten Rechtspersonen bereits durch solche hoheitlichen Akte begründet wird, die „in the context of readmission agreements, interception at sea and subsequent removals to ›safe countries‹, and generally when controlling their land and sea borders“ stehen.<sup>55</sup>

Diese Rechtsbindung der europäischen Grenzbehörden wird auch durch gerichtliche Entscheidungen bestätigt. Der gemeinsame Kern der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Loizidou*<sup>56</sup> und des Komitees nach dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte im Fall *López Burgos v. Uruguay*<sup>57</sup> besteht in dem Gedanken, extraterritorial wirkende Hoheitsgewalt an Grund- und Menschenrechte zu binden; in den Worten des Komitees nach dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte (im General Comment 31 aus dem Jahr 2004): „(. . .) the enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum-seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State party. This principle also applies to those within the power or effective control of the forces of a State party acting outside its territory, regardless of the circumstances in which such power or effective control was obtained, such as forces constituting a national contingent of a State party assigned to an international peacekeeping or peace-enforcement operation.“<sup>58</sup>

Der UNHCR fasst demzufolge das geltende Völkergewohnheitsrecht konsequent zusammen: „Ein Staat darf sich seiner Verpflichtungen zur *Nichtzurückweisung* nicht entledigen, indem er die Grenzkontrollen von den eigenen Grenzen fort verlegt [. . .] Aus der Sicht von UNHCR sieht die übergreifende Bedeutung des *Nichtzurückweisungs*-Prinzips keine geographische Begrenzung vor, sondern erstreckt sich auf alle Vertreter des Staates, die als Amtspersonen innerhalb oder außerhalb des eigenen Staatsgebietes handeln. In Anbetracht der Tatsache, dass die Staaten Menschen in großer Entfernung vom eigenen Staatsgebiet aufhalten, würde das internationale Flüchtlingsschutzsystem unwirksam, wenn

---

hem, The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, in: Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge 2003, S. 87 ff. (115).

<sup>54</sup> Statt aller Norbert Bernsdorff, in: Jürgen Meyer (Hrg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2006, Art. 18 Rn. 11 und Jost Delbrück, Die Universalisierung des Menschenrechtsschutzes: Aspekte der Begründung und Durchsetzbarkeit, in: Albrecht Zunker (Hrg.), Weltordnung oder Chaos?, FS für Klaus Ritter, Baden-Baden 1993, S. 551 ff. (556 ff.).

<sup>55</sup> Madeline Garlick, The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?, International Journal of Refugee Law 18 (2006), S. 601 ff.

<sup>56</sup> EGMR, *Loizidou* ./ Turkey, EuGRZ 1997, S. 555 ff.

<sup>57</sup> 52/1979, 29.7.1979, A/36/40 (1981), Rn. 12.1–12.3.

<sup>58</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 29.3.2004, Ziff. 10, abgedruckt in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, S. 192 ff.

die Beamten des jeweiligen Staates die Freiheit hätten, die Verpflichtungen im Rahmen der internationalen Flüchtlingsgesetzgebung und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten unterschiedlich anzuwenden. „<sup>59</sup> In seiner „Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol“ hat der UNHCR im Januar 2007 zur extraterritorialen Geltung der GFK unter Auseinandersetzung mit den herkömmlichen Interpretationsregeln des Völkervertragsrechtes und unter Darlegung der dem Vertragsschluss nachfolgenden Staatenpraxis erneut betont, dass Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Konvention für eine extraterritoriale Bindung an das *Non-Refoulement*-Prinzip sprechen.<sup>60</sup> Europa- und völkerrechtliche Pflichten führen daher zu einer Bindung der integriert tätigen Grenzschutzkräfte an die in Rede stehenden Flüchtlings- und Menschenrechte. Weil die rechtliche Verantwortlichkeit der Grenzschutzorgane nach Art. 47 Abs. 1 der Kodifikation der International Law Commission (ILC) zur Staatenverantwortlichkeit eine gemeinsame ist,<sup>61</sup> wird die Verletzung anwendbaren Rechts allen beteiligten Rechtssubjekten zugerechnet.<sup>62</sup> Wird das anwendbare Recht verletzt, so sind alle beteiligten Rechtssubjekte verantwortlich.<sup>63</sup>

Das gilt auch für Verstöße gegen das Verbot der Kollektivabschiebung.<sup>64</sup> Ebenso rechtswidrig ist es, wenn Flüchtlinge, falls sie überhaupt auf das Territorium der spanischen Enklaven vordringen konnten, aus Ceuta und Mellila „verschwinden“, d. h. an die marokkanische Küste verbracht werden.<sup>65</sup> Aber auch Verbringungen in Lager auf der afrika-

---

<sup>59</sup> UNHCR, Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (KOM(2001) 672 endg. vom 15.11.2001), Rn. 12.

<sup>60</sup> UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26.01.2007, abrufbar unter (31.08.07) <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45f17a1a4.pdf>

<sup>61</sup> Vgl. Kommentar der ILC zur Kodifikation der Staatenverantwortlichkeit (A/RES/56/83, 12.12.2001), Art. 47, S. 314.

<sup>62</sup> Vgl. J.E. Noyes & Brian D. Smith, State Responsibility and the Principle of Joint and Several Liability, Yale J. Int'l L. 13 (1998), S. 225 ff. (226); T.M. McDonnell, Cluster Bombs over Kosovo: A Violation of International Law?, in: Arizona Law Review 44 (2002), S. 31 ff. (104).

<sup>63</sup> Vgl. John E. Noyes & Brian D. Smith (2002), S. 31 ff. (104); siehe ferner EGMR, *Banković u. a. ./ Belgien u. a.*, 52207/99, 12.12.2001, Rn. 54. Der EGMR hat in der Entscheidung im Fall *Matthews* weitgehende Schutzpflichten bei gemeinsamen Maßnahmen mehrerer Staaten statuiert und festgestellt, dass bei einer gemeinsamen Maßnahme (im konkreten Fall: Vertragsabschluss) gemeinsame völkerrechtliche Verantwortlichkeit erwächst. (EGMR, *Matthews v. United Kingdom*, 24833/94, 18.2.1999, Ziff. 31).

<sup>64</sup> Dies ist der Hintergrund des Verfahrens vor dem EGMR, das vom italienischen Lager auf Lampedusa ausgehende Verbringungen nach Libyen zum Gegenstand hat und bei dem die menschenrechtlich gewährleisteten Justizgrundrechte den Schwerpunkt bilden. Siehe die Entscheidung des EGMR, *Ahmed Hussun u. a. ./ Italien*, 11.5.2006 (Zulässigkeit), 10171/05.

<sup>65</sup> María-Teresa Gil-Bazo, The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited, In-

nischen Seite des Mittelmeeres verletzen die Rechte der Migranten, genauso wie Verbringungen in die Lager in Malta,<sup>66</sup> Ceuta/Mellila,<sup>67</sup> Lampedusa<sup>68</sup> etc.

Denn geschlossene Flüchtlingslager verstoßen als solche gegen eine ganze Reihe menschenrechtlicher Gewährleistungen.<sup>69</sup> In jedem Fall ist zu vermeiden, dass Menschen in Länder zurückgeschickt werden, in denen ihnen Verfolgung oder Menschenrechtsverletzungen drohen.<sup>70</sup> Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem internationalen Seerecht, d. h. insbesondere den o. g. Konventionen SAR und SOLAS. Adressaten der Regelungen sind Schiffskapitäne, Küstenstaaten, Flaggenstaaten, aber auch internationale Organisationen. Im Rahmen integrierter Grenzkontrollen kommt es zu o. g. Verantwortungszuschreibungen. Zu den Konventionen sind zum 1. Juli 2006 wichtige Änderungen in Kraft getreten, die zurückgehen auf das Maritime Safety Committee (MSC). Entscheidend bei der Anwendung der Konventionen ist die Pflicht, Menschen aus Seenot zu retten und an einen sicheren Ort (Art. 1.3.2. SAR) zu verbringen.

Bei Flüchtlingen bedeutet dies nach den Richtlinien des MSC den Transport zu einem Ort, „from which transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination“, wobei es im Hinblick auf Flüchtlinge von besonderer Bedeutung ist, „to avoid disembarkation in territories where the lives and freedoms of those alleging a well-founded fear of persecution would be threatened“.<sup>71</sup>

Kurz: Durch die Übergabe von Flüchtlingen an afrikanische Behörden können sich europäische Grenzbeamte nicht von ihrer rechtlichen Verantwortung befreien. Im Gegenteil: Sie werden mitverantwortlich für von den kooperierenden afrikanischen Behörden begangene Rechtsverstöße. Grenzpolizeiliche Maßnahmen mit dem Ziel, „to stop migrants from leaving the shores“,<sup>72</sup> unterliegen demnach als Aus-

international Journal of Refugee Law 18 (2006), S. 571 ff. (577 f.).

<sup>66</sup> Siehe die Resolution des Europäischen Parlaments vom 4.4.2006, P6\_TA(2006)0136.

<sup>67</sup> Europäisches Parlament, Bericht der LIBE-Committee Delegation, Berichterstatterin Ewa Klamt, 24.1.2006, Doc. PE 367.858v0200.

<sup>68</sup> Siehe die Resolution des Europäischen Parlaments vom 14.4.2005, P6\_TA(2005)0138.

<sup>69</sup> Statt aller Merrill Smith, Warehousing Refugees: A Denial of Rights, a Waste of Humanity, World Refugee Survey 2004, S. 38 ff.; Tracy L. Masei, To Keep Water, Water: How We Missed the Mark with Cote d’Ivoire’s Warehoused Refugees, in: North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation 31 (2005), S. 207 ff.; vgl. auch Amuur v France, EGMR, Az. 17/1995/523/609, Urteil v. 25.6.1996, NVwZ 1997, S. 1102 ff.

<sup>70</sup> Parlamentarische Versammlung des Europarates, Empfehlung 1645 (2004) betr.: Hilfe und Schutz für Asylsuchende in europäischen Häfen und Küstengebieten, berichtet in BTDRs. 15/2788 vom 25.3.2004, S. 34 ff.; dies., Empfehlung 1521 (2006) betr. Massenankünfte irregulärer Einwanderer an den Südküsten Europas, berichtet in BTDRs. 16/3941 vom 20.12.2006, S. 27 ff.

<sup>71</sup> Maritime Safety Committee, Resolution 167 (78), 20.5.2004, Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, MSC 78/26/Add.2, Annex 34, Rn. 6.12 u. 6.17; im übrigen ist Art. 1 Abs. RL über die illegale Einreise (2002/90/EG) im Licht dieser Rettungspflichten zu interpretieren.

<sup>72</sup> FRONTEX, Presseerklärung vom 15.7.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art13.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html).

32

übung von Hoheitsmacht voller Grund-, Menschen- und Flüchtlingsrechtsbindung.

## VI. Rechtsschutz

Die in rechtlicher Perspektive entscheidende Frage ist nun, wie die Durchsetzung der o. g. Rechtspflichten sichergestellt werden kann. Art. 28 Abs. 5 FRONTEX-VO sieht gegen Entscheidungen der Agentur ausdrücklich die Klagemöglichkeit beim EuGH nach Maßgabe des Art. 230 EG (Nichtigkeitsklage) vor. Potentieller Kläger kann gemäß dem hier einschlägigen Verfahren nach Art. 230 Abs. 4 EG jede natürliche oder juristische Person sein, die Adressat der Entscheidung und damit unmittelbar und individuell betroffen ist. Die möglichen Klagegründe sind gemäß Art. 230 Abs. 2 EG Unzuständigkeit der handelnden Organe, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EG-Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnormen, also insbesondere bei Verletzungen der o. g. Menschen- und Flüchtlingsrechte.

Es stellt sich hier aber die Frage nach der Qualität von Handlungen, die Gegenstand von eventuellen Klagen sein sollen. Es können dies, so die ständige Rechtsprechung, nur solche Maßnahmen sein, die „verbindliche Rechtswirkung“ entfalten, wobei die Form keine Rolle spielt.<sup>73</sup> Fraglich ist, welche der Maßnahmen von FRONTEX überhaupt Rechtswirkung in diesem Sinne entfalten können. Dies kann weder für Risikoanalysen, noch für allgemeine kooperative Maßnahmen angenommen werden, die in der Zentrale in Warschau ausgearbeitet werden. Selbst die operativen Befugnisse wie die „technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen“ (Art. 2 Abs. 1 e) FRONTEX-VO) und damit die geplante Entsendung von Spezialisten, die informationell unterstützen und koordinieren sollen, sind im Grunde faktischer und nicht normativer Natur, soweit nicht unmittelbar durch Bedienstete in den Ablauf eingegriffen wird. Diese operativtechnischen Maßnahmen von FRONTEX werden also im Regelfall zunächst nicht direkt und unmittelbar in den Bereich abgrenzbarer subjektiver Rechte der Einzelnen eingreifen.<sup>74</sup>

Das Fehlen einer Einzelverfügung gegenüber einem bestimmten Rechtssubjekt bedeutet nun aber nicht, dass dieses nicht von den allgemeinen Maßnahmen zur Koordinierung betroffen ist und sich im Ergebnis seine Rechtsstellung nicht doch entscheidend ändert. Die allgemeinen Vorgaben der Durchführung des Grenzschutzes an den Außengrenzen der EU kann die Behandlung des Einzelnen erheblich tangieren. Sollte die Koordinations- und Organisationsherrschaft der FRONTEX-Bediensteten dazu führen, dass die Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten zu ausführenden Organen der Weisungen der FRONTEX-Mitarbeiter werden, wird das Unmittelbarkeitskriterium bei der Frage der Rechtswirkung von Maßnahmen gegeben sein. Hier wird abgewartet werden müssen, was FRONTEX unter den Begriffen „erforder-

<sup>73</sup> Vgl. z. B. EuGH (Urt. v. 11.11.1981), Rs. 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Rn. 9 und EuG (Urt. v. 6.4.2006), Rs. T309/03, Camós Grau/Kommission, Rn. 47.

<sup>74</sup> Dieter Kugelmann, in: Reiner Schulze/Manfred Zuleeg (Hrg.), Europarecht, Baden-Baden 2006, § 41 Einwanderungs- und Asylrecht, S. 1827 ff. (1868).



liche“ bzw. „notwendige Unterstützung“ subsumieren wird und wie sich in der Folge dann die konkreten Maßnahmen darstellen.

Wie bereits erörtert, gehört zu den realistischen Szenarien auch der Einsatz außerhalb der Europäischen Union, etwa im Bereich der nord- oder westafrikanischen Staaten und damit außerhalb des nationalen Rechtsraumes der Mitgliedstaaten.<sup>75</sup> Hier wäre eine Direktklage eines Betroffenen, also etwa eines entgegen Art. 19 Abs. 1 GRC ohne Ansehung des Einzelfalles zurückgewiesenen Bootsflüchtlings, denkbar, auch wenn die Durchführung vor erhebliche praktische Schwierigkeiten gestellt sein würde.

Der Weg zu den Gerichten der Europäischen Union wird ergänzt durch Rechtsschutz vor den jeweiligen nationalen Gerichten, soweit die nationalen Behörden die allgemeinen Vorgaben von FRONTEX in eigener Verantwortung durchführen. Ohnehin agieren die Bediensteten von FRONTEX im Falle des Einsatzes in einem Mitgliedstaat gemäß Art. 10 Abs. 2 FRONTEX-VO n.F. nach dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht des betreffenden Einsatzmitgliedstaates. Ausgeschlossen werden muss hier die Möglichkeit der Exkulpation (Verantwortungsbefreiung) nationaler Behörden durch Verweis auf verpflichtende Vorgaben von FRONTEX. Der Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist erst nach Erschöpfung des vorgelagerten nationalen Primärrechtsschutzes, und nur sofern Rechte aus der EMRK betroffen sind, möglich.

## VII. Fazit

Das integrierte Verwaltungswesen im europäischen Maßstab birgt in rechtsstaatlicher und demokratischer Hinsicht eine Fülle von Problemen. Die kaum durchschaubare Zuständigkeits- und Statusstruktur der agierenden Beamten an den Außengrenzen darf die Rechtsschutzmöglichkeit jedenfalls nicht durch Intransparenz von Zurechenbarkeiten verkürzen. Der Verordnungsentwurf zu den Soforteinsatzteams sucht die rechtliche Verantwortlichkeit für Maßnahmen von Beamten an den Außengrenzen der EU, die die Uniform ihrer Entsendestaaten und ein Emblem der EU als Armbinde tragen, bei dem jeweiligen Einsatzstaat zu monopolisieren. Diese Strategie impliziert für die Betroffenen eine Einschränkung der rechtlichen Zugangsmöglichkeiten, denn die internen Weisungsstrukturen konkreter Grenzkontrollinsätze sind für die Schutzsuchenden nicht durchschaubar. Von diesen internen Strukturen soll nach dem Verordnungsentwurf allerdings die Rechtswegeröffnung abhängig sein.

Die aus den o. g. Zurechnungskriterien abzuleitende Forderung ist demgegenüber, dass der rechtlichen Verantwortungszurechnung breite Klagemöglichkeiten folgen müssen, die den EuGH und die nationalen Gerichte mit einbeziehen. Das gilt umso mehr im Hinblick auf Maßnahmen der FRONTEX-Mitarbeiter, deren faktische Koordinierungs- und Organisationsherrschaft in konkreten Grenzkontrollinsätzen nicht selten zu einer direkten und individuellen Betroffenheit am Grenzübertritt gehinderter Drittstaatler

<sup>75</sup> Vgl. die Erläuterungen auf der Homepage von FRONTEX zu Fragen der auswärtigen Kooperation, insbesondere unter dem Punkt »Priorities«: [http://www.frontex.europa.eu/external\\_relations](http://www.frontex.europa.eu/external_relations).

führen wird. Auch die praktischen Hindernisse, die dem Rechtsschutz betroffener Individuen entgegenstehen müssen beachtet werden. Zurückgewiesene Migranten werden häufig in den afrikanischen Küstenstaaten in Haft genommen. Inwiefern sie von dort Zugang zu Rechtsanwälten und finanzieller Unterstützung für die Durchsetzung ihrer Rechte vor mitgliedstaatlichen oder europäischen Gerichten haben, bleibt fraglich.

Es ist zudem von entscheidender Bedeutung, dass die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Grenzschutzagentur verbessert wird, insbesondere da es bei FRONTEX systematisch zu einer Vermischung einer (grenz)polizeilichen und einer nachrichtendienstlichen Tätigkeit kommt.<sup>76</sup>

Die strukturellen rechtsstaatlichen und demokratischen Defizite erkennt selbst die Europäische Kommission, die auf die Kollision von Flüchtlings- und Menschenrechten mit den jeweiligen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten hinweist und Regelungsbedarf bei der Frage sieht, „wie beim Abfangen von Schiffen zu verfahren ist, auf denen sich nachweislich oder mutmaßlich illegale Einwanderer auf dem Weg in die Europäische Union befinden“. Hierbei verdienne besondere Aufmerksamkeit „auch die Frage, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Nichtzurückweisung zur Schutzgewährung verpflichtet sind, wenn ihre Schiffe in den unterschiedlichsten Situationen Abfang-, Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen.“<sup>77</sup> Es irritiert, dass die Kommission eine systematische Regelung dieser grundlegenden und für den Schutz der in Frage stehenden Menschen- und Flüchtlingsrechte entscheidenden Fragen erst erwägt, nachdem die integrierte europäische Grenzverwaltung bereits seit geraumer Zeit operative Einsätze zu verzeichnen hat. In jedem Fall wird es nötig sein dafür zu sorgen, dass im europäischen Grenzkontrollregime die oben skizzierten Grund-, Flüchtlings- und Menschenrechte Beachtung und verfahrensförmige Durchsetzung finden.

Dieser Text ist eine überarbeitete Fassung eines Beitrages zur Beilage „Europäisches Asyl- und Migrationsrecht - Stand der Harmonisierung und der Umsetzung in Deutschland“ zum Asylmagazin 5/2007. Wir danken den Autoren für die Aktualisierung des Artikels und dem Informationsverbund Asyl für die Genehmigung zum Nachdruck.

<sup>76</sup> Die Gefahr der Paramilitarisierung von Grenzschutzbehörden war Hintergrund der Alliierten Polizeibriefe in der Gründungsphase der Bundesrepublik (hierzu Andreas Fischer-Lescano, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS, in: Archiv des öffentlichen Rechts 128 (1/2003), S. 52 ff.). Die Gefahr einer Vermischung grenzpolizeilicher und militärischer Abwehrmaßnahmen ist vor allem bei den Einsätzen im Mittelmeer gegeben, wo im Zuge der Operation »Active Endeavour« eine massive Präsenz von NATO-Kräften zu verzeichnen ist (hierzu zuletzt die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BTDRs. 16/3574 vom 27.11.2006 und Christoph Marischka, Das EU-Grenzregime als Laboratorium der Entrechtung, IML-Magazin AUSDRUCK 2/2007, S. 35 ff.; Derek Lutterbeck, Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics 11 (2006), S. 59 ff.).

<sup>77</sup> KOM/2006/0733 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat – Ausbau von Grenzschutz und Verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union vom 30.11.2006, Rn. 35 f.

# Die Folgen der Abschottung auf See – das Mittelmeer

von Judith Gleitze (*Pro Asyl, borderline-europe, Menschenrechte ohne Grenzen*)

In den Medien wird immer wieder ein Horrorszenario dargestellt: „Hunderte kommen an“, „Massen stürmen die Festung Europa“, von Invasionen und Menschenhändlern ist die Rede. Das Beispiel Italien allerdings vermittelt ein anderes Bild: Dort kommen nur ca. 10-11 % der illegalen Flüchtlinge über die See ins Land. Alle anderen MigrantInnen und Flüchtlinge ohne Papiere kommen entweder über die Landgrenzen oder sind so genannten „Overstayers“, Menschen, die mit einem Visum eingereist sind und die nach dessen Ablauf Italien nicht wieder verlassen haben. Laut dem Italienischen Flüchtlingsrat sind von Januar bis einschließlich August 2007 12.419 Menschen über See gekommen, das sind 2000 weniger als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Die Zahlen sinken Jahr für Jahr, Fortress Europe, eine NGO in Rom, spricht von 7% weniger Ankünften als im Vorjahr. Auffällig ist die Verlagerung der Routen: so sind 2007 mehr Flüchtlinge in Sardinien angelandet als im Vorjahr (bis August 2007 960 Personen). Diese Verlagerungen, die wir seit geraumer Zeit beobachten können, sind den Abschottungsmaßnahmen der Europäischen Union geschuldet. Und diese fordern ihre Opfer: Fortress Europe zählt seit 1988 11.098 tote Flüchtlinge, hauptsächlich im Mittelmeer und Atlantik, aber auch an der Ägäis und den Landgrenzen. Allein im Oktober 2007 starben nachweislich 51 Menschen im Kanal von Sizilien, 33 in Griechenland, 200 vor den Kanaren. In einem einzigen Boot, das Ende Oktober vor den Kanaren aufgebracht wurde befand sich ein Überlebender und 57 Tote.

## Frontex im Mittelmeer

Eine der Abschottungsmaßnahmen ist FRONTEX, die Grenzschutzagentur mit Sitz in Warschau, die zuständig für die Eindämmung der irregulären Migration ist. Die Operation im Mittelmeer im Jahr 2007 hieß NAUTILUS II. Im Gegensatz zu 2006 wurde sie nicht in Italien, sondern in Malta koordiniert. NAUTILUS II lief in zwei Phasen, den ganzen Juli sowie vom 10.9. bis 21.10.2007. Sie wurde nach der ersten Phase mangels Mitteln unterbrochen. An dieser Aktion nahmen Malta, Schiffe und Helikopter aus Frankreich, Deutschland, Portugal, Griechenland, Spanien und - nach anfänglicher großer Zurückhaltung in der ersten Phase – auch Italien teil. Man könne noch keine abschließende Bilanz ziehen, aber Malta sprach von einer geringeren Ankunft von Flüchtlingen. Frattini, EU-Justizkommissar, hatte seinen Unmut über die zögerliche Teilnahme Italiens vor der

ersten Phase ausgedrückt, das nur teilnehmen wollte, wenn sich auch Libyen an den Patrouillen beteilige. Ohne Libyen, von wo die meisten der Flüchtlingsboote ablegen, mache das Ganze keinen Sinn. Die Folge: neben den bilateralen Verhandlungen führt nun auch die EU Verhandlungen mit einem Staat, der nicht einmal die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet hat. Gaddafi verlangt im Gegenzug Ausrüstung für die Grenzsicherung im Süden seines Landes (Hauptflüchtlingsroute vom Sudan durch die Sahara Richtung Kufra).

FRONTEX soll nach Wunsch Frattinis 2008 das ganze Jahr im Mittelmeer aktiv sein, die finanzielle Unterstützung der Agentur wurde auf 70 Mio Euro verdoppelt. Die Frage nach der Einhaltung von Menschenrechten scheint hierbei KEINE Rolle zu spielen – eine Studie von Pro Asyl u.a. zu Seerechtskonventionen und der Umsetzung der Menschenrechte auf See macht deutlich, dass auch Grenzschützer die Verpflichtung haben, sich an Menschenrechtskonventionen und das „non refoulement“ Gebot zu halten – doch Fakt ist: Im Mittelmeer kann „man sich mit diesen Feinheiten nicht beschäftigen“ (Aussage eines Mitarbeiters der Truppen in Malta). Die Militarisierung auf See zeigt ihre Folgen: Flüchtlinge werden auf offener See von der Küstenwache und dem Militär zurückgewiesen.

## Beispiele für Zurückweisungen auf See

- Im Juli 2007 bittet ein Schlauchboot mit 37 Menschen aus Eritrea, Sudan, Somalia und Äthiopien an Bord, unter ihnen elf Frauen und zwei kleine Kinder, ein tunesisches Fischerboot 42 Meilen südlich von Lampedusa um Hilfe. Das Fischerboot nimmt die Frauen und Kinder sowie einige Männer an Bord. Auf dem Schlauchboot verbleiben 15 Männer, die aus Angst, zurückgeschoben zu werden, weiter gen Lampedusa fahren. Die anderen Flüchtlinge verbringen 24 Stunden in internationalen Gewässern wartend auf dem tunesischen Fischerboot, immer begleitet von tunesischen und italienischem Militär. Schließlich werden die 22 an Bord des tunesischen Marineschiffs genommen und nach Sfax in Tunesien gebracht, obwohl die Ehemänner und andere Familienangehörige inzwischen in Italien sind.

- August 2007: Tunesische Fischer, die 44 MigrantInnen retteten, werden von der italienischen Küstenwache mit Gesten gefesselter Hände und Anweisungen, sofort umzu-

kehren, bedrängt, nach Tunesien zurückzufahren und ihre menschliche Fracht dort abzuladen.

- Laut Fortress Europe wurden allein im August 2007 mindestens 362 Menschen aus italienischen Häfen in Richtung Griechenland zurückgewiesen, unter ihnen 120 Iraker und 30 Afghanen

- Kooperation mit Libyen: Am 15.10.2007 gehen 50 gerettete Flüchtlinge nach mehrtägigen Verhandlungen des spanischen Fischers „Corisco“ in Tripolis von Bord! Sie wurden 80 Meilen vor der libyschen Küste in internat. Gewässern gerettet. Sie riskieren dort nun Haft und Abschiebung. Am 13.6. hatte ein ebenfalls spanischer Fischer 26 Subsahara-Flüchtlinge nach Libyen gebracht.

- Einfahrt verweigert: Am 14.7. musste ein spanischer Fischer 7 Tage vor Malta auf Einfahrt warten, er hatte 51 Flüchtlinge aus Eritrea und dem Subsahararaum an Bord, die er aus libyschem Seerettungsgebiet gerettet hatte.

### **Kriminalisierung von zivilen Lebensrettern**

Die Retter von Flüchtlingen werden als Schlepper kriminalisiert, wie diverse Prozesse in Italien zeigen.

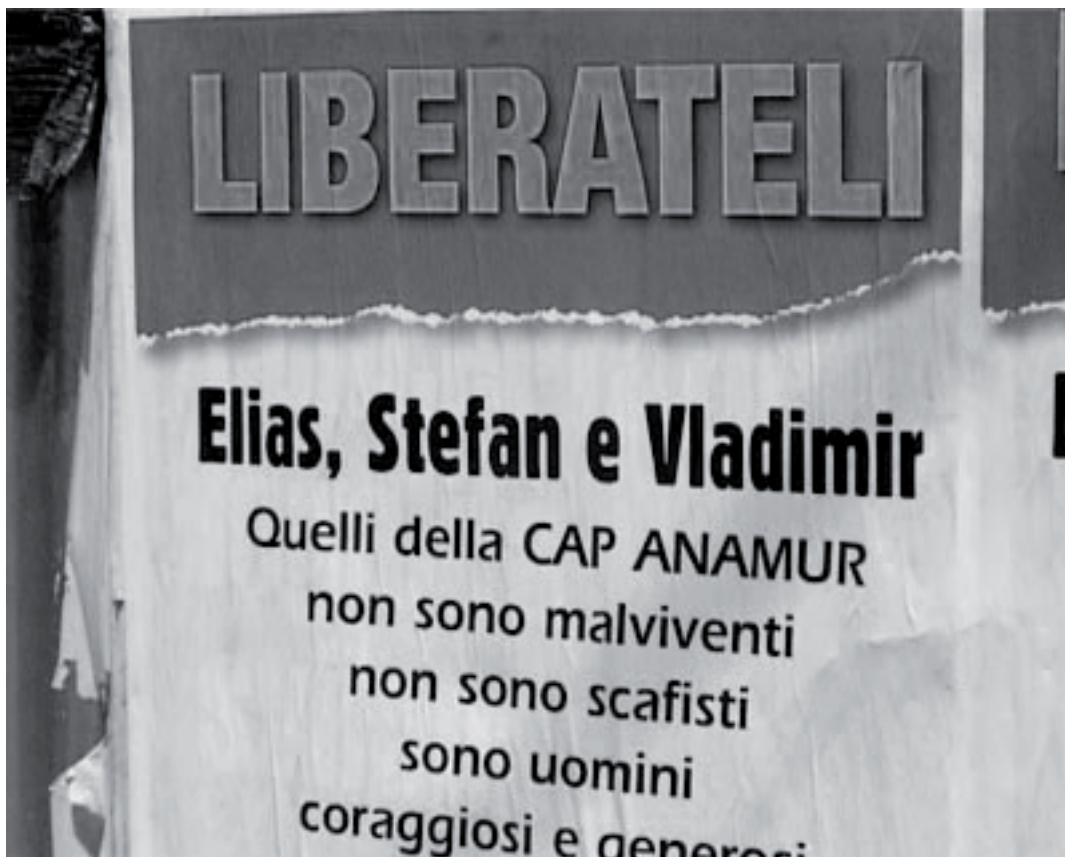
- 18.08.2002: Der sizilian. Fischer Corrado Scala rettet 151 kurdischen Flüchtlingen das Leben auf See. Der Prozess gegen ihn als „Schlepper“ dauert über 2 Jahre, er wird erst im Oktober 2004 in 3. Instanz frei gesprochen.

- Am 20.6.2004 nimmt die CAP ANAMUR 37 Schiffbrüchige an Bord. Die Besatzung wird inhaftiert, der Prozess gegen den Kapitän und den damaligen Leiter der Organisation dauert bis heute an.

- Am 8.8.2007 retten 7 Tunesier in 2 Booten 44 MigrantInnen aus Seenot. Die italienische Küstenwache will die Flüchtlinge nicht übernehmen, sondern drängt die Retter, nach Tunesien zu fahren. Die Fischer befinden sich deutlich näher an Lampedusa und fahren dorthin. Sie werden verhaftet und in Sizilien vor Gericht gestellt. Der Prozess läuft noch. Die Fischer sind nach über 4 Wochen Haft inzwischen frei, die Boote aber konfisziert.

- Am 14.10.2007 wird ca. 10 Seemeilen südlich von Pozzallo (Südküste Siziliens) ein ungefähr 30 Meter langes Boot mit MigrantInnen vom Zoll aufgehalten. An Bord laut ersten Pressemeldungen: Ägypter, Iraker und Palästinenser. 16 Personen von 46 werden sofort verhaftet: „Bandenmäßiges Schleppen und Beihilfe zur illegalen Einreise, Widerstand und Gewalt gegen ein Kriegsschiff“ (das Boot wollte erst fliehen und hat sich dann doch ergeben). Die Presse veröffentlicht die Namen und denunziert ohne Prozess die 16 inhaftierten angeblichen „Schlepper“ und deren Nationalität. Sehr ungewöhnlich: 16 „Schlepper“ auf 46 Flüchtlinge...

Die Folge: viele Fischer fahren vorbei, da sie Verhaftungen und Beschlagnahmungen der Boote fürchten. Eine dritte Folge der Abschottung sind die Todesopfer. Längere Routen und kleinere Boote bedeuten größere Gefahr für Flüchtlinge, die oftmals noch nie in ihrem Leben das Meer gesehen haben. Fortress Europe belegt allein im Kanal von Sizilien für das Jahr 2007 500 Tote bis September (2006 waren es im ganzen Jahr 302).



Plakatkampagne in Sizilien „Die von der Cap Anamur sind keine Schlepper, sondern mutige Menschenretter! Befreit sie!“ Foto: *borderline-europe*



# Flüchtlingsrechte gelten auch auf hoher See!

amnesty international, die Stiftung Pro Asyl und das Forum Menschenrechte gaben beim European Center for Constitutional and Human Rights (ECHR) ein Gutachten über die Geltung von Menschen und Flüchtlingsrechten auf Hoher See in Auftrag, das am Tag des Flüchtlings 2007 veröffentlicht wurde. Seine Bedeutung kann kaum überschätzt werden, denn es existiert bislang kein vergleichbares Gutachten. Die Staaten der EU vertraten dennoch die Auffassung, dass eine Zurückweisung von MigrantInnen auf Hoher See oder in den Küstengewässern eines Nachbarstaates rechtens sei. So behauptete das deutsche BMI im September 2005: „Das Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention findet nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriale Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung. Nach allgemeinem Seerecht ist z.B. zwar der Kapitän eines Schiffes verpflichtet, Schiffbrüchigen zu helfen. Er hat jedoch nicht das Recht, die Betroffenen gegen den Willen des Küstenstaates in einen bestimmten Hafen zu bringen.“ Dem widerspricht das Gutachten, dessen Ergebnisse von ai folgendermaßen zusammengefasst werden: „Europa schottet sich auch mit illegalen Mitteln gegen Flüchtlinge und Einwanderer ab.“

*Wir dokumentieren auszugsweise die Fragestellung und Ergebnisse des Gutachtens von Dr. Andreas Fischer-Lescano und Tillmann Löhr vom ECHR:*

## Fragestellung

Nach Angaben des International Centre on Migration Policy Development überqueren pro Jahr etwa 100.000 bis 120.000 Schutzsuchende und MigrantInnen das Mittelmeer, ohne dass sie im Besitz der für eine Einreise nach Europa notwendigen Papiere wären. Ca. 35.000 von ihnen stammen aus der Sub-Sahara, 55.000 aus den afrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten, 30.000 aus anderen Staaten (vor allem asiatische Länder und Staaten des mittleren Ostens). Dabei wird geschätzt, dass in den letzten zehn Jahren etwa 10.000 Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken sind.

Der tragische Tod dieser Menschen steht im Kontext eines europarechtlich durchformten Migrationsregimes. Die grenzpolizeiliche und paramilitärische Abriegelung der europäischen Außengrenzen bedarf nicht nur nationaler, sondern europäischer Debatte und Gegensteuerung. Im Rahmen dieser bedarf es zum einen eines ganzheitlichen Ansatzes, der Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Legalisierung von Migration aufgreift. Zum anderen muss sich die Durchführung von Grenzkontrollmaßnahmen an

völker- und europarechtlichen Maßstäben des Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes messen lassen.

Letzteres ist umso wichtiger deshalb, weil sich unter den Betroffenen regelmäßig auch Personen befinden, die nach geltendem Völker- und Europarecht als schutzbedürftig im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erachtet werden. Das vorliegende Gutachten greift aus aktuellem Anlass den zuletzt genannten Aspekt auf. In der aktuellen rechtspolitischen Diskussion wird von staatlicher Seite vereinzelt vertreten, staatliche Grenzkontrollen operierten insbesondere auf Hoher See in einem flüchtlings- und menschenrechtsfreien Raum. Das vorliegende Gutachten untersucht darum die einschlägigen Rechtstexte und bewertet die darauf bezogene Staatspraxis. Aus beidem ergibt sich, dass die europäischen Grenzsicherer auch bei exterritorialem Handeln an die internationalen Menschen- und Flüchtlingsrechte gebunden sind.

Bei der Kontrolle der Außengrenzen der EU handeln die Grenzsicherungsorgane der Mitgliedstaaten in enger Kooperation miteinander. Sie werden unterstützt durch die mit VO 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 errichtete Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX. Die Grenzschutzagentur verfügt über eigenes Personal und hat über ein technisches Zentralregister derzeit Zugriff auf insgesamt 24 Hubschrauber, 19 Flugzeuge, 107 Boote sowie zahlreiches mobiles Gerät. Im Rahmen von durch FRONTEX koordinierten Operationen sieht die Verordnung zur Einrichtung eines Mechanismus zum Aufbau von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke eine maßgebliche Erweiterung der Exekutivbefugnisse vor. Danach können Grenzschutzteams für begrenzte Zeit in dringenden und außergewöhnlichen Situationen eingesetzt werden, wenn der jeweils betroffene Mitgliedstaat solche Unterstützungsmaßnahmen beantragt. Bei FRONTEX wird zu diesem Zweck ein entsprechender Ad-hoc-Einsatzpool von 500 bis 600 Grenzpolizisten der Mitgliedstaaten eingerichtet. Weiter sieht die Verordnung vor, dass bei gemeinsamen Einsätzen unter der Ägide von FRONTEX alle vor Ort eingesetzten Kräfte, also bei einem Einsatz in Spanien oder Italien zum Beispiel auch Beamte der deutschen Bundespolizei, Eingriffsbefugnisse haben und somit die Grenzpolizisten des jeweiligen Einsatzstaates unterstützen können. Die Mitglieder der Soforteinsatzteams müssen während der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ihre eigene Uniform tragen. Um sie als Teilnehmer eines Einsatzes eines Soforteinsatzteams auszuweisen, tragen sie auf ihrer Uniform eine blaue Armbinde mit den Abzeichen der Europäischen Union und der FRONTEX-Agentur. Die Mitglieder der Soforteinsatzteams sollen nach der Verordnung, die nach ihrem

Art. 14 am 20. August 2007 in Kraft getreten ist,<sup>7</sup> Aufgaben und Befugnisse für Grenzübertrittskontrollen oder Grenzüberwachung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) und die für die Verwirklichung der Ziele der genannten Verordnung erforderlichen Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen können. Entscheidungen zur Verweigerung der Einreise gemäß Artikel 13 des Grenzkodexes sollen nur von den Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats getroffen werden. Durch solche vertikal und horizontal arbeitsteiligen Maßnahmen werden auch deutsche Grenzschutzbeamte in Maßnahmen zum europäischen Grenzschutz im Mittelmeer einbezogen.

Vor diesem Hintergrund wurden uns folgende Fragen zur Begutachtung vorgelegt:

1. Gelten die völkerrechtlichen refolement-Verbote aus der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention und weiteren für das Flüchtlings- und Migrationsrecht einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen jenseits des zum Landgebiet zählenden Territoriums der Vertragsstaaten?
2. Gelten die grund- und flüchtlingsrechtlichen refolement-Verbote des europäischen Primär- und Sekundärrechts jenseits des zum Landgebiet zählenden Territoriums der Vertragsstaaten?
3. Welche see-, menschen- und flüchtlingsrechtlichen Handlungs- und Unterlassungspflichten folgen aus den zu Frage 2. und 3. gefundenen Ergebnissen beim Umgang mit Schutzsuchenden und Migranten auf dem Meer?

In methodischer Hinsicht ist für die Beantwortung dieser drei Fragen vorab zu konstatieren, dass die Auslegung der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge anhand der Auslegungsregeln, die in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) niedergelegt worden sind, erfolgt. Nach deren Art. 31 I ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes zu interpretieren. Der historischen Auslegung kommt gem. Art. 32 WVK allenfalls subsidiäre Bedeutung zu. Für die Anwendung dieser Grundsätze gelten hierbei zwei Besonderheiten. Erstens besteht zwischen Literatur, Staatenpraxis, UNHCR und EXCOM seit den 1990er Jahren Konsens, dass die GFK in Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsverträgen ausgelegt werden muss. Dieser Ansatz hat durch die Declaration of State Parties von 2001 Anerkennung gefunden, ist also gem. Art. 31 Abs. 3 a) WVK für die Vertragsstaaten der GFK bindend. Er stützt sich auf die Präambel, die betont, dass den Menschenrechten bei der Identifizierung und Behandlung von Flüchtlingen umfassend zu Geltung zu verhelfen ist. Zweitens ist die dynamische Auslegung zu beachten. Hiernach sind Begriffswandlungen, die sich im Laufe der Zeit ergeben, ebenso wie Änderungen der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Auslegung zu berücksichtigen.

Der EGMR und der IGH betonen die besondere Bedeutung dieses Grundsatzes für die Auslegung menschenrechtlicher Verträge. Von Staatenpraxis und Literatur wird dies auch auf die Auslegung der GFK übertragen. Im Vordergrund der folgenden Untersuchung steht demnach eine menschenrechtlich-dynamische Auslegung der einschlägigen Verträge.

## Zusammenfassung der Ergebnisse

Die internationalen Verpflichtungen, insbesondere aus der GFK, der EMRK, dem IPbpR, dem Antifolterabkommen der UN, und das europäische Primär- und Sekundärrecht verbieten das Refoulement von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten.

Die Zurückweisung, das Zurückeskortieren, die Verhinderung der Weiterfahrt, das Zurückschleppen bzw. die Verbringung in nicht zur EU gehörige Küstenländer ist europäischen Grenzschützerinnen und -schützern verboten, solange das Verfahren der administrativen und gerichtlichen Überprüfung des individuellen Schutzbegehrens der potentiell schutzbedürftigen Betroffenen auf europäischem Territorium nicht abgeschlossen ist.

Die europäischen Grenzschutzbehörden sind bei den extraterritorialen Grenzschutzmaßnahmen an diese Regelungen gebunden. Bei Maßnahmen auf See gilt dies sowohl innerhalb der eigenen Zwölf-Meilen-Zone als auch für Maßnahmen in der Anschlusszone, der Hohen See und den Küstengewässern von Drittstaaten.

Schutzbedürftige und Migranten, die bei der Überfahrt in Seenot geraten sind, müssen entsprechend den Vorschriften des humanitären Seerechts behandelt werden. Es ist verboten, die geretteten Personen in Drittländer zu verbringen, in denen ein hinreichender Schutz nicht gewährleistet ist. Die Schutzsuchenden haben einen Rechtsanspruch, in den nächsten sicheren Hafen auf europäischem Territorium verbracht zu werden. Das seerechtliche Kriterium der „Sicherheit“ ist hierbei im Licht flüchtlingsrechtlicher Bestimmungen auszulegen.

Aufgrund der völkerrechtlichen Zurechnungskriterien und des Umgehungsverbot es führt die kooperative Einschaltung von Behörden aus Drittstaaten nicht zu einer Entpflichtung der europäischen Grenzschutzorgane. Sofern drittstaatsangehörige Stellen in die Überwachungs- und Rettungsmaßnahmen europäischer Stellen einbezogen werden, besteht für die europäischen Grenzschutzorgane die Pflicht sicherzustellen, dass die Schutzsuchenden und Migranten im Einklang mit den menschen-, flüchtlings- und seerechtlichen Normen an einen sicheren Ort verbracht werden, an dem Gewähr dafür besteht, dass insbesondere das Refoulement-Verbot eingehalten wird. Dies ist in den afrikanischen Transitstaaten nicht gewährleistet, weshalb die Verbringung auf das Territorium von EU-Mitgliedstaaten geboten ist.

Dr. Andreas Fischer-Lescano, Tillmann Löhner, 7. 9. 2007

Das gesamte Gutachten ist u.a. hier zu finden: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Europa/Frontex/Gutachten\\_Geltung\\_MRe\\_auf\\_See\\_Sept.\\_2007.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Europa/Frontex/Gutachten_Geltung_MRe_auf_See_Sept._2007.pdf)



# Stichwort: Seerecht

von *Christoph Marischka*

**Die Grenze der nationalstaatlichen Souveränität lässt sich auf See kaum festlegen. Nicht nur, weil dort „alles fließt“, sondern auch, weil das „neue“ UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (SRÜ, in Kraft getreten: 1994) eine graduelle Abnahme der Souveränität des Küstenstaates mit zunehmender Entfernung von dessen Landfläche vorsieht.** Wasserflächen innerhalb von Buchten sowie zwischen Küste und nahe vorgelagerten Inseln gelten als Innere Gewässer, die nach außen von einer fiktiven Basislinie beschränkt werden. Hier hat der Küstenstaat uneingeschränkte Hoheitsgewalt. Von der Basislinie dürfen vom Land aus gesehen maximal 12 weitere Seemeilen als Küstenmeer definiert werden. In diesem besitzt der Küstenstaat Regelungs- und Durchführungskompetenzen, d.h. er darf hier auch gesetzgeberisch tätig werden, aber eine insofern eingeschränkte Souveränität, als er die „friedliche Durchfahrt“ anderer Schiffe gewähren und gewährleisten muss. Eine Durchfahrt gilt als friedlich, „solange sie nicht den Frieden oder die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigt“. Bis zu 24 Meilen von der Basislinie aus in die Tiefe des Meeres kann der Staat eine „Anschlusszone“ definieren, in welcher er Kontrolle ausüben darf, um Verstöße gegen seine Finanz- und Zoll-, Einreise- und Gesundheitsgesetze zu verhindern oder entsprechende Verstöße, die auf seinem Territorium bzw. dem Küstenmeer begangen wurden, repressiv ahnden kann. Er hat hier aber keine Gesetzgebungskompetenz, d.h. er kann keine Gesetze erlassen, die in dieser Zone Handlungen kriminalisieren oder vorschreiben. Bis zu 200 Seemeilen seeseits der Basislinie kann ein Staat eine „Ausschließliche Wirtschaftszone“ (AWZ) proklamieren, in welcher er alleinigen Anspruch auf die vorhandenen natürlichen lebenden und nicht-lebenden Ressourcen erheben kann. Hier hat der Küstenstaat begrenzte souveräne Rechte „zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind“. Er darf

zu diesem Zwecke auch künstliche Inseln, etwa Ölbohrinseln errichten. Die Hoheitsbefugnisse sind dabei von ihrer tatsächlichen Beanspruchung abhängig. Die letzte Zone, innerhalb der Staaten gewisse Hoheitsrechte haben, ist der so genannte Festlandsockel, der je nach geographischen Begebenheiten bis zu 350 Seemeilen von der Basislinie ins Meer reicht. Diese Hoheitsrechte betreffen jedoch nur den Meeresboden und den Meeresuntergrund, ansonsten gilt im Bereich des Festlandsockels ebenso wie in der AWZ und der Anschlusszone prinzipiell die Freiheit des Meeres. Dieses gehört prinzipiell allen und kein Staat hat hier das Recht, Herrschaftsgewalt auszuüben.

Doch die Grenzen der genannten Zonen sind verschwommen: Dies beginnt schon bei der Basislinie, die allen weiteren Berechnungen zu Grunde liegt und keinesfalls parallel zur Küste verläuft, da diese viel zu zerklüftet und obendrein noch keineswegs statisch ist. Buchten können wie vorgelagerte Inseln das Verfahren der geraden Basislinien und somit entscheidende Geländegewinne zulassen. Dabei dürfen diese Basislinien „nicht erheblich von der allgemeinen Richtung der Küste abweichen; die innerhalb dieser Linien gelegenen Meeresteile müssen mit dem Landgebiet genügend eng verbunden sein, um sie den Rechtsvorschriften über die inneren Gewässer unterwerfen zu können.“ Zwar wurden komplizierte Verfahren festgelegt zur Bestimmung, wann es sich um eine vorgelagerte Insel und insbesondere eine Bucht handelt, in der Praxis werden jedoch auch diese den komplexen Formen nicht gerecht und lassen somit Spielräume für Aneignung und Aushandlungsprozesse. Ohnehin werden die Basislinien und die anschließenden Zonen durch den jeweiligen Küstenstaat über eine Eintragung auf „Seekarten grossen Massstabes“ proklamiert. Ihre Anerkennung muss sich in der Praxis beweisen. Können zwei Küstenstaaten das Meer oder den Meeresgrund desselben Gebietes beanspruchen, so ergibt sich der tatsächliche Verlauf der Zonengrenzen aus bilateralen Verhandlungen - oder sie sind Anlass langanhaltender Streitigkeiten.

Auch was die tatsächlichen hoheitlichen Befugnisse auf See angeht kann das SRÜ die komplexen sich ergebenden Problemlagen keinesfalls eindeutig klären. Hier ergeben sich weite Spielräume für die Staaten, Befugnisse für sich in Anspruch zu nehmen. Inwieweit sie dabei Erfolg haben, hängt dann letztlich von der internationalen Kräftekonstellation ab.

Insgesamt hat das SRÜ von 1982 die Souveränität der Staaten massiv ausgedehnt, ohne dass deren Beschränkungen klar geregelt wären. Vom „freien Meer“, welches allen gehört und auf dem niemand herrscht, ist in vielen Regionen nichts übrig geblieben. In der Praxis fallen Macht und Recht auf dem Meer nahezu ineinander. Beispielhaft lässt sich das anhand der „Pazifischen Lösung“ beschreiben, die Australien im Umgang mit Boat People sucht: Am 26. August 2001 rettete das norwegische Containerschiff MV Tampa jenseits der australischen Küstengewässer 438 afghanische Flüchtlinge aus Seenot. Hierdurch hoffnungslos überfüllt und selbst im rechtlichen Sinne seeuntüchtig steuerte das Schiff den nächstgelegenen Hafen auf dem zu Australien gehörigen Christmas Island an. Vier Seemeilen vor der Insel und damit



klar im australischen Herrschaftsgebiet enterten Spezialkräfte des australischen Militärs die MV Tampa und übernahmen die Kontrolle über das Schiff. Ziel war es, zu verhindern, dass die Flüchtlinge australisches Land betreten. Erst dann fallen sie unter die Bedingungen des Migration Act von 1958, welcher die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention in australisches Recht umsetzt. Stattdessen wurden die Flüchtlinge von der Marine festgehalten und nach Neuseeland sowie in den winzigen Inselstaat Nauru verbracht. In der Folge wurde der Migration Act dahingehend geändert, dass Christmas Island und weitere Inseln innerhalb der australischen Zwölfmeilenzone nicht unter den Migration Act fallen und MigrantInnen, die dort landen, kein Recht auf Asyl hätten. Obwohl Australien also Herrschaft über diese Inseln beansprucht, ist der Staat nicht bereit, dort Menschen ihre Rechte zu gewähren.

In der Praxis der Frontex-Agentur scheinen die beschriebenen seerechtlichen Zonen keinerlei Rolle zu spielen, selbst in den Küstengewässern Senegals werden Schiffe abgedrängt und zur Umkehr „bewogen“. Das Mittelmeer hingegen ist in Search and Rescue Zonen aufgeteilt, die mit den rechtlich festgelegten Zonen wenig gemein haben, aber darüber entscheiden, welcher Staat für die Aufnahme oder Abweisung der dort angetroffenen MigrantInnen ist. Von Frontex wird das Eindringen in diese Zonen als illegaler Akt aufgefasst.

Zumindest das deutsche Innenministerium geht davon aus, dass das internationale Flüchtlingsrecht auf Hoher See keine Anwendung findet. Ein kürzlich veröffentlichtes Gutachten von Andreas Fischer-Lescano und Tillmann Löhr vom European Center for Constitutional and Human Rights (ECHR) kommt jedoch zu dem gegenteiligen Ergebnis: „Flüchtlingsrechte gelten auch auf hoher See!“ (Siehe Zusammenfassung in dieser Broschüre)

# Stichwort: Vernetzte Sicherheit

von *Christoph Marischka*

**Mit dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ geht ein „Paradigmenwechsel von der Verteidigung zum Schutz“ für die Streitkräfte einher. Dieser beinhaltet die dreifache Entgrenzung ihres Aufgabenbereichs: Die Bundeswehr soll zukünftig im In- wie im Ausland beispielsweise kritische Infrastruktur schützen (räumliche Entgrenzung), sie wird nicht erst nach einem Angriff aktiviert, sondern bereits präventiv (zeitliche Entgrenzung) und nicht nur gegen andere Soldaten, sondern auch gegen Terroristen, Kriminelle, Flüchtlinge und andere Zivilisten eingesetzt (funktionale Entgrenzung).**

„Vor etwa fünf Jahren trat ein neuer Begriff auf die sicherheitspolitische Agenda, der Begriff der Vernetzten Sicherheit. Zunächst auf relativ kleine Diskussionskreise beschränkt, erlebte er eine rasche Verbreitung, bis er mit dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands von 2006 als stehender Terminus etabliert wurde“, so schreibt Dr. Fouzieh Melanie Alamir vom Unternehmen Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (IABG). Tatsächlich ist die Karriere des Begriffes beeindruckend und findet ihren Ursprung vermutlich in den Kreisen der CDU sowie der Rüstungswirtschaft. Im Thesenpapier der CDU/CSU Bundestagsfraktion zur äußeren und Inneren Sicherheit für die Klausurtagung des Fraktionsvorstandes am 9./10.2.2003 hieß es anlässlich der deutlichen Ablehnung einer deutschen Beteiligung am US-geführten Krieg gegen den Irak: „Ziel muss ein angemessener deutscher und europäischer Beitrag zur gemeinsamen atlantischen Sicherheit und zur Wahrnehmung globaler Verantwortung sein.“ Eine notwendige Bedingung hierfür sei jedoch folgende: „Für Heimatverteidigung und Territorialschutz wird ein integriertes Gesamtkonzept benötigt, bei dem die Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit enger als bisher miteinander verzahnt werden und Bundeswehr, Polizeien von Bund und Ländern und die Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes einbezogen werden. Die Bundeswehr muss bei besonderen Gefährdungslagen im Inneren im Rahmen ihrer spezifischen Fähigkeiten im Bereich Airpolicing, Objektschutz oder bei der Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Gefahren eingesetzt werden können. Genauso wie zwischen innerer und äußerer Sicherheit muss auch die Abgrenzung zwischen Zivil [dieser gilt im Verteidigungsfall]- und Katastrophenschutz überprüft werden.“ Ein „Zukunftskonzept Heimatverteidigung/ Bevölkerungsschutz“ sollte entsprechend „in Expertengesprächen mit den Innenministern der unionsgeführten Bundesländer und Vertretern von



Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Polizei, Feuerwehr, THW und Hilfsorganisationen erarbeitet“ werden.

In der Folge gab es zwei Entwicklungen, welche die praktische Umsetzung des Konzeptes der „Vernetzten Sicherheit“ voranbrachten. Erstens: die zunehmenden Peacekeeping-Einsätze der Bundeswehr, bei denen die Soldaten eher mit Zivilisten denn mit Soldaten konfrontiert waren sowie die begrenzten Erfolge der Besatzungsregime in Irak und Afghanistan, auf die mit einer engeren Verzahnung des Militärs mit entwicklungspolitischen und humanitären Organisationen und einer zunehmenden Zahl von Polizei-Auslandsmissionen reagiert wurde. Diese Verzahnung wird mit dem Begriff des „Comprehensive Approach“ in der angelsächsischen Strategiedebatte beschrieben. Er wird von der Bundesregierung mit dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ gleichgesetzt, in den USA und Großbritannien allerdings erst allmählich auch als Ansatz für die Innere Sicherheit übernommen.

Zweitens wurde unter dem Eindruck vermeintlich bevorstehender Terroranschläge, anlässlich von Großereignissen wie der Fußball-WM 2006 und dem Weltwirtschaftsgipfel in Heiligendamm 2007 die Vernetzung von Militär, Geheimdiensten, Polizei und Katastrophenschutzbehörden vorangetrieben. Mittlerweile wurden u.a. das gemeinsame Terrorabwehrzentrum, das „Gemeinsame Internetzentrum“ (GIZ) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) mit der angegliederten Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) gegründet sowie ein flächendeckendes Netzwerk der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit aufgebaut, um diese Vernetzung in Deutschland zu institutionalisieren. Private Akteure - wenn auch häufig im Auftrag der Bundesregierung - wie die IABG, einige Fraunhofer-Institute oder die Verlagsgruppe „Behördenspiegel“ forcieren diese Entwicklung weiter. So bringt beispielsweise die IABG in Zusammenarbeit mit den Rüstungsunternehmen Thales, Rheinmetall Detec und EADS Space bei der Verlagsgruppe Koehler und Mittler eine „Schriftenreihe Vernetzte Sicherheit“ heraus. Die Verlagsgruppe „Behördenspiegel“ veranstaltete in den vergangenen Jahren zahlreiche Konferenzen, die der Vernetzung von Sicherheitsbehörden, Rüstungsindustrie und Sicherheitsforschung dienen sollten, darunter den Europäischen Polizeikongress, die Dresdner Sicherheitskonferenz, die Berliner Sicherheitskonferenz, den Europäischen Katastrophenschutzkongress sowie den 11. deutschen Verwaltungskongress unter dem Titel „effizienterStaat.de“.

# Stichwort: Deutsche Rolle

*von Christoph Marischka*

**Deutschland war von Beginn an eine treibende Kraft bei der Ausgestaltung der Europäischen Innenpolitik. Das deutsche Innenministerium war seit der Gründung der TREVI-Gruppe an dieser beteiligt und unterstützte deren thematische Ausdehnung auf weitere Felder wie Rauschgiftkriminalität und Migration. 1988 wurde von TREVI unter deutschem Vorsitz eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe Einwanderung ins Leben gerufen. Auch das Prinzip der Verbindungsbeamten, die zur Beobachtung und Unterstützung ins Ausland entsandt werden (beispielsweise um an Flughäfen Papiere auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen) wurde zunächst v.a. von Deutschland angewandt und entwickelt. Das Schengen-Abkommen von 1985 war ursprünglich ein deutsch-französisches Projekt unter Beteiligung der Benelux-Staaten.** Somit war Deutschland auch stets am Aufbau der gewaltigen Datenbank des Schengen Informationssystems (SIS) beteiligt. Nach Italien hat Deutschland dort auch die meisten Personen (171.590) zur Fahndung ausgeschrieben. Die Bundesregierung hat darüber hinaus den Ausbau weiterer Datenbanken wie SIS II, VIS und EURODAC sowie den Prümer Vertrag (s.u.) von Beginn an unterstützt. Datenschutzrechtliche Bedenken der deutschen und europäischen Datenschutzbeauftragten sowie des Europäischen Parlaments diesbezüglich teilt die Bundesregierung nicht. Ihr sind auch keine Defizite bei der Durchsetzung des Flüchtlingsrechts bei Einsätzen unter Ägide von Frontex bekannt. Nach Auffassung der Regierung gelten Flüchtlingsrechte auf Hoher See nicht.

Die ersten Vorschläge einer EU-Grenzschutzpolizei gehen auf eine deutsch-italienische Initiative aus dem Jahr 2000 zurück und wurden auf dem EU-Gipfel in Sevilla in einen „Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU“ ausformuliert, der seit ihrem Amtsantritt besonders auch durch Angela Merkel forciert wird. 2004 propagierten die Innenminister der beiden Länder den Vorschlag „Auffanglager“ in Nordafrika zu errichten. Beide waren seit dem Vorjahr in der Gruppe G5 vertreten, in der sich die Innenminister der fünf großen westeuropäischen EU-Staaten (Spanien, Deutschland, Frankreich, Italien und UK, mittlerweile um Polen zur G6 erweitert) treffen, um „informelle und pragmatische Lösung für die Untätigkeit Europas“ im Bereich der Inneren Sicherheit zu erarbeiten. 2005 wurden hier Pläne konkretisiert, zukünftig gemeinsame Abschiebeflüge zu organisieren. Der deutsche Innenminister, neben Frankreich führend in der G5, stellte beim Innenministertreffen in Stratford 2006



gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen Nicolas Sarkozy erneut Vorschläge vor, welche die "Einwanderungspolitik" der Mitgliedsstaaten stärker vereinheitlichen sollten: Neben festgelegten Quoten für zirkuläre Arbeitsmigration sah es vor allem eine bessere Abschottung gegenüber Flüchtlingen und sonstigen MigrantInnen vor.

Die seit je her bedeutende Rolle Deutschlands bei der Ausbildung ausländischer Polizisten wurde insbesondere seit 2003 intensiviert: Seit Sommer 2003 nehmen Grenzpolizisten aus Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Polen, Bosnien-Herzegowina, Rumänien, Lettland, Estland, Litauen, Ungarn, Ukraine und Georgien regelmäßig an den Laufbahnausbildungen für den gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei teil, seit 2005 auch Angehörige des staatlichen Grenzdienstes der russischen Föderation. 2007 wurde die Bundespolizeiakademie Lübeck, an der zuvor schon Grenzpolizisten bspw. aus der Mongolei und Bundespolizisten für die Auslandsverwendung trainiert wurden, neben drei weiteren Polizeischulen in Litauen, Ungarn und Slowenien für die von Frontex erarbeiteten gemeinsamen "Mid-Level-Courses" zertifiziert. Es handelt sich dabei um vierwöchige Kurse mit etwa 15 Teilnehmern aus allen Mitgliedsstaaten, bei denen "weitergehende Kenntnisse über Führungs- und Einsatzstrukturen anderer Grenzpolizeien" vermittelt, Wissen über polizeiliche Zusammenarbeit optimiert und die "grenzpolizeiliche Aufgabe als europäische Gemeinschaftsaufgabe erlebt" werden soll.

Auch die Ursprünge der europäischen Grenzschutzagentur Frontex können in Deutschland gefunden werden, zumindest wenn man dem "Erfahrungsbericht Schengen" des BMI aus dem Jahre 2003 Glauben schenken will. Dort bereits heißt es unter der Überschrift "Projekt Europäische Grenzschutzagentur": *„So gründete Deutschland bereits im Oktober 2002 das 'Zentrum Landgrenzen'. Seine Aufgabe ist die Organisation, Begleitung und Bewertung gemeinsamer Einsätze. Unter Leitung des Zentrums fanden bis Ende 2003 neun gemeinsame Operationen in Deutschland, Griechenland, Italien und Österreich statt. Das 'Zentrum Landgrenzen' richtete 2003 sieben sog. Focal Point Offices entlang der Schengen-Landaußengrenzen ein (Deutschland, Österreich und Italien). In diesen Dienststellen arbeiteten Grenzschutzbeamte aller Mitgliedsstaaten im täglichen Dienst zusammen. Ab 2004 soll die Zahl der Focal Point Offices - dann insbesondere an der neuen EU-Landaußengrenze - auf insgesamt 18 anwachsen... Das 'Zentrum Landgrenzen' ist in Berlin im Bundesministerium des Inneren, Abteilung BGS [heute: Bundespolizei], angesiedelt. Es hat Vorbildcharakter für die weiteren Zentren. Diese wurden sukzessive eingerichtet. So übernahm Italien 2003 die Organisation der Zusammenarbeit an Flughäfen. Finnland hat die Federführung bei der Erstellung gemeinsamer Analysen und Auswertungen zur illegalen Migration, Österreich bei der Harmonisierung der grenzpolizeilichen Aus- und Fortbildung. Griechenland und Spanien werden sich ab 2004 in den sog. Seezentren auf die Bekämpfung der illegalen Migration – insbesondere über das Mittelmeer – konzentrieren. Um die einzelnen Zentren auf europäischer Ebene zu koordinieren und zu leiten wurde 2003 innerhalb der Ratsarbeitsstrukturen auf hoher Ebene das 'Gremium der Leiter der nationalen Grenzpolizeien'*

*(Common Unit) geschaffen. Ab 01.01.2005 soll diese dezentrale Zusammenarbeitsstruktur unter dem Dach der Europäischen Grenzschutzagentur zusammengeführt und weiter institutionalisiert werden.“*

2003 waren „Experten“ des Bundesgrenzschutzes an der Erarbeitung des gemeinsamen Risikoanalysemodells (CIRAM) beteiligt, das bis heute als „Herz“ der Grenzschutzagentur gilt.

Die EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands im ersten Halbjahr 2007 wurde von Innenminister Schäuble dazu genutzt, „zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union“ im Rahmen der neu erfundenen Trio-Ratspräsidentschaft gleich einen Aktionsplan für 18 Monate zu formulieren. Als wesentliche Ziele benannte das BMI die Stärkung von Europol sowie Frontex und den Anschluss der neuen EU-Mitglieder an das SIS. Zudem sollte, basierend auf den Erfahrungen eines Modellprojekts, das von Deutschland, Frankreich, Belgien und Spanien durchgeführt wurde, eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, um Strafregisterauszüge auch als elektronische Datensätze zwischen den Mitgliedstaaten auszutauschen. Die Stärkung von Frontex wurde insbesondere mit der Durchsetzung der RABIT-VO für schnelle gemeinsame Grenzsicherungseinsätze und mit der Einrichtung der „Toolbox“ (CRATE), in welcher das von den Mitgliedstaaten für Frontex zur Verfügung gestellte Material registriert ist, erreicht. Zudem haben im Jahr 2007 erstmals gemeinsame Einsätze stattgefunden, bei denen ausländischen Grenzschildern exekutive Befugnisse übertragen wurden. Dies ist bislang ausschließlich in Deutschland auf der Grundlage des Bundespolizeigesetzes rechtlich möglich, das BMI drängt jedoch darauf, eine generelle Rechtsgrundlage in allen Mitgliedsstaaten hierfür zu schaffen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft wurde ferner der Vertrag von Prüm, der einen direkten Zugriff auf die DNA- und Fingerabdruckdateien der anderen Staaten zulässt, in EU-Recht überführt und eine „hochrangige beratende Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik“ („Zukunftsgruppe“) eingesetzt.

2007 hatte Deutschland zwischen fünf und sieben Beamte der Bundespolizei - überwiegend im Rang der Polizeihauptkommissare - Frontex zugewiesen und vier Hubschrauber, ein Boot für den Bereich der Nord- oder Ostsee sowie bis zu zehn tragbare Wärmebildgeräte einschließlich Bedienungspersonal für die „Toolbox“ (CRATE) der Agentur registrieren lassen. Zwei seeflugtaugliche Hubschrauber der Bundespolizei inklusive Personal beteiligten sich an der Operation Nautilus 2007. Darüber hinaus hat Deutschland bis zu 50 Experten der Bundespolizei für den Einsatz in den „Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke“ („RABITS“) zugesagt.



# WAS IST FRONTEX?

# Glossar

*zusammengestellt von Bernd Kasperek und Christoph Marischka.  
To be continued ... auf [www.frontex.antira.info](http://www.frontex.antira.info)*

## **ACT - Ad-hoc-Centre for Border Guard Training**

Im Juli 2002 legten die österreichischen und schwedischen Vertreter bei SCIFA den Vorschlag vor, gemeinsame Lehrpläne für Grenzbeamte zu erarbeiten, denen das Gremium zustimmte. Daraufhin wurde im österreichischen Traiskirchen das ACT eingerichtet. Es veranstaltete Seminare und Konferenzen insbesondere zu den Themen „Dokumentensicherheit“, multinationale Einsätze an neuralgischen Grenzübergängen und zur besseren Zusammenarbeit mit den nationalen Ausbildungszentren. Hierfür wurden auch eine Hotline und ein internetbasierter Katalog an Fortbildungsmaßnahmen eingerichtet. Der Leiter des ACT, Oberst Reinhard Lintner, war zuvor Kommandant der Gendarmeschool Eisenstadt und wechselte mit dem Aufbau von

Frontex zu dieser Agentur, wo er nun Leiter der Trainingsabteilung ist. Das ACT stellte daraufhin seine Tätigkeit ein bzw. übergab sie an Frontex.

## **Ad-hoc Zentren für Land-, Luft- und Seegrenzen**

Am 22.6.2002 schlug die deutsche Delegation beim SCIFA vor, ein „Zentrum Landesgrenzen“ einzurichten, um gemeinsame Einsätze an diesen zu koordinieren und den Austausch von Beamten zu organisieren. Dieses wurde in Berlin angesiedelt. Am 29.10.2003 brachten die Vertreter der spanischen und griechischen Regierung Vorschläge über entsprechende Zentren für die westlichen und östlichen Seegrenzen ein, die in der Folge in Madrid und Piräus eingerichtet wurden. Ein Zentrum Luftgrenzen nahm in Rom seine Arbeit auf. Nach Angaben der Bundesregierung hat das

Zentrum Landgrenzen in Berlin mit der Arbeitsaufnahme der Frontex-Agentur seine Tätigkeiten eingestellt. Die Zentren für die Zusammenarbeit an den Flughäfen (Air Border Centre, Italien) sowie den Seegrenzen (Western Sea Border Centre, Spanien; Eastern Sea Border Centre, Griechenland) würden hingegen als rein nationale Projekte weitergeführt. Die Ad-hoc Zentren dienen im Nachhinein betrachtet der Ausbildung des Personals und der Vorbereitung der Arbeit der Agentur.

### **Agelaus 2007**

Operativer Einsatz in Kooperation mit EUROPOL, der auf Minderjährige Fluggäste abzielte. Frontex koordinierte im Februar 2007 Experten aus 18 EU-Staaten, die einen Einsatzplan erarbeiteten nach dem die lokalen Behörden über vier Wochen an 27 Flughäfen Minderjährige kontrollierten. Im Zuge dessen wurden zehn Erwachsene wegen Begünstigung illegaler Einreise und ähnlichen Delikten festgenommen und 43 Identitätsdokumente für gefälscht erklärt. Beteiligt waren: Tschechien, Deutschland, Frankreich, Ungarn, Italien, Lettland, Niederlande, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Slowakei, Großbritannien.

### **Agios 2006**

Operation, bei der intensiviert Passkontrollen in spanischen Mittelmeerhäfen durchgeführt wurden, Hauptaugenmerk lag auf gefälschten Dokumenten.

### **Amazon I 2006**

Gemeinsame Operation an Flughäfen. Auf eine Risikoanalyse gestützt, fand diese Operation vom 1. bis zum 22.11.2007 an den großen internationalen Flughäfen der EU statt (Rhein-Main-Flughafen, Madrid, Barcelona, Lissabon, Paris, Amsterdam, Mailand und Rom). Ziel war die Identifizierung von MigrantInnen aus Südamerika, zu diesem Zweck wurden 29 Experten für gefälschte Dokumente eingesetzt. In Warschau wurde zur Unterstützung ein Koordinierungszentrum eingerichtet. 3.166 Drittstaatenangehörigen wurde die Einreise verweigert, 199 gefälschte Dokumente wurden entdeckt.

### **Amazon II 2007**

Wiederholung von Amazon I vom 19.2.2007 bis zum 9.3.2007

## **BorSec**

BorSec ist ein Programm des Joint Research Center (JRC) der EU und wird durch das Forschungsrahmenprogramm 7 (FRP7) finanziert. BorSec will durch technischen Rat und Unterstützung sowie konzeptionelle Studien Frontex beim Aufbau des Integrierten Grenzmanagements unterstützen. Schwerpunkte sind dabei vor allem Studien und Tests zur biometrischen Erfassung und maschinenlesbaren Dokumenten. Weitere Programme des JRC zur Grenzsicherung sehen unter anderem eine Erfassung der relevanten

Rüstungsfirmen in der EU vor (MEDI - Mapping of the European Defence Industry).

## **BORTEC**

Wie auch die MEDSEA-Machbarkeitsstudie wurde BORTEC-Studie vom Europäischen Rat im Dezember 2005 in Auftrag gegeben. BORTEC zielte auf die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) ab. Die Erwartungen an Frontex in dieser Sache formulierte die Kommission der EU in ihrer Mitteilung an den Rat vom 30.11.2006: In einer ersten Stufe könnte im Rahmen von EUROSUR darauf hingearbeitet werden, durch Verknüpfung der zurzeit an den südlichen Seeaußengrenzen genutzten nationalen Systeme Synergien zu schaffen. In einer zweiten Stufe sollte das System dann allerdings aus Kostengründen die nationalen Überwachungssysteme an den Land- und Seegrenzen schrittweise ersetzen und u. a. eine Kombination aus europaweiter Radar- und Satellitenüberwachung, die den derzeitigen Entwicklungen im Rahmen von GMES Rechnung trägt, umfassen. Dabei werden EUROSUR die auf nationaler und europäischer Ebene mit ähnlichen Überwachungssystemen gesammelten Erfahrungen zugute kommen. Untersucht werden sollte auch, ob aus europäischen Überwachungssystemen in anderen Bereichen Synergien gezogen werden können.

Die BORTEC-Studie ist unveröffentlicht, liegt aber offensichtlich dem Rüstungsunternehmen Thales vor, das sich mit einem Projekt SEASAME beim EU-Forschungsrahmenprogramm 7 (FRP7) beworben hat. 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. Hierzu hat Thales ein „Green Paper Thales's Contribution to the Consultation Process on Maritime Safety and Security (MSS)“ verfasst. Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2007 ist unter „Migration Package“ eine Mitteilung vorgesehen, mit der die Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems in drei Phasen vorgeschlagen wird. Die genannten Phasen entsprechen denen des SEASAME-Programms.

## **BSRBCC - Baltic Sea Region Border Control Cooperation**

Die BSRBCC wurde 1996 von den für Grenzfragen zuständigen Ministern der Anrainerstaaten des Baltikums gegründet. In Zusammenarbeit mit Interpol und später Europol sollte es die Kooperation zwischen und innerhalb den zehn beteiligten Staaten in Fragen der Grenzsicherung und der Küstenwache verbessern. Im Wesentlichen zielt sie auf die Bekämpfung der illegalen Einreise und Schleusungskriminalität ab. Mittlerweile wurden nationale Koordinierungszentren aufgebaut, die rund um die Uhr miteinander verbunden sind. Die BSRBCC ist zudem der Rahmen in

dem regelmäßig gemeinsame Übungen, Konferenzen und Lehrgänge, auch unter Beobachtung und Beteiligung von Frontex stattfinden und weitergehende Kooperationsabkommen geschlossen werden. Die BSRBCC gilt als Vorbild der MEDSEA-Studie.

## **BSUAV/SOBCAH**

Zur Außengrenzkontrolle werden über das EU-Forschungsrahmenprogramm (FRP7) zur Terrorismusbekämpfung zwei Projekte im Umfang von ca. 5 Mio. Euro finanziert. Im Projekt SOBCAH (Surveillance of Border Coastlines and Harbours) werden Verbesserungsmöglichkeiten der Sensor- und Netzwerktechnologie zur Aufspürung illegaler Migranten eruiert. Im Projekt BSUAV (Border Security Unmanned Aerial Vehicles) werden Drohnen für den Einsatz bei der Grenzkontrolle entwickelt.

## **CCC - Common Core Curriculum**

Ein von der „Common Unit“ ausgearbeiteter gemeinsamer Kernlehrplan für Grenzschutzbeamte. Dieser wird seit 2005 von Frontex weiterentwickelt. Er ist mittlerweile modular aufgebaut, neben einem „Basismodul“ gibt es noch Module für die Land-, Luft und die Seegrenzen, auch gemeinsame Standards bei der Ausbildung von Grenzbeamten für Abschiebungen wurden erarbeitet. Aus dem CCC gingen die European Mid-Level Courses hervor. Frontex bemüht sich um die Einführung des CCC an den Polizeischulen der Mitgliedsstaaten, die Einbindung von Universitäten in die Weiterentwicklung des Lehrplans sowie um die Ausbildung von Grenzbeamten in Drittstaaten entsprechend den gemeinsamen europäischen Standards. 2007 lagen dabei die Schwerpunkte auf „Dokumentensicherheit“, gemeinsame Abschiebungsflüge, dem Erkennen gestohlener Fahrzeuge sowie der Ausbildung von Hubschrauberpiloten.

## **CEPOL - Europäische Polizeiakademie**

CEPOL wurde durch Beschluss der Ministerrats am 22. Dezember 2000 geschaffen, erhielt aber erst 2004 Rechtspersönlichkeit und ein Sekretariat in Bramshill (UK), seit 2006 hat sie den Status einer EU-Agentur. Sie soll „durch Optimierung und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den ihr angehörenden nationalen Ausbildungseinrichtungen an der grenzüberschreitenden Schulung von hochrangigen Führungskräften der Polizeidienste mitzuwirken.“ Hierfür entwickelt sie gemeinsame Lehrpläne und koordiniert jährlich 50 bis 60 Seminare mit unterschiedlichen Themen in den verschiedenen Polizeiakademien in Europa. An den Sitzungen des CEPOL-Verwaltungsrats, der aus den Leitern der Bildungseinrichtungen für hochrangige Polizeibedienstete in den Mitgliedsstaaten gebildet wird, nehmen als ständige Beobachter Vertreter der EU-Kommission, des Generalsekretariats des Rats und Europol teil. Nach eigenen Angaben sieht es Frontex als seine Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedsstaaten voranzutreiben und kooperiert deshalb eng mit CEPOL. Zu dieser

wurden die Agenturen vom Rat und dem Europäischen Parlament auch explizit aufgerufen. Über die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit erhielt das Parlament jedoch selbst auf schriftliche Anfrage einer Abgeordneten keine Auskünfte.

## **CIRAM - Common Integrated Risk Analysis Model**

Das CIRAM ist als eine Methode zu verstehen, die gesammelten Daten über Migration nach Europa zu verarbeiten. Mit Hilfe des CIRAM erstellt Frontex Prognosen und Vorhersagen. Aufgrund dieser Prognosen plant Frontex Operationen und Einsätze, laut Frontex ist das CIRAM Hauptgrundlage der Arbeit von Frontex. Es beinhaltet sog. „Risk Analysis Formulas“ welche an die Mitgliedsstaaten verschickt werden und von ihnen beantwortet werden sollen. Hierfür müssen die Mitgliedsstaaten eine nationale Risikoanalyse durchführen und z.B. die Situation an ihren Luft- und Seehäfen beschreiben.

CIRAM wird von der Risk Analysis Unit (RAU) angewandt und beständig weiterentwickelt, um allgemeine wie auch „maßgeschneiderte“ Risikoanalysen für die Agentur selbst, die Grenzbehörden der Mitgliedsstaaten, den Rat und die Kommission anzufertigen. Diese Risikoanalysen gehen auch in den Gemeinsamen Lehrplan für Grenzpersonal (CCC) ein, den Frontex erarbeitet.

CIRAM wurde 2002 im Auftrag des Europäischen Rates in Sevilla von einer Expertengruppe des Rates der EU Innen- und Justizminister entwickelt. Die Common Unit war verantwortlich für die Implementierung des CIRAM in den Mitgliedsstaaten, für die europäische Ebene wurde das Risk Analysis Centre (RAC) in Helsinki gegründet, welches in Frontex aufging, Direktor des RAC war Ilkka Laitinen, heute Exekutivdirektor von Frontex.

2006 wurde im Rahmen des CIRAM u.a. eine sog. Risikoanalyse für undokumentierte Migration aus Mauretanien, eine weitere mit Fokus Marokko und Libyen erstellt.

## **CIREA – Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum**

Cirea ist ein weiteres informelles Gremium, das 1991 eingerichtet wurde. In ihre kommen Experten aus den Mitgliedsstaaten zusammen, die für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständig sind. Cirea arbeitet mit Beitrittskandidaten zusammen, um ihr Asylsystem mit der EU zu harmonisieren. Des Weiteren erstellt Cirea Berichte über die Situation in den Herkunftsländern von AsylbewerberInnen.

## **CIREFI - Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration**

Cirefi ist ein weiteres informelles Gremium, eine Art ständige Konferenz aus Experten der EU-Mitgliedsstaaten. Es wurde 1992 von den damals zwölf zuständigen Ministern in London ins Leben gerufen, tritt monatlich zusammen, wird



vom Generalsekretariat des Rates logistisch unterstützt und erstattet dem Rat jährlich sowie auf Anfrage Bericht. Aufgaben sind u.a. das Sammeln und der Austausch von Informationen und statistischen Daten über die Migration in die EU, insbesondere über die wichtigsten Ausgangsorte illegaler Migration und die dabei verwendeten Dokumente. Hierzu koordiniert CIREFI insbesondere die nationalstaatlichen Verbindungsbeamten, die in Herkunfts- und Transitländer entsandt wurden. 1999 wurde im Rahmen des CIREFI ein Frühwarnsystem zur Übermittlung von Informationen über die illegale Zuwanderung und die Schleuserkriminalität geschaffen. Im Falle des CIREFI gab es Protest von Seiten des Europäischen Parlaments, das vor der Gründung des Gremiums nicht angehört, sondern lediglich im Nachhinein unterrichtet wurde. Dies wurde kritisiert, da CIREFI als „grundlegendes Instrument zur Kontrolle illegaler Migration“ gestaltet sei und deshalb legislative Wirkung entfalte, auf welche das EP keinen Einfluss hätte.

### **CRATE - Centralised Records of Available Technical Equipment for control and surveillance of external borders**

CRATE ist eine Datenbank, in der das von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellte Material zur Grenzsicherung erfasst und verwaltet wird. Sie umfasste bis September 2007 115 Schiffe, 27 Hubschrauber, 21 Flugzeuge, drei mobile Radareinheiten, 23 Fahrzeuge, 71 Thermal- und Infrarotkameras, 33 mobile CO<sub>2</sub>-Detektoren, acht Herzschlag-Detektoren und einen passiven Bildgeber für Millimeterwellen.

Es ist fraglich, ob all diese Gerätschaften tatsächlich abrufbar sind. Im Juli 2007 klagte Frontex, dass ihnen das meiste Material nur nominell zu Verfügung steht. Desweiteren bestanden Mitgliedsstaaten darauf, die Schiffe und Flugzeuge nur für Rettungsaktionen zu benutzen, was jedoch nicht dem Auftrag Frontex' entspricht. Für den Einsatz muss im Normalfall auch nationales Personal zur Verfügung stehen, welches die Geräte wartet und bedient.

### **EDA - European Defence Agency**

Die Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur war ursprünglich im EU-Verfassungsentwurf vorgesehen. Noch bevor dieser jedoch von den Mitgliedsstaaten unterzeichnet und später in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt wurde, wurde die EDA durch einen Beschluss des Rates am 12.6.2004 eingerichtet. Sie soll „Fähigkeitslücken“ identifizieren, Rüstungsvorhaben der einzelnen Staaten koordinieren, die Rüstungsindustrie in Europa gegenüber Konkurrenz stärken und Rüstungsforschung koordinieren und fördern. Frontex wurde von der Kommission angehalten, mit der EDA zu kooperieren.

### **EPN - European Patrols Network**

Aufgrund der Machbarkeitsstudie MEDSEA nahm das EPN am 24.5.2007 seine Arbeit unter der Ägide von Frontex auf, indem die nationalen Behörden einzelne Kü-

sten- und Meeresbereich zugewiesen bekamen, die sie aufeinander abgestimmt patrouillieren. In einer zweiten Phase sollen die NCCs ausgebaut und verbessert werden. Im Falle eines operativen Einsatzes von Frontex sollen diese auch als „Hauptquartier“ dienen. Es ist explizit vorgesehen, dass in den NCCs zivile und militärische Behörden vertreten sind. Als Vorbild für das EPN gilt die Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC), an der zehn Anrainerstaaten der Ostsee beteiligt sind.

### **European Mid-Level Course**

Ausbildungskurse für Grenzpolizisten der EU-Mitgliedsländer. Die Kurse dauern je vier Wochen und finden in vier Ländern statt (Deutschland, Litauen, Ungarn und Slowenien). Ein Kurs umfasst 15 Teilnehmer aus 15 Staaten. Der erste Kurs begann am 5. März 2007 in Lübeck und endete am 30. März 2007 in Laibach. Ziel der Kurse ist es, Kenntnisse über Führungs- und Einsatzstrukturen anderer Grenzpolizeien zu vermitteln, das Wissen über polizeiliche Zusammenarbeit zu optimieren und die grenzpolizeiliche Aufgabe als europäische Gemeinschaftsaufgabe zu betrachten. Inhaltlich liegen die Kursschwerpunkte auf der Vermittlung polizeilichtaktischer Grundlagen, Abläufe, Verfahren und Einsatzstrukturen in den jeweiligen Staaten, die durch Praxisanteile an den Außengrenzen abgerundet werden. Seminarsprache ist Englisch. Die Gesamtkosten werden von Frontex getragen

### **EUROPOL**

Aufgabe des „Europäischen Polizeiamtes“ (EUROPOL) ist es, durch die Koordination der nationalen Sicherheitsbehörden „die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit zu verbessern im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität“ (Artikel 2 Absatz 1 des Europol-Übereinkommen). Zwar trat das entsprechende Abkommen nach einem langwierigen Ratifizierungsprozess in den Mitgliedsstaaten erst 1999 in Kraft, bereits 1995 wurde jedoch mit der so genannten „Europol-Drogenstelle“ eine institutionelle Grundlage geschaffen, die dann 1999 in EUROPOL aufging. Bereits zuvor hat sich „[i]m Laufe der Zeit [...] die Zuständigkeit der Europol-Drogenstelle auf immer mehr kriminelle Handlungen ausgedehnt. Sie war zuständig für den illegalen Drogenhandel; den illegalen Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien; die Schleuserkriminalität; den Menschenhandel; die Verschiebung von Kraftfahrzeugen; sowie für daran beteiligte kriminelle Vereinigungen und die damit verbundene Geldwäsche.“ Mittlerweile umfasst die Zuständigkeit von EUROPOL 27 Delikte und Deliktbereiche.

Erster Direktor der Behörde war der deutsche Jürgen Storbeck, der zuvor bereits für Interpol arbeitete. 2004 wurde er vom ehemaligen BKA-Abteilungspräsidenten Max-Peter Ratzel abgelöst. Die Behörde verfügt über knapp 600 Mitarbeiter und ein Budget von etwa 65 Mio. Euro.

Artikel 13 der Verordnung des Rates 2007/2004, mit der Frontex geschaffen wurde, lautet:

„Die Agentur kann mit Europol und den internationalen Organisationen, die für die von dieser Verordnung erfassten Bereiche zuständig sind, im Rahmen von mit diesen Stellen geschlossenen Arbeitsvereinbarungen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags und den Bestimmungen über die Zuständigkeit dieser Stellen zusammenarbeiten.“ Eine erste Frontex-Delegation besuchte Europol bereits im November 2005. Die Agentur hat sich seit 2005 an der „Bedrohungsanalyse Organisiertes Verbrechen“ von Europol beteiligt und ein Kooperationsabkommen abgeschlossen, dessen Inhalt nicht öffentlich wurde. Beide Institutionen sind an den Programmen MTM und EMED beteiligt und Europol hat Frontex-Mitarbeiter in der „strategischen Informationsbeschaffung“ ausgebildet. 2006 entwickelte Europol ein „Analysis Work File“ (AWF) zum Thema Menschenhandel, in das Frontex seine gewonnenen Informationen einspeisen kann. Im Gegenzug soll Europol die RAU der Agentur mit strategischen Informationen versorgen. Beim jährlichen „strategischen Treffen“ soll Europol Frontex über seine (geplanten) Aktivitäten im Bereich illegaler Migration unterrichten. Auch an IConet ist Europol beteiligt. Die Informationen von Europol über minderjährige Fluggäste gingen in die Operation AGELAU ein.

## **EUSC - Satellitenzentrum der Europäischen Union**

Das EUSC wurde 2002 auf der Grundlage einer Gemeinsamen Aktion des Rates vom 20. Juli 2001 eingerichtet und nahm im Januar 2002 in Torrejón nahe Madrid seine Tätigkeit auf. Das EUSC ist eine Agentur des Rates der EU, dessen Hauptaufgabe besteht in der Auswertung und Erstellung von Informationen, die von Satelliten gewonnen werden. „Es unterstützt damit die Entscheidungsfindung der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)... und ist der politischen Aufsicht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees des Rates und den operativen Weisungen des Generalsekretärs unterstellt.“ Auf Grund dieser institutionellen Verortung ist das EUSC als militärische Einrichtung zu bezeichnen. Die Kommission hat Frontex in seiner Mitteilung an den Rat zum Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union „ermutigt, in technischen Fragen mit einschlägigen europäischen und gemeinschaftlichen Ämtern, Agenturen und Einrichtungen wie EUROPOL, dem Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC), der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) zusammenzuarbeiten.“

## **FIFA06**

Auf Grundlage einer Risikoanalyse wurde Frontex vom 9.6.2006 bis zum 9.7.2006 hauptsächlich an großen Flughäfen aktiv, um irreguläre Migration angesichts der WM 2006 in Deutschland zu stoppen. Teil der Operation war die Erprobung der Echtzeitkommunikation zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden und der Informationsgewinnung über Migration angesichts von Sportgroßereignissen. Beteiligt waren: Deutschland, Griechenland, Italien, Spanien, Frankreich, Slowenien, Slowakei, Polen, Österreich, Ungarn, Großbritannien, Tschechien.

## **FJST - Frontex Joint Support Team**

Frontex unterhält einen Pool von Experten aus den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten und Mitgliedsstaaten des Vertrags von Schengen. Aufgrund der Prognosen des CIRAM werden diese in gemeinsamen Operationen mit den Mitgliedsstaaten eingesetzt. Die Mitglieder eines FJST sind Frontex unterstellt, gemeinsame Einsätze werden von den Mitgliedsstaaten befehligt. FJST werden außerdem an der Vorbereitung von operationellen Einsätzen, Pilotprogrammen als auch Ausbildungsmaßnahmen beteiligt.

Es gibt für die Land- und Seegrenzen sechs bzw. sieben FJST (L1-6, S1-7) und eines (A1) für die Luftgrenzen. Die FJST für die Landgrenzen sind allesamt an der Ostgrenze der EU und überwiegend jenseits derselben angesiedelt. Vier der FJST für die Seegrenzen sind im Mittelmeer, eines im Schwarzen Meer, eines in der Ostsee und eines in der Norwegischen See aktiv.

## **FPO – Focal Point Offices**

Lokale Teams von Grenzschutzexperten, die an so genannten „hot spots“ agieren. Hauptcharakteristikum ist die Mitarbeit von Gastbeamten aus anderen Mitgliedsstaaten, die Verantwortung obliegt jedoch weiterhin dem Grenzschutz des Mitgliedsstaat, in dem ein FPO liegt.

## **FRAN - Frontex Risk Analysis Network**

Das „Frontex Risk Analysis Network“ ist eine Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt und sich vier Mal im Jahr trifft. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten sind Experten aus den fachlich zuständigen Stellen der jeweiligen Grenzschutzorganisationen. Deutschland wird durch einen Experten der Bundespolizeidirektion vertreten.

## **GMES - Global Monitoring for Environment and Security**

GMES ist nach eigenen Angaben „eine Europäische Initiative, die uns mit den Werkzeugen versorgen soll, um unsere Umwelt zu verbessern und unseren Planeten sicher und gesund zu halten“, „ein Dienst für europäische Bürger, um ihre Lebensqualität hinsichtlich Umwelt und Sicherheit zu verbessern.“ GMES geht auf Initiative der EU-Kommis-

sion und der European Space Agency zurück und sammelt Daten der europäischen Erdbeobachtungssatelliten um die Erde, um ihre Rohstoffe zu kartographieren, in „Notfällen“ „Katastrophenhilfe“ zu erleichtern und Voraussagen über das Eintreten von bestimmten Ereignissen wie Wirbelstürme oder Fluchtbewegungen zu treffen. Zwei ihrer zahlreichen Programme, MARISS and LIMES zielen auch auf den Grenzschutz ab. LIMES soll die Überwachung von Booten auf See, aber auch der Landgrenzen und so genannter kritischer Infrastrukturen im Inland sowie die „Verteilung der Bevölkerung entsprechend der vorhandenen Ressourcen“ im Falle einer humanitären Katastrophe unterstützen. MARISS ist explizit für die Kontrolle klandestiner Migration auf See vorgesehen. An beiden Projekten wollte Frontex 2007 sich nach seinem Arbeitsprogramm für das laufende Jahr im Rahmen seiner Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten beteiligen.

### **Gordius 2007**

Zweiwöchiger Operativer Einsatz unter der Leitung von Frontex vom 16. bis 29. April 2007, bei dem 31 Beamte aus 14 Mitgliedsstaaten in Österreich, Ungarn, der Slowakei und Rumänien auf Grund einer „Risikoanalyse“ Reisende aus Moldawien kontrollierten. Dabei kam auch ein CO2-Detektor aus UK zum Einsatz, um in Fahrzeugen versteckte Personen zu entdecken. 109 Personen wurde während des Einsatzes der Versuch der bzw. illegale Einreise vorgeworfen. Weiter beteiligt waren: Bulgarien, Tschechien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Lettland, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien und Großbritannien.

### **Hera I 2006**

Ab 17.7.2006 wurden neun Experten auf den Kanaren eingesetzt, um den spanischen Grenzschutz bei der Identifizierung von Flüchtlingen und der Ermittlung ihres Herkunftslands zu unterstützen. Eine weitere Gruppe aus neun Experten führte diese Operation fort. Am 19.9.2006 wurde diese Arbeit von einem elfköpfigen Team fortgesetzt. Resultat der Operation war die Abschiebung von 6.076 MigrantInnen in ihre v.a. westafrikanischen Herkunftsländer. Frontex führt auch an, durch Interviews Fluchthelfer im Senegal identifiziert und festgenommen zu haben, was rund 1.000 Menschen davon abgehalten haben soll, in See zu steigen.

### **Hera II 2006**

Die gemeinsame Meerüberwachungsaktion startete am 11. August 2006. Sie war mit Überwachungstechnik aus den verschiedenen Mitgliedsstaaten ausgestattet. Hauptziel war, die Migrationsroute zu den Kanaren zu unterbrechen und dadurch „Leben zu retten“. Die Überwachungsaktion fand in den Hoheitsgewässern von Senegal und Mauretanien unter Kooperation dieser Staaten statt. Die Operation wurde bis zum 15.12.2006 fortgeführt, sie kostete 3.5 Mio Euro. 3887 MigrantInnen in 57 Booten sollen abgefangen worden

sein. Die Operation umfasste Schiffe, Hubschrauber und Helikopter.

### **Hermes 2007**

Seeoperation zur Abschottung der Balearen und Sardinien. 18. Sept. bis 10. Okt. 2007, Kosten: 2.100.000 €

### **Hydra 2006**

11 Grenzbeamte kontrollierten vom 11.4 bis 11.5.2006 unter der Leitung von Frontex bei diesem operativen Einsatz an 22 europäischen Flughäfen Reisende aus China, von denen 291 als „illegal“ eingestuft wurden. Beteiligt waren Österreich, Deutschland, Spanien, Finnland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Großbritannien.

## **I**BM - Integrated Border Management

In der Mitteilung „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“ vom 7.5.2002 schlug die EU-Kommission vor, „eine gemeinsame Politik auf diesem Gebiet zu entwickeln, die der ‚inneren Sicherheit des gemeinsamen Raums ohne Binnengrenzen‘ dient.“ Über die Bekämpfung der illegalen Einwanderung hinaus wird in dieser Mitteilung erstmals eine Definition der „Sicherheit der Außengrenzen“ im umfassendsten Sinne (ausgenommen militärische Verteidigung) vorgeschlagen. Die Mitteilung fordert die Mitgliedstaaten daher auf, im Sinne von Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union bei den Außengrenzen auch den Aspekten Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, Waffenhandel, Bestechung und Bestechlichkeit sowie Betrug Beachtung zu schenken. Ferner wird festgestellt: „...indes besteht augenblicklich die Hauptschwierigkeit darin, alle operationellen Synergien der Mitgliedstaaten nutzen zu können, um gemeinsame Maßnahmen besser zu koordinieren und hierdurch ein homogeneres Niveau an allen Außengrenzen zu erreichen. Zur Abwehr der vielfältigen Gefahren, die mit dem Personen- und Warenverkehr über die Außengrenzen einhergehen, wäre es durchaus denkbar, durch eine größere Öffnung der einzelstaatlichen Grenzschutzsysteme Synergieeffekte, Kostenvorteile und eine effizientere Mittelverteilung zu erreichen, ohne dass dadurch die institutionellen und geografischen Gegebenheiten angetastet werden.“ In Ihrer Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates „zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms ‚Solidarität und Steuerung der Migrationsströme‘ stellen sie fest, dass Frontex „einen wichtigen Beitrag zur schrittweisen Entwicklung des operativen Teils des gemeinsamen europäischen Systems für den integrierten Grenzschutz dar[stellt]“

## **IBPC - International Border Police Conference (Slofok Process)**

Internationales Forum für den Austausch von Innenministerien und Grenzschutzbehörden, das auf ungarische In-



itiative aus dem Jahre 1992 zurückgeht. Dort trafen sich zunächst v.a. Vertreter der west-, mittel-, und osteuropäischen Staaten, der Kreis der Teilnehmer weitet sich jedoch beständig aus. Ein wichtiger Bestandteil der jährlichen Treffen ist die Vorbereitung von Beitrittskandidaten für die Aufnahme in EU und den Schengenraum sowie die Kooperation mit den Nachbarstaaten der EU. 2006 nahmen bereits 150 Vertreter aus 43 Ländern und 11 internationalen Organisationen (Europol, Interpol, Frontex) an der Konferenz teil. Eine wichtige Rolle spielen mittlerweile Information und Diskussion über verfügbare biometrische Verfahren bei der Grenzabfertigung.

### **ICMPD – International Centre for Migration Policy Development**

Das ICMPD ist 1993 aufgrund einer Initiative Österreichs und der Schweiz entstanden. Es ist ein Think Tank für Migrationsfragen und ist das Sekretariat für den Budapester Prozeß. Nach Eigenbeschreibung ist es eine „Plattform für den informellen Austausch und effiziente Dienstleistungen im Bereich der multilateralen Migration und Asylkooperation.“

### **ICONet - Information and Co-ordination Network for Member States' Migration Management Services**

Webbasiertes, gesichertes Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedsstaaten. Ziel dieses Netzes ist es, den Informationsaustausch über irreguläre Migration, illegale Einreise und Einwanderung und die Rückführung illegal aufhältiger Personen zu erleichtern. ICONet ist die Basis der Kommunikation Frontex' mit den Behörden der Mitgliedsstaaten.

Über ICONet informiert Frontex auch die Mitgliedsstaaten bzw. diese sich untereinander über stattfindende Abschiebungen. Der Frontex-Sprecher Parzyszek sagte hierzu gegenüber dem "Standard" vom 10.10.2007: *„Unsere Hilfestellung sieht so aus: Ein Mitgliedstaat informiert uns über einen bevorstehenden Retournerungsflug und über freie Plätze an Bord. Wir verteilen die Information in den anderen Mitgliedsstaaten unter Angabe der Destination und der Anzahl der freien Plätze. Dabei verwenden wir sowohl herkömmliche Kommunikationsmittel als auch das ICONET, ein neues, Internet-basiertes Netzwerk zum Informationsaustausch über Migration in Europa“*

### **Illegal Labourers 2006**

Aufgrund einer Risikoanalyse von Frontex kontrollierten Beamte aus Österreich, der Tschechischen Republik, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen, der Slowakei, Slowenien und Spanien die östlichen Schengen-Grenzen. Die erste Phase um Weihnachten 2006 konzentrierte sich über ausreisende Drittausländer, deren Dokumente überprüft wurden, ob sie oder die Eintrittsstempel gefälscht waren oder sie ihr Visum überschritten hatten. Die zweite Phase Anfang 2006

richtete sich gegen Personen, die in die EU/den Schengenraum einreisen wollten.

### **JRC - Joint Research Center**

Das JRC der Europäischen Kommission treibt Forschungen zur „Dokumentensicherheit“ voran, hat ein „Modell zur Untersuchung der Durchlässigkeit der EU Landgrenzen“ erarbeitet und gemeinsam mit Frontex eine Broschüre zum Stand biometrischer Informationssysteme bei Grenzkontrollen („Biometrics for Border Security“) erstellt. Es soll auch an einer „Task Force Brown Borders“ mit Frontex-Vertretern gemeinsam teilnehmen.

### **MEDSEA**

Eine Studie über die Voraussetzungen für ein gemeinsames Patrouillennetzwerk der Anrainerstaaten auf dem Mittelmeer (sowohl in den Küstengewässern als auch auf Hoher See), die vom Europäischen Rat im Dezember 2005 bei Frontex in Auftrag gegeben wurde. Hierfür wurden eine MEDSEA-Support Group mit Teilnehmern aus 14 Mitgliedsstaaten und eine Kerngruppe aus Experten aus Spanien, Italien, Frankreich und Griechenland gegründet und Fragebögen an die Mitgliedsstaaten versandt. Eine ähnliche Studie war bereits 2003 vom privatwirtschaftlichen Unternehmen CIVIPOL Conseil durchgeführt worden.

Die MEDSEA-Machbarkeitsstudie, vorgelegt am 14. Juli 2006, kam zu dem Ergebnis, dass insgesamt 16 Ministerien und 24 Behörden Frankreichs, Griechenlands, Italiens und Spaniens in das Patrouillennetz eingebunden werden müssten. Hierzu gehören explizit auch die Verteidigungsministerien. Um kostengünstig ein möglichst hohe Kontrolldichte auf dem Mittelmeer zu erreichen, sollten die jeweils einem Mitgliedsstaat angehörenden Behörden nationalen Koordinationszentren (NCC) unterstellt werden und regionale Kontaktstellen eingerichtet werden, die unter der Koordination von Frontex ihre Patrouillen in bestimmten Abschnitten ihrer Küstengewässer und auf hoher See aufeinander abstimmen und Beobachtungen - zumindest in der Theorie - in Echtzeit weiterleiten. Bei Bedarf sollen auch Drittstaaten zur Beteiligung an diesem Netzwerk aufgefordert werden. Die eingerichteten Zentren wiederum sollen bei operativen Einsätzen von Frontex auf See der Agentur zugleich als Einsatzzentrale dienen. Dies wurde im Verlauf 2007 umgesetzt, woraus das EPN (European Patrols Network) entstand.

### **Minerva 2007**

Seeoperation zur Abschottung der südspanischen Küste (Ceuta, Algeciras, Almeria) gegenüber TransitmigrantInnen aus Marokko. 16. August bis 14. September 2007, Kosten: 450.000 €

### **MTM – Mediterranean Transit Migration Dialogue**

Ein informaler Dialog über Transitmigration im Mittelmeer zwischen arabischen, nordafrikanischen und europä-

ischen Staaten, in dem auch ICMPD, Frontex und Europol vertreten sind. Der Dialog wird als intergouvernemental, informell und durch Staaten angetrieben charakterisiert. Es besteht aus zwei zentralen Säulen, nämlich der Bekämpfung illegaler Einwanderung und Steuerung von Migrationsströmen sowie der Bekämpfung von Fluchtursachen. Herzstück des MTM ist die I-Map, eine interaktive, im Internet abrufbare Karte, die die Migrationsströme in ihrer zeitlichen Dimension visualisieren soll.

## **N**autilus 2006

Kombinierte Operation zur Abschottung von Malta und Lampedusa inklusive Abschiebung der abgefangenen MigrantInnen. Die Operation startete am 1. August 2006, ein Team aus Experten identifizierte MigrantInnen auf Malta und führte rund 300 Befragungen durch, um das Herkunftsland zu bestimmen und Abschiebungen zu ermöglichen. Beteiligt: Großbritannien, Dänemark, Ungarn, Deutschland, Italien

Zwischen dem 5. und 15. Oktober 2006 fand zudem eine gemeinsame Seeoperation statt, um die südlichen Meeresgrenzen der EU zu überwachen und Migrationsrouten von Libyen nach Malta und Lampedusa zu unterbrechen. Beteiligt: Malta, Italien, Griechenland, Frankreich, Deutschland

## **N**autilus 2007

Fortsetzung von Nautilus 2006 vom 25. Juni bis zum 27. Juli 2007 und 10. bis 28. September 2007.

## **NFPOC - National Frontex Point of Contact**

Zur Erleichterung der Zusammenarbeit und Straffung der Kommunikationslinien wurde in den Mitgliedstaaten ein National Frontex Point of Contact (NFPOC) und bei Frontex ein Central Frontex Point of Contact (CFPOC) eingerichtet. Die Kommunikation erfolgt ausschließlich über die jeweiligen POC über ein verschlüsseltes Mail-Service. Die NFPOCs sind überwiegend bei den Innenministerien bzw. der Grenzpolizei angesiedelt. Diese Struktur forciert auch innenpolitische eine Zentralisierung und Vernetzung der Sicherheitsbehörden.

## **N**iris 2006

Operativer Einsatz an baltischen Flug- und Seehäfen sowie Grenzübergängen, der sich 2006 besonders gegen Reisende aus China und Indien richtete. Insgesamt 579 von ihnen wurden befragt, elf Menschen wurden dabei v.a. an Flughäfen zurückgewiesen, zwei mutmaßliche Schlepper festgenommen.

## **O**LAF - Office Européen de Lutte Anti-Fraude

OLAF ist eine Einrichtung zur Korruptionsbekämpfung und wurde 1999 auf Druck des Europäischen Parlamentes

aufgebaut. Sie ist bei der Kommission angesiedelt, betont aber stets ihre Unabhängigkeit. Sie ist befugt, interne und externe Ermittlungen durchzuführen, um die finanziellen Interessen der EU zu verteidigen und ihr öffentliches Ansehen zu verbessern. Sie arbeitet mit den entsprechenden nationalstaatlichen Stellen zusammen, stellt ihnen Ermittlungsergebnisse und technisches Know-how zur Verfügung, kann aber keine nationalstaatlichen Ermittlungsverfahren erzwingen. Eine Zusammenarbeit zwischen Frontex und OLAF wurde von Rat und Kommission explizit gewünscht und sollte von Frontex im Jahre 2007 ausgestaltet werden.

## **P**oseidon 2006

Operativer Einsatz von Beamten aus Italien, Griechenland, Polen und UK im östlichen Mittelmeer und an den Landgrenzen nach Griechenland. Während des zweiwöchigen Einsatzes wurde 422 Menschen die illegale Einreise vorgeworfen.

## **P**oseidon 2007

Dieser operative Einsatz umfasste wesentlich mehr Beamte aus mehr Mitgliedsstaaten sowie umfangreiches Material einschließlich Flugzeugen, CO<sub>2</sub>- und Herzschlagdetektoren. Allein in der ersten Phase Mai Juni wurden 910 Migranten auf See angehalten und ihre Einreise für illegal erklärt, 88 wurden zurückgeführt und 194 Identitätsdokumente als gefälscht deklariert, sowie 13 mutmaßliche Schlepper festgenommen. In der zweiten Phase Anfang Juli wurden auch die Landgrenzen intensiv überwacht: 673 Migranten wurden auf See aufgegriffen (248 von ihnen in die Türkei zurückgeführt) und 545 an der grünen Grenze. 75 weiteren wurde der Übertritt verwehrt. 31 mutmaßliche Schlepper wurden festgenommen aber nur fünf Fälle gefälschter Dokumente registriert. Die betroffenen Reisenden kamen überwiegend aus Irak, Afghanistan, Palästina, Somalia und Pakistan, die mutmaßlichen Schlepper aus Griechenland, der Türkei und Albanien. Beteiligt: Europol, Österreich, Griechenland, Italien, Polen, Großbritannien. 1. Phase: 15. Mai bis 3. Juni 2007, 2. Phase: 26. Juni bis 15. Juli 2007, 3. Phase: 18. September bis 7. Oktober 2007.

## **R**ABIT - Rapid Border Intervention Team

Ursprüngliche Aufgabe Frontex' war die Koordination und Unterstützung der Mitgliedsstaaten. Diese unterstützende Komponente wurde aufgrund der EU-Verordnung über die Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke, die so genannte RABIT-Verordnung, ausgeweitet. In ihr wird Frontex angehalten, einen Pool von Grenzschutzkräften sowie einen Zentralkatalog (CRATE) von verfügbaren technischen Grenzschutzmaterial vorzuhalten. Ziel ist es, dass Mitgliedsstaaten in besonderen Situationen die Unterstützung durch eine RABIT anfordern. Sowohl Personal wie auch Material werden von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt und bezahlt/gewartet. Frontex hat nur die Aufgabe der Ver-

waltung.

September 2007 hatte Frontex 572 Einsatzkräfte für RABITs verfügbar. Vom 5. bis 7. Juli 2007 fand eine erste Konferenz statt, auf der über das Training der RABITs beraten wurde, am 5. November 2007 startete in Porto, Portugal eine erste gemeinsame RABIT-Übung. Fiktives Szenario war der plötzliche massive Anstieg von Einreisenden aus einem fiktiven zentralamerikanischen Staat, die mit gut gefälschten Visas eines Fälscherrings ausgestattet waren.

## **RAC - Risk Analysis Center**

Das RAC geht auf eine Initiative Finnlands zurück, die von SCIFA begrüßt wurde. Es nahm am 1.4.2003 in Helsinki seine Arbeit auf und hat halbjährlich auf der Grundlage des Analysemodells CIRAM ein Gesamtlagebild (periodical risk analysis) sowie themenspezifische Analysen erstellt (tailored risk analyses), die es der Common Unit vorlegte. Diese Analysen zielten explizit darauf ab, geeignete Gegenmaßnahmen zu erarbeiten und multinationale Einsätze vorzubereiten. Die erste themenspezifische Analyse 2004 betraf MigrantInnen aus China, eine „Task Force Africa“ wurde eingerichtet. Mit der Arbeitsaufnahme von Frontex hat das RAC seine Tätigkeit eingestellt und der Aufgabenbereich wurde von der Agentur übernommen.

## **RAU - Risk Analysis Unit**

Die RAU besteht aus „erfahrenen Grenzschützern und Experten vom Zoll“, welche unter Anwendung von CIRAM Risikoanalysen erstellen. Diese dienen als Grundlage für die operationellen Einsätze und können sowohl von Mitgliedsstaaten (Beispiel Fussball-WM 2006 in Deutschland) als auch der Agentur selbst beauftragt werden. Über das „Frontex Risk Analysis Network“ (FRAN) unterhält die RAU Kontakt mit den nationalen Grenzschutzbehörden und entwickelt mit diesen das CIRAM weiter. Jährlich erstellt die RAU einen Gesamtbericht und mehrere „Bulletins“. Für 2007 waren darüber hinaus vier Risikoanalysen hinsichtlich bestimmter Länder, Regionen oder Migrationsformen geplant sowie die Beteiligung an der „Bedrohungsanalyse Organisiertes Verbrechen“ von EUROPOL.

## **SCIFA/SCIFA+/Common Unit - Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum**

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER), der die Sitzungen des EU-Ministerrates vorbereitet und damit erheblichen Einfluss auf die Beschlüsse der EU hat, hat neben verschiedenen Arbeitsgruppen und Expertengremien auch das hochrangige „Strategische Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen“ (SCIFA) eingesetzt, das aus den für Asyl- und Migrationspolitik zuständigen Abteilungsleitern der Ministerien der Mitgliedstaaten besteht und monatlich zusammentritt. Ergänzt um die Leiter der nationalen Grenzpolizeien wird das Gremium als SCIFA+ bezeichnet. 2002 wurde im Rahmen der SCIFA

die Common Unit („Gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen“) eingerichtet. Diese organisierten den Aufbau der Ad-hoc-Zentren für die Luft-, See- und Landgrenzen sowie die Risikoanalyse (RAC) und die gemeinsame Ausbildung von Grenzbeamten (ACT), die als Vorgänger von Frontex zu bezeichnen sind.

## **SitCen - EU Situation Centre**

Das SitCen ist eine im Ratssekretariat angesiedelte Lage- und Analyseabteilung. Obwohl von Kommission und Rat sowie den nationalstaatlichen Regierungen dem Begriff „EU-Geheimdienstabteilung“ stets widersprochen wird, werden hier die Informationen nationaler (Auslands-) Geheimdienste zusammengetragen und ausgewertet, um den Generalsekretär/Hohen Vertreter der EU, seine Mitarbeiter sowie die EU-Sonderbeauftragten durch Erstellung von Informationen zu unterstützen. „Das SitCen beobachtet rund um die Uhr potenzielle oder aktuelle Krisenregionen und schafft durch politisch-strategische Analysen Entscheidungsgrundlagen für Maßnahmen der EU im

Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“, so die Antwort auf eine kleine Anfrage im österreichischen Parlament. Ein weiterer Schwerpunkt des SitCen ist die Terrorbekämpfung.

Eine Zusammenarbeit des SitCen mit dem Europäischen Polizeiamt Europol und Frontex wurde vom Rat mehrfach gefordert. Der Austausch mit Europol erfolgt mittlerweile auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens, das nicht öffentlich ist, Frontex-Mitarbeiter kooperieren mit dem SitCen bislang auf der Grundlage informeller Treffen, wie gegenüber einer Abgeordneten des EP eingeräumt wurde.

## **Torino 2006**

Ähnlich wie in der Operation FIFA06 wurden vom 3. bis zum 26.2.2006 Flughäfen verstärkt überwacht, um Personen, die zu den Olympischen Winterspielen in Turin reisten. Beteiligt: Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederland, Großbritannien.

## **Zeus**

Operativer Einsatz an Flug- und Seehäfen zur Identifikation und Festsetzung von Transportangestellten, die ihre Visa missbrauchen. Beteiligt waren: Deutschland, Frankreich, Italien, Finnland, Spanien, Malta, Niederlande, Polen, Lettland, Portugal, UK.





# TOBIAS PFLÜGER

## MDEP

### AUSSCHÜSSE

- Mitglied im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET)
- Mitglied im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) dort
- Obmann für die Linksfraktion (GUE/NGL)
- Stellvertretendes Mitglied im Entwicklungsausschuss (DEVE)

### DELEGATIONEN

- Erster Vizepräsident in der Delegation für die Beziehungen zu den Golfstaaten und Jemen.
- Stellvertretendes Mitglied der Delegation für die Beziehungen zum Iran.
- Mitglied der Delegation für die Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung der NATO.

### INTERPARLAMENTARISCHE GRUPPEN

- Co-Präsident der Intergruppe „Friedensinitiativen“

### ARBEITSSCHWERPUNKTE

EU-Verfassungsvertrag, Außen- und Militärpolitik der Europäischen Union, Friedenspolitik, Antifaschismus, Asyl- und Migrationspolitik und Anti-Atompolitik. Ansprechpartner für Die LINKE Landesverbände Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland.

