

EU-Aussengrenzen und die Rolle von Frontex: Lösungsansätze

Grundlegendokument

1 Einleitung

Der Schengen-Raum wurde als einheitlicher Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gegründet. Dazu wurde eine gemeinsame Politik im Hinblick auf die Aussengrenzen der EU notwendig. Art. 3 Abs. 2 des Vertrages der Europäischen Union sieht vor, dass geeignete Massnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Aussengrenzen getroffen werden müssen. Im Asyl- und Migrationsbereich konzentrieren sich diese Massnahmen in den letzten Jahren – der Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine bildet eine Ausnahme – zunehmend auf Abwehr und Abschreckung. Es wurden Grenzzäune geschaffen, geschlossene Lager an den Grenzen errichtet und Deals mit dubiosen Drittstaaten wie der Türkei geschlossen, um Menschen wieder dorthin zurückzuschicken. Als schutzsuchende Person nach Europa zu gelangen, ist aufgrund dieser Aufrüstung des Grenzregimes immer schwieriger geworden. Dies hat das Schlepper-Geschäft lukrativer gemacht und die Fluchtrouten für die Betroffenen tödlicher. Jedes Jahr verlieren Tausende Menschen ihr Leben beim Versuch, nach Europa zu gelangen.

Eine Akteurin der zunehmenden Abschottungspolitik ist die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache Frontex, die 2004 gegründet wurde. Frontex soll gemäss Art. 1 der Frontex-Verordnung¹ für eine integrierte europäische Grenzverwaltung an den Aussengrenzen sorgen, um diese Aussengrenzen unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte zu verwalten und um die Effizienz der Rückkehrpolitik der Union zu erhöhen. Als EU-Agentur wird Frontex aus dem EU-Haushalt und durch Beiträge der assoziierten Schengen-Länder finanziert. Ursprünglich spielte Frontex eine koordinierende Rolle und setzte abgeordnete Beamte zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den EU-Aussengrenzen ein. Inzwischen ist Frontex die am schnellsten **wachsende** Agentur der EU. Hatte die Agentur 2005 noch einen Etat von 6 Millionen Euro, waren es für das Jahr 2020 460 Millionen Euro. Für die Jahre 2021 bis 2027 stehen Frontex insgesamt 11 Milliarden Euro zur Verfügung. Im Jahr 2019 erhielt Frontex das Mandat, bis 2027 ein ständiges Korps von 10'000 Grenzschutzbeamt*innen aufzustellen, was ihr erhebliche Exekutivbefugnisse verleiht. Seit 2019 hat Frontex zudem ein erweitertes Mandat, das den Erwerb und Besitz von Flugzeugen, Drohnen und Schusswaffen erlaubt – obwohl es für letzteres keine rechtliche Grundlage gibt.

Die **Schweiz** ist als assoziiertes Schengen/Dublin-Mitglied ebenfalls an Frontex beteiligt. Sie ist durch die neue **Frontex-Verordnung** verpflichtet, ihre personellen Ressourcen aufzustocken. Bis 2027 sollen bis zu 16 Grenzschutzexpert*innen langfristig und 59 Einsatzkräfte

¹ **Verordnung (EU) 2019/1896** des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

kurzfristig zu einem Einsatz kommen, weitere 16 Personen werden bis 2024 für Soforteinsätze bereitgestellt.² Art. 111 der neuen Frontex-Verordnung (zum Beschwerdeverfahren der Agentur) gilt auch für diese Schweizer Grenzschutzexpert*innen. Dieses Beschwerdeverfahren basiert auf den Berichten der vierzig Grundrechtsbeobachtenden, welche an der EU-Aussengrenze darüber wachen sollen, ob das Frontex-Personal die Grundrechte der Menschen auf der Flucht respektiert.

2 Ausgangslage

Menschenrechtlich problematische Situationen gibt es an verschiedenen Stellen der EU-Aussengrenzen, sowohl unter Beteiligung der nationalen Polizeibehörden als auch von Frontex. Mitgliedstaaten können Frontex um Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Aussengrenzkontrolle ersuchen. Frontex ist an zahlreichen Operationen entlang der **EU-Aussengrenzen** beteiligt, immer wieder kommt es zu Vorwürfen von illegalen Handlungen im Zuge von Frontex-Operationen. In anderen Konstellationen zieht Frontex nicht die notwendigen Konsequenzen aus rechtswidrigem Verhalten nationaler Akteure.

2.1 Ungarn

Gemäss Art. 46 Abs. 4 der Frontex-Verordnung³ zieht sich Frontex aus Tätigkeiten zurück, wenn diese im Zusammenhang mit schwerwiegenden oder anhaltenden Verstössen gegen Grundrechte oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes stehen.⁴ In Ungarn liegen Polizei-Berichte von ca. 50'000 Push-Backs durch ungarisches Grenzschutzpersonal vor, der EuGH hat die Rechtswidrigkeit in einem Urteil⁵ festgestellt, jedoch wurden auch nach diesem Urteil weiterhin illegale Push-Backs durchgeführt. Frontex hat sich trotz diesen klaren Hinweisen auf Menschenrechtsverletzungen **nicht aus Ungarn** zurückgezogen.

2.2 Griechenland

In der Ägäis sind neben der türkischen und der griechischen Küstenwache auch Schiffe unter Frontex-Kommando vor Ort und mutmasslich in Pushbacks involviert. Schlauchboote mit schutzsuchenden Menschen werden wieder aufs Meer in Richtung Türkei befördert, selbst wenn sie bereits eine griechische Insel erreicht haben.

² Für eine Tabelle zu den personellen Ressourcen, welche die Schweiz stellen muss, siehe: Erläuternder Bericht Übernahme und Umsetzung der **Verordnung (EU) 2019/1896** des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 1052/2013 und (EU) 2016/1624 und zu einer Änderung des Asylgesetzes vom 13. Dezember 2019, S. 47.

³ **Verordnung (EU) 2019/1896** des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

⁴ Nach Konsultation des Grundrechtsbeauftragten und Unterrichtung des betroffenen Mitgliedstaats zieht der Exekutivdirektor die Finanzierung jedweder Tätigkeit der Agentur zurück oder setzt jedwede Tätigkeit der Agentur ganz oder teilweise aus oder beendet diese ganz oder teilweise, wenn er der Auffassung ist, dass im Zusammenhang mit der betreffenden Tätigkeit schwerwiegende oder voraussichtlich weiter anhaltende Verstöße gegen Grundrechte oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes vorliegen.

⁵ EuGH, Urteil **Nr. C-808/18** vom 17. Dezember 2020.

Auch an der **griechisch-albanischen** Grenze wird Frontex von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen vorgeworfen, rechtswidrig zu handeln und schutzsuchende Menschen an der Grenze zurückzuweisen, teilweise unter Gewalteinsatz.

Diese **gewalttätigen** Vorgänge und deren Aufklärung wurden durch Frontex selbst **verschleiert**, Frontex weiss gemäss internen Dokumenten über die Menschenrechtsverletzungen in Griechenland **Bescheid, handelt aber nicht**.

2.3 Mittelmeer

Auch bei den zwangsweisen Rückführungen Geflüchteter nach **Libyen**, wo die betroffenen Menschen unbestritten Folter und Inhaftierung erwartet, ist Frontex involviert. Gemäss Recherchen verschiedener Medien sollen Frontex-Flugzeuge die libysche Küstenwache unterstützen und damit die Rückführung nach Libyen initiieren und erleichtern. Bei mindestens acht solcher Rückführungen aus der maltesischen Such- und Rettungszone kreiste zuvor ein Frontex-Flugzeug in der Nähe der Boote.

2.4 Belarus-Polen

2021 strandeten tausende Schutzsuchende monatelang teilweise bei Minustemperaturen an der Grenze Belarus-Polen; das polnische Grenzschutzpersonal verhinderte ihren Zugang zu polnischem Staatsgebiet und damit die Möglichkeit, in der EU um Schutz zu ersuchen. Frontex war hier nicht beteiligt, Polen lehnte einen Einsatz von Frontex explizit ab.

2.5 Mangelnde Kontrollmechanismen

Die Liste der mutmasslichen Menschenrechtsverletzungen an den EU-Aussengrenzen unter Beteiligung nationalen Grenzschutz- und/oder Frontex-Personals ist **lang**. Aus dem Büro des *european ombudsman* wird die **mangelnde Transparenz** der Frontex-Operationen kritisiert. Auch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) führt derzeit eine Untersuchung zu Frontex durch.

Die Vorfälle und die Untersuchungen zeigen auf: Die Agentur ist so schnell gewachsen (Personal und entsprechender Finanzierungsbedarf), dass die Anpassung ihrer rechtlichen Grundlagen und die Umsetzung der vorgeschriebenen Überwachungsvorkehrungen damit nicht Schritt halten konnte. Die **Überwachungsmechanismen** von Frontex bestehen vorwiegend auf dem Papier, sie ermöglichen keine wirksamen Untersuchungen von Missbrauchs- bzw. Grundrechtsverletzungsvorwürfen oder die Umsetzung ist so mangelhaft, dass die Untersuchungen nicht effektiv sind und keine Konsequenzen nach sich ziehen. Eine effektive Umsetzung wird hauptsächlich durch Frontex selbst verhindert. Der Grossteil der Mechanismen ist nicht unabhängig, sondern agentur-intern. Es fehlt an Kontrolle und Transparenz. Eine so grosse Agentur und die Handlungen ihrer Mitarbeitenden zu überwachen, stellt dies eine enorme Herausforderung dar: Die Personalfuktuation ist immens, Personal kommt aus verschiedenen Staaten, die Einsatzorte variieren, die genauen Umstände der jeweiligen Einsätze sind extern kaum überprüfbar.

Es drängt sich deshalb die Frage auf, welche Lösungsansätze es geben könnte, um die Wahrung der Grundrechte von Schutzsuchenden an den EU-Aussengrenzen wirksam zu gewährleisten – einschliesslich der Rolle von Frontex und deren Reformbedarf.

3 Lösungsansätze

3.1 Voraussetzungen schaffen

Damit gemeinsame europäische Lösungsansätze tatsächlich eine Entschärfung der Situation bringen könnten, müssen in erster Linie bestimmte rechtsstaatliche Voraussetzungen in den Asylsystemen und der Praxis der EU-Mitgliedstaaten erfüllt sein.

- Die EU-Mitgliedstaaten müssen die **Einhaltung des EU-Rechts** (insbesondere der EU-Grundrechtecharta und die Mindeststandards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)) kompromisslos gewährleisten und durchsetzen. Mitgliedstaaten, in denen es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, müssen von der EU konsequent mittels Vertragsverletzungsverfahren zur Rechenschaft gezogen werden. Denn Menschenrechtsverletzungen zur Verhinderung der Einreise von Geflüchteten werden nicht nur durch Frontex begangen, sondern auch durch die **nationalen Akteure**. Am stark kritisierten Grenzregime an der **weissrussischen Grenze** war Frontex beispielsweise nicht beteiligt. Nationale Grenz- und Polizeibehörden können nur national zur Rechenschaft gezogen werden – was selten geschieht, da die Staaten an den Aussengrenzen am Schutz ihrer Grenze interessiert sind. Es ist also falsch zu glauben, dass ohne Frontex auch die Problematik von Pushbacks und Gewaltvorfällen an den Aussengrenzen gelöst wären.
- Eine Erklärung des nationalstaatlich grossen Interesses am Grenzschutz liegt (neben der Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums) in der Dublin-III-Verordnung. Das am häufigsten verwendete Kriterium zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Landes gründet im **Land der Ersteinreise**. Es gilt mit anderen Worten die Regel, dass dasjenige Land, in welches eine asylsuchende Person zuerst einreist, auch das Asylverfahren für die Person durchführt. Dies führt zwangsläufig zu einer stärkeren Auslastung der Staaten an EU-Aussengrenzen. Die anderen am System beteiligten Länder sollten sich deshalb solidarisch bei der Aufnahme von Schutzsuchenden verhalten, entsprechende rechtliche Grundlagen würden bei einer grosszügigen Interpretation der Dublin-III-Verordnung bereits bestehen, beispielweise in Form des Selbsteintritts i.S.v. Art. 17.
- Das GEAS besteht aus verschiedenen Systemen der einzelnen Länder. Dies zeigt sich unter anderem in stark divergierenden Schutzquoten. Es braucht deshalb **unabhängige und effektive Beschwerdeinstanzen**. Dies nicht nur in den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch auf internationaler Ebene. Die Anzahl Fälle im Bereich Asyl und Migration vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte EGMR hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Der EuGH beschäftigt sich mit der Auslegung der EU-Verträge und sieht kein Individualbeschwerdeverfahren vor. Ein Gericht auf EU-Ebene für Individualbeschwerden wäre jedoch wünschenswert. Ebenfalls fehlt eine gerichtliche Instanz zur Sicherstellung der Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention seitens der UNO.

3.2 Frontex reformieren

Innerhalb von Frontex ist dringend eine Reform der Beschwerde- und Kontrollmöglichkeiten notwendig. Es muss sichergestellt werden, dass die Operationen von Frontex mit sämtlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einklang stehen. Dazu müssen einerseits die bestehenden Instrumente verbessert sowie neue Massnahmen ergriffen werden. Die folgende Aufzählung und die Verbesserungsvorschläge sind nicht abschliessend.

- Der **Grundrechtsbeauftragte** (*fundamental rights officer FRO*) von Frontex ist für die Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit Grundrechtsfragen bei Frontex-Einsätzen zuständig und erstattet Frontex und dem Konsultationsforum von Frontex (CFFR) Bericht. Dieser **Beschwerdemechanismus** ermöglicht die Einreichung von Einzelbeschwerden von Personen, die von Handlungen oder Unterlassungen von Frontex-Bediensteten unmittelbar betroffen sind und die sich dadurch in ihren Grundrechten verletzt sehen. Eine eingehende Untersuchung und Sanktionen sind jedoch nur möglich, wenn die Vorwürfe fest angestellte Frontex-Mitarbeitende betreffen. Wenn es um Grenzschutzbeamte geht, die von den Mitgliedstaaten abgeordnet wurden, kann Frontex die Beschwerden nur an den betreffenden Mitgliedstaat weiterleiten, hat selbst aber keine Handhabe, die Behandlung der Beschwerde auf nationaler Ebene durchzusetzen. Die Zulässigkeit der Beschwerde wird vom FRO beurteilt. Die Position des FRO wird vom Frontex-Management vergeben, was Fragen zur Unabhängigkeit aufwirft. Die **Grundrechtsbeobachter*innen** (*fundamental rights monitors*) wurden 2019 eingeführt und sollten bis Dezember 2020 im Einsatz sein. Auch diese werden von Frontex direkt eingestellt, bislang wurde erst die Hälfte der vorgesehenen 40 Positionen eingestellt.

Handlungsbedarf: Der Grundrechtsbeauftragte und die Grundrechtsbeobachter*innen sollten mit ausreichend Ressourcen versorgt werden, dass sie Vorbringen vertieft untersuchen können. Zudem müssen sie komplett unabhängig einberufen werden und unabhängig agieren können. Weiter braucht es ein unabhängiges Melde-, Untersuchungs- und Überwachungssystem, um zu bewerten, ob der Grundrechtsbeauftragte und die Grundrechtsbeobachter*innen überhaupt in der Lage sind, ihre Aufgaben unabhängig zu erfüllen, und ob Frontex ihren Feststellungen und Empfehlungen tatsächlich nachkommt, und um bei Bedarf Vorwürfe der direkten Beteiligung der Agentur oder der Mittäterschaft an Missbräuchen direkt zu untersuchen. Es muss zudem ein **unabhängiges Überwachungssystem** eingerichtet werden, um Verstösse, auch durch Polizei und Grenzschutz der EU-Mitgliedstaaten, zu untersuchen und künftige Übertretungen zu verhindern.

- Das 2013 eingerichtete **Beratende Forum für Grundrechte (CFFR)** sollte die Agentur unabhängig in Bezug auf die Achtung, den Schutz und die Förderung der Grundrechte bei allen Frontex-Aktivitäten beraten. Das CFFR besteht aus europäischen Institutionen sowie internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diese **kritisieren** immer wieder, nicht von Frontex konsultiert zu werden und keinen Zugang zu Informationen zu erhalten.

Handlungsbedarf: Das Forum muss uneingeschränkten Zugang zu wesentlichen Informationen bezüglich der Achtung der Grundrechte erhalten. Es muss zudem weitere Unterstützung erhalten, um seine Aufgabe zu erfüllen, beispielsweise durch ein von Frontex unabhängiges Sekretariat.

- Frontex kann die Mitgliedstaaten bei der Rückführung von Personen, deren Schutzersuchen abgelehnt wurden, in ihr Herkunftsland unterstützen. Um sicherzustellen, dass diese Operationen mit dem EU-Recht übereinstimmen, hat Frontex einen Pool von **Beobachter*innen für Zwangsrückführungen** eingerichtet. In den Berichten des Grundrechtsbeauftragten aus den Jahren 2018 und 2019 wurden schwerwiegende Verletzungen der Grundrechte bei gemeinsamen Rückführungsaktionen festgestellt.
Handlungsbedarf: Es braucht ein unabhängiges und umfassendes Rückführungsmonitoring bei sämtlichen Rückführungen.

Die Umsetzung dieser Massnahmen ist angesichts der Wahrung des höchsten Gutes der Menschenwürde und angesichts des enormen Budgets, das dem Grenzschutz seitens der EU zur Verfügung steht, sowohl möglich als auch verhältnismässig.

3.3 Solidarität stärken und legale Zugangswege ausbauen

Die Problematik von Frontex und der Schwerpunkt auf Grenzschutz und Abwehr als kleinster gemeinsamer Nenner in der EU-Asylpolitik können **nicht isoliert betrachtet** werden von anderen Problemfeldern. Die Gemeinsamkeiten des europäischen Asylsystems liegen nur noch in dessen Namen. Der Umgang mit den geflüchteten Menschen aus der Ukraine stellt eine einmalige Ausnahme dar. Abgesehen davon sind die europäischen Staaten tief gespalten in der Ausrichtung der nationalen Asylpolitik, es fehlt an Aufnahmebereitschaft und Solidarität, die Ausgestaltung der nationalen Systeme divergiert sowohl in der Ausgestaltung der Aufnahme, in den Anerkennungsquoten, den Integrationsmöglichkeiten, der medizinischen Versorgung sowie im Hinblick auf Unterstützung nach einer Schutzstatusanerkennung. Um Druck – sowohl innen- als auch aussenpolitisch – von den Grenzstaaten zu nehmen, bräuchte es eine grössere Solidarität sowie die Schaffung legaler Zugangswege nach Europa.

- Eine Möglichkeit, die in der Vergangenheit bereits zur Anwendung kam, ist die sog. **Relocation**. Dies bedeutet, dass Personen, die in die EU einreisen, registriert werden, dann jedoch legal in ein anderes Land weiterreisen, um dort ihr Asylverfahren zu durchlaufen. Dies könnte über Anknüpfungspunkte an das jeweilige Land (Familie, Sprache, frühere Aufenthalte) erfolgen. Eine mögliche rechtliche Grundlage bietet Art. 17 der Dublin-III-Verordnung. Es wäre denkbar, dass Länder Plätze anbieten, andere Länder bezahlen einen Beitrag, wenn sie ihre Quote (z.B. nach BIP berechnet) an Plätzen nicht erfüllen.
- Eine weitere Möglichkeit wäre die sofortige **Freizügigkeit** nach Anerkennung eines Schutzstatus, was die Relevanz der Bindung an den Ersteinreisestaat etwas schmälern würde. Dies würde auch die eng gefasste Definition von Familie in der Dublin-III-Verordnung (nur Kernfamilie, Ehegatt:innen und minderjährige Kinder) abmildern, indem Schutzstatusinhaber:innen nach Anerkennung mit Verwandten in anderen Ländern zusammen leben könnten.

- Viele geflüchtete Personen haben eine **Verbindung in ein bestimmtes europäisches** Land, oft sind bereits Familienmitglieder anwesend. Allerdings ist der Familienbegriff in der Dublin-III-Verordnung sehr eng gefasst und betrifft nur Ehepartner:innen und minderjährige Kinder. Dies entspricht meist nicht den Lebensrealitäten. Hier hätten die Staaten mit einer entsprechend grosszügigen Anwendung der Dublin-III-Verordnung die Möglichkeit, auf Asylgesuche von Verwandten einzutreten. Dies würde die Integrationschancen erhöhen, weitere illegale und deshalb gefährliche Reisen innerhalb der EU verhindern und Druck von den Ersteinreiseländern nehmen.
- Die **legalen Zugangswege müssen ausgebaut werden**. Dies würde den schutzsuchenden Menschen die gefährliche Flucht ersparen, die häufig als solche zu Traumata führt. Zusätzlich würde sich die Lage an den Aussengrenzen etwas entspannen. Das Schlepperwesen, dessen Bekämpfung sich die EU ebenfalls zum Ziel gesetzt hat, kann nur wirksam bekämpft werden, wenn die Nachfrage sinkt. Legale Zugangswege können verschieden ausgestaltet sein, neben Resettlement und humanitären Visa müssen die Hürden für den Familiennachzug gesenkt werden.