

Frontex agiert, ohne wirksam überwacht zu werden

Ob ja oder nein zu Frontex: Die Grenzagentur bedarf dringend der Reformen. Es geht um Menschenrechte.



Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, auch Frontex genannt (frontières extérieures), ist in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten zuständig für die Kontrolle der Außengrenzen der Europäischen Union. (Logo: <https://frontex.europa.eu/> / Wikimedia Commons / CCo)

Autor: Markus Mugglin

Markus Mugglin arbeitete 25 Jahre in verschiedenen Funktionen bei Schweizer Radio DRS bzw. Radio SRF. Er war Korrespondent für UNO- und globale Wirtschaftsfragen (2004 bis 2009), Wirtschaftsredaktor (1999 bis 2003) und EU-Korrespondent in Brüssel (1993 bis 1998). Seit 2012 arbeitet er als Journalist und Ökonom für verschiedene Medien.



„Ja zur Bewegungsfreiheit für alle!“ Wer hätte gedacht, dass sich diese Forderung des No-Frontex-Komitees für fast 30.000 Flüchtlinge aus der Ukraine in nur sieben Wochen erfüllt – und in Polen, Rumänien, Deutschland, Moldawien und anderen europäischen Ländern für mehr als vier Millionen Menschen.

Was völlig unrealistisch schien, ist plötzlich möglich. Was in den letzten Jahren Hunderttausenden Menschen verwehrt blieb, welche über die Ägäis und über das westliche und östliche Mittelmeer in Europa Zuflucht suchten, ist für die Flüchtlinge aus der Ukraine wie selbstverständlich. Sie werden willkommen geheißen und genießen Vorrechte gegenüber den Flüchtenden aus Afrika, Asien und dem Mittleren Osten.

Trotzdem soll das Abwehrdispositiv mit dem Ausbau der Frontex-Agentur für Grenz- und Küstenwache noch verstärkt werden.

„Effizientere Kontrollen“, „Bewältigung von Migrationsdruck“, „wirksamere Rückführung“, „Sicherheit im Schengenraum“: Das alles soll die zur Abstimmung kommende Vorlage bewirken. Die Verstöße gegen grundlegende Rechte an den Außengrenzen der Schengen-Länder, wie sie seit vielen Jahren dokumentiert sind, erwähnt der Bundesrat nur nebenbei. Für den für die Vorlage zuständigen Bundesrat Ueli Maurer ist es „nicht eine Vorlage, um die Welt zu verbessern, sondern eine Vorlage, um die Sicherheit zu stabilisieren“ (so in der Ständeratsdebatte)

Geht es um das Schengen-Abkommen, das Verhältnis zur EU oder um die Asylpolitik?

Im Abstimmungskampf für oder gegen Frontex wird über vieles gestritten, nur nicht über die markante Erhöhung des

Dieser Text wurde zuerst am 14.04.2022 auf <https://www.infosperber.ch> unter der URL <https://www.infosperber.ch/politik/schweiz/frontex-agierte-ohne-wirksam-ueberwacht-zu-werden/> veröffentlicht.
Lizenz: © Markus Mugglin, Infosperber.ch



(blau: Schengengebiet, hellblau: Länder mit offenen grenzen, gelb: werden künftig Teil des Schengengebiets (Karte: Rob984 / Wikimedia Commons / CC BY-SA 4.0)

jährlichen Schweizer Beitrags von jetzt knapp 24 Millionen bis im Jahre 2027 auf 61 Millionen Franken. Für die bürgerlichen Parteien FDP und Mitte geht es um die Garantie der Schengen-Mitgliedschaft und – nach dem Abbruch der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen – um die Abwendung eines europapolitischen Totalschadens. Die chronischen EU-Skeptiker der SVP sind mehrheitlich für Frontex, weil sie Migrantinnen und Migranten den Zugang in den Schengen-Raum erschwert, eine Minderheit hingegen sagt nein, weil sie keine gemeinsame Sache mit der EU machen will.

Die Sozialdemokraten und Grünen, die sich als europapolitisch offene Parteien verstehen, sagen wegen den Menschenrechtsverletzungen nein zu Frontex. Operation Libero, die mit den Grünen für die Lancierung einer EU-Initiative wirbt, sagt ja, obwohl sie die europäische Flücht-

lingspolitik als menschenverachtend kritisiert. Einzig die Grünliberalen halten Kurs und sind auch jetzt für eine möglichst enge Kooperation mit der EU.

Das Schengenabkommen und das Dublin-Asylabkommen stehen auf dem Spiel

Ein Nein zu Frontex würde die Zusammenarbeit mit der EU zweifellos nicht erleichtern. Im „äußersten Fall“, wie der Bundesrat im Bericht zur Vorlage geschrieben hat, könnte es zum Ausschluss aus dem Schengen-Abkommen führen. Denn die Grenzagentur ist Teil des Schengen-Abkommens, dem die Schweiz seit 2008 als assoziiertes Mitglied angehört und sich damit verpflichtet hat, rechtliche Weiterentwicklungen zu übernehmen. Tut sie es nicht, kann die

Schweiz auf Ministerebene mit der EU einen Ausweg suchen. Ob das gelingt, ist offen. Bekanntlich ist man in Brüssel seit dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen verstimmt, was eine Einigung in der Frontex-Frage nicht erleichtert.

Ohne Einigung käme es noch zum Ausschluss aus dem Dublin-Asylabkommen. Die Schweiz könnte Flüchtlinge nicht mehr an das Vertragsland zurückschicken, wo sie sich vor der Ankunft in der Schweiz aufgehalten haben.

Tödliche Schengen-Grenzen

Diese europapolitischen Nebenwirkungen drängen die Fragen, um die es bei Frontex geht, in den Hintergrund: Wie werden die Außengrenzen kontrolliert? Werden die völkerrechtlich anerkannten Grundrechte der Flüchtenden respektiert? Es sind Fragen, die in der EU intensiv diskutiert werden.

Die EU-Ombudsstelle hat erstmals schon 2013 die ungenügenden Klagemöglichkeiten gegen Menschenrechtsverstöße an den Grenzen bemängelt [1] und es seither wiederholt getan. Die Anti-Betrugsbehörde der EU (OLAF) stellte Anfang 2021 fest, dass die Leitung von Frontex von Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen Kenntnis hatte, doch diese nicht meldete [2]. Die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, tadelte 2021 in einem Bericht Push-Back-Praktiken an den Außengrenzen [3].

Eine vom EU-Parlament eingesetzte Arbeitsgruppe warf im Sommer 2021 der Frontex vor, nicht über Verstöße gegen die Menschenrechte an Außengrenzen zu berichten, obwohl sie davon Kenntnis hatte [4]. Sie habe auch nichts getan, um diese zu verhindern.

Handlungsbedarf ist also längst ausgewiesen. Und was an den Grenzen passiert, ist alarmierend. Migrationsexperte Gerald Knaus vom Think Tank „European Security Initiative“ bezeichnete kürzlich in Bern die Südgrenze der EU als „die tödlichste Grenze der Welt“ [5].

Über 30.000 Menschen nach Libyen zurückgeschafft

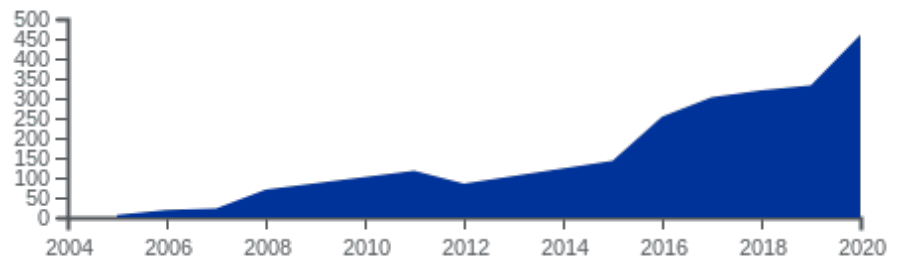
Zu den vielen Toten an den Außengrenzen kommen viele illegale Rückschaffungen. Allein im letzten Jahr – so Gerald Knaus weiter – seien mehr als 30.000 Menschen, die auf den lebensgefährlichen Weg übers Mittelmeer aufgebrochen waren, nach Libyen zurückgeschafft worden. Dort erwartet sie Gewalt, Folter, Misshandlungen und Ausbeutung. Griechenland habe im letzten Jahr rund 25.000 Menschen in der Ägäis in die Türkei zurückgestoßen. Ungarn hat schon vor Jahren ein Gesetz erlassen, das die Rückschaffung von Migrierenden nach Serbien ohne Verfahren legalisiert und Polen hat im Oktober 2021 mit einem ähnlichen Gesetz nachgezogen.

An vielen Außengrenzen des Schengen-Raums wird gegen internationale Standards verstoßen – in der Ägäis, im östlichen, zentralen und westlichen Mittelmeer, in Kroatien, in der Zusammenarbeit mit Libyen, an der Grenze von Polen zu Belarus.

Die Missstände sind allerdings meist eher indirekt als direkt Frontex anzulasten. Denn „alle Massnahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache unterliegen der Leitung und Kontrolle des Einsatzmitgliedlandes“, ist die Aufgabenteilung definiert. Die Länder können Frontex beiziehen oder können sie fernhalten. Polen wollte im Sommer letzten Jahres beim Grenzkonflikt mit Belarus die Frontex nicht vor Ort. Ungarns Regierungschef Victor Orban ging bereits 2015/16 auf Distanz zu Frontex. Zur Zeit der großen Zuwanderung über die Balkan-Route wünschte er sich Soldaten an der Grenze statt Frontex-Mitarbeiter, weil diese kein Mandat haben, illegale Migration zu stoppen. Auch Kroatien will keine Frontex-Präsenz.

Fehlende Transparenz und Rechenschaft

Mit dem Ausbau von Frontex soll die Einhaltung der Grundrechte verbessert werden. 40 Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter werden eingestellt. Sie sollen die Operationen überwachen. Ob



Jährliches Budget von Frontex. (Grafik: Wikipedia)

das viel ändert, ist zu bezweifeln. Denn die Mängel sind strukturell-organisatorischer Art.

Die Migrationsexpertin Elspeth Guild von der Queen Mary University of London und der Radboud University Netherlands hat in zwei Blogbeiträgen zu „The Frontex Push-Back Controversy“ [6] die Schwächen der Überwachung bloßgelegt. Der Direktor der Frontex sei nicht gegenüber der EU-Kommissarin für innere Angelegenheiten, Ylva Johansson verantwortlich, sondern gegenüber einem Management-Rat. Und dieser Rat, in welchem jedes Mitgliedland eine Person sowie die EU-Kommission zwei Personen delegieren kann, habe nur beratende Funktion zur Abwicklung der Operationen an den Außengrenzen. Die Kompetenzen bezüglich Respektierung der Menschenrechte seien beschränkt.

Ein der Frontex beigestelltes „Konsultatives Forum“, in welchem sich mit der EU-Agentur für die Grundrechte, dem UNO-Hilfswerk für Flüchtlinge sowie weiteren internationalen Organisationen und auch Nicht-Regierungsorganisationen Fachkompetenz versammelt, könne nur Empfehlungen abgeben, hat folglich auch nur wenig Einfluss.

Für die Migrationsexpertin Guild ist klar: „Es gibt keine unabhängige externe Aufsicht über die Agentur“. Und: „Während die operationellen Kapazitäten und die Aufgabenbereiche von Frontex in den letzten fünf Jahren exponentiell gewachsen sind, hat man die unabhängigen Überwachungsmechanismen vernachlässigt.“

Weder ein Ja noch ein Nein zum Ausbau von Frontex wird diese ungenügende Kontrolle der Grenzschutzagentur behe-

ben. Für die Menschenrechtsorganisation Amnesty International ist das der Grund, weshalb sie keine Parole ausgibt. Sie fordert aber „unverzüglich Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtsbilanz von Frontex“. Die Kontrolle über die Agentur müsse verstärkt und Rechenschaft über deren Menschenrechtsbilanz eingeholt werden. Oder wie es die Migrationsexpertin Elspeth Guild nennt: Es braucht eine „effektive Überwachung“.

Als Schengen-Mitglied liegt es auch an der Schweiz, sich für eine unabhängige Kontrolle von Frontex einzusetzen. Denn es geht nicht nur um Sicherheit, sondern es steht auch die Respektierung der in Zeiten des Krieges oft beschworenen Werte auf dem Spiel.

Quellen:

- [1] Europa.eu, Ombudsman Emily O'Reilly Press Release, „Ombudsman calls on Frontex to deal with complaints about fundamental rights infringements“, am 14.11.2013, <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/52487>>
- [2] Europäisches Parlament, Parlamentarische Anfrage, „Betrifft: OLAF-Bericht zu Frontex“, am 16.03.2022, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-000861_DE.html>
- [3] The Council of Europe Commissioner for Human Rights, „A distress call for human rights“, März 2021, <<https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protection/1680a1abcd>>
- [4] Europäisches Parlament, European Parliamentary Research Service, „European Parliamentary scrutiny of Frontex“, November 2021, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698816/EPRS_BRI\(2021\)698816_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698816/EPRS_BRI(2021)698816_EN.pdf)>
- [5] Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, Christoph Wehrli, „Humane Flüchtlingspolitik – Spielräume und Kosten“, März 2022, <<https://www.sga-aspe.ch/humane-fluechtlingspolitik-spielraeume-und-kosten/>>
- [6] emigrationlawblog.eu, Elspeth Guild, „The Frontex Push-Back Controversy: Lessons on Oversight (Part I)“, am 19.04.2021, <<https://emigrationlawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-lessons-on-oversight-part-i/>>