

## PRO ASYL zu den Änderungsvorschlägen der Frontex-Verordnung<sup>1</sup>

Seit den demokratischen Umbrüchen in Nordafrika werden die Rufe nach einer Mandatserweiterung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex immer lauter. Bereits nach den ersten Anlandungen von Flüchtlingsbooten auf Lampedusa Mitte Februar 2011 hatte Italiens Regierung medial einen Notstand inszeniert. Europas Antwort war nicht die solidarische Aufnahme von Flüchtlingen, sondern ein Frontex-Einsatz, der am 20. Februar 2011 anlieft. Mittlerweile kündigte die EU-Kommission an, "so schnell wie möglich" ein Rückführungsabkommen mit Tunesien unterzeichnen zu wollen. Auch Frontex Chef, Ilkka Laitinen, erklärte Anfang April, dass die Agentur ein Arbeitsabkommen mit Tunesien anstrebe.

Streitkräfte der NATO, Verbänden der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, sowie der EU-Mitgliedsstaaten betreiben eine weitgehend lückenlose Überwachung der libyschen Seegrenzen und Häfen, registrieren jede Schiffsbewegung und schauen dennoch zu, wie fliehende Menschen auf seeuntüchtigen Booten verdursten, verhungern und ertrinken. Seit Jahresbeginn verloren mehr als 1.600 Schutzsuchende auf ihrer Flucht über das Mittelmeer ihr Leben. Doch nach wie vor scheint Europas größte Sorge darin zu bestehen, wie auch die Fluchtwege aus Nordafrika so bald wie möglich wieder verriegelt werden können.

Bereits am 24. Februar 2010 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zu Änderung der Frontex-Verordnung vor. Die geplanten Änderungen bestehen hauptsächlich in einer Erweiterung des Mandates der Agentur. Am 15. November 2010 hatte PRO ASYL in einem Schreiben an das Europäische Parlament angemahnt, dass der Änderungsentwurf der Frontex-Verordnung aus menschenrechtlicher Sicht äußerst problematisch ist. Vor dem Hintergrund der Freiheitsbewegungen in Nordafrika und dem brutalen Bürgerkrieg in Libyen gewinnen die vorgesehenen Kompetenzerweiterungen der Agentur - insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Frontex mit Drittstaaten - erneut an Brisanz.

Mittlerweile wurde der Entwurf im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments diskutiert. Auf Grundlage des von Simon Busuttil (EVP) vorgelegten Berichts wurden am 17. März 2011 weitere Änderungen beschlossen. Der Berichterstatter ging mit diesem Votum nun in die Verhandlungen mit dem Rat. Zwar könnten mit dem Vorschlag des LIBE-Ausschusses einige Verbesserungen hinsichtlich der Verankerung der Menschenrechte in der Verordnung erreicht werden. Doch auch in diesem Entwurf bleiben viele Unklarheiten, rechtliche Defizite und menschenrechtliche Grauzonen bestehen.

### Verankerung der Grundrechte

Der Kommissionsvorschlag hatte unter anderem zum Ziel, die Verankerung der Grundrechte in der Richtlinie zu stärken. Tatsächlich geht der Vorschlag auf die Beachtung der Menschenrechte an unterschiedlichen Stellen ein - in der Präambel, bei der Zusammenarbeit bei Rückführungen (Art. 9), bei der Kooperation mit Drittstaaten (Art. 14) und was die Tätigkeiten der Frontex Unterstützungsteams (Art. 3.4.) betrifft. Das Thema taucht jedoch nicht in dem problematischsten Teil des Vorschlages auf, wo es um die **neuen Befugnisse der Agentur** geht, die Frontex bei der Mitbestimmung im Rahmen gemeinsamer Aktionen künftig haben soll. Hier heißt es lediglich, dass Frontex gemeinsame Aktionen

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)

abbrechen kann, "wenn die Voraussetzungen für die Durchführung dieser Initiativen nicht mehr erfüllt sind" (Art. 3.1). Ob die Einhaltung der Grundrechte unter die "Voraussetzungen" fällt, bleibt unklar. Auch auf das **Asylrecht** wird im Entwurf der Kommission kaum Bezug genommen. So beziehen sich erst die Änderungsanträge des LIBE-Ausschusses explizit auf die Genfer Flüchtlingskonvention und auch das **Non-Refoulement-Gebot** wird im Kommissionsvorschlag alleine in der Präambel erwähnt. Die explizite Verankerung dieser zentralen Grundelemente des Flüchtlingsschutzes ist unbedingt notwendig. Insbesondere in den Passagen, welche die Einsätze auf See regeln, ist dies unverzichtbar.

## Transparenz- und Kontrolldefizit

Der Vorschlag der EU-Kommission ist nicht geeignet, das **parlamentarische Kontrolldefizit** hinsichtlich der Tätigkeiten von Frontex auszuräumen. Das Europäische Parlament kann weiterhin lediglich - so der Vorschlag - den Exekutivdirektor der Agentur auffordern, über die Erfüllung seiner Aufgaben Bericht zu erstatten. Zwar beheben die Änderungsanträge des LIBE-Ausschusses dieses Defizit teilweise. Erste Reaktionen des Rates lassen jedoch befürchten, dass die Kompetenzen des Parlaments beschränkt bleiben sollen. PRO ASYL befürchtet auf Grund der weiterhin völlig **unklaren Aufgabenteilung zwischen Mitgliedstaaten und Agentur**, dass bei Zwischenfällen, wo Grund- und Flüchtlingsrechte verletzt werden, die wechselseitige Zuschreibung der Verantwortung fortbestehen wird.

Des Weiteren gewährleistet der Vorschlag der Kommission bei rechtswidrigen Maßnahmen keine effektive richterliche Überprüfung durch den **Europäischen Gerichtshof in Luxemburg**. Angesichts der weitreichenden Kompetenzen von Frontex, die für Schutzsuchende schwerwiegende Eingriffe in ihre Grund- und Menschenrechte zur Folge haben können, ist dies nicht akzeptabel. Künftig muss bezogen auf Frontex-Operationen eine umfassende Kontrollkompetenz des Europaparlaments und die volle richterliche Überprüfung durch den EuGH gewährleistet sein.

## Unabhängiges Monitoring

Der Kommissionsvorschlag sieht keinen **unabhängigen Überwachungsmechanismus während der Frontex-Operationen** vor. Geplant ist nur eine nachträgliche Evaluierung (Art. 3(4)). Um die Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten und Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, reicht eine Frontex-interne und nachträgliche Evaluation der Operationen nicht aus. In der Verordnung muss eine unabhängige Überprüfung der Aktivitäten und der sogenannten "Zwischenfälle" verankert werden. Die Ergänzung in den Änderungsanträgen des LIBE-Ausschusses, dass gemeinsame Operationen abgebrochen werden sollen, wenn es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, geht in die richtige Richtung. Außerdem fordert der Ausschuss ein Beratungsgremium (Advisory Board on Fundamental Rights), das jederzeit Informationen oder Untersuchungen zu gemeinsamen Operationen anfordern kann (neuer Art. 26a). Auch dieser Vorstoß ist zu begrüßen.

Was einen **unabhängigen Überwachungsmechanismus bei gemeinsamen Rückführungsoperationen** angeht, so ist der Wortlaut im Vorschlag des LIBE-Ausschusses eindeutig. Unter Artikel 9(3) heißt es:

"The monitoring of joint return operations should be carried out independently and should cover the whole joint return operation from the predeparture phase until the hand-over of the returnees in the country of return. Member States shall ensure that relevant international organisations are involved during removal procedures in order to guarantee compliance with proper legal procedure. Monitors should have access to all relevant facilities, including detention centres and aircraft, and receive the necessary training to perform their duties."

Beunruhigend ist, dass der Rat in einer ersten Reaktion in diesem Punkt auf Unverbindlichkeit drängt, indem unter Artikel 9(3) lediglich darauf hingewiesen werden soll, dass die Ausarbeitung eines Monitoring-Mechanismus vorgesehen ist. Der Wortlaut des Artikels 9(3) sollte dringend wie oben zitiert beibehalten und durch die Forderung ergänzt werden, dass auch der **Verbleib abgeschobener Flüchtlinge und Migranten im Drittstaat** einem Monitoring unterzogen werden muss. Außerdem

wird die Erarbeitung eines **Verhaltenskodex** "für die Rückführung auf dem Luftweg von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen" unter Artikel 9.2 festgehalten. Offen bleiben dabei Fragen bezüglich der Durchsetzbarkeit und Tragweite des Kodex. Insbesondere hinsichtlich der rechtsverbindlichen Wirkung wie auch im Zusammenhang mit der Kooperation mit Drittstaaten. Es stellt sich unweigerlich die Frage, wie sich die Zusammenarbeit mit Beamten aus Drittstaaten, die dem Kodex nicht unterliegen rechtfertigen lässt.

## Zusammenarbeit mit Drittstaaten

In dem Vorschlag der Europäischen Kommission ist eine "**Erweiterung des Mandats der Agentur für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Grenzverwaltung**" (Artikel 14) vorgesehen. Konkret soll die "Möglichkeit der Finanzierung und Umsetzung von Projekten zur technischen Unterstützung in Drittstaaten durch Frontex und [der] Einsatz von Verbindungsbeamten in Drittstaaten" geschaffen werden. Frontex soll auch Repräsentanten aus Drittstaaten zur Teilnahme an Aktivitäten der Agentur einladen können. Es ist hochproblematisch, wenn Befugnisse zur Grenzkontrolle an Beamten von Staaten delegiert werden, die nicht den gleichen Menschenrechtsverpflichtungen wie die EU-Mitgliedstaaten unterworfen sind. Ziel und Zweck dieser Kompetenzerweiterung ist die effektivere Bekämpfung der irregulären Einwanderung sowie die Rückführung von Flüchtlingen und Migranten. Wenn Schutzsuchende an ihrer Ab- oder Weiterreise gehindert werden, bedeutet dies eine Verletzung des Rechts auf Verlassen eines Landes, inbegriffen des eigenen (Art. 13.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Unter den Betroffenen sind viele Schutzsuchende, denen, wenn sie den Zugang nach Europa und zu einem fairen Asylverfahren hätten, ein Flüchtlingsstatus gewährt werden müsste.

Bedingung für die Entsendung von Verbindungsbeamten soll sein, dass diese nur in Drittstaaten entsandt werden, deren Grenzverwaltungsmethoden "Mindestmensenrechtsstandards" genügen. Der Begriff "**Mindestmensenrechtsstandards**" suggeriert, dass in den Drittstaaten nur manche Menschenrechte beachtet werden müssen und andere wiederum nicht. Menschenrechte sind jedoch unteilbar.

Bereits auf der Grundlage der bestehenden Verordnung verhandelte die europäische Grenzagentur **Arbeits- bzw. Polizeiabkommen mit Drittstaaten**, wie mit dem diktatorischen Regime in Libyen. Mit Weißrussland, der letzten Diktatur in Europa, wurde bereits ein solches Abkommen abgeschlossen. Aus Sicht von PRO ASYL sind diese Kooperationen unter flüchtlings- und menschenrechtlichen Gesichtspunkten nicht akzeptabel. Einen Freibrief für die Agentur im Hinblick auf gemeinsame Kooperationen mit Drittstaaten darf es künftig nicht mehr geben. Mit dem vorgesehenen erweiterten Mandat von Frontex könnten die Auslandseinsätze sogar noch vertieft und ausgeweitet werden. Mit Drittstaaten, die die Grund- und Menschenrechte verletzen, dürfen keine Arbeitsabkommen geschlossen und keine gemeinsamen Operationen durchgeführt werden.

## Flüchtlingsschutz statt Abschottung

Aus der Sicht von PRO ASYL muss verhindert werden, dass im Rahmen der Grenzkontrollen durch die EU-Mitgliedstaaten bzw. Frontex-Verbände, sei es in den Territorialgewässern, auf hoher See oder auf dem Territorium von Transitstaaten, menschenrechtsfreie Räume entstehen. Der Vorschlag der Kommission für die Änderung der Frontex-Verordnung trägt in der vorliegenden Form dieser menschenrechtlichen Anforderung nicht Rechnung. Auch die Ergänzungen durch den LIBE-Ausschuss vermögen dieses fatale Defizit nicht zu beheben. Die angestrebten Änderungen zur Erweiterung des Frontex-Mandates sind nicht akzeptabel.

Dass die Ausweitung der Rolle von Frontex bei der Grenzkontrolle gerade jetzt mit Vehemenz gefordert wird und Europas erste Reaktion auf den arabischen Frühling in einem Einsatz der Grenzschutzagentur lag, ist ein Affront gegen die Demokratiebewegungen Nordafrikas. Anstatt Druck auf diese Länder auszuüben, weitere Kooperationen zur Abwehr von Flüchtlingen und Migranten einzugehen, sollten die Entwicklungen unterstützt werden.

**Folgende Forderungen sollten bei den Beratungen über die Frontex-Verordnung berücksichtigt werden:**

- Die Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung aller Aktionen, an denen Frontex beteiligt ist durch den Europäischen Gerichtshof.
- Die explizite Verankerung des Non-Refoulement-Verbotes insbesondere bei den Bestimmungen zu Frontex-Operationen auf hoher See sowie die Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention.
- Keine Mandatserweiterung von Frontex im Bereich der Kooperation mit Drittstaaten.
- Die Klarstellung von Verantwortlichkeiten zwischen Frontex und Mitgliedstaaten.
- Unabhängige Überwachungsverfahren während allen Operationen, an denen Frontex beteiligt ist.
- Ein unabhängiges Überwachungsverfahren während Rückführungsaktionen, auch im Hinblick auf den Verbleib abgeschobener Flüchtlinge in den Drittstaaten.
- Die Sicherstellung der Rechtsverbindlichkeit des Verhaltenskodex bei Rückführungsaktionen.
- Umfassende Information des Europäischen Parlaments über alle Entscheidungen der Agentur hinsichtlich von Frontex koordinierten Aktionen und Pilotprojekten und Mitbestimmung des Europäischen Parlaments bei Verhandlungen über Arbeitsabkommen zwischen Frontex und Drittstaaten bzw. den Behörden des Drittstaats.

Frankfurt am Main, den 06. Juni 2011