

Frontex – Was jetzt zu tun ist

Ein wirksames Grenzmanagement an den Außengrenzen der Europäischen Union ist zwingend erforderlich, um die Errungenschaft offener Grenzen innerhalb Europas aufrechtzuerhalten. Die Umsetzung der 2016 und 2018 vorgeschlagenen und bereits verabschiedeten Reformen von Frontex unterstützen wir, insbesondere den Aufbau einer „ständigen Reserve“, um die Einsatzmöglichkeiten der Agentur zu stärken. In Zusammenarbeit mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) sollen sowohl Verfahren für internationalen Schutz als auch Rückkehrverfahren erleichtert werden. Frontex ist dabei auf die „uneingeschränkte Achtung der Grundrechte“ (Erwägungsgrund 1 Frontex-VO (Verordnung (EU) 2019/1896)) verpflichtet, wobei der Exekutivdirektor die Tätigkeit ganz oder teilweise aussetzen muss, „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“ (Art. 46 Abs. 4 Frontex-VO). Grenzkontrollen sollen ausdrücklich Maßnahmen einschließen, „mit denen legale Grenzüberschreitungen erleichtert werden“. Die Aufgabe des integrierten Grenzmanagements beinhaltet „Mechanismen und Verfahren mit Blick auf die Ermittlung schutzbedürftiger Personen und unbegleiteter Minderjähriger und mit Blick auf die Ermittlung von Personen, die internationalen Schutz benötigen oder beantragen“ (Art. 3 Abs. 1a Frontex-VO). Hilfe zur Unterstützung von Such- und Rettungsoperationen für Menschen in Seenot zu leisten, gehört zu den Aufgaben von Frontex, wenn derartige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überwachung der Seegrenzen durch Frontex erforderlich werden. Gemischte Teams aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten sollten dies gewährleisten.

Dagegen steht Frontex seit Monaten in der Kritik, selbst an Menschenrechtsverletzungen beteiligt zu sein oder über Kenntnisse darüber zu verfügen. Diese sind von Exekutivdirektor Fabrice Leggeri in zwei Sitzungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages für Inneres und Heimat sowie Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Januar 2021 auch nicht ausgeschlossen worden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Einsatzleitungen von Frontex ebenso wie eventuelle strafrechtliche Ermittlungen jeweils in nationaler Hoheit liegen. Zudem verweist Leggeri auf angebliche rechtliche Grauzonen in der Anwendung von Artikel 6 der Seeaußengrenzenverordnung (Verordnung (EU) 656/2014), der Abfangen von Booten oder Schiffen und die Anweisung, den Kurs zu ändern, unter gewissen Umständen erlaubt. Diese seien zu unterscheiden von illegalen Pushbacks, bei denen nach Art. 46 Frontex-VO Einsätze von Frontex beendet werden müssten. Das Amt der Grundrechtebeauftragten krankt derzeit an schwachen Kompetenzen, fehlender Unabhängigkeit und unzureichender Ausstattung.

Frontex benötigt als europäische Agentur ein stabiles Vertrauen, auf der Basis von Recht und Gesetz und in unmissverständlichem Einklang mit seinem Auftrag zu handeln. Dieses ist auf das Schwerste erschüttert.

Unsere Forderungen

1. Uneingeschränkte Achtung der Grundrechte:

Zur Sicherung der Außengrenze gehört, dass ein Zugang zum europäischen Asylsystem gewährleistet wird. Wir stehen zu unserer humanitären Verantwortung und gewähren denjenigen Schutz, die vor politischer Verfolgung oder vor Kriegen und Konflikten fliehen und ihr Leben bei uns in Sicherheit bringen wollen. Der uneingeschränkte Schutz von Grundrechten gehört zum europäischen Selbstverständnis, dies muss auch in die Organisationskultur von Frontex eingehen. Überall wo die Schutzsuchenden ankommen, sind die Einhaltung humanitärer Standards wie Unterbringung und Versorgung nach EU-Recht zu garantieren, rechtsstaatliche und zügige Verfahren zu gewährleisten und eine faire Verteilung zu erreichen. Schutzbedürftige müssen unmittelbar bei der Ankunft identifiziert und in Sicherheit gebracht werden.¹

2. Seenotrettung ist eine uneingeschränkte humanitäre und rechtliche Pflicht:

Aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion braucht es eine eigenständige europäische Seenotrettungsmission, die Leben retten und organisierte Kriminalität bekämpfen soll. Boote, die zu Menschen-smuggel oder Schleusung dienen, sollten eingezogen und nicht an ihre Herkunftsorte zurückgeführt werden, von wo sie wieder auslaufen werden. Private Hilfsorganisationen dürfen nicht kriminalisiert und diffamiert werden, sie sollen aufgenommene Flüchtlinge unmittelbar in europäische Häfen ausschiffen dürfen. Wir müssen daher immer unterscheiden zwischen notwendiger Hilfe der Seenotrettung auf der einen und Geschäftemachern auf der anderen Seite, denen das Schicksal der Flüchtenden egal ist.

3. Einheitliche Anwendung der Regeln:

Ab wann schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wie etwa Pushbacks vorliegen, die einen Abbruch von Einsätzen erzwingen würden (Art. 46 Frontex-VO), darf kein Graubereich sein. Für den nötigen Informationsaustausch und die Koordinierung gemeinsamer Aktionen zur Grenzüberwachung sind klare Regeln und ein gemeinsames Verständnis dieser Regeln erforderlich. Es müssen für die Bewertung von menschenrechtlich bedenklichen Vorfällen und anderen Vorgängen von besonderer Bedeutung klar definierte und rechtssichere Kriterien vorherrschen.

4. Parlamentarische Kontrolle:

Frontex ist gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat rechenschaftspflichtig, wobei der Frontex-Verwaltungsrat diese Kontrollfunktion behindert. Frontex sollte ein ständiges parlamentarisches Kontrollgremium erhalten. Strukturelles Vorbild dieses Gremiums könnte das parlamentarische Kontrollgremium von Europol sein, welches aus Mitgliedern der nationalstaatlichen Parlamente und Mitgliedern des Europäischen Parlamentes besteht. In diesem muss Frontex regelmäßig, transparent und umfassend über die allgemeinen Tätigkeiten und über Vorgänge von besonderer Bedeutung (siehe 3.) unterrichten und weiteren Berichtswünschen nachkommen. Das Kontrollgremium veröffentlicht seine Berichte. Es kann dem Exekutivdirektor mit zwei Drittel Mehrheit [Option: einfacher Mehrheit] das Vertrauen entziehen.

¹ Siehe das Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion zu einem sozialdemokratischen Weg für das Gemeinsame Europäische Asylsystem:
<https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier-menschlich-solidarisch-20200616neu.pdf>

5. Management Board reformieren:

Auch der Management Board von Frontex soll verstärkt in die Pflicht genommen werden. Darin sitzen Vertreter*innen der nationalen Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten, die ihren Druck zur Demokratisierung von Frontex und Wahrung der Menschenrechte an den Außengrenzen signifikant erhöhen müssten. Bisher ist die Arbeit dieses Kontrollgremiums sehr intransparent - dies soll sich in Zukunft ändern.

6. Externes Grundrechtemonitoring:

In ihrem Vorschlag zur Screening-Verordnung (COM(2020) 612) plädiert die Europäische Kommission in Art. 7 für ein Monitoring zur Überwachung der Einhaltung von Grundrechten. Rechtsverstöße müssen wie in jedem Nationalstaat auch angezeigt, unabhängig aufgeklärt und im Zweifel von Gerichten geahndet werden. Dass jeder Mitgliedsstaat menschenrechtlich bedenkliche Vorfälle, die im eigenen Verantwortungsbereich liegen, selbst untersucht, reicht nicht aus. Wir fordern eine Ausweitung des Monitorings zu einer robusten und unabhängigen Beobachtungsstelle an den Außengrenzen, die mit Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet ist und die Vorwürfe entgegennehmen, aufklären sowie darüber öffentlich berichten muss. Die Berichtswege und Ergebnisse müssen hierbei für alle Beteiligten nachvollziehbar und einheitlich sein. Der Geltungsbereich des Monitorings muss auch außerhalb der Grenzen liegen. Die Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE sind ein mögliches Vorbild.

7. Internes Monitoring durch Grundrechtsbeauftragte/n und Compliance Center:

Für wirkungsvolle interne Untersuchungen von Unregelmäßigkeiten bei Grenzschutzeinsätzen müssen entsprechende Befugnisse geschaffen werden, damit Frontex selbst ermitteln kann. Verantwortlichkeiten müssen intern klar dokumentiert werden. Personen, die Zwischenfälle an ein einzurichtendes Compliance Center melden, müssen geschützt werden (Whistleblowerschutz). Der Beschwerdemechanismus des/r Grundrechtsbeauftragten muss durch die Nutzung digitaler Möglichkeiten transparenter gestaltet und leichter zugänglich gemacht werden. Betroffene sollten in verschiedenen Sprachen einfachen Zugang zu Informationen über ihre Rechte erhalten. Berichte über gravierende Vorkommnisse müssen direkt an die/den Grundrechtsbeauftragte/n gehen. Der Austausch des/der Grundrechtsbeauftragte/n mit lokalen Nichtregierungsorganisationen in den Grenzregionen soll gestärkt werden. Der/Die Grundrechtebeauftragte/r muss unverzüglich vernünftig ausgestattet werden, um ein wirksames Monitoring gewährleisten zu können. Die ausstehenden Stellenbesetzungen durch die Agentur sind ein schweres Versäumnis und müssen umgehend erfolgen. Ihre/Seine unabhängige Arbeit muss garantiert werden. Die am 14.02.2021 angenommene Grundrechtsstrategie sollte konkrete Aktionspläne bekommen, in denen solche Mechanismen genauer beschrieben werden.

8. Wer irreguläre Migration eindämmen will, muss auch legale Möglichkeiten schaffen:

Auch der Koalitionsvertrag sieht einen angemessenen Beitrag Deutschlands zu Aufnahmekontingenten humanitär Schutzbedürftiger vor, soweit die Zahlen dies insgesamt erlauben – auf legalen Wegen, ohne kriminelle Schlepper, ohne die Risiken lebensgefährlicher Fluchtrouten und mit Vorrang für verletzte Gruppen. Dabei sind insbesondere die Neuansiedlungsprogramme des UNHCR wichtig.

9. Beschaffungspolitik auf den Prüfstand stellen:

Die Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen (z.B. Schusswaffen) muss nach einsatzgerechten Kriterien erfolgen. Eine Militarisierung von Frontex lehnen wir ab. Der Einsatz von Gewalt als äußerstes Mittel bleibt legitim, unterliegt aber dem Grundsatz der Verhältnis- und Rechtmäßigkeit. Der Einsatz von Schusswaffen gegen Geflüchtete kann hierbei niemals als verhältnismäßig angesehen werden.

10. Personeller Neuanfang ohne Leggeri:

Es braucht einen Neuanfang mit einer Persönlichkeit an der Spitze, die verloren gegangenes Vertrauen wieder aufbauen kann. Leggeri leitet die Agentur seit 2015 und ist maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Grundrechte nicht genügend beachtet werden.