



Frontex drängt in Drittstaaten

Informationen aus den FASS-Flügen werden in das Überwachungssystem EU-ROSDUR eingespeist, dessen Hauptquartier bei Frontex in Warschau eingerichtet ist.

Nach Albanien hat die Grenzagentur eine zweite Mission außerhalb der Europäischen Union in Montenegro begonnen. Weitere Einsätze werden vorbereitet. Als erstes afrikanisches Land könnte der Senegal eine entsprechende Vereinbarung mit *Frontex* abschließen. Die Staaten werden immer öfter mit Luftüberwachung unterstützt. Von Matthias Monroy

Am 15. Juli hat die EU-Grenzagentur *Frontex* eine neue Operation in Montenegro gestartet. Nach Albanien handelt es sich dabei um den zweiten langfristigen Einsatz in einem Drittstaat außerhalb der Europäischen Union. Dem ging der Abschluss eines Statusabkommens voraus, das ebenfalls im Juli in Kraft getreten ist. Die Leitung der Mission obliegt der montenegrinischen Grenzpolizei. *Frontex* unterstützt mit Personal, Ausrüstung und koordiniert die gemeinsamen Aktivitäten. Ein-

satzgebiet ist die Landgrenze zu Kroatien, die dortige Regierung war deshalb nach Artikel 74 der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache an der Erarbeitung des Operationsplans beteiligt.

Hauptziel der „Joint Operation Montenegro“ ist laut *Frontex* „die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, einschließlich des Schmuggels von Migranten, des Menschenhandels, des Dokumentenbetrugs, gestohlener

Fahrzeuge und Boote, des Drogen- und Waffenschmuggels und des Terrorismus“. Derzeit beteiligen sich Kroatien, Bulgarien, die Tschechische Republik und Portugal daran. *Frontex* will den Einsatz auf die Seegrenzen Montenegros ausweiten. In der „Joint Operation“ sind außerdem Ausbildungsmaßnahmen für die Grenzbehörden in Montenegro geplant, darunter zur Erkennung gefälschter Dokumente.

Zugriff auf nationale Datenbanken

Das von *Frontex* entsandte Personal darf nur in Zusammenarbeit mit und in Anwesenheit von montenegrinischen Beamt*innen operieren. Gemäß den Artikeln 5 und 7 der Statusvereinbarung zwischen der Europäischen Union und Montenegro über die Durchführung von Aktionen durch *Frontex* dürfen die Teammitglieder dabei gemäß dem Recht ihres Herkunftsmitgliedstaates Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung mitführen. Der Schusswaffengebrauch ist in der Statusvereinbarung nicht geregelt und beschränkt sich deshalb auf Notwehr. Montenegro kann *Frontex* außerdem Zugriff auf nationale Datenbanken erlauben, neben der Migrationsabwehr an der Grenze kann dies auch für Rückkehraktionen erfolgen.

Wie in *Frontex*-Einsätzen üblich genießen die eingesetzten Beamt*innen für Handlungen in Ausübung ihres Amtes Immunität vor strafrechtlicher Verfolgung durch montenegrinische Gerichte. Eine Verfolgung kann deshalb nur im Entsendestaat erfolgen. Dies gilt auch für die zivil- und verwaltungsrechtliche Verfolgung etwaiger Verstöße.

Frontex will außer mit dem Kosovo auch Operationen in den übrigen Drittstaaten des Westbalkans durchführen. Eine Statusvereinbarung mit Serbien wurde am 19. November 2019 von der Europäischen

Kommission und der Regierung in Belgrad unterzeichnet. Nach Zustimmung durch den Rat der Europäischen Union am 26. Mai 2020 befindet sich die Umsetzung laut dem deutschen Innenministerium „in Vorbereitung“. Die Statusvereinbarung mit Nordmazedonien ist ausverhandelt, aber noch nicht unterzeichnet. Mit Bosnien und Herzegowina dauern die Verhandlungen an.

Frontex-Direktor bringt Ausschiffung im Senegal ins Spiel

Nach dem Westbalkan könnte *Frontex* die Missionen in Drittstaaten auf afrikanische Länder ausweiten. Entsprechende Überlegungen hat der *Frontex*-Direktor Fabrice Leggeri im letzten Jahresbericht zur Umsetzung der Seeaußengrenzen-Verordnung, die die maritime „operative Zusammenarbeit“ von *Frontex* mit Drittstaaten regelt, angestellt. *Frontex* könnte im Atlantik aufgegriffene Geflüchtete dann nach Senegal zurückbringen, anstatt diese in Spanien von Bord gehen zu lassen. Hierzu soll die *EU-Kommission* ein Statusabkommen mit der Regierung in Dakar abschließen.

Der Bericht attestiert der Regierung im Senegal, dass sie die elementaren Grund- und Menschenrechte einhält und das Prinzip der Nicht-Zurückweisung nicht verletzt, wonach keine Geflüchteten in Länder zurückgebracht werden dürfen, aus denen sie geflohen sind. Dies ist die wichtigste Voraussetzung für die engere Zusammenarbeit.

Älteste Frontex-Mission vor der afrikanischen Küste

Seit 2006 koordiniert *Frontex* im Atlantik die gemeinsame Operation Hera. Anlass der ersten und damit ältesten EU-Mission zur Grenzüberwachung waren viele Tau-



© Frontex

Start der ersten vollwertigen gemeinsamen Frontex-Operation außerhalb der Europäischen Union, die in Albanien stattfindet.

send Geflüchtete, die damals über Marokko, Mauretanien, Kap Verde und Senegal mit Booten auf den Kanarischen Inseln ankamen. Kurzzeitig hatte sich neben Portugal, Frankreich, Italien, Finnland und Luxemburg auch die deutsche Bundespolizei daran beteiligt.

Im Rahmen von Hera operieren die eingesetzten Einheiten auch in der Zwölfmeilenzone, der ausschließlichen Wirtschaftszone und dem Luftraum des Senegal. Es ist damit der einzige *Frontex*-Einsatz, der in bestimmten Fällen das Hoheitsgebiet eines afrikanischen Drittstaates befahren darf.

Werden verdächtige Boote im Hera-Einsatzgebiet festgestellt, erfolgt eine Meldung an die zuständige Seenotleitstelle (*Maritime Rescue Coordination Centre, MRCC*). Alle in der spanischen Seenotrettungszone Aufgegriffenen konnten in den letzten Jahren auf den Kanaren von Bord gehen. Wenn sich die Geflüchteten aber noch in der senegalesischen Seenotrettungszone befunden haben, bringt sie die

dortige Küstenwache in das westafrikanische Land zurück.

Ausschiffung auch in der Türkei möglich?

Mit einem Statusabkommen wäre eine solche Rückführung auch für die von *Frontex* koordinierten Schiffe machbar. Laut der kanadischen Internetplattform SAR Info ist die senegalesische Seenotleitstelle zudem für die Koordination von Rettungen vor Gambia, Guinea-Bissau und Mauretanien zuständig. Ausschiffungen durch Schiffe aus EU-Mitgliedstaaten könnten also auch dort erfolgen.

Jedes Jahr bewertet *Frontex* neu, ob von der Grenzagentur gerettete Personen zukünftig in den jeweils infrage kommenden Drittstaaten von Bord gehen könnten. Im aktuellen Jahresbericht schreibt Leggeri, dass seine Agentur mit den Sitzstaaten der Missionen *Themis* (Italien) und *Indalo* (Spanien) eine solche Ausschiffung nach Libyen, Tunesien sowie Marokko wegen fehlender Voraussetzungen erst

gar nicht geprüft hat. Möglich wäre dies aus Sicht von *Frontex* aber außer im Senegal auch in der Türkei, da dort die elementaren Menschenrechte geachtet würden.

Leggeri bemängelt auch, dass *Frontex* über zu wenige Kompetenzen in ihren maritimen Missionen verfügt. Bilaterale Vereinbarungen, wie sie etwa Italien mit Libyen oder Spanien mit Marokko abgeschlossen haben, erlauben demnach eine deutlich engere Kooperation mit nordafrikanischen Küstenwachen.

Luftaufklärung für afrikanische Küstenwachen

Bis *Frontex* Asylsuchende selbst in afrikanische Länder zurückbringen kann, werden die dortigen Küstenwachen von der Europäischen Union entsprechend ertüchtigt. Im Mittelpunkt steht dabei die Luftüberwachung der EU-Außengrenzen mit einem *Frontex Aerial Surveillance Service* (FASS), in dem die Agentur zweimotorige Flugzeuge von europäischen Firmen chartert.

Anfangs erfolgten die Einsätze im Rahmen von EU-Missionen im „Grenzbereich“ der Europäischen Union, inzwischen führt sie *Frontex* in eigener Regie durch. *Frontex* schickt die Flugzeuge der FASS im zentralen Mittelmeer auch in die libysche Seenotrettungszone, sie fliegen damit weiter südlich als in der Mission *Themis*. Die Maschinen starten und landen auf Flughäfen in Malta und Sizilien.

Wenn *Frontex* mit der Luftüberwachung Boote in Seenot sieht, wird die zuständige maritime Rettungsleitstelle informiert. Für die Seenotrettung im südlichen Teil des zentralen Mittelmeers hat sich mit Unterstützung der Europäischen Union vor zwei Jahren die sogenannte libysche Küstenwache zuständig erklärt. Bis November 2019 hat *Frontex* in mindestens 42 Fällen die dortigen Behörden über kritische Vorfäl-

le auf Hoher See benachrichtigt. Zahlen für 2020 liegen noch nicht vor.

„Überlegenes Wissen“ von *Frontex*

De facto übernimmt die EU-Grenzagentur also die Luftaufklärung für die Tripolis-Regierung in Libyen. Menschenrechtsorganisationen werfen *Frontex* vor, dass die Weitergabe von Informationen an Libyen zu völkerrechtswidrigen Zurückweisungen

Jedes Jahr bewertet *Frontex* neu, ob gerettete Personen zukünftig in den infrage kommenden Drittstaaten von Bord gehen könnten.

(den sogenannten „Push-Backs“) führt. Menschen dürfen nicht in Staaten gebracht werden, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Regelmäßig erneuert der Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen seine Einschätzung, wonach Libyen keinen sicheren Hafen darstellt und keine Geflüchteten dorthin ausgeschifft werden dürfen.

Zwar bringt *Frontex* die aus der Luft entdeckten Geflüchteten in Seenot nicht selbst zurück nach Libyen, sondern überlässt dies der dortigen sogenannten Küstenwache. Dabei handelt es sich aber um Beihilfe und damit um sogenannte „Pull-Backs“, die ebenso verboten sind. Denn mit der Überwachung aus der Luft verfügen *Frontex* oder auch die EU-Militärmission *EUNAVFOR MED* im Mittelmeer über überlegenes Wissen, ohne das die sogenannte libysche Küstenwache gar nicht in Aktion treten könnte.

Beihilfe zu illegalen Push-Backs in Kroatien?

Eine FASS-Überwachung von Landgrenzen erfolgte erstmals mit Kroatien. In Zusammenarbeit mit dem dortigen Innenministerium hat Frontex seit dem 18. Juli 2018 die EU-Außengrenze mit Bosnien-Herzegowina beobachtet. Die Flüge starteten vom Flughafen Zadar. Laut dem Frontex-Jahresbericht für 2018 wurden auf diese Weise im gesamten Jahr 2018 bei 46 erfolgreichen Einsätzen 635 Migrant*innen festgestellt. Meistens wurden kleine Gruppen gesichtet. Als „größte Einzeldetektion“ nennt Frontex einen Vorfall mit 89 Personen. Die kroatischen Behörden seien „unverzüglich über das Vorhaben“ der Migrant*innen informiert worden. Kroatien hat hierfür Verbindungsbeamt*innen in das „Europäische Überwachungsteam“ in Warschau entsandt. Nach Auswertung der Echtzeit-Videos sei laut Frontex eine sofortige „operative Reaktion vor Ort“ erfolgt.

Informationen aus den FASS-Flügen werden in das Überwachungssystem EURO-SUR eingespeist, dessen Hauptquartier bei Frontex in Warschau eingerichtet ist. Auch die nationalen EUROSUR-Kontaktstellen profitieren davon. Frontex lobt dies als „hohen Mehrwert“ und schreibt, dass die Firmen in 2018 mehr als 1.800 Flugstunden für die FASS durchgeführt haben. Dabei wurden mindestens 4.924 Geflüchtete entdeckt und den zuständigen Behörden gemeldet (2017: 1.960), für 2019 liegen noch keine Zahlen vor. Die EU-Grenzagentur hat womöglich auch zu illegalen Abschiebungen durch die kroatische Grenzpolizei beigetragen, über die Geflüchtete und Hilfsorganisationen mehrfach berichtet haben.

Drohnen für die „Festung Europa“

Inzwischen hat Frontex den FASS-Dienst

ausgebaut. Zu den neuen Einsatzgebieten gehören Länder des Westbalkans, die Ägäis, das Schwarze Meer und der Atlantik. Die meisten Flüge erfolgen mit bemannten Systemen, nur in Portugal lässt Frontex derzeit eine Drohne fliegen. Das soll sich in Zukunft ändern: Noch in diesem Jahr will die Grenzagentur für bis zu vier Jahre große Drohnen auch im Mittelmeer stationieren. Nach einer EU-weiten Ausschreibung wird nun der Anbieter ausgewählt.

Der Vertrag für die unbemannten Einsätze, für die laut Frontex 50 Millionen Euro an Gesamtkosten anfallen, hat eine Laufzeit von zwei Jahren und kann zweimal für ein Jahr verlängert werden. Frontex wünscht sich Drohnen der sogenannten *Male-Klasse (Medium Altitude Long Endurance)*, ihre Einsatzdauer soll mindestens 20 Stunden betragen. Zu den Anforderungen gehört die Flugfähigkeit bei allen Wetterlagen und zur Tages- und Nachtzeit. Geplant ist außerdem der Einsatz in Lufträumen, in denen auch zivile Flugzeuge unterwegs sind.

Frontex wird auf diese Weise zu einer „europäischen Grenzschutzpolizei“ und erhält immer mehr Kompetenzen, die bislang allein den Mitgliedstaaten vorbehalten waren. Mit der technischen Aufrüstung wird die „Ständige Reserve“ von 10.000 uniformierten Beamt*innen unterstützt, die Frontex bis 2027 aufbauen will. Sie sollen nicht nur an den EU-Außengrenzen, sondern auch in Drittstaaten eingesetzt werden können. Die Pläne könnten nur durch den kürzlich beschlossenen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union gebremst werden, in dem auch Frontex wegen der Coronakrise Kürzungen seines anvisierten Haushaltes hinnehmen musste.