

# Europäische Grenz- und Küstenwache

**Sicherung der Außengrenzen Europas: Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex neu) hat im Oktober 2016 den Betrieb aufgenommen.**

Die Sicherung der Außengrenzen der Europäischen Union ist eine der Prioritäten der Union. Spätestens seit der Migrationswelle 2014 bis 2016 wurden die Unzulänglichkeiten des bisherigen „europäischen“ Grenzschutzes offensichtlich. Die oft verwendete Bezeichnung „EU-Außengrenze“ ist eine reine Fiktion, da es sich völkerrechtlich betrachtet um Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU handelt und nicht um originäre Außengrenzen der Europäischen Union. Daher lag es bislang im Wesentlichen in der ausschließlichen Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten, für einen entsprechenden Grenzschutz im Sinne der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EU) Nr. 2016/399) zu sorgen.

Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen wurde auf EU-Ebene die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ (Frontex) mittels Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates errichtet. Seit Aufnahme ihrer Tätigkeit am 1. Mai 2005 hat diese Agentur die Mitgliedstaaten bei operativen Aspekten des Schutzes der Außengrenzen mit gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken, Risikoanalysen, dem Austausch von Informationen, der Pflege von Beziehungen zu Drittstaaten und der Rückführung von zur Rückkehr verpflichteten Personen unterstützt.

Die Tätigkeit und damit der Erfolg von Frontex waren bisher größtenteils von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig, entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen und die Unterstützung von Frontex in Anspruch zu nehmen. Die Migrationswelle offenbarte jedoch die Schwachstellen des bisherigen Systems. „In einem Raum der Freizügigkeit ohne Binnengrenzen müssen wir die Verantwortung für das Management der Außengrenzen Europas gemeinsam tragen“, erklärte Frans Timmermans, erster Vizepräsident der Europäischen Kommission. „Die Krise hat eindeutige Schwachstellen und Lücken der bestehenden Mechanismen offengelegt, mit denen die Einhaltung der EU-



**Frontex-Zentrale in Warschau.**

Normen sichergestellt werden soll. Daher ist es nun an der Zeit für den Übergang zu einem wirklich integrierten Grenzmanagementsystem“ (Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/15/6327, vom 15.12.2015).

Um Außengrenzen wirksamer zu überwachen, den Migrationsdruck an den Außengrenzen zu bewältigen und damit das Funktionieren des Schengen-Raums wieder voll herzustellen, wurde von der Europäischen Kommission im Dezember 2015 die Schaffung einer Agentur mit geteilter Verantwortung für den Schutz der Außengrenzen vorgeschlagen. Der Vorschlag wurde vom Rat der EU und dem Europäischen Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren rasch verhandelt. Um die Wirksamkeit einer integrierten europäischen Grenzverwaltung in der Praxis zu gewährleisten, soll die neue „Europäische Grenz- und Küstenwache“ auf der Agentur Frontex aufbauen, deren Namen und Sitz (in Warschau) sie auch übernimmt.

Die neue Agentur Frontex „und die für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden einschließlich der nationalen Küstenwache, soweit letztere mit Aufgaben der Grenzkontrolle betraut ist, bilden die Europäische Grenz- und Küstenwache“ (Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parla-

ments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache).

## **Integriertes Grenzschutzsystem.**

Maßgebliches Element der neuen Agentur ist die Schaffung eines integrierten Grenzschutzsystems, das sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt. Wesentlicher Bestandteil dieses Systems sind die „Grenzkontrollen, einschließlich Maßnahmen, mit denen legitime Grenzüberschreitungen erleichtert werden, und gegebenenfalls Maßnahmen im Zusammenhang mit der Prävention und Aufdeckung grenzüberschreitender Straftaten, wie etwa Schleusung von Migranten, Menschenhandel und Terrorismus, sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Verweis von Personen, die internationalen Schutz benötigen oder beantragen wollen“ (Artikel 4(a) Verordnung (EU) 2016/1624). Ein weiteres Element und damit auch Aufgabe von Frontex sind Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot sowie die „Analyse des Risikos für die innere Sicherheit und Analyse der Bedrohungen, die das Funktionieren oder die Sicherheit der Außengrenzen beeinträchtigen können“ (Artikel 4(c)).

Das integrierte europäische Grenzschutzsystem wird in „gemeinsamer Verantwortung von der Agentur und den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden einschließlich der nationalen Küstenwache, soweit letztere mit Operationen zur Überwachung der Seegrenzen und anderen Aufgaben der Grenzkontrolle betraut ist, wahrgenommen“ (Artikel 5(1)). Die neue Frontex-Rechtsgrundlage unterstreicht aber, dass trotz dieser „gemeinsamen Verantwortung“ den Mitgliedstaaten weiterhin „die vorrangige Zuständigkeit für den Schutz ihrer Abschnitte der Außengrenzen“ (Artikel 5(1)) zukommt.

Diese vorrangige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Schutz ihrer Außengrenzen enthebt sie aber nicht der Verantwortung, diese Aufgabe auch im Interesse der anderen Mitgliedstaaten durchzuführen: „Die Mitgliedstaaten stellen den Schutz ihrer Außengrenzen



**Frontex-Lagezentrum in Warschau: Die Europäische Grenz- und Küstenwache hat im Oktober 2016 den Betrieb aufgenommen.**

im eigenen Interesse und im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten“ (Artikel 5(2)) sicher.

**Die Aufgaben** der neuen Agentur sind im Artikel 8 der Verordnung (EU) 2016/1624 festgelegt:

„a) Überwachung des Migrationsstroms und Risikoanalysen zu allen Aspekten [...];

b) Durchführung von Schwachstellenbeurteilungen, einschließlich der Bewertung der Kapazitäten und der Einsatzbereitschaft der Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Herausforderungen an den Außengrenzen;

c) Überwachung des Schutzes der Außengrenzen mithilfe ihrer Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten;

d) Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Koordinierung und Organisation gemeinsamer Aktionen in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern“. Das schließt „auch die Unterstützung von Mitgliedstaaten in humanitären Notsituationen und Seenotrettungen“.

Unter Artikel 8 lit. e) wird festgehalten, dass Frontex die EU-Mitgliedstaaten in Situationen unterstützen kann, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern (wie etwa auch im Falle humanitären Notsituationen und Seenotrettungen). Dabei kann die Agentur Sofortentsätze „zu Grenzsicherungszwecken“ einleiten.

Die Unterstützung bei der Einrichtung eines Sofortentsatzpools von mindestens 1.500 Grenzschutzbeamten zum Einsatz in Situationen, die dringendes Handeln an den Außengrenzen erfor-

dern, sowie die Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückführungsmaßnahmen und -einsätzen gehören ebenfalls zum Aufgabenspektrum der Europäischen Grenz- und Küstenwache. Durch die Errichtung von Brennpunkten („Hotspots“) in der Migrationsverwaltung an Außengrenzen erhielt Frontex ebenfalls Aufgaben, die unter anderem die „Unterstützung bei der Personenüberprüfung, der Befragung, der Identitätsfeststellung und der Abnahme von Fingerabdrücken“ vorsehen. Frontex hat auch weiterhin Funktionen im Bereich der Ausbildung, nämlich im Wesentlichen die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Schulung der nationalen Grenzschutzbeamten sowie die Festlegung gemeinsamer Schulungsstandards. Darüber hinaus soll Frontex sich an der „Konzeption und Organisation von Forschungs- und Innovationstätigkeiten beteiligen, die für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevant sind, einschließlich in Bezug auf den Einsatz fortschrittlicher Überwachungstechnologien“.

**Bewertung.** Die neue Frontex-Verordnung ist am 6. Oktober 2016 in Kraft getreten. Die Hauptverantwortung für das Außengrenzmanagement verbleibt bei den Mitgliedstaaten. Die neue Europäische Grenz- und Küstenwache ist – wie Frontex bisher – in erster Linie unterstützend tätig, wenn es um die Verstärkung, die Bewertung und die Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen geht. Dennoch ist die Reform positiv zu beurteilen, da insbesondere die Sofortentsatzkapazitäten von Frontex verbessert

wurden und dadurch die Unabhängigkeit der Agentur gestärkt hervorgeht. Die Agentur muss mindestens einmal im Jahr Schwachstellen beurteilen („Stress-Tests“; Artikel 13 Verordnung (EU) 2016/1624). Bei den Stress-Tests ist vorgesehen, dass im Bedarfsfall der Exekutivdirektor der Agentur „in Absprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat eine Empfehlung mit den Maßnahmen“ abgibt, die der überprüfte Mitgliedstaat zu ergreifen hat, „und der Frist, innerhalb derer die Maßnahmen durchzuführen sind“ (Art. 13(6)). Wenn der aufgeforderte Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt und „das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet ist“ (s. Artikel 19(1)), kann der Rat der EU (also in der Regel die Innenminister der EU-Mitgliedstaaten) auf Vorschlag der Europäischen Kommission einen Beschluss fassen, mit dem die von der Agentur durchzuführenden Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken festgelegt werden und der Mitgliedstaat zur Zusammenarbeit mit der Agentur bei der Durchführung dieser Maßnahmen aufgefordert wird. Der betreffende Mitgliedstaat hat dem Beschluss des Rates Folge zu leisten, widrigenfalls kann er nach den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex sogar vom Schengen-Raum ausgeschlossen werden.

Es wird sich weisen, ob das zum Teil komplexe Procedere zur Verhängung von „Sanktionen“ bei schwerwiegenden Versäumnissen im Bereich des Außengrenzschatzes die Erfordernisse der Praxis und damit auch eine gewisse Erwartungshaltung der Öffentlichkeit an die neue Agentur erfüllen wird.

*Antonio-Maria Martino*