

Schutz der EU-Außengrenzen

In einem Juristischen Workshop des BMI präsentierte Mag. Berndt Körner, stellvertretender Exekutivdirektor von Frontex, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache.

Rund 700 Millionen Menschen passieren pro Jahr die Außengrenzen der Europäischen Union; innerhalb der Union gilt grundsätzlich das Prinzip der Personenfreizügigkeit. Umso wichtiger ist es, bereits an den Außengrenzen genau zu kontrollieren, um den legalen Grenzübertritt zu erleichtern, aber auch kriminellen Machenschaften vorzubeugen.

Die EU errichtete 2004 in Warschau, Polen, die Agentur Frontex mit dem damaligen Auftrag, die operativen Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten sowie der Schengen-assozierten Staaten an den Land-, See- und Flughafen-Außengrenzen des Schengen-Raums zu koordinieren und zu unterstützen und ein möglichst einheitliches Niveau bei der Grenzüberwachung und Personenkontrolle sicherzustellen. Als zentrale Anlaufstelle verteilte sie Informationen zwischen den Mitgliedstaaten (etwa zu gefälschten Dokumenten, gestohlenen Fahrzeugen oder Schlepperorganisationen) und setzte Standards für die Grenzschutteinheiten der EU, nicht zuletzt durch gemeinsame Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Frontex arbeitet seit damals auch mit den Behörden von Drittstaaten zusammen und betreut das europäische Grenzüberwachungssystem „Eurosur“.

Neues Mandat. Durch die Erfahrungen mit den Migrationsströmen im Jahr 2015 wurde die bereits 2007 und 2011 überarbeitete Rechtsgrundlage im Jahr 2016 durch eine neue Verordnung ersetzt: Seit 6. Oktober 2016



Frontex-Zentrale in Warschau: Unterstützung der EU-Staaten bei der Sicherung der Außengrenzen.

ist Frontex nicht mehr die „Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, sondern die „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“. „Das Mandat von Frontex wurde wesentlich erweitert und die Agentur wächst seither stetig“, berichtete Mag. Berndt Körner bei einem Juristischen Workshop der Rechtssektion im BMI am 14. Mai 2018. Körner ist der höchstrangige Österreicher bei Frontex; er ist seit 2016 stellvertretender Exekutivdirektor. Geleitet wird die Agentur vom Franzosen Fabrice Leggeri. Der Verwal-

tungsrat von Frontex besteht aus je einem Vertreter der Mitgliedsstaaten bzw. der Schengen-assozierten Staaten sowie zwei Vertretern der *Europäischen Kommission*. Mit Stand 1. Mai 2018 zählte Frontex 512 Bedienstete, bei Inkrafttreten der neuen Verordnung 2016 waren es 370. Die Organisationsstruktur wurde von drei auf fünf Abteilungen (*Divisions*) erweitert. Bis 2020 soll die Agentur auf ca. 1.000 Personen vergrößert werden, um im Fall eines erhöhten Migrationsdrucks in Zukunft noch rascher und effizienter tätig werden zu können. Mit dem neuen Mandat wird das Prinzip der „geteilten Ver-

antwortung“ seit 2016 voll umgesetzt – die primäre Verantwortung zur Sicherung der Außengrenzen liegt weiter bei den EU-Mitgliedstaaten, Frontex leistet aber Unterstützung mit Know-how, Ressourcen (Personal, Kraftfahrzeuge, Boote, Hubschrauber) und Analysen. „Es geht um die Verwirklichung eines echten integrierten Grenzmanagements in der EU“, betonte Körner. „Frontex hat zum Beispiel im Mittelmeerraum selbst nur rund 20 ständige Mitarbeiter. Weitere 1.500 bis 1.700 Grenzkontrollorgane, die jede Woche in den gemeinsamen Operationen tätig sind, werden – so wie große Teile der technischen Ausstattung – von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt“. Im Sinne der „geteilten Verantwortung“ wurde auch erstmals ein eigener *Soforteinsatz-Pool* geschaffen, aus dem im Falle bestimmter Gefahrenlagen Personal und Einsatzmittel abgerufen werden können. Dadurch können weitere 1.500 Beamte innerhalb von fünf Tagen mobilisiert werden.

Jeder EU-Staat leistet dazu nach bestimmten Quoten einen Beitrag. Technischer Support wird zusätzlich in maximal zehn Tagen bereitgestellt. „Das ist ein wesentlicher Schritt hin zu einem einheitlichen Grenzkorps der EU.“ Die Stellung von Frontex wurde durch ein Interventionsrecht gestärkt: Im Falle einer Notsituation, oder wenn ein Mitgliedstaat Empfehlungen nicht umsetzt, können durch einen Ratsbeschluss internationale Einsätze unter der Koordination von Frontex lanciert werden.

Missionen. Neben diesen Soforteinsätzen sind permanent Beamte von EU-Mitgliedstaaten auch aus Österreich in Schwerpunktgebieten auf von Frontex organisierten Missionen eingesetzt.

An Seegrenzen erfolgen Einsätze unter anderem in Griechenland, Spanien und Italien, an Landaußengrenzen beispielsweise in Rumänien, Polen, Bulgarien oder der Slowakei. Weitere Einsätze werden auf verschiedenen europäischen Flughäfen durchgeführt. Aber auch in Drittstaaten wird an bestimmten Grenzübergängen oder -abschnitten Unterstützung geleistet. In Griechenland sind zum Beispiel permanent etwa 550 Bedienstete eingesetzt, in Italien rund 430. An der zentralen Mittelmeerroute läuft die *Joint Operation Themis*, an der östlichen Mittelmeerroute die *Joint Operation Poseidon*. Frontex ordnet diese Operationen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an und führt sie anhand von abgestimmten Einsatzplänen durch.

Den EU-Mitgliedstaaten werden die Kosten für das Personal, die Ausrüstung und den Transport nach einem bestimmten Schlüssel refundiert. In Turnusabfolgen von durchschnittlich vier Wochen wird rotiert. „In Spitzenzeiten haben wir bis zu 1.700 Grenzbeamte im Einsatz, das ist eine deutliche Verstärkung um fast das Vierfache gegenüber der Situation noch vor wenigen Jahren“, erklärte Körner. Insgesamt kann Frontex auf etwa 5.000 Experten eines *European Border and Coast Guard Teams* zurückgreifen.

Forschung und Analyse. Frontex ist auch im Bereich der Forschung – etwa bei der Entwicklung neuer Technologien für Grenzkontrollbehörden und in der Analyse – aktiv und bewertet die Risi-



Juristischer Workshop im BMI zum Thema Frontex: Sektionschef Mathias Vogl, Berndt Körner (Frontex).

ken für die Sicherheit der EU-Außengrenzen; dazu werden EU-weite Trends und Muster der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität beobachtet. Zudem findet seit der Reorganisation jedes Jahr eine Schwachstellenanalyse – eine Evaluierung der Situation der Mitgliedstaaten an den Grenzen – statt, um im Sinne einer ständigen Qualitätskontrolle kritische Situationen frühzeitig zu erkennen und bestimmten Entwicklungen durch Empfehlungen gegensteuern zu können.

Datenaustausch. Die Möglichkeit, personenbezogene Daten zu verarbeiten und auszutauschen, ist für Körner ein „wichtiger Weg, um internationale Kriminalität, Menschenhandel und illegale Einwanderung zu bekämpfen“. Auch in der Terrorismusbekämpfung habe sich der Datenaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten über Frontex bewährt. Die Informationen würden im Rahmen von Interviews gesammelt und geprüft. „Aus Befragungen von Rei-

senden an den Grenzübergangsstellen haben sich schon wertvolle Erkenntnisse im Hinblick auf Migrationsströme ergeben.“ Frontex arbeitet dabei auch eng mit Europol in Den Haag sowie der Europol-Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels in Wien zusammen. „Gerade durch diese Zusammenarbeit konnten wir europaweit bereits zur Festnahme von mehreren hundert Schleppern beitragen“, berichtete Körner.

Eine weitere Neuerung bei Frontex betrifft das Segment der Küstenwache. Auf Basis der neuen Frontex-Verordnung werden Schiffe im Frontex-Einsatz nun sowohl im Bereich der Migration, als auch der *Maritime Safety* (etwa bei der Bekämpfung von Umweltschäden) oder der *Fishery Control* (Bekämpfung der illegalen Fischerei) tätig. Allein 2017 konnten durch die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität bei von Frontex unterstützten Schiffseinsätzen 137 Tonnen Suchtgift sichergestellt werden.

Grundrechte. Die Bedeutung des Grundrechtsschutzes bei Frontex spiegelt die *Frontex Fundamental Rights Strategy* wider, die vom Verwaltungsrat der Agentur am 31. März 2011 einstimmig angenommen wurde. Die Strategie, die aktuell überarbeitet wird, wurde seinerzeit von den Mitgliedstaaten gemeinsam unter anderem mit der *Internationalen Organisation für Migration (IOM)* und dem *UNHCR* ausgearbeitet und gilt zusammen mit verschiedenen *Codes of Conduct* für alle Frontex-Tätigkeiten. „Mit der neuen Verordnung aus 2016 wurde erstmals auch ein eigener Beschwerdemechanismus eingeführt, den jeder Drittstaatsangehörige, der sich durch einen Eingriff in die Grund- und Freiheitsrechte beschwert erachtet, entsprechend nutzen kann“, berichtete Berndt Körner.

Rückführungen. Auch bei gemeinsamen Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten ist Frontex verstärkt tätig. „Frontex greift jedoch nicht in die Verfahren ein, diese laufen ausschließlich in den Mitgliedstaaten“, betonte Berndt Körner. Bei der Vorbereitung der Flüge, der Abwicklung, Finanzierung oder der Schulung des Begleitpersonals (*Escorts*) stehe Frontex allerdings bereit. „Die Anzahl der Flüge wurde in den letzten Jahren signifikant ausgebaut“, bemerkte Körner. „Habe man vor 10 Jahren noch 13 Flüge mit 3.000 Personen durchgeführt, waren es 2017 bereits 341 Flüge mit über 14.000 Personen; Österreich sei in diesem Zusammenhang „federführend und beispielgebend“. Die österreichische Rolle etwa bei der Erarbeitung von Standards für „Escorts“ oder der Durchführung von Flügen, sei besonders hervorzuheben.

Gregor Wenda