



Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie
Proseminar BMIB
Neue Herausforderungen und Entwicklungen in der internationalen Politik
Dozent: Dr. Kai Hirschmann
Sommersemester 2015

Frontex Ein Versuch der Eindämmung der Migrationsströme an den Außengrenzen der EU?

von

Lucas Bayer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Von der Flüchtlingsproblematik zur Grenzschutzagentur.....	2
2.1. Definition der Begriffe Migration und Flüchtling.....	2
2.2. Das Schengener Abkommen und die Dublin-Verordnung.....	3
3. Die europäische Agentur zur Sicherung der Außengrenzen	5
3.1. Frontex: Entwicklung, Aufgaben und Struktur	5
3.2. Europas Grenzen	8
4. Einfluss der Mitgliedsstaaten am Beispiel der Operation Triton	10
5. Die zwei Seiten von Frontex	12
5.1. Kritik an Frontex	12
5.2. Die Chance von Frontex	15
6. Fazit und Zukunftsaussicht.....	17
7. Quellen- und Literaturverzeichnis.....	19

1. Einleitung

„In 2014, detections of illegal border-crossing reached a new record, with more than 280 000 detections. The unprecedented number of migrants crossing illegally the external borders has roots in the fighting in Syria that has resulted in the worst refugee crisis since the Second World War.“¹

So lautet der erste Satz der Analyse 2014 zu Flüchtlingsströmen und -zahlen von der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Die Zahl von 280.000 erfassten Personen in Europas Grenzgebieten ist dabei doppelt so hoch wie 2011, dem Jahr des Arabischen Frühlings.² Ein Großteil der Menschen, 60 Prozent, floh dabei von Libyen aus über das Mittelmeer nach Malta oder Italien.³ Der mitunter stark kritisierten Grenzschutzagentur Frontex kommt dabei die Rolle zu, gegen die immer weiter ansteigenden Versuche der lebensgefährlichen und illegalen Überfahrten von Flüchtlingen vorzugehen und Europas Außengrenzen zu schützen.⁴

Doch wie genau sieht die Arbeit von Frontex an Europas Grenzen aus um illegale Migranten schon frühzeitig zu stoppen? Welche Macht haben die einzelnen Mitgliedsstaaten dabei und an welche Rechtsgrundlagen ist die Agentur gebunden? Dies soll im weiteren Verlauf der Arbeit dargestellt werden. Als Erstes wird beschrieben, wie sich die Begriffe illegale Migranten und Flüchtlinge definieren lassen und welche Regelwerke der EU sich darauf beziehen. Im folgenden Verlauf wird Frontex genauer vorgestellt und die Außengrenzen Europas genau skizziert. Im Anschluss wird dann die Rolle der Mitgliedsstaaten am Beispiel der Mission Triton beschrieben. Zum Abschluss folgt eine grundlegende Kritik an Frontex und ein Fazit der Arbeit.

Es werden sowohl Monographien und Sammelbände als auch aktuelle publizistische Veröffentlichungen aus dem Internet herangezogen, um die oben genannten Fragen sinngemäß beantworten zu können.

¹ Vgl. Frontex: Annual Risk Analysis 2015, Warschau, April 2015, S.5, in: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/, abgerufen am 03.08.2015.

² Ebd.

³ Ebd. S.16

⁴ Vgl. Welzer, Harald: Klimakriege – Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird, 2.Auflage, Frankfurt a.M. 2008, S.20, zit. nach: Möllers, Rosalie: Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU, Frankfurt a.M. 2010, S.12.

2. Von der Flüchtlingsproblematik zur Grenzschutzagentur

2.1. Definition der Begriffe Migration und Flüchtling

Die Zahl der Menschen, die ihr Heimatland verlassen müssen, sei es auf Grund von Kriegen, regionalen Konflikten oder politischer Verfolgung, steigt immer weiter an. Schon 2013 waren so viele Personen auf der Flucht wie seit dem zweiten Weltkrieg nicht mehr.⁵ Viele streben das Ziel Europa an, da sie dort auf Schutz und ein Recht auf Asyl hoffen. Die EU wiederum versucht gegen diese Migrationsflut, besonders mit Hilfe von Frontex, vorzugehen. Doch wie lässt sich ein Begriff wie „Migration“ oder „Flüchtling“ definieren, der gerade in diesen Tagen sehr oft von den Medien verwendet wird?

Von Migration wird vorzugsweise dann gesprochen, „[...] wenn Menschen ihren Lebensmittelpunkt über einen längeren Zeitraum hinweg verlagern.“⁶ Es findet also immer Emigration aus einem Herkunftsland und Immigration in ein Zielland statt.⁷ Eine Differenzierung von Migranten wird in drei Kategorien vorgenommen. Es gibt die Familienzusammenführung, die Arbeitsmigration und die Flucht. Als legal werden dabei nur die ersten zwei Punkte angesehen. Die Anzahl derer, die auf der Flucht und folglich der letzten Kategorie zuzuordnen sind, steigt immer weiter an. Diese Menschen werden als illegale Migranten bezeichnet, weil sie sich in Ländern aufhalten, ohne die notwendigen Dokumente dafür zu besitzen.⁸ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der Begriff illegale Migration immer im Bezug auf diese Definition verwendet.

Aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 geht hervor, wer als Flüchtling bezeichnet wird. Dem zufolge ist eine Person ein Flüchtling, „[...] sofern sie einer begründeten Furcht vor Verfolgung ausgesetzt ist, sei es wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität [...] oder wegen ihrer politischen Überzeugung.“⁹

⁵ Vgl. Schmid, Susanne: Migration – Eine Europäische Herausforderung, in: Politische Studien, 66 (2015) 459, S.14-18, S.14, in: http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/PS_459_Migration_02.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

⁶ Vgl. Treibel, Anette: Migration. In: Baur, Nina; Korte, Hermann; Löw, Martina; Schroer, Markus (Hrsg.): Handbuch Soziologie, Wiesbaden 2008, S.295, zit. nach: Höllmann, Andre: Flucht ins ungelobte Land. Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, Marburg 2014, S.34.

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. Deimel, Stephanie: Frontex. Das EU- Außengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegung, Frankfurt 2012, 28, S. 45.

⁹ Vgl. Höllmann, Andre, a.a.O., S.35f.

Dieses Protokoll, welches 1967 erweitert wurde, setzte einen Rahmen, welcher auch Auswirkungen auf das Asylrecht innerhalb der EU hat.¹⁰

2.2. Das Schengener Abkommen und die Dublin-Verordnung

Um die Rolle von Frontex innerhalb der EU besser zu verstehen, ist es von entscheidender Bedeutung verschiedene Regelwerke genauer vorzustellen.

Das zentrale Vertragswerk der Europäischen Union im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik ist das Schengener Abkommen.¹¹ In Kraft trat es im März 1995 und gilt derzeit in 26 Staaten.¹² Ziel des Abkommens ist es, die Binnengrenzen der teilnehmenden Staaten schrittweise abzubauen. Seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 sind die Schengen-Absprachen auch im Regelwerk der EU verankert.¹³ Folglich muss jedes Land, welches der EU beitreten möchte, auch das Schengen-Abkommen unterzeichnen. Doch da dabei der Fokus nur auf Binnengrenzen und nicht auf Außengrenzen liegt, trat im Oktober 2006 der Schengener Grenzkodex in Kraft, der insbesondere regelt „[...] wann, wo und wie die europäischen Außengrenzen überschritten werden dürfen.“¹⁴ Außerdem wurden in diesem Kodex wichtige Regeln festgelegt, wie mit Migranten und Asylsuchenden umgegangen werden soll. Personen ohne gültiges Visum im Schengen-Raum haben demnach trotzdem die Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen. Wenn die Einreise an den Grenzen nicht genehmigt wird, muss eine schriftliche Erklärung erfolgen, die der Person dann auch ausgehändigt wird. Zudem darf jeder, der an der Grenze an der Einreise gehindert wird, mit Rechtsmitteln dagegen vorgehen.¹⁵

¹⁰ Vgl. ebd. S.36

¹¹ Vgl. Klepp, Silja: Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld 2011, S.50.

¹² Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/FAQ/VisumFuerD/17-Schengenstaaten>, abgerufen am 04.08.2015.

¹³ Vgl. Hommers, Ina: Die Migrationspolitik der EU. Herausforderungen zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz, in: ZEI. Discussion Paper, 2009, S.30, in: http://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/dp_c196_Hommers.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

¹⁴ Vgl. Klepp, Silja, a.a.O., S.63.

¹⁵ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) Amtsblatt EU vom 13.04. 2006, L 105/1, zitiert nach: Klepp, Silja, a.a.O., S.64.

Einen gewissen Rechtsschutz an den EU-Außengrenzen haben somit auch illegale Migranten aus Drittstaaten.¹⁶ Die EU versucht daher schon vor diesen Grenzen zu operieren, um einer möglichen Einreise entgegen zu wirken.¹⁷ Ein entscheidender Faktor dabei ist die Grenzschutzagentur Frontex, deren Rolle im weiteren Verlauf der Arbeit genau beschreiben wird.

Bis jetzt wurde beschrieben, welche Rechte illegale Migranten an den Außengrenzen der EU haben und wie die Binnengrenzen der EU beschaffen sind. Wo ein Asylsuchender allerdings ein Asylverfahren einleiten kann, wurde im Dubliner Übereinkommen festgelegt. Es trat im September 1997 in Kraft und besagt, dass dort, wo die Person nachweislich zuerst eingereist ist, auch ein Verfahren durchgeführt werden muss.¹⁸ Diese Regelung wurde mit der Dublin-II-Verordnung im Jahre 2003 nochmals bekräftigt.¹⁹ Allerdings steht das Dubliner Übereinkommen seit seiner Gründung immer wieder im Zentrum starker Kritik, da den „[...] Staaten mit einem großen Anteil an der EU-Außengrenze [...] die Aufgabe der Kontrolle und Verwaltung der ankommenden Flüchtlingen [sic!] und Migrant_innen aufgebürdet“ wird.²⁰ Die Verhandlungen über eine mögliche Quotenaufteilung der Flüchtlinge innerhalb von Europa führen bis heute zu keinem Ergebnis. In den letzten Jahren hat sich der Schwerpunkt der europäischen Einwanderungspolitik zunehmend an die Außengrenzen verlagert und Kooperationen zwischen den Mitgliedsstaaten und Drittstaaten hervorgerufen.²¹ Dieser Prozess der Abschottung der EU wird dabei besonders durch die Arbeit von Frontex bekräftigt und vorangetrieben.²²

Im nächsten Abschnitt folgt deshalb eine Beschreibung, wie die Grenzschutzagentur sich entwickelt hat und was genau ihre Aufgabe ist.

¹⁶ Vgl. Klepp, Silja, a.a.O., S.64.

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Vgl. ebd. S.52.

¹⁹ Vgl. ebd. S.15.

²⁰ Vgl. Kasperek, Bernd: Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik. Die Europäisierung der Migrationspolitik, in: diskus, (2008) 1, S.32-35, S.33, in: http://copyriot.com/diskus/08-1/pdf/d08-1_frontex.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

²¹ Vgl. Seehase, Juliane: Die Grenzschutzagentur Frontex. Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz, Baden- Baden 2013, S. 340.

²² Vgl. ebd. S. 342.

3. Die europäische Agentur zur Sicherung der Außengrenzen

3.1. Frontex: Entwicklung, Aufgaben und Struktur

Gegründet wurde Frontex 2004 vom Europäischen Rat „[...] zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.“²³ Der Hauptsitz von Frontex befindet sich in Warschau.²⁴ Grund für die Einrichtung der Agentur war, dass die Zahl der illegalen Migranten, die versuchten, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, immer weiter anstieg und die Randstaaten die fehlende Hilfe der EU beklagten.²⁵ Die ersten Ideen für eine gemeinsame Grenzschutzagentur entsprangen allerdings schon früher, vor allem durch die verstärkte Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten und im Zuge des zunehmenden Wegfalls von Binnengrenzen durch das Schengener Abkommen.²⁶ Frontex zog von Anfang an große Aufmerksamkeit auf sich, da „[n]owhere else in the world, and never before, has there been such a high level of sophistication in the coordination of operations aiming to expel certain groups of migrants amongst such a large group of states.“²⁷

Die Aufgabe von Frontex ist demnach hauptsächlich die Überwachung und Koordinierung der Außengrenzen zu unterstützen²⁸ und diese Kontrolle der Grenzen „schrittweise in eine europäische Verantwortung zu überführen.“²⁹ Es wurden insgesamt sechs Hauptaufgaben vom Europäischen Rat übertragen, die von der Kooperation mit den Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen, über die Erstellung von Analysen im Bezug auf Migrationsströme, bis hin zur Ausbildung von Grenzschutzbeamten und zu gemeinsamen Rückführaktionen der Mitgliedsländer in Drittländer, reichen.³⁰

²³ Vgl. Höllmann, Andre, a.a.O., S.92.

²⁴ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O. S.99.

²⁵ Vgl. Weinzierl, Ruth: Menschenrechte an der EU- Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung, Policy Paper NO.8, Berlin 2007, S.5, in: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_8_menschenrechte_an_der_eu_aussengrenze.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

²⁶ Vgl. Klepp, Silja, a.a.O., S.57.

²⁷ Vgl. Léonard, Sarah: EU border security and migration into the European Union. FRONTEx and securitisation through practices, in: *European Security*, 19 (2010) 2, S.231-254, S. 246.

²⁸ Vgl. Möllers, Rosalie, a.a.O., S.12.

²⁹ Vgl. Kasperek, Bernd, a.a.O., S.33.

³⁰ Vgl. Klepp, Silja, a.a.O., S.60.

Zusätzlich ist die Agentur auch in die Terrorbekämpfung mit einbezogen, da Frontex im „EU Action Plan on combating terrorism“ dazu angeraten wird, mit Europol und dem EU- Auslandsnachrichtendienst, dem Joint Situation Center, Risikoanalysen durchzuführen.³¹

Die Leitung von Frontex übernimmt ein Verwaltungsrat, auch genannt Management Board, bestehend aus einem Vertreter pro Schengen- Staat und zwei Personen aus der EU-Kommission. Zuständig ist der Verwaltungsrat für die Organisations- und Personalstruktur, er legt die Aufgaben der Agentur fest und ist für den Haushalt verantwortlich.³² Seit der Gründung hat sich das zur Verfügung stehende Budget mehr als verzehnfacht, waren es 2005 noch 6,2 Millionen Euro³³, wurden 2013 über 90 Millionen Euro der Agentur bereitgestellt.³⁴ Die Zuschüsse erhält Frontex aus dem Gesamthaushaltsplan der EU³⁵, den Schengen-Staaten und aus freiwilligen finanziellen Unterstützungen.³⁶ Die Zustellung des Budgets ist allerdings auch die einzige entscheidende Kontrollmöglichkeit der EU in Bezug auf die Agentur, das Europäische Parlament muss dem jährlich vorgeschlagenen Zuschuss erst zustimmen. Ansonsten ist Frontex verwaltungstechnisch und rechtlich weitgehend autonom.³⁷ Diese geringe Kontrollmöglichkeit wird von verschiedenen Seiten stark kritisiert. Welche Argumente im Detail vorgebracht werden, wird im späteren Verlauf der Arbeit genauer beleuchtet. Offizieller Leiter der Europäischen Grenzschutzagentur ist der Exekutivdirektor. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben, der Verabschiedung von Beschlüssen und Programmen ist er unabhängig. Weisungen darf er weder von Staaten noch von anderen Gremien entgegennehmen.³⁸

³¹ Marischka, Christoph: Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektors, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik, Münster 2009, Jahrbuch 2009, S.39-52, S.47f.

³² Vgl. Möllers, Rosalie, a.a.O., S.41.

³³ Vgl.: <http://frontex.antira.info/frontex>, abgerufen am 06.08.2015.

³⁴ Vgl.:

http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2014/PoW_2014_DE.pdf /, abgerufen am 10.08.2015.

³⁵ Vgl. ebd.

³⁶ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S. 101.

³⁷ Vgl. ebd. S.102.

³⁸ Vgl. Bernd, Kasperek: Struktur und Aufgaben der Frontex- Agentur, in: Was ist Frontex? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, in: Broschüre: Im Auftrag von Tobias Pflüger MDEP, 2008, S.7-9, S.7, zitiert nach: Möller, Rosalie, a.a.O., S.41f.

Seit Januar 2015 besetzt diese Stelle Fabrice Leggeri aus Frankreich, und er „[...] is taking his new function amidst one of the worst contemporary migration crisis.“³⁹

Fabrice Leggeri hat der Agentur Frontex damals ihren Namen verliehen, eine Abkürzung für *frontières extérieures*. Gegner der europäischen Flüchtlingspolitik setzen große Hoffnungen in ihn, da er den Einhaltung der Rechte von illegalen Migranten, die bei Einsätzen von Frontex immer wieder stark in Frage gestellt werden, einen größeren Stellenwert zuschreibe als sein Vorgänger Ilkka Laitinen.⁴⁰

Zur Durchführung der Missionen an den Außengrenzen der EU besitzt Frontex so genannte Rapid Border Intervention Teams, RABIT, also Soforteinsatzteams, die in schwierigen Situationen sofort verfügbar sind und eingreifen können. Als schwierige Situation wird beispielsweise der Zusammenbruch eines Staates und die darauf folgende Migrationsbewegung in Richtung Europa bezeichnet. Die Dauer eines solchen Einsatzes kann dabei von wenigen Wochen bis zu Monaten anhalten.⁴¹ Auf eine der aktuellen Operationen von Frontex, Triton, wird im nächsten Kapitel genauer eingegangen. Um diese Einsätze umsetzen zu können, steht der Agentur eine „toolbox“ zur Verfügung, in der Ressourcen aller Schengen- Staaten vorzufinden sind, seien es Hubschrauber, Schiffe oder Nachtsichtgeräte. Mit Hilfe von Risikoanalysemodellen und den materiellen Ressourcen organisiert Frontex Missionen, bei denen die Grenzschutzeinheiten unterschiedlicher Mitgliedsstaaten miteinander kooperieren.⁴² Kritik an dieser Vorgehensweise gibt es besonders, da die „Einsätze der Agentur [...] zwar die Zustimmung der jeweiligen Regierung (d.h. des Innenministeriums), nicht aber des jeweiligen Parlaments“⁴³, bedürfen. „Von welcher Seite die Initiative für solche Einsätze ausgehen, lässt sich nicht nachprüfen.“⁴⁴

Die Aufgaben und Funktionsweise von Frontex wurden nun beschrieben, doch es bleibt offen, welche Außengrenzen der EU die Agentur überwacht, also wie diese Grenzen überhaupt definiert sind. Eine Erklärung dazu folgt im nächsten Abschnitt.

³⁹Vgl. Wolff, Sarah: The first 100 days of the New Frontex Director, in: EU observer, 22.01.2015, in: <https://euobserver.com/opinion/127338>, abgerufen am 06.08.2015.

⁴⁰ Vgl. Faigle, Philip / Lobenstein, Caterina: Fabrice Leggeri. Der Mann, der uns abschottet, in: Die Zeit, 12.02.2015, S.1f, in: <http://www.zeit.de/2015/07/fabrice-leggeri-frontex>, abgerufen am 06.08.2015.

⁴¹ Vgl. Kasperek, Bernd: Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik. Die Europäisierung der Migrationspolitik, a.a.O. (Fn. 20), S. 2.

⁴² Vgl. ebd.

⁴³ Vgl. Marischka, Christoph, a.a.O., S.50.

⁴⁴ Vgl. ebd.

3.2. Europas Grenzen

Vorweg ist zu sagen, dass es keine einheitliche Definition des Begriffs Grenze gibt, da er in vielen unterschiedlichen Kontexten verwendet wird. Doch auch wenn verschiedene Interpretationen vorliegen, so stimmen einige Merkmale bei allen überein. Eine Grenze beinhaltet nämlich „[...] immer In- und Exklusion und stellt dadurch ein Abschlussparadigma dar.“⁴⁵ Es werden immer Räume festgelegt, die ohne eine Grenzziehung nicht möglich sind.⁴⁶

In Bezug auf Europa ist jeder Mitgliedsstaat der EU für den Schutz seiner Grenzen selbst verantwortlich, aus diesem Grund gibt es keine einheitliche Außengrenze. Wenn Schwierigkeiten auftreten, kann jedoch die Hilfe der EU angefordert werden. Vorrangig besteht die EU jedoch aus „nationalstaatlich kontrollierten Grenzabschnitten“⁴⁷ mit insgesamt 48.000 Kilometer Küsten- und 9.400 Kilometer Landgrenze.⁴⁸ Durch das Schengener Abkommen und dem fast vollständigen Wegfall von Binnenkontrollen nimmt die Bedeutung einer sicheren EU-Außengrenze immer weiter zu⁴⁹, diese Sicherung sei allerdings eine gemeinsame Aufgabe der Mitgliedsstaaten.⁵⁰ Daher wird die Grenzschutzagentur Frontex auch „als eine Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Grenzkontrollen gemäß des Schengener Abkommens“⁵¹ angesehen. Der Fokus liegt dabei besonders auf den südlichen Seeaußengrenzen, da dort die Anzahl der illegalen Migranten, die von Libyen oder Syrien aus über das Mittelmeer nach Italien oder Spanien fliehen, immer weiter ansteigt.⁵² Das Mittelmeer spielt ohnehin eine wichtige Rolle aus der Sicht aller europäischen Institutionen, da die EU wirtschaftlich an diese Region gebunden ist.⁵³

⁴⁵ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S. 8.

⁴⁶ Vgl. Vasilache, Andreas: Der Staat und seine Grenzen. Zur Logik politischer Ordnung, Frankfurt a.M./ New York 2007, S.48, zitiert nach: Deimel, Stephanie, a.a.O., S.8.

⁴⁷ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O. S.10.

⁴⁸ Vgl. <http://ddc.arte.tv/unsere-karten/eu-migranten-und-grenzen>, abgerufen am 06.08.2015.

⁴⁹ Vgl. Rösler, Klaus: Grenz- und Grundrechtsschutz sind zwei Seiten einer Medaille, DGAP- Interview, 21.11.2012, in: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapinterview/grenz-und-grundrechtsschutz-sind-zwei-seiten-einer-medaille>, abgerufen am 06.08.2015.

⁵⁰ Vgl. Immigration, Integration, Asyl . Nationale und europäische Herausforderungen, Hanns- Seidel- Stiftung, in: <http://www.hss.de/internationale-arbeit/themen/themen-2012/immigration-integration-asyl.html>, abgerufen am 06.08.2015.

⁵¹ Vgl. Rösler, Klaus, a.a.O.

⁵² Vgl. Fischer- Lescano, Andreas/ Tohidipur, Timo: Die europäische Grenzschutzagentur Frontex (Gutachten), in: Was ist Frontex? , a.a.O., S.24-33, S.28, zitiert nach: Möller, Rosalie, a.a.O, S. 76.

⁵³ Vgl. Hauser, Gunter: Perspektiven der EU für den Mittelmeerraum, in: Strategie und Sicherheit, (2013) 1, S. 191-202, S.191.

Im Bereich der südlichen Grenzen werden aus diesem Grund Kooperationen mit Herkunfts- und Transitländern angestrebt⁵⁴ und die Verantwortung im Bereich der Flüchtlings- und Menschenrechte ausgelagert, in Länder „die oftmals nicht über ein gut funktionierendes Asylsystem verfügen.“⁵⁵ Es findet somit eine Exterritorialisierung der Außengrenzen der EU statt, indem beispielsweise die Küsten von Anrainerstaaten in Afrika mit Satelliten nach illegalen Migranten abgesucht werden.⁵⁶ Seit Ende 2013 setzt Frontex unter anderem für diese Erfassung das Grenzschutzsystem Eurosur ein. Mit Hubschraubern und Drohnen werden besonders an den Außengrenzen des südlichen Mittelmeergebietes Informationen gesammelt und an das System weitergeleitet, dabei ist es laut dem früheren Frontex- Exekutivdirektor nicht möglich, dass jemals 100 Prozent der Grenze kontrolliert werden können.⁵⁷ Das Ziel von Eurosur sei „[...] ein Netzwerk zur Verfügung zu stellen, um organisierte Kriminalität einzudämmen und Personen, die in Seenot geraten sind, zu retten.“⁵⁸ Die Europäische Union investiert bis 2020 244 Millionen Euro in den Betrieb des Systems.⁵⁹ Menschenrechtsorganisationen kritisieren an Eurosur, dass es nicht vollständig auf die Rettung der Flüchtlinge angelegt sei und die „Festung Europa“ weiter ausbaue.⁶⁰ Die EU scheint also „[...] noch keine eindeutig politisch-kulturelle Außengrenze, die für Fremde und Migrationswillige hinreichend transparent wäre“⁶¹, zu haben. Maßnahmen, wie sie mit Eurosur ergriffen wurden, wirken eher als Abschreckung⁶².

In Bezug auf die Grenzkontrollen und auch auf Frontex verläuft zusammenfassend eine „Schrittweise Loslösung von Grenz- und Migrationskontrollen aus dem nationalstaatlichen Kontext in Richtung Suprastaatlichkeit mit internationaler Ausrichtung.“⁶³

⁵⁴ Vgl. Kasperek, Bernd: Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik, a.a.O. S. 32.

⁵⁵ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S.145.

⁵⁶ Vgl. Kasperek, Bernd: Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik, a.a.O. S. 35.

⁵⁷ Vgl. ebd. S.33.

⁵⁸ Vgl. Taube, Friedel: Eurosur – Überwachung oder Schutz für Flüchtlinge?, 30.11.2013, in: <http://www.dw.com/de/eurosur-%C3%BCberwachung-oder-schutz-f%C3%BCr-fl%C3%BCchtlinge/a-17257515>, abgerufen am 06.08.2015.

⁵⁹ Vgl. ebd.

⁶⁰ Vgl. ebd.

⁶¹ Vgl. Tetzlaff, Rainer: Politik bei wachsender Instabilität an den Südgrenzen Europas, in: Politische Studien, Jg. 63 (2013), S.52-63, S.61, in: http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/PS_448_Internet_PDF_03., abgerufen am 07.08.2015.

⁶² Vgl. ebd.

⁶³ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S.149.

Auch wenn es langsam eine Übertragung nationalstaatlicher Aufgaben auf die EU-Ebene gibt, so haben die einzelnen Mitgliedsstaaten weiterhin viel Einfluss auf die Grenzpolitik und auch auf Frontex. Wie genau diese Macht aussieht und wie sie konkret bei Operationen umgesetzt wird, führt das nächste Kapitel genauer aus.

4. Einfluss der Mitgliedsstaaten am Beispiel der Operation Triton

Zur Überwachung der Küstengewässer vor Italien wurde Ende November 2014 die Grenzschutzmission Triton von der EU-Kommission ins Leben gerufen. Unter der Leitung von Frontex ist das Ziel die Rettung illegaler Migranten im Mittelmeer. Mit Triton wurde die italienische Operation Mare Nostrum abgelöst. Einberufen wurde diese nach einer Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013, bei der etwa 360 Menschen starben.⁶⁴ Mare Nostrum zeigte auch sofort Wirkung, es konnten mehr als 150.000 Menschen gerettet werden, eine Verdreifachung der Zahlen im Vergleich zu 2013.⁶⁵ Da Italien die Kosten für die Mission, die 9 Millionen Euro monatlich betragen, nicht mehr aufbringen konnte, wurde Unterstützung der EU angefordert.⁶⁶ Durch Triton sollte diese Hilfe umgesetzt werden: „[...] it will not only be a major operational challenge for [...] Frontex. The support given by individual member states to the mission will show outsiders where the EU is at in terms of delivering an overall border, asylum and immigration policy for the Schengen zone.”⁶⁷ Beteiligt an Triton sind insgesamt 21 Staaten. Bereitgestellt werden unter anderem Schiffe, Flugzeuge, Hubschrauber und Mitarbeiter.⁶⁸ Deutschland schickte beispielsweise eine Fregatte und ein Versorgungsschiff in die Region, Frankreich ein Patrouillenboot und ein Hochsee-Schleppschiff.⁶⁹

⁶⁴ Vgl. EU schrumpft Hilfe für Bootsflüchtlinge, Zeit Online, 01.11.2014, in: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-11/triton-frontex-eu-mittelmeer>, abgerufen am 07.08.2015.

⁶⁵ Vgl. ebd.

⁶⁶ Vgl. ebd.

⁶⁷ Vgl. Hugo, Brady: Mare Europaeum? Tackling Mediterranean migration, in: ISSUE Briefs, (2014) 25, S.1-4, S.1, in: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_25_Mare_Europaeum.pdf, abgerufen am 07.08.2015.

⁶⁸ Vgl. EU schrumpft Hilfe für Bootsflüchtlinge, a.a.O.

⁶⁹ Vgl. EU- Staaten gaben konkrete Beteiligung an „Triton“ bekannt, Der Standard, 24.04.2015, in: <http://derstandard.at/2000014821783/EU-Staaten-gaben-konkrete-Beteiligung-an-Triton-bekannt>, abgerufen am 07.08.2015.

Ein entscheidender Faktor dieser Mission ist, dass die EU Italien durch die Unterstützung die Möglichkeit gibt, das eigene Asylsystem, welches einer Reform bedarf, zu verbessern. Durch den immer fortwährenden Zulauf von illegalen Migranten über das Mittelmeer ist eine Veränderung unablässig.⁷⁰ Der begrenzte Umfang der Arbeit erlaubt es an dieser Stelle nicht, auf die Probleme des italienischen Asylsystems genauer einzugehen.

Die Mission Triton startete mit einem Budget von 2,9 Millionen Euro monatlich, also nur ein Drittel der Summe, die sich Italien Mare Nostrum kosten ließ.⁷¹ Im April 2015 wurde der Betrag nach einem Flüchtlingsdrama mit mehreren Hundert Toten dann allerdings verdreifacht. Laut der Internationalen Organisation für Migranten konnten 2015 bereits 188.000 Menschen bei Triton-Einsätzen gerettet werden.⁷² Dabei übernimmt Frontex die Koordinierung dieser Einsätze und unterstützt die Koordination zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten.⁷³ Durch den verbesserten Informationsaustausch findet eine vertikale Integration statt, also eine zunehmende Verflechtung der nationalstaatlichen Interessen.⁷⁴ Die Souveränität der Nationalstaaten steht zwar immer noch an erster Stelle, „[...] obwohl durch die Vernetzung der Sicherheitsarchitektur mittlerweile europäische Regeln und Normen entstanden sind, die die EU immer häufiger als internationaler Akteur in den Bereichen der Asyl-, Migrations- und Außengrenzschutzpolitik auftreten lassen.“⁷⁵ Wichtig sei dabei, dass jedes Land seine Erfahrungen und Kenntnisse mit einbringt.⁷⁶ Dabei wird allerdings im Hinblick auf Frontex immer wieder Kritik angebracht, da es keine exekutive Kontrolle über die Agentur gibt und sich nicht nachprüfen lässt, auf wessen Initiative die einzelnen Operationen überhaupt gestartet werden.⁷⁷

⁷⁰ Vgl. Hugo, Brady, a.a.O., S.2.

⁷¹ Vgl. EU schrumpft Hilfe für Bootsflüchtlinge, a.a.O..

⁷² Vgl. Flucht über das Mittelmeer. Mehr als 2000 Flüchtlinge ertrunken, Tagesschau, 04.08.2015, in: <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-mittelmeer-tote-103.html>, abgerufen am 07.08.2015.

⁷³ Vgl. Hugo, Brady, a.a.O., S.2.

⁷⁴ Vgl. Möllers, Rosalie, a.a.O., S.57f.

⁷⁵ Vgl. ebd. S.111.

⁷⁶ Vgl. Magri, Paolo: „Nur im Unglück finden wir zusammen“. Weckruf zur richtigen Zeit? Europas Krisenmanagement im Flüchtlingsdrama, in: Internationale Politik, (2015) 4, S.54-57, S. 54f, in: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2015/juli-august/nur-im-unglueck-finden-wir-zusammen>, abgerufen am 07.08.2015.

⁷⁷ Vgl. Marischka, Christoph, a.a.O., S.50.

Um den eigenen Status definieren zu können muss die EU im Bereich der Migrationspolitik, die Annäherung von Rechtssystemen auch „normativ verorten“⁷⁸. Zusammenfassend bleibt die Souveränität der Mitgliedsstaaten zwar bestehen, jedoch findet eine sukzessive Integration im Bereich der Migrationspolitik an den Außengrenzen der EU statt, wie an dem Beispiel der Mission Triton deutlich wird. Es werden Ressourcen von über 20 Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt, um die Möglichkeiten zu verbessern, illegale Migranten zu retten. Die Grenzschutzagentur Frontex übernimmt dabei die Funktion des Koordinators zwischen den Mitgliedsstaaten bei den Missionen an den Außengrenzen der EU. Da sie keiner rechtlichen Kontrolle unterworfen ist, hat Frontex bei der Umsetzung der Missionen einen sehr großen Spielraum, an dem sich viel Kritik entzündet, der aber auch viele Chancen enthält. Welche Argumente dabei genau vorgebracht werden umschreibt das nächste Kapitel.

5. Die zwei Seiten von Frontex

5.1. Kritik an Frontex

„Thus, whilst criticisms of the EU asylum and migration policy are certainly not new, it appears that, in the last few years, FRONTEX has become the focal point for the sharp criticisms of pro-migrant and human rights groups.“⁷⁹ Dieses Zitat drückt passend aus, von welcher Seite Frontex besonders viel Kritik erfährt. Dabei gibt es drei Bereiche auf die hauptsächlich gezielt wird, das Refoulement- Verbot, die Asylantragstellung und das Recht auf Ausreise.⁸⁰ Das Prinzip des Non- Refoulements ist in der Genfer Flüchtlingskonvention und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert. Demnach darf ein Mensch nicht zwangsweise in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem „ihm Verfolgung oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen.“⁸¹ Bei Operationen von Frontex werde oft gegen diesen „cornerstone of the international protection regime“⁸² verstoßen.

⁷⁸ Vgl. Hommers, Ina, a.a.O., S. 54.

⁷⁹ Vgl. Léonard, Sarah, a.a.O., S. 232.

⁸⁰ Vgl. Deimel, a.a.O., S.132.

⁸¹ Vgl. ebd. S.133.

⁸² Vgl. Léonard, Sarah, a.o.O., S.240.

Das Umlenken von Flüchtlingsbooten und die zunehmenden Kooperationen mit Drittstaaten, die kein funktionierendes Asylsystem haben, spricht gegen das Refoulment-Verbot.

Amnesty International berichtet von Massenabschiebungen und Misshandlungen während einer Operation.⁸³ Frontex soll so vorgegangen sein, um die Effektivität während der Einsätze steigern zu können.⁸⁴ Verstöße gegen Menschenrechte stehen dabei besonders im Kontrast zu den Werten, die die Europäische Union ansonsten international vertritt.⁸⁵ Als Reaktion auf die zunehmend negative Außenwirkung von Frontex, trat im Oktober 2011 eine Neufassung der Gründungsverordnung in Kraft, in der Menschen- und Flüchtlingsrechte mehr Beachtung finden. Ob dies allerdings vollständig umgesetzt wird steht nicht fest, da die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ebenfalls ausgebaut werden soll und ob dort die extraterritoriale Wirkung der Menschenrechte anerkannt wird, bleibt fraglich.⁸⁶ Keine genaue Definition gibt es auch darüber, wo das Refoulment-Gesetz überhaupt Gültigkeit besitzt, also ob es in internationalen Gewässern beispielsweise gar nicht befolgt werden muss.⁸⁷ Dafür gibt es im internationalen Seerecht eine völkerrechtliche Konvention SAR (Search and Rescue), die vorsieht „[...] Menschen aus Seenot zu retten und an einen sicheren Ort zu verbringen.“⁸⁸ Allerdings scheint es so zu sein, dass je näher die illegalen Migranten den europäischen Außengrenzen sind, desto mehr Rechte werden ihnen eingeräumt.⁸⁹ Manche argumentieren auch, „[...] dass Schiffbrüchige schon auf dem sie rettenden Schiff die Möglichkeit hätten, einen Asylantrag zu stellen.“⁹⁰

Damit wäre man beim zweiten Kritikpunkt vieler Organisationen angelangt, der Asylantragstellung und das Recht auf Ausreise. Durch die Dublin-Verordnung und den EU-Außengrenzschutz, ist es sehr schwierig für einen Migranten, ohne Familienangehörige, beispielsweise in Österreich, einen Asylantrag zu stellen.

⁸³ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S.133.

⁸⁴ Vgl. Seehase, Juliane, a.o.O., S. 342.

⁸⁵ Neuss, Beate: Herausforderungen für die EU, in: Politische Studien, Jg. 63 (2013), S.46-52, S.50, in: http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/PS_448_Internet_PDF_03., abgerufen am 07.08.2015.

⁸⁶ Vgl. Seehase, Juliane, a.o.O., S. 342f.

⁸⁷ Vgl. Klepp, Silja, a.a.O., S.43.

⁸⁸ Vgl. Fischer- Lescano, Andreas / Tohidipur, Timo: Rechtsgutachten: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, S.37, zitiert nach: Deimel, Stephanie, a.a.O., S.135.

⁸⁹ Vgl. ebd. S.387.

⁹⁰ Vgl. Kasperek, Bernd: Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik, a.a.O. S. 34.

Dabei ist eine Asylantragstellung eines illegalen Migranten nach der Genfer Flüchtlingskonvention legal, solange er in seinem Herkunftsland Verfolgung ausgesetzt ist.⁹¹ Zusätzlich gilt das Recht der Reisefreiheit und somit auch der Ausreise, welches nur dann ausgesetzt werden kann, wenn beispielsweise eine Gefährdung der nationalen Sicherheit vorliegt.⁹² Durch den zunehmenden Grenzschutz, das Regelungswerk und die Gründungsverordnung von Frontex - letztere zielen darauf ein lückenloses Netz aufzubauen⁹³ - erschwert sich die Umsetzung dieser Rechte allerdings enorm. Als Rettungsmaßnahmen werden bei Frontex oft Operationen angegeben, bei denen Flüchtlinge in ihren Herkunftshafen zurückgebracht werden. Diese sind allerdings meist nicht sicher und somit wird auch das Ziel verfehlt, die Menschen in Sicherheit zu bringen.⁹⁴

Ein weiterer Kritikpunkt ist CIRAM, das Programm mit dem die Risikoanalysen von Frontex durchgeführt werden. Es ist nicht öffentlich zugänglich und das genaue Verfahren der Auswertung bleibt der Öffentlichkeit vorenthalten. Begründet wird der Verschluss des Programms dadurch, dass „[...] Frontex eine Schnittstellenfunktion zwischen polizeilichen und geheimdienstlichen Stellen innehat, die eine Offenlegung sämtlicher Details verunmögliche.“⁹⁵ Neben dem Unmut gegenüber der Geheimhaltung der Methoden zu den Analysen, bietet die EU eine weitere Angriffsfläche für Kritik. Finanzielle Rücküberweisungen von Migranten, die in Europa Arbeit gefunden haben, in ihre Heimatländer, übersteigen nämlich deutlich die reguläre Entwicklungshilfe. Somit schaffen Emigranten durch Transferzahlungen auch Arbeitsplätze in ihrem Herkunftsland und fördern positiv die dortige Entwicklung.⁹⁶ Eine sofortige Abschiebung steht diesem Prozess kontraproduktiv gegenüber.

⁹¹ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S.134.

⁹² Vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in: <http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/language.aspx?langid=ger>, abgerufen am 07.08.2015.

⁹³ Vgl. Seehase, Juliane, a.a.O., S.342.

⁹⁴ Vgl. Fischer- Lescano, Andreas / Tohidipur, Timo, a.a.O., S.38, zitiert nach: Deimel, Stephanie, a.a.O., S.135.

⁹⁵ Vgl. Deimel, Stephanie, a.a.O., S.108f.

⁹⁶ Vgl. Mannitz, Sabine: Europäische Einwanderungspolitik: An den Grenzen des Gleichheitsversprechens, in: Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Hippler, Kochen/Ratsch, Ulrich (Hrsg.): Friedensgutachten 2006, Münster 2006, S. 103-111, S.108.

In diesem Abschnitt wurde die Kritik, die gegen die Grenzschutzagentur vorgebracht wird genauer beschrieben. Die Vorwürfe vieler Organisationen reichen dabei von Verletzung der Menschenrechte, über die zunehmende Abschottung der Europäischen Union bis hin zur Isolation der verwendet Methoden bei erstellten Risikoanalysen.

Doch wo es viel negative Kritik gibt, sind auch Argumente vorzubringen, welche die beschriebenen Schwierigkeiten verbessern und großes Potenzial für die Grenzschutzagentur mit sich bringen.

5.2. Die Chance von Frontex

Gefordert wird immer wieder, dass Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, die sich auf Menschenrechte spezialisiert haben, in den Verwaltungsrat von Frontex mit einbezogen werden. Diese „[...] inclusion of NGOs during the preparation of the annual work programme would also increase Frontex’s social accountability.“⁹⁷ Dadurch würde die Position eines europäischen Flüchtlingsbeauftragten ins Leben gerufen, der beispielsweise die Unterbringung von illegalen Migranten überprüfen und darüber Bericht erstatten könnte.⁹⁸ Die Kommunikation nach außen wäre somit auch gewährleistet. Des Weiteren könnte über die genaue Leistungsfähigkeit von Frontex Auskunft gegeben werden, damit unrealistische Erwartungen an die Agentur gar nicht erst zustande kommen.⁹⁹ Zusätzlich ist eine gerichtliche Kontrolle für Frontex notwendig. Die Möglichkeiten dafür sind allerdings nicht gegeben, da die Vorkommnisse von nicht-europäischen Ländern gemeldet werden müssten, um eine nicht- aufschiebende Wirkung von Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof zu erzielen. Ein richtiger Schritt wäre beispielsweise die Zulassung von Beschwerden, vorgebracht von Flüchtlingsorganisationen.¹⁰⁰ Eine Kontrolle von judikativer Seite reicht dabei insgesamt nicht aus, auch das Europäische Parlament sollte mehr Einfluss auf die Agentur nehmen, um mehr Informationen über Einsätze offen legen zu lassen.

⁹⁷ Vgl. Pollak, Johannes/ Slominski, Peter: Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, in: West European Politics, (2009) 5, S.904-925, S. 919.

⁹⁸ Vgl. Seehase, Juliane, a.a.O., S.344.

⁹⁹ Vgl. The first 100 days of the New Frontex Director, a.a.O..

¹⁰⁰ Vgl. Seehase, Juliane, a.a.O., S.343f.

Bei Notfällen könnten dann auch Untersuchungsausschüsse einberufen werden, falls Unklarheiten auftreten.¹⁰¹ All diese Maßnahmen und Kontrollmechanismen würden dazu führen, dass insbesondere das Gebot des Non-Refoulements häufiger eingehalten würde.¹⁰²

Trotz all dieser Forderungen in der Literatur Frontex zu reformieren, hat die Agentur zu einer Vereinheitlichung von Standards bei den Grenzkontrollen beigetragen, die durch politischen Willen dazu führen könnte, dass „[...] die Standards auch im Flüchtlingsrecht für den Raum der Europäischen Union“¹⁰³ durchgesetzt werden. Durch besondere Schulung der Grenzschutzbeamten der einzelnen Staaten, könnte ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, „[...] die Personen herauszufiltern, die tatsächlich schutzbedürftig sind“.¹⁰⁴ Zukünftig könnte Frontex’ Hauptaufgabe die Rettung von illegalen Migranten aus dem Mittelmeer sein. Dabei sollte allerdings ein menschenfreundlicher Ansatz im Vordergrund stehen und eine Möglichkeit der Asylantragstellung möglich sein.¹⁰⁵ Aktuell setzt die Mission Triton diese Vorgaben um, am 8. August 2015 konnten beispielsweise 800 Menschen aus Seenot gerettet und in einen italienischen Hafen gebracht werden.¹⁰⁶ Aus solchen Missionen muss schließlich auch die Einsicht gewonnen werden, dass es keine Pflicht ist, illegalen Migranten und Flüchtlingen Schutz zu gewähren, sondern dass es „ein Grundpfeiler von Demokratie und Rechtsstaat ist.“¹⁰⁷ Das Recht auf Asyl wurde unter anderem im deutschen Grundgesetz als Menschenrecht determiniert. Frontex kann durch die Umsetzung dieses Faktors für eine glaubhafte europäische Flüchtlingspolitik sorgen¹⁰⁸ und als Vorzeigeobjekt für die Bedeutung des Grundrechtsschutzes dienen.¹⁰⁹ Trotzdem ist der Aufbau eines Grenzschutzregimes notwendig, um Migrationswellen im Griff zu behalten. Dies wird allerdings immer zu Klagen von Drittstaaten führen, dass sich die EU abschotte.

¹⁰¹ Vgl. ebd. S.343.

¹⁰² Vgl. ebd. S.344.

¹⁰³ Vgl. ebd. S.345.

¹⁰⁴ Vgl. ebd.

¹⁰⁵ Vgl. The first 100 days of the New Frontex Director, a.a.O..

¹⁰⁶ Vgl. Von Löwnis, Julian: 800 Flüchtlinge aus Seenot gerettet, 08.08.2015, in: <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-mittelmeer-147.html>, abgerufen am 09.08.2015.

¹⁰⁷ Vgl. Seehase, Juliane, a.a.O., S.345.

¹⁰⁸ Vgl. ebd., S.345.

¹⁰⁹ Vgl. Rösler, Klaus, a.a.O..

Es muss daher Transparenz und Aufklärung nach außen geschaffen werden, damit der Grenzschutz effektiv und menschenrechtskonform durchgeführt werden kann.¹¹⁰ Dabei steckt Frontex in einem Widerspruch zwischen Autonomie und der vollständigen Abhängigkeit von den Mitgliedsstaaten, da diese die Ressourcen und die Unterstützung zur Verfügung stellen. Das führt zu einer Situation, welche „[...] led to an agency which has sufficient financial resources at hand, disposes of the necessary flexibility but depends entirely on the goodwill of the member states to fit it with operational tools.“¹¹¹ Die Verantwortung liegt also hauptsächlich immer noch bei den einzelnen Nationalstaaten, doch durch Frontex findet eine schrittweise Vereinheitlichung der Grenzschutzbestimmungen statt und wie an der Mission Triton beschrieben, beteiligen sich zunehmend mehr Staaten an den einzelnen Operationen. Durch die Grenzschutzagentur ist also ein Bewusstsein für Notwendigkeit der Zusammenarbeit entstanden, um Flüchtlingen auf dem Mittelmeer nicht ihrem eigenen Schicksal zu überlassen.

In diesem Abschnitt wurde das Potenzial beschrieben, welches in Frontex vorzufinden ist und welche Änderungen notwendig sind, um die starke Kritik abklingen zu lassen. Im abschließenden Kapitel folgen eine Schlussbetrachtung der Arbeit und eine mögliche Zukunftsaussicht von Frontex.

6. Fazit und Zukunftsaussicht

Die rechtlichen Grundlagen innerhalb der Europäischen Union führen insgesamt dazu, dass dem Außengrenzenmanagement eine große Rolle zugeschrieben wird. Besonders das Schengener Abkommen und die Dublin Verordnung tragen dazu bei, dass der Schwerpunkt der europäischen Einwanderungspolitik an der Grenzüberwachung und der Kooperation mit Drittstaaten liegt.¹¹² Gerade im Bezug auf die Grenzkontrolle wurde Frontex gegründet, um die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten zu verbessern und zu koordinieren.

¹¹⁰ Vgl. Tetzlaff, Rainer, a.a.O., S. 62.

¹¹¹ Vgl. Pollak, Johannes/ Slominski, Peter, a.a.O., S.920.

¹¹² Vgl. Seehase, Juliane, a.a.O., S.340.

Im Hinblick auf die immer weiter ansteigenden Zahlen illegaler Migranten und Flüchtlinge, die versuchen über das Mittelmeer zu gelangen, sind Operationen zur Rettung der Menschen, aber auch zur Aufspürung von Schlepperbanden unverzichtbar. Frontex Einsatzgebiet befindet sich dabei zum größten Teil unmittelbar vor den Küsten Europas, doch durch die Kooperationen mit Drittstaaten und auch durch das neue Überwachungssystem Eurosur exterritorialisiert die EU und Frontex die Grenzen Europas teilweise bis nach Afrika. Kritiker werfen Europa daher eine fortwährende Abschottung vor mit dem Versuch, undurchlässige Grenzen aufzubauen. Frontex nimmt dabei eine unglückliche Rolle ein, da die Kritik meist auf die Agentur zielt, obwohl der größte Einfluss den einzelnen Mitgliedsstaaten obliegt. Mit jährlich höherem Budget stehen Frontex zwar immer mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, die Zusage von Ressourcen und die Verantwortung bei Operationen obliegt jedoch weiterhin den Mitgliedsstaaten. Trotzdem verläuft durch die Grenzschutzagentur ein Prozess von Nationalstaatlichkeit hin zu Suprastaatlichkeit in Bezug auf die EU, bei Regelungen, die die Grenz- und Migrationspolitik betreffen. Eine Operation wie Triton, die aufwendigste in der Geschichte von Frontex, bekräftigt diesen Schritt. Durch die Ressourcen und Erfahrungen, welche viele Länder bei der Operation mit einbringen, wurde erstens Italien entlastet und zweitens eine effektive Rettung von Menschen in Seenot vorangetrieben. Auch dabei muss sich Frontex, wie auch insgesamt, viel Kritik aussetzen. Insbesondere Flüchtlingsorganisationen klagen das Nicht-Befolgen von Menschenrechten und das fehlende Umsetzen der Flüchtlingsrechte bei Operationen von Frontex an. Eine vermehrte Anzahl von Kontrollmechanismen, beispielsweise durch den Europäischen Gerichtshof und das Europäische Parlament, könnten Verbesserungen hervorbringen. Auch wenn die Kontrolle der Grenzen Europas weiterhin notwendig ist, so würde eine transparente Grenzschutzagentur den Eindruck eines sich abschottenden Europas nach außen hin verringern.

7. Quellen- und Literaturverzeichnis

Arte: Mit offenen Karten, in: <http://ddc.arte.tv/unsere-karten/eu-migranten-und-grenzen>, abgerufen am 06.08.2015.

Auswärtiges Amt: Welche Länder sind Mitglied des Schengener Abkommens? , in: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/FAQ/VisumFuerD/17-Schengenstaaten>, abgerufen am 04.08.2015.

Deimel, Stephanie: Frontex. Das EU- Außengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegung, Frankfurt 2012.

Faigl, Philip / Lobenstein, Caterina: Fabrice Leggeri. Der Mann, der uns abschottet, in: Die Zeit, 12.02.2015, in: <http://www.zeit.de/2015/07/fabrice-leggeri-frontex>, abgerufen am 06.08.2015.

Frontex: Annual Risk Analysis 2015, Warschau, April 2015, in: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/, abgerufen am 03.08.2015.

Frontex- Arbeitsprogramm 2014, in: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2014/PoW_2014_DE.pdf, abgerufen am 10.08.2015.

Frontexwatch: Was ist Frontex, in: <http://frontex.antira.info/frontex>, abgerufen am 06.08.2015.

Hanns- Seidel- Stiftung: Immigration, Integration, Asyl . Nationale und europäische Herausforderungen, in: <http://www.hss.de/internationale-arbeit/themen/themen-2012/immigration-integration-asyll.html>, abgerufen am 06.08.2015.

Hauser, Gunter: Perspektiven der EU für den Mittelmeerraum, in: Strategie und Sicherheit, (2013) 1, S. 191-202.

Höllmann, Andre: Flucht ins ungelobte Land. Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, Marburg 2014.

Hommers, Ina: Die Migrationspolitik der EU. Herausforderungen zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz, in: ZEI. Discussion Paper, 2009, in: http://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/dp_c196_Hommers.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

Hugo, Brady: Mare Europaeum? Tackling Mediterranean migration, in: ISSUE Briefs, (2014) 25, S.1-4, S.1, in: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_25_Mare_Europaeum.pdf, abgerufen am 07.08.2015.

Kasperek, Bernd: Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik. Die Europäisierung der Migrationspolitik, in: diskus, (2008) 1, S.32-35, in: http://copyriot.com/diskus/08-1/pdf/d08-1_frontex.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

Klepp, Silja: Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld 2011.

Léonard, Sarah: EU border security and migration into the European Union. FRONTEX and securitisation through practices, in: European Security, 19 (2010) 2, S.231-254.

Magri, Paolo: „Nur im Unglück finden wir zusammen“. Weckruf zur richtigen Zeit? Europas Krisenmanagement im Flüchtlingsdrama, in: Internationale Politik, (2015) 4, S.54-57, in: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2015/juli-august/nur-im-unglueck-finden-wir-zusammen>, abgerufen am 07.08.2015.

Mannitz, Sabine: Europäische Einwanderungspolitik: An den Grenzen des Gleichheitsversprechens, in: Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Hippler, Kochen/Ratsch, Ulrich (Hrsg.): Friedensgutachten 2006, Münster 2006, S. 103-111.

Marischka, Christoph: Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektors, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik, Münster 2009, Jahrbuch 2009, S.39-52.

Möllers, Rosalie: Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU, Frankfurt am Main 2010.

Neuss, Beate: Herausforderungen für die EU, in: Politische Studien, Jg. 63 (2013), S.46-52, in:
http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/PS_448_Internet_PDF_03, abgerufen am 07.08.2015.

Ohne Autorenangabe: EU schrumpft Hilfe für Bootsflüchtlinge, Zeit Online, 01.11.2014, in: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-11/triton-frontex-eu-mittelmeer>, abgerufen am 07.08.2015.

Ohne Autorenangabe: EU- Staaten gaben konkrete Beteiligung an „Triton“ bekannt, Der Standard, 24.04.2015, in: <http://derstandard.at/2000014821783/EU-Staaten-gaben-konkrete-Beteiligung-an-Triton-bekannt>, abgerufen am 07.08.2015.

Ohne Autorenangabe: Flucht über das Mittelmeer. Mehr als 2000 Flüchtlinge ertrunken, Tagesschau, 04.08.2015, in: <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-mittelmeer-tote-103.html>, abgerufen am 07.08.2015.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter: Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, in: West European Politics, (2009) 5, S.904-925.

Rösler, Klaus: Grenz- und Grundrechtsschutz sind zwei Seiten einer Medaille, DGAP-Interview, 21.11.2012, in: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapinterview/grenz-und-grundrechtsschutz-sind-zwei-seiten-einer-medaille>, abgerufen am 06.08.2015.

Schmid, Susanne: Migration – Eine Europäische Herausforderung, in: Politische Studien, 66 (2015) 459, S.14-18, in: http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/PS_459_Migration_02.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

Seehase, Juliane: Die Grenzschutzagentur Frontex. Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz, Baden- Baden 2013.

Taube, Friedel: Eurosur – Überwachung oder Schutz für Flüchtlinge?, Deutsche Welle, 30.11.2013, in: <http://www.dw.com/de/eurosur-%C3%BCberwachung-oder-schutz-f%C3%BCr-fl%C3%BCchtlinge/a-17257515>, abgerufen am 06.08.2015.

Tetzlaff, Rainer: Politik bei wachsender Instabilität an den Südgrenzen Europas, in: Politische Studien, Jg. 63 (2013), S.52-63, in: http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/PS_448_Internet_PDF_03, abgerufen am 07.08.2015.

United Nations Human Rights: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in: <http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/language.aspx?langid=ger>, abgerufen am 07.08.2015.

Von Löwnis, Julian: 800 Flüchtlinge aus Seenot gerettet, Tagesschau, 08.08.2015, in: <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-mittelmeer-147.html>, abgerufen am 08.08.2015.

Weinzierl, Ruth: Menschenrechte an der EU- Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung, Policy Paper NO.8, Berlin 2007, in: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_8_menschenrechte_an_der_eu_aussengrenze.pdf, abgerufen am 04.08.2015.

Wolff, Sarah: The first 100 days of the New Frontex Director, in: EU observer, 22.01.2015, in: <https://euobserver.com/opinion/127338>, abgerufen am 06.08.2015.