

Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Vernehmlassungsantwort

Von Solidarité sans frontières

Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache

Ende der Vernehmlassungsfrist: 27. März 2020

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern



**Solidarité
sans
frontières**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns zu der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache – im Folgenden: Frontex-Verordnung – sowie dem Entwurf des Bundesbeschlusses zu deren Übernahme und Umsetzung in schweizerisches Recht zu äussern.

Solidarité sans frontières lehnt die Übernahme dieser Verordnung ab und möchte dies im Folgenden näher begründen:

1. Kurze Geschichte der Verordnung

Die Entwicklung der Frontex-Verordnung, die die Schweiz seit ihrer Schengen-Assoziation nachvollzogen hat, ist ein Paradebeispiel für die immer kürzere Halbwertszeit rechtlicher Regelungen – insbesondere im Bereich des Migrations- und des Polizei- und Sicherheitsrechts:

Im Oktober 2004 trat in der EU die erste Version der Verordnung «über die Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen» in Kraft (<http://bit.ly/frontex2004>). Sie stellte einen Kompromiss dar zwischen jenen Staaten, die wie Deutschland und Italien ein EU-Grenzschutzcorps gefordert hatten, und jenen wie Grossbritannien und die nordischen Mitgliedstaaten, die die Kontrolle der Aussengrenzen weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten belassen wollten. Die Agentur mit dem Kürzel Frontex, die im Mai 2005 in Warschau ihren Betrieb aufnahm, hatte deshalb keine exekutiven Befugnisse. Sie sollte nur die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten koordinieren und sie unterstützen – im Bereich der Ausbildung und der Technikentwicklung etc. Bei gemeinsamen Ausschaffungsflügen und anderen «gemeinsamen Operationen» behielt jeweils der «Einsatzmitgliedstaat» das Sagen, also jener Staat, an dessen Grenze die Operation stattfand oder der den Ausschaffungsflug initiierte.

2007 wurde die Verordnung erstmals geändert, um den Einsatz von «Rapid Border Intervention Teams» (RABITs) zu ermöglichen, die bei «plötzlichem und aussergewöhnlichem Druck» innerhalb weniger Tage entsandt werden sollten (<http://bit.ly/frontex2007>). Die EU- und die assoziierten Schengen-Staaten sollten dafür Pools von Beamt*innen für solche Einsätze einrichten.

2011 folgte – als Reaktion auf den «arabischen Frühling» – die zweite Änderung (<http://bit.ly/frontex2011>). Um die personelle Basis für die wachsende Zahl von Einsätzen bereitzustellen, sollten die an Frontex beteiligten Staaten nun nicht mehr nur Personal-«Pools» für RABIT-Einsätze, sondern auch für die üblichen «gemeinsamen Aktionen» der Agentur einrichten. Zudem sollte ein Register von Ausrüstungen (Autos, Flugzeuge, Schiffe, Elektronik etc.) erstellt werden, die Frontex bei den Mitgliedstaaten anfordern könnte.

2016 beschloss die EU eine dritte, tiefgreifende Änderung, die aus der «Agentur für die operative Zusammenarbeit» nun eine «Europäische Grenz- und Küstenwache»

machte¹. Die Mitgliedstaaten versagten zwar bei der Suche nach einer menschenrechtlich verantwortbaren Reaktion auf die sog. «Flüchtlingskrise» von 2015/16. Selbst das halbherzige «Relocation»-Programm blieb Stückwerk. Einigen konnte man sich dagegen auf einen neuerlichen Ausbau des grenzschützerischen Abwehrdispositivs. Die Agentur behielt das Kürzel Frontex bei, erhielt aber erneut mehr Personal, mehr technische Ausrüstung und vor allem mehr Befugnisse. Sie sollte nun auf Geheiss des EU-Ministerrats auch ohne die Zustimmung eines Mitgliedstaates an dessen Grenzen eingesetzt werden können.

Die vierte Änderung der Frontex-Verordnung von 2019 ist von den EU-Gremien in einer Rekordgeschwindigkeit angenommen worden. Die Kommission präsentierte ihren Vorschlag am 12. September 2018 und bereits im April 2019 hatten der Ministerrat und das EU-Parlament faktisch ihr Placet gegeben. Die endgültige Annahme im November 2019 war dann nur noch eine Formsache, die sich wegen der Wahlen verzögert hatte.

Sämtliche dieser Revisionen verfolgten das Ziel, die Agentur von den beteiligten Staaten und ihren personellen und Ausrüstungsbeiträgen unabhängiger zu machen sowie ihr mehr und eigenständige Befugnisse zu verleihen. Parallel dazu erfolgte ein ständiger Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen der Agentur. Der jetzt vorgesehene Aufbau einer ständigen Reserve von 10 000 Grenzschützer*innen bis 2027 wird eine enorme Zunahme des politischen Gewichts der Agentur bewirken und damit eine wachsende Schwierigkeit, sie zu kontrollieren.

2. Ausgedehnte Macht

Mit der neuen Frontex-Verordnung hat sich die EU praktisch von dem anfänglich – quasi als Beruhigungsspiel – verkauften Konzept der Koordinationsinstanz verabschiedet. Frontex ist faktisch zu einem Schengener Grenzschutzkorps geworden. Dem entspricht auch die massive Erweiterung des Mandats.

- Die Agentur soll nicht mehr nur eine «strategische», auf statistischen Daten beruhende «Risikoanalyse» betreiben. Sie bearbeitet personenbezogene Daten in eigenen Datenbanken und hat zudem Zugang zu Datensystemen, die von anderen Agenturen betrieben werden. Die Einsatzkräfte bei gemeinsamen Operationen haben Zugang zu Eurodac und zum Schengener Informationssystem sowie zu den entsprechenden nationalen Dateien.
- Mit dem Aufbau der ständigen Reserve wachsen auch die Möglichkeiten von Frontex, Operationen an den Aussengrenzen zu betreiben. Die Agentur ist nicht mehr abhängig von einem gegebenenfalls langsamen Prozedere in den Schengen-Staaten, wenn es um das zur Verfügung stellen von Personal geht. Gleiches gilt für die Ausrüstung. Frontex hat mit der Anschaffung von eigenen Fahrzeugen begonnen und auch der Beschaffung von technischem Gerät, von Booten und Flugzeugen steht nichts mehr im Wege.

¹ <http://bit.ly/frontex2016>

- Schon bisher waren Sammelausschaffungen ein wesentlicher Bestandteil des Mandats der Agentur. Dessen Bedeutung wird mit der neuen Verordnung weiter wachsen.
Förmlich bleiben die Entscheidungen über «Rückführungen» zwar Sache der Mitgliedstaaten, aber die Agentur soll sie durch die Sammlung von Informationen für diese Entscheidungen, bei der Identifizierung von Personen und bei «rückführungsvorbereitenden und –bezogenen Massnahmen» unterstützen.
- Wachsende Möglichkeiten erhält Frontex auch ausserhalb des Schengenraums. Gestützt auf die Verordnung sind bereits Status-Abkommen mit allen nicht der EU angehörenden Staaten des westlichen Balkans ausser Kosovo geschlossen worden oder stehen vor dem Abschluss. Praktisch wird Frontex damit auch zur Neben-Grenzpolizei in dieser gesamten Zone. Ein weiteres Abkommen mit Senegal ist in Vorbereitung. Zwar ist die im Vorschlag der Kommission noch enthaltene Befugnis, Ausschaffungen aus und im Auftrag von Drittstaaten durchzuführen, entfallen. Allerdings ist es nach Art. 60 Aufgabe der Aussenstellen der Agentur in Drittstaaten, «die Koordinierung operativer Tätigkeiten, auch im Bereich der Rückkehr, die von der Agentur ... in der angrenzenden Region oder in diesem Drittstaat organisiert werden, zu erleichtern und zu verbessern ...»

Grenzkontrollen und Grenzüberwachung beginnen längst nicht mehr an den Aussengrenzen, sondern weit davor. Frontex war von Beginn an ein Instrument dieser Politik der Externalisierung, was sich u.a. bereits an der Kooperation mit Libyen zu Ghaddafys Zeiten zeigte – eine Kooperation, die spätestens 2007 begann und erst kurz vor dem definitiven Ende des Ghaddafy-Regimes abgebrochen wurde. Die Ausdehnung des Mandats der Agentur durch die aufeinander folgenden Revisionen der Verordnung hat diese Externalisierungspolitik weiter vorangetrieben.

3. Zunahme der Befugnisse der eingesetzten Beamt*innen

Ausgeweitet wurde aber nicht nur das Mandat der Agentur, sondern auch die Befugnisse der eingesetzten Beamt*innen. Dazu gehört u.a. die Ausübung exekutiver Befugnisse. Sofern der Einsatzstaat zu Beginn einer gemeinsamen Aktion zusagt, können die eingesetzten «Team-Mitglieder» einer solchen Operation beispielsweise auch unabhängig von den Kräften des Einsatzstaates Einreisen an Grenzübergängen verweigern.

Sowohl das Status-Personal als auch die von den Schengen-Staaten langfristig abgeordneten oder kurzfristig entsandten Einsatzkräfte dürfen bei gemeinsamen Operationen Schusswaffen tragen. Sie sind nunmehr auch legitimiert zur Ausübung unmittelbaren Zwangs und zwar nicht nur zur Notwehr oder Notwehrhilfe, sondern auch «zur Ausübung der Pflichten der Agentur». Schusswaffen dürfen zwar nach Anhang V der Verordnung nur als letztes Mittel und zur Notwehr bzw. Nothilfe eingesetzt werden. «Nicht-tödlichen Waffen», nämlich Schlagstöcke, Pfefferspray und andere Tränengase können auch eingesetzt werden, «zur Abwehr eines

bevorstehenden Angriffs auf Vermögensgegenstände» oder «wenn eine geringe Anwendung von Zwang als eindeutig unzweckmässig erachtet wird».

Die Verordnung geht damit faktisch davon aus, dass die Abschottung der Aussengrenzen mit Gewalt durchzusetzen ist. Sie hat damit die aktuellen Ereignisse an der griechisch-türkischen Grenze vorweggenommen.

4. Kontrolle

Die Ausdehnung der personellen und Ausrüstungskapazitäten, des Mandats aber auch der individuellen Befugnisse der eingesetzten Beamt*innen würden nahelegen, dass auch die Kapazitäten der Kontrolle und Aufsicht über die Agentur massiv gestärkt würden. Das ist jedoch nicht der Fall. Das Beschwerdeverfahren ist nach wie vor kompliziert.

Zwar gibt es eine*n Grundrechtsbeauftragte*n. Die Forderung von Human Rights Watch, dass sie oder er Fälle der EU-Kommission vorlegen kann, wurde aber im Laufe der Debatten um die Verordnung abgelehnt.

Der oder die Beauftragte wird zwar von Grundrechtsbeobachter*innen unterstützt. Letztere werden aber von Frontex selbst rekrutiert, sind also definitiv nicht unabhängig. Das gilt auch für die Ausschaffungsbeobachter*innen, was geradezu absurd ist.

Die Konstruktion der Agentur erwies sich schon bisher als wirksames Mittel gegen Transparenz. Auf der europäischen Ebene fand praktisch keine Kontrolle statt. Aber auch auf nationaler Ebene konnten sich die Regierungen bei parlamentarischen Anfragen oder Interpellationen darauf zurückziehen, dass sie nichts von entsprechenden Ereignissen wüssten.

So berichteten zwar diverse internationale Medien im vergangenen Jahr, dass Beamt*innen, die an einer gemeinsamen Frontex-Operation an der bosnisch-kroatischen Grenze beteiligt waren, auch in illegale Push backs verwickelt waren. Die Vorwürfe sind nach wie vor ungeklärt.

5. Auf dem Weg zur organisierten Illegalität?

Am 13. März 2020 hat Frontex mit zwei RABIT-Einsätzen in Griechenland begonnen – einen auf See, einen anderen an der griechisch-türkischen Landgrenze. An diesen beiden Einsätzen sind rund 100 Grenzschützer*innen aus diversen Schengen-Staaten beteiligt. Hinzu kommen insgesamt 500 Grenzschützer*innen, die bereits vorher im Rahmen der beiden «normalen» Frontex-Operationen – Poseidon Land und Poseidon-See – sowie zu Grenzkontrolltätigkeiten im Rahmen eines sog. Focal Points in Griechenland präsent waren.

Diese Einsätze finden statt zum einen vor dem Hintergrund des nunmehr seit 2016 anhaltenden und sich mehr und mehr verschärfenden Elends der Geflüchteten, die die ägäischen Inseln nicht verlassen dürfen. Und sie findet statt zum anderen vor dem Hintergrund der akuten Krise, die mit der Erklärung der türkischen Behörden begann,

die Landgrenze zu Griechenland sei nun offen. Am Grenzfluss Evros und vor den Inseln haben sich seitdem Szenen massiver staatlicher Gewalt abgespielt. Die griechische Regierung hat am 3. März verkündet, dass sie vor der Hand – zumindest einen Monat lang – keine Asylgesuche mehr annehmen wird. Faktisch heisst das, dass sie ihren Verpflichtungen aus dem Völkerrecht (Genfer Flüchtlingskonvention, EMRK) nicht mehr entspricht, dass sie insbesondere gegen den Grundsatz des Non-Refoulement verstösst und Geflüchtete illegal zurückweist. Am 14. März berichtete der Deutschlandfunk unter Berufung auf die Beobachter*innen von Proasyl, dass auf Lesbos rund 500 Geflüchtete seit Tagen auf einem Kriegsschiff gefangen gehalten würden².

Mit diesem Einsatz verstösst die Agentur und verstossen die daran beteiligten Schengen-Staaten selbst gegen die Frontex-Verordnung. In Art. 43 Abs. 4 heisst es:

«Die Teammitglieder üben ihre Aufgaben und Befugnisse unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, einschliesslich des Rechts auf Zugang zu Asylverfahren, und der Menschenwürde aus und legen ein besonderes Augenmerk auf schutzbedürftige Personen.»

Dass die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und andere hochrangige Persönlichkeiten der EU über diese eklatante Menschenrechtsverletzungen hinwegsehen und stattdessen den Schutz der Aussengrenze zum höheren Gut stilisieren, zeigt deutlich, dass die in der Verordnung enthaltenen Bekenntnisse zum Asylrecht und zu den Menschenrechten insgesamt Makulatur sind.

6. Fazit

Erst recht vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung lehnt Solidarité sans frontières die Übernahme der Verordnung in schweizerisches Recht ab und fordert stattdessen den sofortigen Rückzug der Schweiz aus der Europäischen Grenz- und Küstenwache.

Freundliche Grüsse

Bern, 27. März 2020

Heiner Busch



Solidarité sans frontières

² https://www.deutschlandfunk.de/migration-pro-asyl-fordert-hilfe-fuer-menschen-auf-lesbos.1939.de.html?drn:news_id=1110597