

Humanistische Union

FRONTEX - Europäischer Grenzschutz im rechtsfreien Raum?

Grundrechte-Report 2008, Seite 179

Am 7. November 2007 meldete der Wiener *Standard*, die mauretanische Küstenwache habe ein Boot mit 98 afrikanischen Migranten aufgegriffen. Als es im Senegal abgelegt hatte, waren noch 45 Menschen mehr an Bord gewesen. Die folgende, mehr als zweiwöchige Irrfahrt auf offener See in einem manövrierunfähigen Boot hatte sie das Leben gekostet - verhungert, verdurstet oder an Erschöpfung gestorben.

Die Meldung erregte keinerlei Aufsehen. Als eine unter vielen dokumentierte sie das alltägliche Sterben vor den Außengrenzen der EU, wie es in den vorangegangenen Monaten stetiger Gegenstand der Berichterstattung gewesen war. Nach Schätzungen sind in den letzten zehn Jahren etwa zehntausend Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken. Sie fliehen vor Verfolgung, vor Bürgerkriegen oder vor Armut. Doch ist es nicht das Meer allein, das sie von den Gestaden Europas trennt. Längst kontrollieren die Mitgliedstaaten der EU ihre Grenzen nicht mehr nur auf eigenem Staatsgebiet, sondern patrouillieren im gesamten Mittelmeer und Atlantik.

Eine zentrale Rolle hierbei nimmt die 2004 gegründete europäische Grenzschutzagentur FRONTEX ein. Sie soll die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten koordinieren. Dazu fördert sie den Informations- und Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, unterstützt sie bei der Ausbildung von Grenzschützern und führt Risikoanalysen sowie eigene Forschungsprojekte durch. Daneben unterstützt sie die Mitgliedstaaten, indem sie Hubschrauber, Boote und Flugzeuge zur Verfügung stellt.

FRONTEX hat bereits mehrere Operationen durchgeführt. Dabei fungierte die Agentur zunächst nur als Koordinierungsstelle, die die Mitgliedstaaten unterstützte und vernetzte. Eigene Exekutivbefugnisse hatte sie nicht - die ausführende Gewalt lag bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Mit Änderung der FRONTEX-Verordnung im Juli 2007 hat sich das geändert. Hiernach können unter Kommando von FRONTEX so genannte schnelle Eingreifteams gebildet werden. Sie haben erstmals exekutive Kompetenzen, indem sie Durchsuchungen vornehmen, Datenbanken abfragen, Identitätskontrollen durchführen und gegebenenfalls sogar Gewalt anwenden können. Die Einigung hierüber wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft erzielt. Dabei handelte es sich um kein zufälliges zeitliches Zusammentreffen: „Erklärtes Ziel unserer Präsidentschaft ist (...), die Leistungsfähigkeit der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX weiterzuentwickeln“, so Innenminister Schäuble im April 2007.

Welche Bedeutung der noch jungen Agentur beigemessen wird, spiegelt sich auch in der ebenso zügigen wie massiven Aufstockung ihres Haushalts wider: Verfügte sie 2005 noch über 6,2 Millionen Euro, waren es 2006 nach zweimaliger Haushaltsberichtigung bereits 19,2 Millionen. 2007 folgte eine weitere Aufstockung auf 22,2 Millionen zuzüglich einer Reserve von 13 Millionen.

Auf einsamen Inseln ausgesetzt

Je stärker FRONTEX ihre Aktivitäten ausbaut, desto mehr Kritik sieht sie sich ausgesetzt. Im Rahmen der Operation Hera II bekannte sich die Agentur dazu, dass sie Boote auf See abgefangen und an die

afrikanische Küste zurückerkört habe. Was kann man sich darunter vorstellen? Die offiziellen Berichte lassen Details offen. Zwischen Verhinderung der Weiterfahrt, dem Zurückerkörtieren, Abdrängen und Zurückschleppen werden von NGOs unterschiedliche Praktiken berichtet.

Doch wäre es verkürzt, die Kritik auf FRONTEX zu reduzieren - viele Operationen werden nach wie vor unter alleinigem Kommando der Mitgliedstaaten durchgeführt. Hier geht Griechenland mit schlechtem Beispiel voran. So berichtete eine Delegation von PRO ASYL im Oktober 2007, die griechische Küstenwache habe Boote nicht nur abgedrängt und abgeschleppt. Vielmehr seien Migranten auf offener See ausgesetzt worden, nachdem man ihre Schlauchboote zerstochen habe. Auch seien sie aus ihren Booten geholt und ohne Wasser und Nahrung auf einsamen Inseln ausgesetzt worden - nicht selten, nachdem sie brutal misshandelt worden waren.

Flüchtlingsschutz auf hoher See

Unter den Migranten befindet sich eine erhebliche Menge an Personen, die Schutz vor Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen suchen. Ihnen ist völkerrechtlich Schutz zu gewähren. Verletzen europäische Staaten diese Pflicht, wenn sie verhindern, dass Flüchtlinge europäisches Festland erreichen?

Die Bundesregierung verneinte das 2006 in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage: „Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d. h. an der Grenze und im Landesinneren. Gleiches gilt (...) für die Anwendung des Grundsatzes des Non-Refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention.“ Das Refoulement-Verbot verbietet, Menschen in Gebiete zurückzuschicken, in denen ihnen Verfolgung droht. Dasselbe folgt aus dem Übereinkommen gegen Folter, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie aus der EMRK. Mit der Behauptung, dies Verbot gelte auf Hoher See nicht, werden weite Teile des Mittelmeeres zum rechtsfreien Raum erklärt.

Um dieses Konstrukt zu widerlegen, muss man nach den seerechtlichen Zonen unterscheiden, die das Staatsgebiet definieren. Es gibt zum einen die vor der europäischen Küste befindliche Zwölfmeilenzone. Sie gehört zum jeweiligen europäischen Küstenstaat. Hier gelten Menschenrechtsverträge unbestritten.

Es folgen so genannte Anschlusszonen und die Hohe See. Sie gehören zu keinem Staatsgebiet. Die Auffassung, das Refoulement-Verbot gelte hier nicht, vertrat bereits in den 1990er Jahren der US-amerikanische Supreme Court. Er bestätigte die damalige Praxis, Schiffe mit haitianischen Bootsflüchtlingen gewaltsam zurückzudrängen. Es dürfte in der flüchtlingsrechtlichen Debatte kaum ein Urteil geben, das so scharf angegriffen wurde wie dies. Insbesondere hat es völkerrechtlich keinerlei Verbindlichkeit. Mehr Autorität kann hier die Auslegung durch das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, den UNHCR, beanspruchen. Dessen Urteil fällt eindeutig aus: Das Refoulement-Verbot gilt auch auf Hoher See.

Europa in der Pflicht

Was folgt hieraus für die Besatzungen von Schiffen, die den Grenzschutz durchführen? Zunächst gibt es Unterlassungspflichten. Alles, was das Refoulement-Verbot verletzen kann, ist verboten. Boote dürfen nicht an der Weiterfahrt gehindert, abgedrängt, zurückerkört oder zurückgeschleppt werden. Daneben gibt es

rechtliche Handlungspflichten. Sie ergeben sich aus einer Zusammenschau von See- und Flüchtlingsrecht.

Flüchtlingsrechtlich ist eine Überlegung leitend: Das refoulement-Verbot ist nur gewährt, wenn Anträge auf Flüchtlingsschutz in einem rechtsstaatlichen Verfahren geprüft werden. Schutzsuchenden muss daher Zugang zu einem Verfahren gegeben werden. Dabei müssen sie die Chance haben, ablehnende Bescheide in einem Gerichtsverfahren angreifen zu können. Beides erfordert den vorübergehenden Zugang zu einem Staatsgebiet, auf dem diese Verfahren möglich sind. All dies ist derzeit weder in den afrikanischen Staaten noch an Bord von Schiffen gewährleistet.

Seerechtlich gibt es die Pflicht, Schiffbrüchige zu retten und in den nächsten sicheren Hafen zu bringen. Haben Schiffe Schutzsuchende an Bord genommen, stellt sich die Frage nach dem nächsten sicheren Hafen. Die Antwort ergibt sich aus dem Flüchtlingsrecht: Nur Häfen in Staaten, in denen sie sicher vor Verfolgung oder der Abschiebung in einen Verfolgerstaat sind, können als sicher gelten. Auch dies ist in den afrikanischen Staaten nicht gewährleistet.

In beiden Fällen ist Schutzsuchenden daher Zugang zu europäischem Territorium zu gewähren, um ihnen das Asylverfahren zu eröffnen. Alles andere wäre eine Umgehung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Verpflichtungen. Ihnen können sich europäische Staaten nicht dadurch entziehen, dass sie Handlungen, die ihnen an der eigenen Grenze verboten wären, ins exterritoriale Niemandsland auslagern.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte-report/2008/publikation/frontex-europaeischer-grenzschutz-im-rechtsfreien-raum/>

Abgerufen am: 29.03.2024