

Die FRONTEX – Aufbau, Organisation, Tätigkeitsfelder

Gunther Hauser

Einleitung

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX, aus dem französischen: *frontières extérieures*)¹ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde 2004 initiiert und 2005 gegründet. FRONTEX ist bestrebt, operative Aktivitäten an den Land-, See- und Flughafen-Außengrenzen zu koordinieren,² „mit dem Ziel, ein hohes und einheitliches Niveau der Grenzüberwachung und der Personenkontrollen zu erreichen.“³ Sie ist eine Gemeinschaftsagentur der EU mit Sitz in Warschau. Im Mai 2005 nahm die FRONTEX ihre Arbeit auf – auf der Grundlage der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (ABl. L 349 vom 25. November 2004) „zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union“,⁴ ergänzt durch die vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU am 11. Juli 2007 erlassene Verordnung (EG) 863/2007 „über den Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse der abgestellten Beamten“ und die Verordnung (EU) 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004. Ein Teil der bei FRONTEX tätigen Bediensteten wird in Österreich vom Bundesministerium für Inneres (BM.I) entsandt.

Aufbau und Organisation

Oberstes Steuerungsgremium der FRONTEX ist der Verwaltungsrat (Management Board), der sich gemäß Artikel 21 der FRONTEX-Verordnung aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat der EU sowie der mit „Schengen“⁵ assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz sowie aus zwei Repräsentanten der Europäischen Kommission zusammensetzt.⁶ Großbritannien und Irland sind zu den Sitzungen eingeladen. Zu den relevantesten Aufgaben des Verwaltungsrates zählen die Ernennung des Exekutivdirektors / der Exekutivdirektorin der FRONTEX, seines / ihres Stellvertreters bzw. der Stellvertreterin sowie die Festlegung des Arbeitsprogramms und ebenso Entscheidungen über Budget und Personal. Der/dem Vorsitzenden im Verwaltungsrat obliegt es, die Sitzungen dieses Rates „einzuberufen, vorzubereiten und nachzubearbeiten, die Tagesordnung zu erstellen und die

¹ Aus: Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX), http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm, abgerufen am 28.6.2010, letzte Aktualisierung: 12.12.2009.

² Aus: FRONTEX General Report 2009, Frontex, S. 2.

³ Das BMI-Engagement in der Europäischen Union. Das BMI und die EU-Agenturen: Frontex, http://www.bmi.gv.at/cms/EU_Engagement/agenturen/Frontex.aspx, abgerufen am 3.06.2016.

⁴ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, L 349, 25.11.2004, Official Journal of the European Union.

⁵ „Schengen“ umfasst 44.000 km See- und fast 9.000 km Land-Außengrenzen sowie ca. 300 internationale Flughäfen, 26 Staaten gehören „Schengen“ an. Aus: FRONTEX Roles and Responsibilities, <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities>, abgerufen am 3.06.2016.

⁶ Das BMI-Engagement in der Europäischen Union. Das BMI und die EU-Agenturen: Frontex, http://www.bmi.gv.at/cms/EU_Engagement/agenturen/Frontex.aspx, abgerufen am 3.06.2016.

Sitzungen zu leiten.⁷ In Österreich bildet den Kontaktpunkt für FRONTEX das Referat II/2/e im BMI. Die Exekutivdirektorin / der Exekutivdirektor der FRONTEX wird nach Artikel 20 Abs 2 lit. a der FRONTEX-Verordnung auf Vorschlag der Europäischen Kommission mit 2/3-Mehrheit ernannt, sie / er ist bei der Wahrnehmung ihrer / seiner Aufgaben unabhängig. Ihr / ihm obliegt die Dienstaufsicht und Disziplinargewalt über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FRONTEX. Derzeit ist Fabrice Leggeri Exekutivdirektor. Seit 2005 werden Experten aus Österreich, so genannte „seconded experts“, zeitlich befristet zu FRONTEX entsendet mit dem Ziel, Einblicke in die Arbeitsmethoden der europäischen grenzpolizeilichen Kooperationen zu erhalten, Fremdsprachenkenntnisse zu verbessern, persönliche Kontakte auf EU-Ebene aufzubauen und sich nach Möglichkeit für eine Beschäftigung als Vertragsbediensteter bei FRONTEX zu empfehlen.⁸

Aufgaben und Kooperationen

Im Sinne des pan-europäischen Integrierten Grenzmanagements (Integrated Border Management – IBM)⁹ liegen die sechs Hauptaufgaben für die FRONTEX gemäß Artikel 2 der FRONTEX-Verordnung aus 2004 sowie das derzeitige Mandat in der

- Koordination der operativen Zusammenarbeit der daran teilnehmenden Staaten an den Außengrenzen (z.B. in Form gemeinsamer Operationen, sogenannte Joint Operations, bei denen Grenzpolizisten aus mehreren Mitgliedstaaten temporär gemeinsam Außengrenzschutzmaßnahmen durchführen);¹⁰
- Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten an den nationalen Grenzen sowie bei der Einführung einheitlicher Ausbildungsstandards (Erstellung von Kernlehrplänen, Durchführung von gemeinsamen Schulungen, Ausbildung im Bereich Menschenrechte);¹¹
- Erstellung von Risiko- und Gefahrenanalysen in Form des Risikoanalysemodells CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) betreffend Entwicklung / Sicherung der EU-Außengrenzen sowie die daraus abgeleitete Sicherstellung der ausgewogenen Verteilung der vorhandenen Überwachungs- und Sicherheitsressourcen entlang der Grenzen. Die Tätigkeiten der Risikoanalyse gliedern sich in die beiden Kategorien Strategische Analysen und Operative Analysen.¹² Aus diesem Grund erfolgte auch die Einrichtung des FRONTEX Risk Analysis Network (FRAN) mit dem Ziel, Informationen von europäischen Staaten mit paneuropäischen Organisationen zu vernetzen, Dokumente dazu werden halbjährlich und jährlich erstellt.¹³ Zudem setzt sich FRONTEX zum Ziel, regionale Informationsnetzwerke ähnlich dem FRAN mit Nicht-EU-Staaten zu gründen, wie auch das Western Balkans Risk Analysis Network (WB RAN) oder das Eastern Borders Risk Analysis Network (EB RAN), die sich als kompatibel mit den diesbezüglichen EU-Systemen erweisen sollen. Zudem sollen derartige so genannte „intelligence-sharing networks“ auch

⁷ Ebenda.

⁸ Ebenda.

⁹ Gemäß Artikel 77 (1) des AEUV soll die EU eine Politik entwickeln mit dem Ziel, „schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen“ umzusetzen. Bereits im Jahr 2002 legte die Europäische Kommission ihr Papier „Towards integrated management of the external borders of the member states of the EU“ vor, in dem die Idee einer Europäischen Grenzschutzagentur weiter aufgegriffen und präzisiert wird.

¹⁰ Das BMI-Engagement in der Europäischen Union. Das BMI und die EU-Agenturen: Frontex, http://www.bmi.gv.at/cms/EU_Engagement/agenturen/Frontex.aspx, abgerufen am 3.06.2016.

¹¹ Ebenda.

¹² FRONTEX Risk analysis, <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>, abgerufen am 3.06.2016.

¹³ FRONTEX Strategic analysis, <http://frontex.europa.eu/intelligence/strategic-analysis/>, abgerufen am 3.06.2016.

zwischen Partnerländern in Afrika errichtet werden.¹⁴ FRONTEX arbeitet weiters mit internationalen Organisationen wie UNHCR, IOM (Internationale Organisation für Migration), UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), INTERPOL und Europol zusammen, mit dem Ziel, Fähigkeiten zu verbessern.¹⁵

- Entwicklung der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung (Technologien);
- Beratung der Sicherheitsorgane der Mitgliedstaaten betreffend moderne Technologie für die Grenzsicherung, das umfasst ebenso die temporäre Bereitstellung von Gerät aus dem Zentralregister für technische Ausrüstungsgegenstände.
- Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Organisation von gemeinsamen Rückführungen, d.h. Abschiebung von Personen aus Drittstaaten. So genannte Joint Return Operations werden seitens der FRONTEX kofinanziert: diese bedecken voll oder zum Teil das Chartern von Flugzeugen, die Reisekosten des Begleitpersonals, die Kosten für medizinisches Personal, für den Menschenrechtsbeobachter und die Verpflegung vor Abflug oder Abfahrt.¹⁶

In diesem Kontext wird eine enge Zusammenarbeit mit Partnern wie Europol¹⁷, Eurojust¹⁸ und der Europäischen Polizeiakademie CEPOL (*Collège européen de police*)¹⁹, die Koordination der Kooperation mit Sicherheitsbehörden aus Drittstaaten, der Zollbehörden und die Kooperation bei Pflanzenschutz- und Veterinärkontrollen sowie folglich ein umfassendes Sicherheitsnetzwerk angestrebt.²⁰ Als weiteres Informationsnetzwerk wurde Eurosur ins Leben gerufen, ein „Informationsaustauschnetzwerk“ mit dem Ziel, das Management entlang der Außengrenzen zu verbessern. In diesem Kontext koordinieren Nationale Koordinationszentren (National Coordination Centres – NCCs) in jedem Mitgliedsland Grenzüberwachungsaktivitäten auf nationaler Ebene und dienen als „Hub“ für den Informationsaustausch.²¹ Auf der Grundlage nationaler Lagebilder erstellt FRONTEX ein europaweites Lagebild sowie ein Bild der Lage weit hinter den Grenzen der EU und

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ FRONTEX Risk analysis, <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>, abgerufen am 3.06.2016.

¹⁶ Return, <http://frontex.europa.eu/operations/return/>, abgerufen am 3.06.2016.

¹⁷ Europol, das Europäische Polizeiamt mit Sitz in Den Haag / Niederlande, wurde 1992 gegründet, um Daten im Zusammenhang mit Straftaten zu erheben, zu speichern, abzugleichen, zu analysieren, auszuwerten und zu übermitteln. Ein Teil der bei Europol arbeitenden Bediensteten wird von den nationalen Strafverfolgungsbehörden (Polizei-, Zoll-, Einwanderungsbehörden etc.) entsandt. Die Kooperation bei Europol richtet sich vor allem gegen die organisierte Kriminalität in den Bereichen Drogenhandel, Schlepperkriminalität, illegaler Kraftfahrzeughandel, Menschenhandel einschließlich Kinderpornographie, Geldfälscherei, illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Substanzen und Terrorismus. Aus: Europäisches Polizeiamt (EUROPOL), http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm, letzte Aktualisierung: 12.12.2009, abgerufen am 5.07.2010.

¹⁸ Eurojust ist eine Einrichtung der EU, die 2002 gegründet wurde, um bei der Verfolgung schwerer grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität die Koordinierung der laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zwischen den zuständigen Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern und zu verbessern. Bei den nationalen Mitgliedern handelt es sich um erfahrene leitende Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte. Aus: Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (EUROJUST), http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_de.htm, letzte Aktualisierung: 01 Juni 2010, abgerufen am 5.07.2010.

¹⁹ Das Übereinkommen zwischen Frontex und CEPOL wurde am 24. Juni 2009 unterzeichnet. In diesem Kontext erfolgt auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust. Aus: Frontex and CEPOL forge stronger strategic links, 21-06-2010, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art84.html, abgerufen am 28.06.2010.

²⁰ Aus: FRONTEX General Report 2009, Frontex, S. 2.

²¹ Eurosur, <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur>, abgerufen am 3.06.2016.

„Schengen“.²² Im Rahmen der Eurosur Fusion Services wird optische und radargestützte Satellitentechnologie ausgewertet, um Boote und Schiffe zu orten, auf denen Schlepperaktivitäten vermutet werden. Derartige Auswertungen erfolgen in Koordination mit der European Maritime Safety Agency (EMSA) in Lissabon und dem EU-Satellitenzentrum (SatCen) in Torrejón bei Madrid.²³

Die FRONTEX arbeitet im Bereich Ausbildung mit insgesamt folgenden 19 Akademien in 15 Ländern zusammen:

- The Border Force Learning & Development Academy (UK)
- The Coordination Group Frontex Activity within the General Commissariat for Aliens and Borders (National Police Force) (Spanien)
- Guardia Civil, Fiscal and Borders Command / Academy for Specialisation (Spanien)
- École Nationale Supérieure de la Police (Frankreich)
- Centro Addestramento della Polizia di Stato (Italien)
- Scuola Nautica Guardia di Finanza – Gaeta (Italien)
- University of Malta (Malta)
- National Training and Expertise Centre of the Royal Netherlands Marechaussee (Niederlande)
- Bundespolizeiakademie (Deutschland)
- Border and Coast Guard Academy (Finnland)
- Estonian Academy of Security Sciences (Estland)
- Border Guard School (Litauen)
- Border Guard Centre for Specialised Training (Polen)
- Academy of the Police Force in Bratislava (Slowakei)
- Sicherheitsakademie (Österreich)
- ORADEA Avram Iancu Training School for Border Police Agents (Rumänien)
- Alexandru Ioan Cuza Police Academy (Rumänien)
- School for Basic and Further Training for Border Police Personnel (Rumänien)
- The Police Academy (Slowenien)²⁴

Notwendigkeit zu verbesserter europaweiter Kooperation

2015 sind allein über Griechenland und Italien fast eine Million Menschen irregulär in die EU eingereist, Flüchtlinge und Migranten kamen insbesondere aus der Türkei nach Griechenland, hier vor allem auf die Inseln der östlichen Ägäis Lesbos, Chios sowie Samos, Leros und Kos. FRONTEX hat im Frühjahr 2016 bis zu 750 Beamte aus EU-Staaten zur Grenzüberwachung in Griechenland eingesetzt, zudem unterstützt FRONTEX bei der Registrierung und Identifizierung von Flüchtlingen und Migranten. 2015 wurden seitens der FRONTEX über 100.000 Migranten auf See gerettet und konnten somit nach Griechenland gebracht werden. Etwa 150.000 irreguläre Grenzübertritte wurden 2015 von Libyen nach Italien gezählt.²⁵ Aufgrund der geographischen Beschaffenheiten ist die Grenzsicherung in Griechenland schwierig, es gibt hunderte Inseln, davon sehr viele nahe der türkischen Küste, diese sind zum Teil weniger als einen Kilometer entfernt. In ca. 1-2 Tagen können Flüchtlinge und Migranten von der syrischen Grenze mit dem Bus die Türkei durchqueren. Aufgrund der massiven Finanzkrise kann Griechenland die enorme Last der Flüchtlings- und Migrationsbewegungen

²² Ebenda.

²³ Ebenda.

²⁴ Aus: FRONTEX Homepage, abgerufen am 3.06.2016.

²⁵ Matthias Wyssuwa, „Wenn die Zahlen stabil bleiben, wäre das schon sehr positiv“, Fabrice Leggeri, Direktor der Grenzschutzagentur Frontex im Interview, 04.02.2016, 18:37 Uhr, Frankfurter Allgemeine Zeitung online, <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/interview-mit-chef-der-grenzschutzagentur-frontex>, abgerufen am 3.06.2016.

nicht allein bewältigen. Der Anstieg der illegalen Grenzübertritte nach Griechenland war von 2014 auf 2015 exorbitant, von über 50.000 auf ca. 885.000 Menschen.²⁶ Im April und Mai 2016 sank zwar die Zahl der ankommenden Bootsflüchtlinge auf den Ägäis-Inseln, seit Anfang Juni 2016 steigt die Zahl der Ankünfte wieder an – hier insbesondere auf Kreta, mehr als 200 Seemeilen von den ostägäischen Inseln entfernt. Bereits seit Jahren gibt es diese „längere Westroute“ nach Italien, die nun nach den verstärkten Grenzkontrollen in der Ostägäis wieder an Bedeutung gewinnt.²⁷

Fabrice Leggeri, Exekutivdirektor der FRONTEX, gab für die Verbesserung des gemeinsamen Grenzschutzes folgende Empfehlungen ab:

- Für die FRONTEX wäre es einfacher, „direkten Zugriff auf alle sicherheitsrelevanten Datenbanken wie das Schengener Informationssystem“ zu bekommen: „Wir sind in solch einer kritischen Lage, dass es notwendig ist, alle Sicherheitskontrollen an den Außengrenzen zu machen, um zum Beispiel auch die gestohlenen Reisepässe identifizieren zu können.“²⁸
- In den Hot-Spots muss noch Einiges verbessert werden, insbesondere bei den Unterkünften. Benötigt werden auch geschlossene Empfangseinrichtungen, „denn ich kann mir kaum vorstellen, dass irreguläre Migranten sonst ruhig abwarten, bis sie zurückgeführt werden. Wer schutzbedürftig ist, akzeptiert es wahrscheinlich noch eher, in den Hot-Spots zu warten, bis man in ein anderes EU-Land geschickt wird.“²⁹ Hier wiederum ist das Problem, dass viele Flüchtlinge und Migranten Deutschland, Schweden oder Österreich dem Baltikum, Bulgarien oder Rumänien als Destination vorziehen. In diesem Zusammenhang betonte Leggeri: „Wir müssen klarmachen, dass nur wir entscheiden, wer wohin gehen soll. Und wer kein Recht auf Asyl hat, muss zurückgeführt werden, da kann FRONTEX ebenfalls helfen.“³⁰

Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil hatte Ende März 2016 der FRONTEX Unterstützung beim Schutz der Außengrenzen angeboten – mit Soldaten des Bundesheeres: „Der Schutz der Außengrenzen muss heute passieren“, so Doskozil.³¹ Aufgrund der neuen FRONTEX-Verordnung aus 2011 ist die Schaffung von Europäischen Grenzschutzteams (European Border Guard Teams – EBGT) vorgesehen mit dem Ziel, gemeinsame Operationen und rasche Grenzinterventionen durchführen zu können. Die EBGT sollen vor allem aus Grenzbeamten der EU-Staaten sowie aus Experten aus den Bereichen Grenzmanagement einschließlich Land- und Seeüberwachung und aus dem Bereich Identifizierung von falschen Dokumenten bestehen.³² Zudem sollen „Seconded Guest Officers“ (SGO) – also Grenzbeamte aus den EU-Staaten, die der FRONTEX unterstützend für maximal sechs Monate zugeteilt werden – den EBGT beigestellt werden.³³ Die Entscheidung, EBGTs zu verlegen, obliegt dem Exekutivdirektor der FRONTEX.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Christian Gonsa, Schlepper entdecken die Route über Kreta nach Italien neu, in: Die Presse, 2.06.2016, S. 2.

²⁸ Matthias Wyssuwa, „Wenn die Zahlen stabil bleiben, wäre das schon sehr positiv“, Fabrice Leggeri, Direktor der Grenzschutzagentur Frontex im Interview, 04.02.2016, 18:37 Uhr, Frankfurter Allgemeine Zeitung online, <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/interview-mit-chef-der-grenzschutzagentur-frontex>, abgerufen am 3.06.2016.

²⁹ Ebenda.

³⁰ Ebenda.

³¹ Grenzschutz: Österreich bietet Frontex Unterstützung an, 31.03.2016, 10:36 Uhr, Frankfurter Allgemeine Zeitung online, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/oesterreich-doskozil-bietet-frontex-unterstuetzung-an>, abgerufen am 3.06.2016.

³² European Border Guard Teams, <http://frontex.europa.eu/operations/european-border-guard-teams/>, abgerufen am 3.06.2016.

³³ Ebenda.

Schlussfolgerungen

Die FRONTEX ist und bleibt eine Agentur des umfassenden Grenzschutzes, die jedoch dafür über zuwenig Personal und Ressourcen verfügt und aus diesem Grund effiziente umfassende Kooperationen nur partiell sichergestellt werden können. FRONTEX unterhält zusätzlich zu ihrem europaweiten Kooperationsnetzwerk Arbeitsübereinkommen mit den Behörden folgender 17 Staaten: Russland, Ukraine, Moldau, Georgien, Mazedonien (FYROM), Serbien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, USA, Montenegro, Weißrussland, Kanada, Kap Verde Inseln, Nigeria, Armenien, Türkei und Aserbaidschan sowie mit dem Kommando der Grenzschutztruppen der GUS und dem MARRI-Regionalzentrum auf dem Westbalkan. Kooperationen sollen noch weiter eingeleitet und ausgebaut werden: mit Libyen, Marokko, Senegal, Mauretanien, Ägypten, Brasilien, Tunesien und dem Kosovo.³⁴ Koordinationsverbindungen bestehen auch zwischen der FRONTEX sowie Grenzschutz- und Rechtsstaatlichkeitsmissionen der EU wie EUBAM Moldova und Ukraine sowie EUCAP Sahel Niger. Insgesamt bedarf der Grenzschutz in Europa jedoch noch weiterer effizienter Maßnahmen innerhalb der EU und mit Drittstaaten, vor allem in Hinblick auf die umfassende Bekämpfung von Ursachen für Flucht und Migration. Dazu ist es notwendig, in der europäischen Nachbarschaft und darüber hinaus drei Jahrtausendaufgaben zu bewältigen: sowohl den afrikanischen Kontinent, den Raum Hindukusch (Afghanistan und Pakistan) als auch den Nahen Osten zu stabilisieren. Ein umfassender Sicherheitsansatz zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationsursachen in diesen Regionen in Koordination mit relevanten Akteuren der Weltpolitik und den betroffenen Staaten selbst erscheint daher notwendiger und dringender als je zuvor.

Dr. Gunther Hauser ist Leiter des Referats Internationale Sicherheit an der Landesverteidigungsakademie Wien, seit 2014 Ehrenprofessor der Donau-Universität Krems und seit 2006 Stv. Präsident im Wissenschaftlichen Forum für Internationale Sicherheit (WIFIS) an der Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg.

Dieser Beitrag ist erschienen in:

Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 2/2016, S. 7-12.

³⁴ Third Countries, <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/>, abgerufen am 3.06.2016.