

Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS) | Witzlebenstr. 30a | 14057 Berlin

Diskussionspapier
für die Arbeitsgruppe 2
auf dem Asylpolitischen Forum 2021
am 11.12.2021

Stefan Keßler

stellv. Direktor und

Referent für Politik und Recht

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

Witzlebenstr. 30a

14057 Berlin | Germany/Allemagne

T: +49 (0)30 3200 0161 o. 3260-2590

F: +49 (0)30 3260-2592

stefan.kessler@jrs-germany.org

Spendenkonto: Pax Bank

IBAN: DE05370601936000401020

BIC: GENO DED1 PAX

www.jrs-germany.org

facebook.com/fluechtlinge

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland ist ein Werk
der Deutschen Region der Jesuiten K.d.ö.R.

I. Das Beispiel Belarus: Die EU hat sich erpressbar gemacht

Belarus hat in den vergangenen Wochen zahlreichen Schutzsuchenden die visafreie Einreise vor allem aus Syrien, dem Irak, Iran und Afghanistan ermöglicht und sie dann nach Lettland, Litauen und Polen weiterreisen lassen. Über Polen sind diese Menschen verstärkt auch nach Deutschland gekommen. Eine „hybride Bedrohung“ hat sie deshalb der damalige Bundesinnenminister Horst Seehofer genannt.

Schutzsuchende als „hybride Bedrohung“? Es müssen in der Tat gegenwärtig wesentlich mehr Menschen als sonst im brandenburgischen Eisenhüttenstadt untergebracht werden. Allerdings sind die Zahlen dort wieder erheblich zurückgegangen. Es ist wohl unbestreitbar, dass Lukaschenko die Flüchtlinge als politische Manövriermasse einsetzt, um Druck auf die EU auszuüben. Hier hat Lukaschenko erkennbar vom türkischen Präsidenten Erdoğan gelernt. Auch dessen Ausnutzen der Möglichkeiten durch den EU-Türkei-„Deal“ zeigt die Folge einer Zusammenarbeit mit Autokraten bei der Abwehr von Schutzsuchenden: Die EU wird abhängig von solchen „Partnern“ und damit erpressbar.

Handelt es sich jedoch um eine Krise, um eine Überforderung der Aufnahme- und Verfahrenskapazitäten in der EU? Nach offiziellen Angaben

- sind vom 1.1. bis zum 21.11.2021 insgesamt 7.831 Drittstaatsangehörige über Belarus nach Lettland, Litauen und Polen irregulär eingereist (2020: 257 Personen);
- wurden vom 1.1. bis zum 21.11.2021 insgesamt 2.676 Asylanträge in Litauen, 759 Asylanträge in Lettland und 6.730 Asylanträge gestellt;
- wurden vom 1.1. bis zum 21.11.2021 insgesamt 42.741 Menschen an der irregulären Einreise nach Lettland, Litauen und Polen gehindert.

Darauf reagiert vor allem die polnische Regierung unter anderem mit der Verhängung des Ausnahmezustandes über Teile des Grenzgebietes wegen einer kleinen Gruppe von Afghanen den Ausnahmezustand über Teile des Grenzgebietes. Deren Grenzschutztruppen verüben offenbar Gewalttaten an den Flüchtlingen, denn sonst sähen die JRS-

Mitarbeitenden nicht immer wieder in Eisenhüttenstadt Menschen mit frischen Spuren von Schlägen und Hundebissen?

Die EU-Kommission hat am 1.12.2021 den Entwurf eines Ratsbeschlusses über „provisorische Maßnahmen zugunsten Lettlands, Litauens und Polens“ (COM[2021] 752 final) vorgelegt, mit dem auf die „Krise“ reagiert werden soll. Grundlage hierfür ist Art. 78 Abs. 3 AEUV:

Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

In ihrem Entwurf schlägt die Kommission **massive Absenkungen von Standards und Verfahrensgarantien** zu Lasten der Menschen an den Grenzen zu Belarus vor:

- (1) Dauer der Registrierung von Schutzsuchenden
 - Vorgabe aus der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU): Registrierung innerhalb von 3 – 6 Arbeitstagen
 - ausdrücklich hiervon abweichende Regelung für die Grenzen zu Belarus: Registrierung innerhalb von vier Wochen
- (2) Asylverfahren an den Außengrenzen: Entscheidung über die Zulässigkeit oder die inhaltliche Begründetheit eines Asylantrages in einem Grenzverfahren
 - Vorgabe aus der Asylverfahrensrichtlinie: nur für bestimmte Personen und bei unbegleiteten Minderjährigen nur im Ausnahmefall
 - ausdrücklich hiervon abweichende Regelung für die Grenzen zu Belarus: ohne jede Einschränkung hinsichtlich des Personenkreises (ausgenommen schwer Kranke)
- (3) Dauer des Außengrenzverfahrens:
 - Vorgabe aus der Asylverfahrensrichtlinie: Entscheidung über den Asylantrag innerhalb von 4 Wochen, sonst Erlaubnis zur Einreise in den Mitgliedstaat
 - ausdrücklich hiervon abweichende Regelung für die Grenzen zu Belarus: Entscheidung über den Asylantrag innerhalb von 16 Wochen; erst dann Einreise möglich
- (4) Rechtsbehelf
 - Vorgabe aus der Asylverfahrensrichtlinie: Rechtsmittel gegen Ablehnungsentscheidung hat im Regelfall automatisch aufschiebende Wirkung
 - ausdrücklich hiervon abweichende Regelung für die Grenzen zu Belarus: Rechtsmittel gegen Ablehnungsentscheidung hat im Regelfall keine automatische aufschiebende Wirkung.
- (5) Massive Absenkung der Standards aus der Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) auf Deckung der dringendsten Bedürfnisse, namentlich Nahrung, Wasser, Kleidung, „angemessene“ medizinische Versorgung und temporäre Unterbringung, „die den saisonalen Wetterbedingungen angepasst ist“.
- (6) Weitgehender Verzicht auf Standards bei Abschiebungen: Lettland, Litauen und Polen können entscheiden, bei Personen, die an der Grenze zu Belarus aufgegriffen

worden sind, die Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) nicht anzuwenden. Bestimmte Minimalstandards aus der Richtlinie müssen dennoch beachtet werden.
(7) Lettland, Litauen und Polen sollen aufgegriffene Personen unter anderem darüber informieren, wo sie Asylanträge stellen können.

Der Beschluss soll ab seiner Bekanntgabe sechs Monate anwendbar sein. Für Personen, bei denen die Prüfung von Asylanträgen innerhalb dieses Zeitraums im Außengrenzverfahren begonnen hat, soll die Absenkung der Standards bis zur endgültigen Entscheidung über die Asylanträge oder die Abschiebung der Personen anwendbar sein.

Der Beschlussvorschlag ist bereits auf massive Kritik gestoßen. Im Europäischen Parlament haben bereits die Sozialdemokraten Protest dagegen angemeldet. Allerdings wird im Verfahren nach Art. 78 Abs. 3 AEUV das Europäische Parlament nur angehört und ist nicht Mit-Gesetzgeber.

Insgesamt scheinen wieder einmal die Maßstäbe zu verrutschen. Denn woher kommen die Menschen, um die es hier geht? Die meisten von ihnen aus Syrien, dem Irak, Iran und Afghanistan. Also aus Ländern, in denen Krieg, Gewalt und massive Menschenrechtsverletzungen herrschen. Menschen, die davor fliehen, Aufnahme und Schutz zu bieten, ist nicht nur eine eindeutige rechtliche, sondern auch eine sittliche Verpflichtung. Vielleicht liest man in Brüssel und Berlin einmal bei Papst Franziskus nach: »Und doch darf man nie vergessen, dass die Migranten an erster Stelle nicht Nummern, sondern Personen sind, Gesichter, Namen und Geschichten.« Und eben keine „hybride Bedrohung“.

II. Und Frontex?

Bezeichnend ist, dass in dieser Diskussion die EU-Grenzschutzagentur Frontex keine wirkliche Rolle spielt. Im Gegenteil: Das Angebot der EU-Kommission, Frontex solle bei der Sicherung der polnischen Grenze helfen, hat die Regierung in Warschau ausdrücklich zurückgewiesen. Der o. g. Beschlussvorschlag der Kommission sieht zwar einen massiven Einsatz von Frontex an der Außengrenze zu Belarus vor; ein solcher ist aber nur mit Einverständnis der betroffenen EU-Mitgliedstaaten möglich.

Eigentlich kann Frontex die polnische Weigerung nur begrüßen. Denn es gibt schon genügend Vorwürfe gegen die Agentur, sie sei in illegale Zurückschiebungen (*pushbacks*) an den EU-Außengrenzen verwickelt.

Im Oktober 2020 wurde ein gemeinsamer Bericht mehrerer Medien veröffentlicht („Bellingcat-Bericht“), dem zufolge während *pushbacks* an der griechisch-türkischen Seegrenze Frontex-Flugzeuge in der entsprechenden Region waren. Frontex soll Kenntnis dieser *pushbacks* gehabt, diese aber nicht verhindert, sondern in einigen Fällen sogar unterstützt haben.

Es hat eine Reihe von Untersuchungen gegeben. Dazu gehören auch Ermittlungen durch die EU-Antikorruptionsbehörde OLAF gegen den Exekutivdirektor und weitere Mitarbeitende wegen angeblicher finanzieller Unregelmäßigkeiten.

Der genannte „Bellingcat-Bericht“ hat zunächst zu einer Untersuchung durch eine Arbeitsgruppe des Frontex-Verwaltungsrates geführt, die zum Ergebnis kam, die Vorwürfe einer Beteiligung der Agentur an *pushbacks* hätten sich nicht erhärten lassen.

Später setzte der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments eine Arbeitsgruppe für die Kontrolle von Frontex (FSWG) ein. Diese setzte sich sehr intensiv mit den Vorwürfen aus-einander. In ihrem am 15. Juli 2021 verabschiedeten Bericht stellte die FSWG fest,

- sie habe „keine schlüssigen Beweise für die unmittelbare Beteiligung von Frontex an Rückschiebungen und/oder kollektiven Ausweisungen in den schwerwiegenden Fällen gefunden, die von der FSWG geprüft werden konnten“;
- die Agentur habe aber Beweise für Grundrechtsverletzungen durch an Operationen beteiligte Mitgliedstaaten gehabt, diese Verstöße jedoch nicht umgehend und wirksam angegangen und verfolgt;
- die Agentur habe auch nicht angemessen auf interne Meldungen von Fällen wahrscheinlicher Grundrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten reagiert;
- Frontex habe außerdem die Berichte von „mehreren zuverlässigen Akteuren generell missachtet“;
- die Frontex-internen Mechanismen für die Überwachung, Berichterstattung und Bewertung von Grundrechtssituationen und -entwicklungen wiesen erhebliche Mängel auf;
- aber auch die Mitgliedstaaten hätten Frontex nicht die Informationen zur Verfügung gestellt, die die Agentur zur Erfüllung ihrer Grundrechtsverpflichtungen benötigt;
- der Exekutivdirektor habe nur mangelhaft mit der FSWG zusammengearbeitet;
- der Verwaltungsrat hätte „eine wesentlich proaktivere Rolle bei der Anerkennung der ernststen Gefahr von Verletzungen der Grundrechte und bei der Ergreifung von Maßnahmen hätte spielen müssen, um sicherzustellen, dass Frontex seinen im EU-Recht verankerten negativen und positiven Grundrechtsverpflichtungen nachkommt“;
- „die neuen internen Verfahren und Vorschriften, die Frontex in den letzten Monaten zur Einhaltung der Verordnung entwickelt hat“ seien zu begrüßen, Verwaltungsrat und Exekutivdirektor seien aber nachdrücklich aufgefordert, die Einhaltung der Grundrechte durch die Agentur durch eine Überprüfung ihrer internen Strukturen und Kommunikation sowie der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter zu verbessern“.

Zum Hintergrund: Wer leitet und kontrolliert Frontex?

Frontex wird geleitet von einem Exekutivdirektor (seit 2015 der Franzose Fabrice Leggeri). Ihm übergeordnet ist der Verwaltungsrat (Management Board), in dem jeder Mitgliedstaat durch eine Person sowie die EU-Kommission mit zwei Personen vertreten sind. Somit wird Frontex faktisch durch die Mitgliedstaaten kontrolliert. Das EU-Parlament ist nicht im Verwaltungsrat vertreten, sondern übt allenfalls die Budgetkontrolle aus und hat das Recht, den Exekutivdirektor zur Berichterstattung kommen zu lassen.

Ergebnisse aus meiner Sicht

Die Vorwürfe gegen Frontex, sie sei unmittelbar und direkt an *pushbacks* beteiligt, haben sich nicht zwar erhärten lassen. „Frontex-Operationen“ werden aber nicht nur durch die Agentur selbst durchgeführt, sondern typischerweise ist an ihnen neben Frontex-Bediensteten vor allem Personal des Einsatzmitgliedstaates wie auch aus anderen Mitgliedstaaten beteiligt. Bei einer Operation in der Ägäis etwa könnte man neben einigen wenigen Frontex-Mitarbeitenden vor allem griechische Beamt:innen und solche aus Deutschland, Lettland, Frankreich ... sehen.

Bei der Frage der Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen unterscheiden manche Jurist:innen zwischen (a) der direkten Verantwortlichkeit eines unmittelbar an einer Menschenrechtsverletzung beteiligten Akteurs und (b) der assoziierten Verantwortlichkeit, die andere Akteure auf Grund ihres Beitrages zu dieser Menschenrechtsverletzung oder wegen des fehlenden Schutzes der betroffenen Person vor dieser Verletzung tragen.

Das Verhalten von Personal, das vom Einsatzstaat, von anderen teilnehmenden Staaten oder von Frontex eingesetzt wird, wird in der Regel dem Einsatzstaat zuzurechnen sein. Die Verantwortung für das Handeln von Einsatzkräften, die auf Flugzeugen oder Schiffen eingesetzt werden, trägt der teilnehmende Staat, der das Flugzeug oder Schiff zur Verfügung gestellt hat.

Frontex hat weitreichende Aufsichts- und Kontrollpflichten auch über das Personal, das von Mitgliedstaaten zu Frontex-Einsätzen abgeordnet wird. Das Regelwerk des EU-Menschenrechtsschutzes verpflichtet die Agentur darüber hinaus, aktiv Personen vor Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe im Rahmen von Frontex-Operationen zu schützen. Eine Missachtung dieser Aufsichts-, Kontroll- und Schutzpflichten kann zu einer assoziierten Verantwortlichkeit der Agentur führen.

Gerade die assoziierte Verantwortlichkeit setzt Wissen voraus. Nur dann, wenn ein Akteur von einer (drohenden oder zugefügten) Menschenrechtsverletzung weiß und trotzdem nichts dagegen unternimmt, trifft ihn eine assoziierte Verantwortlichkeit. Dies führt dazu, dass Frontex dafür Sorge tragen muss, entsprechende Informationen auch tatsächlich zu erhalten. Mit anderen Worten: Frontex muss proaktiv wirksame Beschwerde- und Berichtsmechanismen einrichten, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

In der weiteren Diskussion sollte eine außerdem klarere Definition eingefordert werden, wann Menschenrechtsverletzungen so massiv werden, dass Frontex sich aus einer Operation herausziehen muss.

Die Kontrolle wird bei Frontex wie bei jeder anderen EU-Agentur im Wesentlichen durch die Mitgliedstaaten unter Beteiligung der EU-Kommission ausgeübt. Bei einer Agentur, deren Tätigkeit so wesentlich Menschenrechte berührt, passt diese Struktur nicht mehr. Deshalb sollte in der weiteren Diskussion darüber nachgedacht werden, vor allem die Kontrollkompetenz des Europäischen Parlaments und die Informationsrechte der Öffentlichkeit auszubauen.

Immer wieder wird die Abschaffung von Frontex gefordert. Aus meiner Sicht würde dies nichts nützen. Es gäbe dann immer noch die Grenzschutzbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten, aber keine Möglichkeit, von europäischer Ebene aus auf ihr Verhalten Einfluss zu nehmen.

10. Dezember 2021 / Stefan Keßler