DEMOKRATIE UND GESELLSCHAFT 17.07.2023 | Christopher Szabla

Ungewollte Konsequenzen

Nach dem Bootsunglück im Juni könnte sich Frontex aus Griechenland zurückziehen. Doch dies hätte womöglich schlimme Folgen für die Lage an der Grenze.

Es war die erschütterndste Katastrophe im Mittelmeer seit Jahren: Am 13. Juni kamen über 600 Migrantinnen und Migranten ums Leben, als das Schiff Adriana vor der Peloponnes kenterte. 13 Stunden lang waren Hilferufe der Menschen auf dem Schiff zu hören, denen zunächst das Trinkwasser ausgegangen war. Doch die todgeweihten Passagiere hofften vergeblich auf Rettung. Recherchen der *New York Times* ergaben, dass „die griechische Regierung die Situation wie eine Strafverfolgungsmaßnahme und nicht wie eine Rettungsaktion behandelte".

Sie schickte maskierte, bewaffnete Männer, die das auf dem Meer treibende Schiff beobachten sollten, und behauptete, es habe versucht, Kurs auf Italien zu halten. Die griechische Küstenwache soll versucht haben, die Adriana ins Schlepptau zu nehmen – und hat sie womöglich dadurch zum Kentern gebracht. Sie rettete zwar definitiv zahlreiche Menschen vor dem Ertrinken, doch alle Hilfe, die sie leistete, reichte nicht aus, um die Hunderte von Menschen zu retten, die ums Leben kamen.

Für viele bestätigt der Untergang der Adriana den generellen Vorwurf, die europäischen Behörden verhielten sich oft gleichgültig oder feindselig gegenüber Migranten, die in Seenot geraten. Manchmal rechtfertigen die Regierungen das Unterlassen ernsthafter Rettungsaktionen damit, dass sie skrupellose Schlepper abschrecken wollten – doch manche Vorwürfe, sie schüchterten Schiffe ein, indem sie hohe Wellen erzeugten, die diese zum Kentern bringen könnten, oder sie drängten instabile Boote in offene Gewässer ab, deuten auf eine potenziell tödliche Gleichgültigkeit oder Aversion gegenüber Migranten hin. Manche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sehen in den Such- und Rettungsaktionen sogar vor allem ein Mittel, mit dem Europa die Abwehr von Migranten rechtfertigt. Das Ausmaß der Adriana-Katastrophe war jedoch so groß, dass sie sogar in den US-Medien große Aufmerksamkeit erregte. Sie löste auch in Brüssel ungewöhnlich harsche Kritik aus. Und das

Grundrechtsbüro der EU-Grenzschutzagentur Frontex in Warschau war so entsetzt, dass es forderte, Frontex solle seine Unterstützung für Griechenland aussetzen.

Für Frontex wäre ein Rückzug ein seltener Schritt. Die Behörde hat den Auftrag, die Grenzkontrollmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen und gleichzeitig die Rechte von Migranten zu achten. In Wahrheit fokussierte sie sich jedoch in der Vergangenheit auf Ersteres. Laut einer EU-Untersuchung war Frontex selbst an Rechtsverletzungen beteiligt, unter anderem an Pushbacks aus europäischen Gewässern. Die EU-Behörde konzentriert sich darauf, die Grenzen zu überwachen, Grenzkontrollbeamte auszubilden, direkt an Grenzkontrollmaßnahmen mitzuwirken, sowie darauf, die Ressourcen der Mitgliedstaaten so zu koordinieren, dass diese sich an Maßnahmen beteiligen können, für die die eigenen Kapazitäten und die der Grenzstaaten nicht ausreichen. Kritisch hinterfragt wird der Umgang mit Migrantinnen und Migranten erst seit relativ kurzer Zeit. Erst im letzten Jahr hat die Organisation ein Verfahren zur Umsetzung von Artikel 46 verabschiedet, mit dem sie Operationen im Zusammenhang mit „Verstößen gegen Grundrechte oder internationale Schutzverpflichtungen“ stoppen kann.

Laut einer EU-Untersuchung war Frontex jedoch selbst an Rechtsverletzungen beteiligt.

Ein möglicher Rückzug von Frontex wirft die Frage auf, ob erhebliche Konsequenzen das Verhalten der Staaten gegenüber Migrantinnen und Migranten verändern könnten. Schockierende Vorfälle an den Rändern Europas sind immer wieder Thema der öffentlichen Berichterstattung. Es gibt auch etliche Rechtstheorien, nach denen Staaten für die Gefährdung von Migranten zur Verantwortung gezogen werden können. In einigen Fällen wurde ihnen Recht gegeben, etwa als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Pushbacks für illegal erklärte.

Der Rückzug von Frontex könnte jedoch das vermeintliche Gleichgewicht zwischen Grenzkontrolle und Rechtsschutz verschieben. Das Zurückdrängen oder die unterlassene Rettung von Migranten könnte in der Folge nicht nur den Grenzschutz gefährden, sondern auch die Unterstützung bei der Grenzkontrolle. Dieser Weg birgt jedoch auch Risiken. Frontex könnte die von ihr nicht unterstützten Regierungen weniger überwachen. Andererseits ließe sich argumentieren, die Staaten könnten ohne Frontex keine Rettungsaktionen durchführen oder ihre Grenzen nicht so effektiv überwachen – mit Folgen für den Rest des Schengen-Raums. Staaten, aus denen Frontex sich zurückzieht, könnten

gleichgesinnte Staaten Grenzschutzhilfe leisten.

Andere Organisationen verfolgen die Notlage von Migranten an den europäischen Grenzen. Die Initiative „Alarm Phone“ erfasst Notrufe und stand während der Adriana-Katastrophe in Verbindung mit Frontex. Dass die griechische Küstenwache in der Lage war, private Schiffe um Hilfe zu bitten, und nur eines ihrer eigenen Schiffe zur Adriana schickte, deutet darauf hin, dass die Mittelmeeranrainerstaaten nicht unbedingt auf Frontex angewiesen sind, um effektivere Rettungsaktionen durchzuführen. Der Eindruck, dass ein Land nicht in der Lage ist, seine Grenzen zu kontrollieren, kann auch politische Folgen für die Regierung haben. Und die Ressourcen anderer Mitgliedstaaten sind ohne Frontex schwieriger zu koordinieren – das war bekanntlich einer der Gründe, warum Frontex gegründet wurde. Wenn gewisse Kontroll- und Einflussmöglichkeiten gegeben sind, könnte Frontex in bestimmten Situationen zu dem Schluss kommen, dass die Chancen, dass ein angedrohter Rückzug das Verhalten eines Staates ändern könnte, höher sind als das Risiko, dass Migrantinnen und Migranten weiterhin gefährdet werden.

Doch nicht nur die Zögerlichkeit innerhalb von Frontex, sondern auch die EU-Politik lässt einen solchen Schritt eher unwahrscheinlich erscheinen. Organisationen wie das Commonwealth – der lose Staatenbund der überwiegend ehemals britischen Kolonien – setzen auf Suspendierung der Mitgliedschaft, wenn die Mitglieder die Menschenrechte nicht einhalten. Ein solches Modell könnte sich für die EU jedoch als schwierig erweisen, da sie der uneingeschränkten Einbeziehung aller Mitgliedstaaten einen höheren Stellenwert beimisst. Brüssel tut sich schon schwer genug damit, Finanzhilfen für Polen und Ungarn wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit zu blockieren.

Der Rückzug von Frontex könnte jedoch das vermeintliche Gleichgewicht zwischen Grenzkontrolle und Rechtsschutz verschieben.

Ein Konflikt um Frontex könnte die Beziehungen zu den Mittelmeeranrainerstaaten belasten, die ohnehin schon über die Lasten verärgert sind, die ihnen durch den EU-Migrationspakt aufgebürdet wurden. Die Einstellung der Hilfe könnte den Eindruck erwecken, die europäische Solidarität habe einmal mehr versagt oder die Staaten, die nicht an einer EU-Außengrenze liegen, würden sich aus der Affäre ziehen. Frontex könnte vor dem Hintergrund, dass die Agentur den EU-Akteuren verpflichtet ist, handlungsunfähig werden, wenn viele Mitgliedstaaten nicht mit ihr einverstanden sind.

Wenn weder das Engagement von Frontex noch der Rückzug der Grenzschutzagentur die Migration sicherer machen können, muss Europa möglicherweise nach neuen Lösungen jenseits der eigenen Grenzen suchen. Die bisherigen Bemühungen gehen in die falsche Richtung. Die Auslagerung der europäischen Grenzkontrollen auf Länder wie Libyen und die Türkei kann zwar vielleicht die irreguläre Migration über das Mittelmeer eindämmen. Diese Auslagerung könnte jedoch ebenfalls dazu führen, dass Migranten in einer ihnen feindlich gesinnten Umgebung festgehalten – oder zwangsweise dorthin abgeschoben – werden. Bestrebungen, den Migrationsdruck durch Entwicklungshilfe einzudämmen, gehen von Armut als Ursache aus und lassen außer Acht, was mit denjenigen geschieht, die aus anderen Gründen migrieren.

Manche gehen davon aus, dass die niedrigen Geburtenraten in Europa und der zunehmende Bedarf an Arbeitskräften aus Ländern mit hohen Geburtenraten früher oder später dazu führen werden, dass „sichere Wege“ für Migranten geschaffen werden. Doch das Interesse der EU-Staaten an einer Nachahmung des britischen Abschiebeprogramms für Ruanda und der Zusammenbruch der niederländischen Regierung wegen der geplanten Obergrenze für Asylsuchende machen deutlich, dass Europas Migrationspolitik diesen Punkt noch nicht erreicht hat.

Es gibt einen Ansatz, mit dem sich Zwang und fremdenfeindlicher Widerstand vermeiden lassen könnten: die Unterstützung der zunehmenden Migration innerhalb des globalen Südens. In der europäischen Öffentlichkeit, die der Zuwanderung heute misstrauisch gegenübersteht, würde dies auf Gegenliebe stoßen. Indessen wird das Angebot an Arbeitskräften im globalen Norden immer knapper, wodurch der Bedarf an sicheren, legalen Migrationsrouten in Zukunft noch mehr steigen wird. Regionale Organisationen des globalen Südens versuchen bereits, mehr Bewegungsfreiheit zwischen ihren Mitgliedstaaten zu erreichen, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Derzeit arbeitet die EU mit einigen dieser Organisationen zusammen mit dem Ziel, die Zuwanderung nach Europa einzuschränken. Stattdessen könnte sie Mittel für die Förderung der Mobilität zwischen den Ländern des globalen Südens bereitstellen.

Auch sollte besser kontrolliert werden, wie Migranten in diesen Regionen behandelt werden. Vielleicht könnten die Geberstaaten Unterstützung für den Schutz dieser Menschen in Aussicht stellen. Dies wäre der Drohung mit einem Rückzug von Frontex nicht unähnlich, würde aber weniger Probleme innerhalb der EU verursachen. Solchen Drohungen – wie der Drohung, sich aus dem Frontex-Einsatz zurückzuziehen – mag immer noch unterstellt werden, dass sie Staaten,

die am stärksten mit Migrantinnen und Migranten zu tun haben, in ein hierarchisches Verhältnis zwingen. Dennoch sind sie vielleicht die bessere Alternative zur bestehenden Hierarchie zwischen diesen Staaten und den ertrinkenden Migranten.

Aus dem Englischen von Christine Hardung



Christopher Szabla
Newcastle

Christopher Szabla ist Assistenzprofessor für Internationales Recht an der Universität Durham. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im internationalen und vergleichenden Recht, globaler Geschichte, Grenzen und Migration.