

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Frank Tempel, Dr. André Hahn, Jan Korte, Petra Pau, Martina Renner, Dr. Petra Sitte, Kersten Steinke, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat am 17./18. März 2016 in Brüssel

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates

KOM(2015) 671 endg.; Ratsdok. 15398/15

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Vorschlag für eine Verordnung über eine Europäische Grenz- und Küstenwache wird das Ziel verfolgt, die Abschottung der EU-Außengrenzen gegenüber schutzsuchenden Menschen und anderen Migrantinnen und Migranten noch effektiver als bislang zu gestalten. Zugang zu einem Asylverfahren soll nur noch über die von der in Nachfolge von Frontex einzurichtende „Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache“ (im Folgenden: Agentur) betriebenen „hotspots“ möglich sein, die zugleich der schnellen Abschiebung abgelehnter Schutzsuchender dienen sollen. Auch das derzeit bereits geltende Ziel, eine Abschottung durch die Vorverlagerung des Grenzregimes in Transitstaaten und die elektronische Überwachung des Grenzvorraums mittels Drohnen zu organisieren, soll effektiver als bislang verfolgt werden können.

Zugleich steht der Vorschlag im Kontext einer immer weitergehenden Militarisierung des Grenzregimes. Schon jetzt werden Frontex-Operationen mit der EU-Militäroperation EUNAVFOR-MED („Operation Sofia“) vor der Küste Libyens und mit der Ständigen Maritimen NATO-Gruppe Mittelmeer Ost vor der Küste der Türkei

abgestimmt. Offiziell ist dabei die Aufgabe der maritimen Operationen, Informationen zu sammeln und zur „Bekämpfung des Schleuserwesens“ beizutragen. Eine unmittelbare Einbindung militärischer Ressourcen in Frontex-Operationen ist rechtlich nicht möglich, weil dem der zivile Charakter des Grenzschutzes und vor allem der Küstenwache entgegensteht. Dabei wird es zwar oberflächlich auch künftig bleiben. Im Kern wird aber auf operativer Ebene die Militarisierung des Grenzregimes mit dem neuen Vorschlag verstetigt.

Der im Grenzschutzpaket der Kommission (Mitteilung der Kommission „Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen“, Ratsdok. 15403/15) ebenfalls enthaltene Vorschlag zur „Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs“ (Ratsdok. 15390/15) befördert zudem eine weitere Technisierung der Grenzüberwachung. Mit diesem Vorschlag sollen die zur Kontrolle der Seesicherheit im „Europäischen Informationssystem zum Schiffsverkehr“ erfassten Daten zu Schiffsbewegungen der Agentur für Grenz- und Küstenwache zur Verfügung gestellt werden. Auch für die Seesicherheits-Agentur sollen nun Drohnen zur verbesserten Seeüberwachung angeschafft werden. Diese Technisierung der Grenzüberwachung bindet in hohem Maße finanzielle Ressourcen, die damit beispielsweise für eine humanitär orientierte Politik der Flüchtlingsaufnahme oder eine zivile Seenotrettung in europäischer Hand fehlen.

Auch die weiteren im Grenzschutzpaket der Kommission vorgesehenen Maßnahmen zielen auf mehr und effektivere Abschottung der EU-Außengrenzen, geben keine Antwort auf die humanitäre Katastrophe vor den Toren der EU. Die faktische Schließung der mazedonischen Grenze im März 2016, die zu einem „Rückstau“ von Flüchtlingen im Transit von Griechenland über die Staaten des westlichen Balkan im vollkommen überforderten griechischen Aufnahmesystem führte, hat den Effekt dieser Abschottung in besonderer Weise vor Augen geführt. Inzwischen sind auch Slowenien, Serbien und Kroatien mit Grenzschließungen nachgezogen, so dass die Balkanroute für Flüchtlinge praktisch nicht mehr passierbar ist. Hier zeigte sich der europäischen Öffentlichkeit unmittelbar und deutlich, welche menschlichen Schicksale durch die gezielte Abschottung unmittelbar vor den Grenzen produziert werden. Zahlreiche Menschen jeden Alters, ausgeschlossen von den zivilisatorischen Standards des wohlhabenden Europas, ohne Trinkwasser, sanitäre Einrichtungen, medizinische Versorgung: das hat es in Europa schon seit langer Zeit nicht mehr gegeben. Genau dieses Elend wird in der Türkei noch weiter befördert, wenn sich die Pläne zur Abschottung der Ägäis realisieren lassen und die wenigen Flüchtlinge, die die Türkei selbst noch einreisen lässt anstatt sie umgehend in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken, in (informellen) Flüchtlingslagern in der Türkei in ihrem Transit nach Europa stranden. Die gesellschaftlichen Auswirkungen auf die Türkei und von dort wieder auf Europa lassen sich noch gar nicht abschätzen.

Zudem sieht der Bundestag in zahlreichen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 und 4 des Vertrags über die Europäische Union/EUV) verletzt. Die Mitgliedstaaten verlieren durch die geplante Etablierung der „Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache“ sowohl Handlungssouveränität in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung ihrer Außengrenzkontrolle als auch auf das aus den nationalen Haushalten bezahlte Personal und die Ausrüstung der Grenz- und Küstenwachbehörden. Die Möglichkeit der Anordnung von Soforteinsätzen der Agentur in Mitgliedstaaten, die nach Ansicht von Agentur und EU-Kommission ihren Verpflichtungen zur Grenzkontrolle nicht ausreichend nachkommen, ist ein offensichtlich schwerwiegender Eingriff in die nationale Souveränität. Zugleich wird im Verordnungsvorschlag die Erforderlichkeit des Vorschlags nicht dargelegt, also die Frage behandelt, ob die bestehenden Instrumente bei konsequenter Anwendung nicht bereits ausreichend wären.

Große Bedenken hat der Bundestag auch im Hinblick auf die Frage der demokratisch-parlamentarischen Kontrolle der Agentur. Über den Verwaltungsrat, in dem

alle Mitgliedstaaten und die Kommission vertreten sind, besteht nur noch eine mittelbare Kontrolle des Bundestages auch über den Teil der Tätigkeiten der Agentur, an den bundesrepublikanische Polizeibeamte mitbeteiligt sind. Und obwohl die Agentur im Vergleich zum Vorgänger Frontex einen deutlichen Ausbau ihrer Ressourcen und Kompetenzen erfährt, ist eine parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament nicht vorgesehen. Die Beamten werden im Rahmen von Operationen der Agentur in die Befehlswege des Einsatzstaates eingegliedert und stehen unter faktischer Leitung durch die Agentur. Damit wird die politische Verantwortung für ihren Einsatz diffus, die parlamentarisch-politische Kontrolle läuft ins Leere.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Vorschlag der EU-Kommission zur Einrichtung einer Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache und ähnliche in diese Richtung zielende Vorschläge abzulehnen und dagegen in den Ratsgremien und bei den Verhandlungen auf der EU-Ebene einen umfassenden Vorbehalt einzulegen;
2. sich zumindest für eine konsequente Umsetzung der bestehenden Beschlüsse zur Umverteilung (relocation) von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien in anderen EU-Staaten einzusetzen;
3. an der Entwicklung eines Systems der Aufnahme Schutzsuchender in der EU mitzuwirken, der sich an einer solidarischen Verteilung der Aufnahmekosten und den Bedürfnissen und Interessen der Schutzsuchenden hinsichtlich ihres Aufnahmestaates orientiert (free choice Modell);
4. sich in diesem Zusammenhang für eine Stärkung des Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO) dahingehend einzusetzen, das die Mitgliedstaaten mit besonders hohen Zugangszahlen in ihren nationalen Aufnahmesystemen bei der Erstregistrierung der Schutzsuchenden und ihrer Weiterleitung in andere EU-Staaten unterstützen soll;
5. sich für eine schnelle und humanitäre Lösung der Situation an der griechisch-mazedonischen Grenze einzusetzen und gegenüber den europäischen Partnern klarzustellen, dass eine bloße Schließung der Grenzen ohne jegliches Konzept zur Vermeidung der inhumanen Folgen für die betroffenen schutzsuchenden Menschen in deutlichem Widerspruch zu den gemeinsamen europäischen Werten der Humanität und der Achtung der Menschenwürde steht.

Berlin, den 15. März 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Mit dem vorliegenden „Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates“ wird angestrebt, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU, also Frontex, durch eine neue „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ zu ersetzen.

Neu eingeführt wird die „Europäische Grenz- und Küstenwache“ als integriertes Grenzschutzsystem der Mitgliedstaaten und der Grenzschutzagentur. Der Agentur kommt dabei die Aufgabe der Aufsicht über die „Europäische Grenz- und Küstenwache“ zu. Ihre Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten sollen die Zusammenarbeit zwischen Agentur und nationalen Behörden stärken und beobachten, ob die innerhalb der „Europäischen Grenz- und Küstenwache“ festgelegten strategischen Ziele erreicht werden.

Sollte die Agentur im Rahmen ihrer umfassenden Aufsichtsbefugnisse zu dem Schluss kommen, dass in einem Mitgliedstaat keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen ergriffen werden, kann sie selbstständig und ohne Mandat des betroffenen Mitgliedstaats an seinen EU-Außengrenzen aktiv werden. Einen Beschluss dazu soll die EU-Kommission ohne Beteiligung weiterer EU-Organe fällen können.

Zur personellen Untersetzung soll der Personalbestand im Vergleich zu Frontex auf 602 Stellen bis zum Jahr 2020 verdoppelt werden. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen festen Anteil ihrer nationalen Grenzschutzbehörden an die Grenzschutzagentur abzustellen. Auch die Regeln zur Bestückung des sogenannten Ausrüstungspools werden im Vergleich zur derzeitigen Frontex-tool box verbindlicher. Das heißt Anschaffungen müssen mit Hilfe des „Fonds Innere Sicherheit“ zur Verfügung gestellt werden.

Auch im Bereich Abschiebungen werden Kompetenzen ausgebaut, die Agentur soll im Gegensatz zum jetzigen Status quo auch auf eigene Initiative hin tätig werden können, um einzelne Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Die Agentur soll stärker als bislang die Koordination mit Drittstaaten übernehmen, die Mitgliedstaaten dürfen dabei eigenständig lediglich in dem von der Agentur vorgegebenen Rahmen tätig werden. Generell gilt für das Verhältnis von Mitgliedstaaten und Agentur eine Verpflichtung auf „loyale Zusammenarbeit“ und Informationsaustausch. Zu letzterem erhält die Agentur umfassende Befugnisse für die Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten und den Datenaustausch mit anderen EU-Agenturen. Die Agentur übernimmt die Federführung bei der Unterstützung von „hot spots“, zu denen gemeinsame Unterstützungsteams mit dem Europäischen Asylunterstützungsbüro, Europol und anderen Agenturen entsandt werden. Ganz ausdrücklich wird im Aufgabenbereich Forschung die Entwicklung von Drohnen und anderen moderne Überwachungstechnologien benannt.

Es ist fraglich, ob der Vorschlag der Kommission in der vorliegenden Fassung die Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wahrt.

Nach Art. 10 des Verordnungsentwurfs soll die Agentur eine Aufsichtsfunktion gegenüber den Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten übernehmen, sie soll Gefährdungsbeurteilungen hinsichtlich der technischen Ausrüstung, Systeme, Kapazitäten und Notfallpläne der Mitgliedstaaten vornehmen. Die Agentur übernimmt damit eine wesentliche Funktion der nationalen Parlamente, denen als demokratisch legitimierte Organe eine Aufsichts- und Kontrollfunktion gegenüber den nationalen Grenzschutzbehörden als Teil der Exekutive zukommt. Mit den Mechanismen zur Frühwarnung und zur Überwachung der nationalen Systeme im Rahmen des Art. 33 Dublin-III-Verordnung, des Schengenevaluierungsmechanismus und der darin ebenfalls vorgesehenen Aktionspläne zur Behebung festgestellter Mängel (Art. 14 und 15 VO (EU) Nr. 2053/2013) bestehen hier ohnehin bereits umfassende Möglichkeiten, sowohl auf eine stark steigende Zahl Schutzsuchender als auch auf vermeintliche Defizite im Außengrenzschutz der Schengenstaaten zu reagieren. Die Kommission konnte nicht überzeugend darlegen, warum diese Mechanismen nicht ausreichend sein sollen.

Nach Art. 11 wird die Aufsichtsfunktion der Agentur durch die Entsendung von Verbindungsbeamten in die Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten wahrgenommen. Soweit diesen Zugang zu den Informationssystemen der Grenzschutzbehörden eingeräumt werden soll, greifen diese weit in die Wahrnehmung der hoheitlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten ein. Gegen diese Befugnisse der Agentur bestehen auch erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Die zum Zweck der Grenzkontrolle, der Feststellung von unerlaubtem Grenzübertritt oder der Registrierung Asylsuchender bei den Grenzbehörden erhobenen Daten können nicht ohne weiteres zu den Analyse Zwecken der Agentur verwendet werden. Auch der geforderte ungehinderte und freie Zugang zu den nationalen Koordinierungszentren der Grenzkontrolle, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der EUROSUR-Verordnung geschaffen haben, greift in die nationalen Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten ein.

Nach Art. 12 darf der Exekutivdirektor der Agentur gegenüber einem Mitgliedstaat einen Katalog von Maßnahmen erlassen, die dieser zur Behebung von Mängeln bei technischer Ausrüstung, seines Grenzschutzsystems, der zur Verfügung stehenden Kapazitäten und der Notfallpläne zu ergreifen hat. Auch hier wird mittelbar in die hoheitliche Souveränität und in die Haushaltssouveränität der Mitgliedstaaten eingegriffen, wenn beispielsweise die Erhöhung der personellen Kapazitäten gefordert wird.

Der tiefgreifendste Eingriff in die nationalstaatliche Souveränität erfolgt aufgrund von Art. 18 des Verordnungsentwurfs. Demnach hat die Agentur ein Interventionsrecht, wenn nach ihrer Analyse die Wirksamkeit

der Grenzkontrollen im betroffenen Mitgliedstaat so weit reduziert ist, dass der Schengenraum in seiner Funktionsweise gefährdet ist. Dies kann der Fall sein, wenn die nach Art. 12 ergriffenen Maßnahmen nicht umgesetzt werden oder es einen unvorhergesehen hohen Migrationsdruck an seinen Außengrenzen gibt. In diesen Fällen sind die Mitgliedstaaten zur Kooperation verpflichtet. Damit ist allerdings den Mitgliedstaaten eine souveräne Entscheidung über die Grenzkontrolle genommen: die Souveränität über die Grenzen geht eben nicht notwendigerweise mit einer Abschottung dieser Grenzen einher – wie beispielsweise der Verzicht auf Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums eindrücklich zeigt – sondern kann auch die Öffnung der Grenzen für Schutzsuchende bedeuten. Nach der Struktur des Verordnungsentwurfs ist der Weg zu einer flüchtlingsfreundlichen Grenzpolitik durch einzelne Mitgliedstaaten versperrt. Hier stellt sich zudem die Frage nach der EU-vertraglichen Rechtsgrundlage. Zwar haben sich die Mitgliedstaaten durch den AEUV zur Verwirklichung eines integrierten Grenzschutzsystems verpflichtet, fraglich ist aber, ob der EU damit zugleich die Ermächtigung zum Direktvollzug entsprechender Maßnahmen erteilt wurde. Die Entstehungsgeschichte spricht gegen eine solche Deutung der Vertragsgrundlagen, denn damals ging es in erster Linie um einen Ausbau der transnationalen europäischen Kooperation, wie sie sich auch im Zuschnitt der Frontex-Verordnung widerspiegelt. Im Lichte der Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 72 AEUV sind weiterhin die Mitgliedstaaten vorrangig für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständig. Vor diesem Hintergrund ist die Reichweite des Art. 77 AEUV, den die Kommission als Rechtsgrundlage für ihren Verordnungsentwurf gewählt hat, nicht abschließend geklärt. Wird der EU jedoch an dieser Stelle eine weitreichende Kompetenz nicht nur im Verwaltungsverfahren, sondern auch im Direktvollzug zuerkannt, könnte dies eine Präcedenzwirkung auch auf andere Bereiche der öffentlichen Ordnung haben.

In Konflikt mit der jedenfalls vorrangigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung steht auch die Ausdehnung des Mandats für die neu zu schaffende Agentur gegenüber Frontex auf „grenzüberschreitende Kriminalität einschließlich der Beihilfe zu irregulärer Einwanderung, des Menschenhandels und des Terrorismus“ (Art. 10 Abs. 3 VO-E). Tendenzen zur Beschäftigung mit allgemeinen Phänomenen der grenzüberschreitenden Kriminalität wie Drogen-, Treibstoff- und Zigarettenschmuggel lassen sich zwar jetzt schon erkennen, wenn in den quartalsweise erscheinenden „Risikoanalysen“ des Frontex Analysis Network (FRAN) auch zu diesem Kriminalitätsbereichen eine Auswertung vorgenommen wird. Sollen aber die Risikoanalysen, die Regelungsgegenstand des Art. 10 VO-E sind, zukünftig verbindlich diese grenzbezogenen Deliktsbereiche umfassen, folgt daraus auch, dass sie zumindest Gegenstand des „integrierten Grenzschutzsystems“ sind. Dies würde den Weg bereiten zu einer allgemeinen Grenzpolizei der EU. Hierfür wären die gewählten Rechtsgrundlagen augenscheinlich nicht mehr ausreichend, ganz unabhängig davon, ob der EU hier überhaupt eine Kompetenz jenseits der transnationalen Kooperation zukommt.

Bereits jetzt stehen den Mitgliedstaaten ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, im Bereich des Grenzmanagements und der Grenzkontrollen zu kooperieren und sich solidarisch zu unterstützen. Aus Sicht der Befürworter eines strikten Grenzkontrollregimes mögen sich dabei Defizite zeigen, die in der hohen Zahl der in die EU drängenden Flüchtlinge ihren Ausdruck findet. Diese Feststellung darf nun aber nicht dazu führen, dass eine weitere Verlagerung von Kompetenzen auf die Ebene der EU als verhältnismäßig angesehen wird. So lange die bereits vorhandenen Möglichkeiten nicht tatsächlich ausgeschöpft sind, kann auch die Erforderlichkeit weiterer Möglichkeiten für ein Handeln der Union nicht angenommen werden. So besteht bereits jetzt die Möglichkeit des Einsatzes von Rapid Border Intervention Teams (RABIT) aus Einsatzkräften anderer Mitgliedstaaten in einem Mitgliedstaat, der Unterstützung bei der Kontrolle seiner EU-Außengrenzen anfordert. Der Einsatzplan für diesen Einsatz wird auch jetzt schon zwischen Frontex und dem Einsatzstaat abgestimmt, letzterer hat formal die Einsatzhoheit (und soll sie auch nach dem neuen Vorschlag behalten). Hinzu kommen längerfristige „Gemeinsame Operationen“ (Joint Operations, JO). Beides, sowohl JO als auch RABITs, kommen an der griechisch-türkischen Grenze zum Einsatz. Die dennoch weiter steigenden Flüchtlingszahlen sind kein Resultat fehlender Abschottungsbemühungen, sondern schlicht der fortbestehenden Gewalt in Syrien und anderen Hauptherkunftsstaaten von Flüchtlingen. Jedenfalls stehen hier wie auch bezüglich Art. 10 und 12 (Risikoanalysen, Maßnahmenkatalog der Agentur) die Erforderlichkeit und damit die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags in Frage. Hinweis auf die fehlende Erforderlichkeit ist auch, dass die Kommission bei Vorlage ihres Vorschlags entgegen der EU-rechtlichen Vorgaben keine Folgenabschätzung vorgenommen hat. Somit können die Mitgliedstaaten über den Vorschlag auch nicht hinsichtlich der zu erwartenden haushälterischen Folgen entscheiden.

