

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michel Brandt, Heike Hänsel,
Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/7187 –**

Aufstockung der EU-Grenzschutzagentur Frontex

Vorbemerkung der Fragesteller

Die europäischen Mitgliedstaaten werden beim Schutz der Außengrenzen seit 2005 durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) unterstützt (Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache). Zu den Hauptaufgaben von Frontex zählten bisher die Risiko- und Gefahrenanalyse an den EU-Außengrenzen sowie die Koordination der Einsätze der Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten. Frontex beschäftigt Vertragsbedienstete und Entsandte von Behörden der Mitgliedstaaten, derzeit sind knapp 700 eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und weitere 1 300 von den Mitgliedstaaten entsandte Beamtinnen und Beamte im Einsatz. Die Grenzschutzagentur setzt auch Schiffe, Flugzeuge, Fahrzeuge und andere technische Geräte ein, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

Zum Zwecke der Migrationsabwehr will die Bundesregierung die Aufgaben von Frontex ausweiten und die Grenzschutzagentur dafür massiv aufrüsten. Im Februar 2018 betonte die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel in einer Regierungserklärung die Notwendigkeit eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes mit ausreichend Personal und Material („Europäische Agenda weiterentwickeln“, Regierungserklärung vom 22. Februar 2018). Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission im September 2018 auf Drängen einzelner EU-Mitgliedstaaten eine Verordnung vorgeschlagen, Frontex bis 2020 auf eine ständige Reserve von 10 000 Einsatzkräften aufzustocken (Kommissionsdokument COM(2018) 631 final). Das ist eine Steigerung um das Sechsfache. Neben der stärkeren Unterstützung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen soll Frontex in Zukunft auch gezielt mit Drittstaaten außerhalb der EU zusammenarbeiten und Grenzschutzteams dorthin entsenden können. Der Grenzschutzagentur soll zudem eine verstärkte Unterstützungsrolle bei Abschiebungen zukommen.

Am 6. und 7. Dezember 2018 haben die europäischen Innenministerinnen und Innenminister im Rat für Justiz und Inneres den massiven Ausbau der Grenzschutzagentur diskutiert (www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2018/12/06-07/). Dabei ging es auch um die erheblichen Mehrkosten, die kurzfristig anfallen würden. Zudem sahen sich einige Regierungen nicht in der Lage, in nur zwei Jahren Hunderte zusätzliche Beamtinnen und Beamte einzustellen, auszu-

bilden und an Frontex zu entsenden. Selbst der österreichische EU-Vorsitz äußerte sich kritisch bezüglich einer Aufstockung auf 10 000 Beamte bis zum Jahr 2020 („EU-Vorsitz hält 10 000 Frontex-Beamte bis 2020 nicht für machbar“, dpa vom 7. Dezember 2018).

Ein Kompromissvorschlag der EU-Innenministerinnen und -Innenminister sieht nun einen schrittweisen Aufwuchs bis 2027 vor. Der Rat für Justiz und Inneres sprach sich außerdem für eine verstärkte Unterstützungsrolle von Frontex bei Abschiebungen sowie für die Entsendung von Beamten in Drittstaaten, vor allem in afrikanische Staaten, aus. Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat Horst Seehofer sprach sich dafür aus, die 10 000 vorgeschlagenen Grenzschützerinnen und Grenzschützer bis 2025 zu erreichen (www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/aussengrenzschutz-ausbau-geht-eu-innenministern-zu-schnell, RBT6Y1B). Die Ministerinnen und Minister berieten auch über die EU-Asylreform, die von osteuropäischen Regierungen wegen einer anvisierten Umverteilung von Flüchtlingen auf alle EU-Staaten abgelehnt wird („Vereint gegen Flüchtlinge, mehr nicht“, deutschlandfunk.de vom 28. Juni 2018). Die EU-Kommission hat deshalb vorgeschlagen, das Asylpaket aufzuschnüren und zumindest unstrittige Teile vor der Europawahl im Mai 2019 zu verabschieden. Die geplante Aufstockung von Frontex sowie die massive Ausweitung der Befugnisse der Grenzschutzagentur an den EU-Außengrenzen sind aus Sicht der Fragestellenden nicht nur aus verfahrenstechnischen Gründen anzuzweifeln. Auch aus rechtlicher Perspektive werfen die Pläne der EU-Kommission zahlreiche Fragen auf.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) vom 12. September 2018 wird derzeit auf Ratsebene erörtert und die Verhandlungen hierzu dauern weiter an. Zu den Themenkomplexen Rückführung und Drittstaatenkooperation konnte beim Rat der Justiz- und Innenminister am 6./7. Dezember 2018 bereits eine teilweise allgemeine Ausrichtung hergestellt werden.

Nachdrückliches Ziel ist die Stärkung von FRONTEX zugunsten eines besser funktionierenden und wirksameren Außengrenzschutzes, auch zur Bekämpfung illegaler Migration sowie zur besseren Koordinierung von Rückführungsaktivitäten.

Eine Erhöhung der Wirksamkeit des europäischen Außengrenzschutzes wird auch eine Rolle bei einer Rückkehr zu einem Schengen-Raum ohne vorübergehende Binnengrenzkontrollen spielen. Ferner ist eine verbesserte operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten geplant, die nicht an die Europäische Union grenzen.

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten entschieden die Verbesserung des Schutzes der EU-Außengrenzen durch einen Ausbau und eine deutliche Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX).

FRONTEX muss unter Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten effektiver, aktiver und mit mehr Verantwortung an den Außengrenzen eingesetzt werden, um das Funktionieren des Schengen-Raums zu gewährleisten. Die Bundesregierung begrüßt daher grundsätzlich den Vorschlag der Europäischen Kommission und wird sich für eine schnelle Verabschiedung einsetzen. Der kurzfristige Aufwuchs auf 10 000 Einsatzkräfte bis zum Jahr 2020 stellt die Mitgliedstaaten allerdings vor große Herausforderungen. Die Bundesregierung beteiligt sich daher aktiv an einer realistischen inhaltlichen, zahlenmäßigen und zeitgerechten Ausgestaltung innerhalb der gegenwärtigen Verhandlungen auf EU-Ratsebene.

1. Wie positioniert sich die Bundesregierung zum EU-Kommissionsvorschlag bezüglich des geplanten Ausbaus von Frontex auf 10 000 Beamtinnen und Beamte, und welchen Zeitplan hält sie hierzu für realistisch?

Die Bundesregierung unterstützt einen deutlichen personellen Aufwuchs von FRONTEX und befürwortet einen sukzessiven und bedarfsorientierten Aufbau des „Standing Corps“ auf 10 000. Allerdings sollte den Mitgliedstaaten genügend Zeit gegeben werden, um gemäß den Anforderungen entsprechend ausgebildetes Personal zur Verfügung stellen und entsprechende Vorsorge innerhalb ihrer Haushaltsplanungen treffen zu können.

2. Welche neuen Aufgaben und noch nicht erreichten Ziele sollen durch die Aufstockung der Frontex-Kräfte im Einzelnen erreicht werden, und aus welchen Gründen ist die genannte Aufstockung jeweils angemessen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

3. Um welche (Durchsetzungs-)Befugnisse handelt es sich bei der geplanten Ausweitung der Befugnisse von Frontex im Einzelnen?

Maßgeblich für den Schutz der EU-Außengrenzen sind die Aufgaben und Befugnisse, die der Schengener Grenzkodex vorgibt sowie die weiteren einschlägigen Regelungen des europäischen und nationalen Rechts. Einsatzkräfte, die im Rahmen von FRONTEX-Maßnahmen eingesetzt werden, sollen im Einvernehmen mit dem Einsatzstaat auf der Basis der Aufgaben und Befugnisse des Schengener Grenzkodex sowie der weiteren einschlägigen Regelungen des europäischen und nationalen Rechts tätig werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass der jeweilige Einsatzmitgliedstaat letztlich darüber entscheiden kann, welche Befugnisse auf die FRONTEX-Einsatzkräfte übertragen werden sollen.

4. Auf wessen Anweisung hin sollen die Frontex-Kräfte bei den einzelnen Aufgabenfeldern jeweils handeln?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

5. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur geplanten „stehenden Grenztruppe“ („Standing Corps“), und welche nächsten Schritte sieht sie zu deren Realisierung als sinnvoll an?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

6. Welche Rolle spielt die geplante „stehende Grenztruppe“, mit der Frontex flexibel und angemessen auf zukünftige „Herausforderungen“ reagieren soll, und welche „Herausforderungen“ sind hier im Einzelnen gemeint?

Durch die geplante „stehende Grenztruppe“ soll FRONTEX in die Lage versetzt werden, die Mitgliedstaaten schnell und flexibel beim Schutz der EU-Außengrenzen unterstützen zu können. Darüber hinaus wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

7. Wie viele Einsatzkräfte der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sollen im Rahmen des Ausbaus von Frontex nach gegenwärtiger Planung eingesetzt werden, und woher kommen diese jeweils?

Die Anzahl der zukünftigen Beteiligung der Mitgliedstaaten ist Gegenstand der laufenden Verhandlungen. Dies muss zunächst abgewartet werden.

8. Wie soll der EU-weite Verteilungsschlüssel für die von Frontex entsandten von den Behörden der Mitgliedstaaten nach Ansicht der Bundesregierung aussehen?

Der EU-weite Verteilungsschlüssel für die künftige ständige Reserve orientiert sich an den Vorgaben der aktuell gültigen Verordnung für die Europäische Grenz- und Küstenwache für die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Soforteinsatzpool.

9. Wohin genau sollen die geplanten Einsatzkräfte der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder mit welchen konkreten Aufgaben entsandt werden?

Die Einsatzorte sowie die Anforderungsprofile der Einsatzkräfte werden jährlich festgelegt und ergeben sich aus der Lage an den EU-Außengrenzen und dem Unterstützungsbedarf der Mitgliedstaaten.

10. Welche Ausrüstungen, insbesondere Fahrzeuge, Aufklärungsgeräte und Waffen, stellt die Bundesregierung bis 2020 und darüber hinaus bis 2027 für Frontex zur Verfügung bzw. welche gegenwärtigen Einschätzungen vertritt sie hierzu?

Anzahl und Art der Ausrüstungsgegenstände werden jährlich auf der Grundlage des nationalen Ausrüstungspools für FRONTEX zwischen der Agentur und den Einsatzmitgliedstaaten verhandelt. Die Planungen und die Verhandlungen für das Jahr 2020 werden im zweiten Halbjahr 2019 für das Jahr 2020 festgelegt. Diese Verfahrensweise gilt ebenfalls für die Jahre bis 2027. Aktuell werden zwei Einsatzboote der Bundespolizei in der FRONTEX-Operation Poseidon in Griechenland eingesetzt.

11. Mit welchen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt plant die Bundesregierung sich in den Jahren 2019 bis 2027 nach gegenwärtiger Planung an Frontex-Aufgaben zu beteiligen?

Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Maßnahmen der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX wird durch die Agentur aus EU-Mitteln refinanziert. Eine spezifische Planung für direkte Ausgaben aus dem Bundeshaushalt zur Beteiligung an derartigen Maßnahmen für den Zeitraum 2019 bis 2027 ist daher nicht erforderlich. Gleichwohl ist innerhalb der zukünftigen jährlichen Aufstellungsverfahren zum Bundeshaushalt sowie der mittelfristigen Finanzplanung Vorsorge für Ressourcenbedürfnisse der nationalen Sicherheitsbehörden zu treffen, die sich personell und materiell an den FRONTEX-Einsätzen beteiligen. Damit sollen Schwächungen der entsendenden Behörden vermieden werden. Die entsprechenden Planungen der Bundesregierung stehen unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Haushaltsgesetzgeber.

12. Sollen die deutschen Einsatzkräfte im Vorfeld ihres Einsatzes Trainings erhalten, und wenn ja, worin bestehen diese?

Ein gesondertes Einsatztraining findet nicht statt. Die Bundespolizei entsendet ausschließlich qualifiziertes und gut geschultes Personal in FRONTEX-Einsätze.

13. In welchem Maße soll die Aufstockung von Frontex die derzeitigen Kontrollen an den EU-Binnengrenzen überflüssig machen, und was bedeutet das konkret in Bezug auf die deutsch-österreichische sowie andere europäische Grenzen, an denen derzeit die Binnengrenzen kontrolliert werden?

Das grenzkontrollfreie Reisen im Schengenraum ist eine zentrale Säule des europäischen Einigungsprozesses, die es zu erhalten gilt. Das Bestreben, zu einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zurückzukehren, wird von der Bundesregierung nach wie vor ausdrücklich unterstützt. Ein effektiver Außengrenzschutz ist ein wichtiges Element. Der personelle Aufwuchs von FRONTEX und die auf dieser Grundlage beabsichtigten einhergehenden Maßnahmen der Agentur an den Außengrenzen können geeignet sein, den EU-Außengrenzschutz weiter zu verbessern. Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze sind aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen aktuell auf Grundlage des Schengener Grenzkodex bis zum 11. Mai 2019 angeordnet. Für die Zeit danach wird die Frage von Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze davon abhängen, ob dies migrations- und sicherheitspolitisch notwendig ist. Bei dieser Entscheidung spielt immer auch eine mögliche Erhöhung der Wirksamkeit des europäischen Außengrenschutzes eine Rolle. Zu Entscheidungen, die in nationaler Souveränität anderer Staaten getroffen werden, kann sich die Bundesregierung nicht äußern.

14. Inwieweit greift Frontex mit der Entsendung von eigenem Personal an die EU-Außengrenzen aus Sicht der Bundesregierung aus rechtlicher Perspektive in die Souveränität der EU-Mitgliedstaaten ein?

Die im Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission vorgesehene Möglichkeit des Einsatzes von FRONTEX-eigenem Personal greift aus Sicht der Bundesregierung nicht in die Souveränität der EU-Mitgliedstaaten ein.

15. Sollte nach Auffassung der Bundesregierung Frontex zur Sicherung der EU-Außengrenze weitere hoheitliche Aufgaben in eigener Verantwortung übertragen werden?

Wenn ja, welche, und mit welchem Ziel?

Mit der Stärkung und dem Ausbau der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) werden die Mitgliedstaaten beim Schutz der EU-Außengrenzen noch wirksamer durch FRONTEX unterstützt werden können. Die Verantwortung für den Schutz der EU-Außengrenzen verbleibt bei den Mitgliedstaaten.

16. Wie und mit welcher Begründung positionierte sich die Bundesregierung beim Treffen des EU-Rates für Justiz und Inneres am 6. und 7. Dezember 2018 in Bezug auf die Unterstützung von Frontex bei schnelleren Abschiebungen?

Die Bundesregierung hat die teilweise allgemeine Ausrichtung für den Themenkomplex Rückführung des Verordnungsvorschlags durch Zustimmung unterstützt.

17. Wie soll die verstärkte Unterstützungsrolle und Arbeit von Frontex aus Sicht der Bundesregierung bei Abschiebungen konkret aussehen, und in welchem Einsatzgebiet soll Frontex Menschen wohin zurückweisen können?

Aus Sicht der Bundesregierung sollte sich eine verstärkte Unterstützungsrolle der Agentur primär darin zeigen, dass FRONTEX im Bereich der Rückführung vor allem koordinierend tätig werden kann. Zum anderen darin, dass eine technische, operative und finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten in allen Phasen des Abschiebungsprozesses erfolgen könnte, sofern das von dem betreffenden Mitgliedstaat gewünscht wird. Weiterhin soll der Informationsaustausch im Bereich der Rückführung zwischen den Mitgliedstaaten und das Rückführungsmanagement der Mitgliedstaaten durch FRONTEX verbessert werden. Konkret könnte sich das beispielsweise so darstellen, dass FRONTEX die Mitgliedstaaten bei der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen und der Beschaffung von Reisedokumenten unterstützt oder praktische Informationen und Analysen sowie Empfehlungen bereitstellt oder im Bedarfsfall Ausrüstung, Kapazitäten und Fachwissen zur Verfügung stellt. Bereits jetzt werden Rückführungsmaßnahmen durch FRONTEX refinanziert.

Zurückweisungen richten sich nach Maßgabe des Schengener Grenzkodexes und des jeweiligen nationalen Rechts und auch in Bezug auf das Zurückweisungsziel nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls.

18. Plant Frontex bei der Unterstützung bezüglich Abschiebungen die Kooperation mit der sogenannten libyschen Küstenwache, und wenn ja, wie soll das konkret ausgestaltet werden?

Derartige Pläne von FRONTEX sind der Bundesregierung nicht bekannt.

19. Plant Frontex nach Kenntnis der Bundesregierung sonstige Kooperationen mit der sogenannten libyschen Küstenwache zu intensivieren, und wenn ja, wie?

Derartige Pläne von FRONTEX sind der Bundesregierung nicht bekannt.

20. Wie positionierte sich die Bundesregierung beim Treffen des EU-Rates für Justiz und Inneres am 6. und 7. Dezember 2018 in Bezug auf die geplante verstärkte Unterstützung von Frontex bei der verbesserten operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten, und mit welcher Begründung?

Die Bundesregierung hat die teilweise allgemeine Ausrichtung für den Themenkomplex Drittstaatenkooperation des Verordnungsvorschlags durch Zustimmung unterstützt.

21. Wie soll die geplante verbesserte Zusammenarbeit zwischen Frontex und Drittstaaten aus Sicht der Bundesregierung konkret ausgestaltet werden?

Künftig wird eine operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten möglich sein, die nicht an die Europäische Union grenzen. Grundlage für die Zusammenarbeit ist eine Statusvereinbarung zwischen der EU und dem jeweiligen Drittstaat. Wichtige Elemente werden bspw. ein verbesserter Informationsaustausch und eine stärkere Kooperation bei Rückführungen sein.

22. Inwieweit ist die Entsendung von Grenzschutzbeamtinnen und Grenzschutzbeamten aus Sicht der Bundesregierung in Länder außerhalb Europas aus europarechtlicher sowie aus menschenrechtlicher Sicht tragbar?

Für einen effektiven Schutz der EU-Außengrenzen ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit nichteuropäischen Staaten von großer Bedeutung. Dazu kann auch die Entsendung von Personal gehören. Auch die Wahrung von Menschenrechten kann durch die Präsenz von europäischen Grenzschutzbeamtinnen und -beamten in außereuropäischen Drittstaaten unterstützt werden.

23. In welche Drittstaaten plant die Bundesregierung Grenzschutzbeamtinnen und Grenzschutzbeamte zu entsenden, und inwiefern gibt es mit den entsprechenden Drittstaaten bereits Abstimmungen hierzu?

Die Bundespolizei wird sich im Jahr 2019 an FRONTEX-Operationen in Albanien, Montenegro, Kosovo und Serbien beteiligen. Die Abstimmungen zu den Einsätzen in den entsprechenden Drittstaaten obliegen der Agentur. Darüber hinaus hat die Bundespolizei Verbindungsbeamte, Dokumenten- und Visabereiter und grenzpolizeiliche Berater auf bilateraler Basis auch in nicht-europäische Staaten entsandt. In diesem Zusammenhang wird auf die Antwortbeiträge der Bundesregierung zu den regelmäßigen Quartalsabfragen der Fraktion DIE LINKE. verwiesen.

24. Wie soll die geplante Zusammenarbeit zwischen Frontex und den Drittstaaten aus Sicht der Bundesregierung konkret ausgestaltet werden?

Auf die Antwort zu Frage 21 wird verwiesen.

25. Gibt es Länder, in die Deutschland seine nationalen Frontex-Grenztruppen derzeit nicht entsenden würde, und wenn ja, aus welchen Gründen, und welche menschenrechtlichen Gründe spielen hierbei eine Rolle?

Es gibt derzeit keine Länder, in die deutsche Einsatzkräfte für FRONTEX-Operationen nicht entsandt würden.

Eine Bedarfsanfrage von FRONTEX für andere nicht-europäische Staaten würde von der Bundespolizei unter Aspekten der eigenen nationalen Einsatzlage sowie der Sicherheitslage in dem jeweiligen nicht-europäischen Staat vorab geprüft werden.

26. Welche Teile des von der EU-Kommission vorgeschlagenen Asylpakets sollen aus Sicht der Bundesregierung bis zur Europawahl im Mai 2019 auf jeden Fall verabschiedet werden?

Die Bundesregierung setzt sich grundsätzlich für eine Verabschiedung des gesamten GEAS-Pakets ein. Zu einer etwaigen Aufspaltung des Pakets im Hinblick auf die Europawahl im Mai 2019 ist die Meinungsbildung der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

