

Verpflichtung zur aktiven Seenotrettung

Zu den nicht intendierten Effekten der Überwachung des Mittelmeers durch Frontex

Maximilian Pichl / Timo Tohidipur

1. EINLEITUNG

Die Erinnerung an große Schiffsdisaster gehört zum festen Bestandteil der europäischen (Kultur-)Geschichte. Nicht zuletzt das weltberühmte Gemälde „Das Floß der Méduse“ von Théodore Géricault, das an die Katastrophe der französischen Fregatte Méduse von 1816 erinnert und heute im Pariser Louvre zu sehen ist, ist für dieses Gedenken kennzeichnend. Neben der Méduse haben auch die Schiffsdisaster der *Titanic*, der *Lusitana*, der *Wilhelm-Gustloff* oder die *Costa Concordia* Eingang in das kollektive Gedächtnis der europäischen Gesellschaften gefunden.

Umso erstaunlicher ist es, dass sich in den letzten Jahren in Teilen der europäischen Öffentlichkeit eine gewisse Normalisierung angesichts des alltäglichen Sterbens von Geflüchteten im Mittelmeer beobachten lässt. Nachdem die Europäische Union im Jahr 2001 mit der sog. Carrier Sanctions Richtlinie¹ es Transportunternehmen unter der Androhung von Sanktionen untersagte Personen ohne gültige VISA-Papiere zu befördern und die EU-Mitgliedstaaten gleichzeitig ihre Einwanderungskontrollen verschärften, wurden legale und sichere Zugangswege nach Europa für Menschen auf der Flucht faktisch verschlossen. Die Fluchtbewegungen verlagerten

1 Richtlinie 2001/51/EG vom 28. Juni 2001.

sich auf das Mittelmeer und wurden für die Betroffenen länger und gefährlicher. Gerade in den vergangenen vier Jahren ist die Europäische Grenze zur tödlichsten Grenze der Welt geworden. Nach Schätzungen der *International Organisation for Migration* (IOM) starben alleine im Zeitraum zwischen 2014 und 2017 ca. 14.500 Menschen im Mittelmeer², wobei viele Vorfälle nicht dokumentiert werden können. Während das Sterben auf dem Mittelmeer viele zivilgesellschaftliche Initiativen bewegt hat aktiv zu werden und die Seenotrettung selbst in die Hand zu nehmen, wofür Organisationen wie SeaWatch, Jugendrettet oder Seaeye stellvertretend stehen, hat die EU bislang auf die Einrichtung einer eigenen EU-Küstenwache verzichtet. Stattdessen wurde die bereits bestehende Überwachung und Absicherung der EU-Außengrenze intensiviert. Die Europäische Grenzagentur Frontex wurde 2016 zur *Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache* weiterentwickelt und erhält immer stärker das Gepräge einer eigenen europäischen Grenzpolizei. Von Ende 2014 bis 2018 koordinierte Frontex die Operation *Triton* vor der italienischen Küste, die die Seenotrettungsoperation *Mare Nostrum* ersetzte und stattdessen das Ziel einer Sicherung der Außengrenzen verfolgte, wie der Generaldirektor von Frontex, Gil Arias, in einem Gespräch selbst einräumte.³ Die im Februar 2018 neu initiierte Frontex Operation *Themis*, die *Triton* ersetzt, festigt diese Tendenz und setzt zudem einen verstärkten Fokus auf Kriminalitätsbekämpfung. Die Operationsweise von Frontex hat daher ihren eindeutigen Schwerpunkt in der Grenzkontrolle, die Funktion der Küstenwache übernimmt Frontex eher zufällig. Diese grenzpolizeiliche Frontex-Mission wird zudem ergänzt durch die militärische Operation EUNAFVOR MED/Sophia, deren Hauptziel die Bekämpfung des Menschenschmuggels zwischen Libyen, Tunesien und Italien ist. Obschon sowohl Schiffe von Frontex wie auch der Operation Sophia an der Rettung von in Seenot geratenen Flüchtlingen beteiligt

-
- 2 Internation Organisation of Migration (2017) Fatal Journeys. Volume 3 Part 1. Improving Data on Missing Migrants, Genf, S. 6; Eine aktualisierte Übersicht über die Todeszahlen im Mittelmeer findet sich auf der Website *Missing Migrant*: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (letzter Aufruf am 18.01.2019).
 - 3 <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/09/pe-comm-libe-frontex-triton/index.html> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

sind, geht mit ihren Einsätzen auch eine stärkere Militarisierung der Grenze einher.⁴

In der Agentur Frontex verbindet sich eine Dialektik von Grenzabschottung und Seenotrettung, die zu nichtintendierten Effekten führt. Um ihrem Zweck der Grenzkontrolle zu genügen, ist die Agentur auf vielfältige Überwachungstechnologien angewiesen. Zugleich ist die Agentur in einen europa- und seerechtlichen Rahmen eingebettet, der mit verschiedenen Verpflichtungen in Bezug auf die Seenotrettung einhergeht. In diesem Beitrag soll der Gedanke vorgestellt werden, dass sich gerade aus der intensiven Überwachung des Mittelmeers durch Frontex eine pro-aktive Verpflichtung zur Rettung von in Seenot geratenen Geflüchteten ergibt, der sukzessive die Grenzkontrollfunktion der Agentur zugunsten ihrer Funktion als Küstenwache überwölben dürfte. Freilich bleibt die grundsätzliche Kritik an Frontex als Operatorin einer exekutiven Sicherheitslogik in der Migrationspolitik virulent.

Zunächst werden die wesentlichen rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen über die Seenotrettung im Mittelmeer seit Anfang der 2000er Jahre bis zum Jahr 2018 rekonstruiert.⁵ Anschließend wird die Struktur und der Auftrag von Frontex sowie ihre Bindung an seerechtliche und menschenrechtliche Vorgaben skizziert. Darauf aufbauend wird gezeigt, dass gerade die spezifischen Überwachungsressourcen der Agentur im Kontext der Migrationsrouten über das Mittelmeer nicht-intendierte Effekte bewirken und eine proaktive Verpflichtung zur Seenotrettung auslösen.

4 Thomas Schmid, „Aus den Augen, aus dem Sinn“ – Flüchtlinge und Migranten an den Rändern Europas. Die zentrale Mittelmeeroute, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2016, S. 21.

5 Die 2018 federführend durch den extrem rechten italienischen Innenminister Matteo Salvini (Lega-Partei) begonnene, inhumane Schließung (süd-)europäischer Häfen für Schiffe mit Schutzsuchenden an Bord, die im Falle der italienischen Häfen sogar zur Abweisung von Schiffen der eigenen Küstenwache und von Frontex führte, kann hier zwar aus Zeitgründen nicht mehr umfassend dokumentiert werden, bestärkt uns aber nur in unserer Analyse.

2. RECHTLICHE UND HISTORISCHE AUSEINANDERSETZUNGEN UM DIE SEENOTRETTUNG

Die Verpflichtung zur Seenotrettung ist in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen kodifiziert: im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ), dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz menschlichen Lebens auf See und im Internationalen Abkommen über Seenotrettung. Im SRÜ, der „Verfassung der Meere“⁶, heißt es in Art. 98 Abs. 1: „Jeder Staat verpflichtet den Kapitän eines seine Flagge führenden Schiffes, soweit der Kapitän ohne ernste Gefährdung des Schiffes, der Besatzung oder der Fahrgäste dazu imstande ist, jeder Person, die auf See in Lebensgefahr angetroffen wird, Hilfe zu leisten“ sowie „so schnell wie möglich Personen in Seenot zu Hilfe zu eilen, wenn er von ihrem Hilfsbedürfnis Kenntnis erhält, soweit diese Handlung vernünftigerweise von ihm erwartet werden kann.“ Die Verpflichtung zur Seenotrettung hat also eine doppelte Bedeutung: Sie verpflichtet Schiffe zur Rettung, wenn sie zufällig in Seenot befindlichen Personen begegnen, aber auch zur proaktiven Rettung, wenn sie Kenntnisse über den Ort und Zustand der Personen haben. Zur Seenotrettung sind alle Schiffe verpflichtet, nicht nur staatliche. Tatsächlich sind es in der Praxis oft private Handelsschiffe, die zur Seenotrettung eingesetzt werden. Das Recht der Seenotrettung entwickelte sich vor allem aus der maritimen Tradition und wurde später in den völkerrechtlichen Verträgen kodifiziert,⁷ ist mithin als geltendes Völkergewohnheitsrecht anzusehen.⁸

Die See ist durch das SRÜ zudem auf eine spezifische rechtliche Art und Weise aufgeteilt, die sich auch auf die Seenotrettung auswirkt. Im Wesentlichen sind dabei vier Zonen von Relevanz: Innerhalb des Küstenmeers, das bis zu zwölf Seemeilen vom Festland aus reicht, übt der zuständige Staat volle Hoheitsbefugnisse aus. In der darauffolgenden Anschluss-

6 Sicco Rah, Asylsuchende und Migranten auf See. Staatliche Rechte und Pflichten aus völkerrechtlicher Sicht, Hamburg Studies in Maritime Affairs 15, Berlin/Heidelberg 2009, S. 15.

7 Ebd., S. 100.

8 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Die völkerrechtliche Pflicht zur Seenotrettung, WD 2 – 3000-053/17, S. 5 mit weiteren Nachweisen.

zone, die ebenfalls zwölf Seemeilen umfasst, hat der Staat die Befugnis die Zoll- und Einreisebestimmungen zu kontrollieren. Die sich bis auf 200 Seemeilen erstreckende ausschließliche Wirtschaftszone reguliert die Nutzung von Bodenschätzen. Schließlich unterliegt die anschließende Hohe See keiner alleinigen staatlichen Souveränität, sondern wird als allgemeines Erbe der Menschheit eingestuft (*Common Heritage of Mankind*). Ereignet sich eine Schiffskatastrophe auf der Hohen See schließt dies nun gerade nicht aus, dass ein in der Nähe befindliches Schiff aufgrund fehlender staatlicher Souveränitätsrechte nicht eingreift. Die Verpflichtung zur Seenotrettung erstreckt sich auf alle Gebiete der See. Sie kann unter Umständen auch Schiffe dazu zwingen in die Hoheitsgewässer eines fremden Staates zu fahren, sofern dortige Schiffe nicht gleich effektiv zur Seenotrettung beitragen können.

In der Praxis der Seenotrettung, und dies ist gerade im Kontext der Fluchtbewegungen über das Mittelmeer von höchster Relevanz, ist es umstritten, wohin die aus Seenot Geretteten verbracht werden sollen. Die *MSC Guidelines on the treatment of persons rescued at sea* sind unverbindliche Regeln, die von der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation verabschiedet wurden, um Kapitänen Handlungsempfehlungen für die Seenotrettung zur Verfügung zu stellen. Der *International Convention on Maritime Search and Rescue* (SAR) zufolge sind Schiffbrüchige an einen „sicheren Ort“ zu bringen (Annex, § 1.3.2). Die MSC Guidelines definieren den „sicheren Ort“ gemäß Punkt 6.12 wie folgt: „A place of safety [...] is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where there basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met.“ Der Richtlinie zufolge soll der „sichere Ort“ also anhand des konkreten Einzelfalls definiert werden, wodurch den Kapitänen die nicht leichte Aufgabe zukommt ein gewisses Ermessen auszuüben. Es kommt darauf an welcher Ort für die konkret betroffenen Personen einen Schutz und ausreichende Versorgung anbietet, weshalb nicht unbedingt der nächstgelegene Hafen auch ein „sicherer Hafen“ sein muss. Im Hinblick auf die Situation von Flüchtlingen wird das Seerecht zudem durch flüchtlings- und menschenrechtliche Aspekte überlagert. Ein „sicherer Ort“ für Flüchtlinge bemisst sich an den spezifischen Bedürfnissen dieser Gruppe. Der Europäi-

sche Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seinem wegweisenden Urteil in der Rechtssache *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien*⁹ dargelegt, welche Kriterien bei der Seenotrettung von Flüchtlingen zu beachten sind. In dem konkreten Fall hatten italienische Grenzschützer ein in Seenot geratenes Boot mit Flüchtlingen aus Somalia und Eritrea abgefangen und die Personen nach Libyen gebracht, ohne ihnen die Möglichkeit zu geben in einem individuellen Verfahren ihre Schutzgründe auf italienischem Territorium zu prüfen. Dem EGMR zufolge verstieß diese Push-Back-Operation gegen Art. 3, 13 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie gegen das Verbot der Kollektivausweisung aus dem Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK. Der EGMR bekräftigte, dass bei der Seenotrettung von Flüchtlingen das sog. non-refoulement-Gebot zu beachten sei, demzufolge Flüchtlinge nicht in Staaten gebracht werden dürfen, in denen ihnen Verfolgung, Folter oder eine unmenschliche Behandlung droht.¹⁰

Obwohl die internationalen Rechtsregeln eindeutige Pflichten zur Seenotrettung vorsehen, kam es im Kontext der Fluchtbewegungen von Flüchtlingen nach Europa immer wieder zu dramatischen Fällen, in denen die Retter*innen durch die EU-Mitgliedstaaten kriminalisiert wurden. Am 20. Juni 2004 rettete das unter deutscher Flagge fahrende Schiff Cap Anamur südlich von Lampedusa 37 Menschen das Leben, die in Libyen in See gestochen waren. Als die Crew den Hafen von Porto Empedocle auf Sizilien erreichte, wurde das Schiff zwölf Tage lang mit militärischen Mitteln am Einlaufen gehindert. Der damalige deutsche Innenminister Otto Schily (SPD) spekulierte in der Presse offen darüber, dass sich die Besatzung der Cap Anamur an einer strafrechtlich erheblichen Schleusung beteiligt habe und lehnte eine Aufnahme der Flüchtlinge in Deutschland ab.¹¹ Schon damals forderte Innenminister Schily die Errichtung von Flüchtlingslagern außerhalb Europas – ein Vorschlag der im Kontext der Krise der europäischen Migrationspolitik seit 2015 von vielen Akteuren fälschlicherweise als innovative Idee präsentiert wurde. Gegen den Kapitän und den

9 EGMR HIRSI JAMAA AND OTHERS V. ITALY, Application no. 27765/09 v. 23. Februar 2012.

10 Der EGMR entnimmt dieses ursprünglich aus Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention stammende Prinzip auch aus Art. 3 EMRK.

11 Spiegel Online vom 17. Juli 2004.

Vorsitzenden von Cap Anamur wurden in Italien Strafverfahren wegen Beihilfe zur illegalen Einreise eingeleitet, die erst im Jahre 2009 mit einem Freispruch endeten. Ein ähnliches Schicksal wie die Besatzung der Cap Anamur erfuhren auch tunesische Fischer, die im Jahr 2007 in Seenot geratene Flüchtlinge nach Lampedusa brachten. Auch sie wurden zunächst angeklagt, ihr Verfahren später eingestellt. Trotz der Freisprüche hatten die Verfahren fatale Folgen, weil sie die Seenotrettung per se in Verbindung mit Straftaten brachten und dazu beitrugen, andere Schiffsscrews von ihrer Verpflichtung zur Seenotrettung abzuschrecken.

Erst durch das Hirsi-Urteil des EGMR änderte sich die Situation auf dem Mittelmeer. Italien sah sich nun dazu gezwungen aus Seenot Gerettete aufs Festland zu bringen und dort ihre Asylverfahren durchzuführen. Der italienische Staat ergriff aber auch proaktiv die Initiative und startete die Mission *Mare Nostrum*, die innerhalb des Jahres 2014 ca. 150.000 Menschen aus Seenot rettete. Die italienischen Schiffe operierten dabei bis in die libyschen Gewässer hinein, um mehr Menschen das Leben zu retten. Aufgrund der großen humanitären Reichweite der Operation geriet sie ins Visier der Kritik. Wurden zuvor vor allem private Seenotretter*innen angegriffen, so musste sich nun Italien für seine Politik rechtfertigen. Der deutsche Innenminister Thomas de Maizière (CDU) griff *Mare Nostrum* offensiv an, indem er davon sprach, die Operation sei als Nothilfe gedacht gewesen und habe sich als Brücke nach Europa erwiesen¹² - er brachte auf diese Weise die Seenotrettung mit dem Geschäft von Schleusern unmittelbar in Verbindung, offensichtlich um ihre öffentliche Legitimität zu untergraben. *Mare Nostrum* wurde eingestellt und durch die Frontex-Operation *Triton* ersetzt, die weniger finanzielle Mittel erhielt, einen kleineren Operationsradius hatte und explizit nicht als Seenotrettungsmission ausgewiesen wurde.¹³ Die nun seit Februar 2018 darauf folgende Frontex Operation *Themis* vertieft diese Entwicklung, wie bereits ausgeführt, deutlich.

Im Kontext der gestiegenen Fluchtbewegungen über das Mittelmeer im Laufe des Jahres 2015 wurden verstärkt private NGOs aktiv, die sich an der

12 http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-italien-beendet-rettungsaktion-mare-nostrum.1818.de.html?dram:article_id=301920 (letzter Aufruf am 18.01.2019).

13 <https://www.proasyl.de/news/europas-schande-triton-und-mare-nostrum-im-vergleich/> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

Seenotrettung beteiligten. Dabei traten so unterschiedliche Akteure auf wie die Migrant Offshore Aid Station (MOAS), Ärzte ohne Grenzen, Sea Watch, Jugend Rettet oder Sea Eye. Einige der Akteure verstanden ihre Aufgabe der Seenotrettung auch als politische Positionierung, indem sie sich offensiv für legale Zugangswege für Flüchtlinge nach Europa einsetzen.¹⁴ Die NGOs schafften es zum Teil, dass die *black-box* Mittelmeer eine größere Öffentlichkeit erhielt und die unterlassene Rettung von Flüchtlingen stark politisiert wurde. Besonders die Rolle von SeaWatch ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert:

„Zum einen fordert die Organisation Europäische EntscheidungsträgerInnen durch ihre praktischen Interventionen heraus, indem sie auf dem Mittelmeer Rettungen übernimmt, gleichzeitig aber darauf hinweist, dass sie sich selbst nur als zweitbesten Akteur für diese Aufgabe sieht und ihr Eingreifen nur kurzfristig das Sterben auf See reduzieren soll. Zum anderen interveniert sie diskursiv, indem sie die Öffentlichkeit informiert, das staatliche Informationsmonopol über die Geschehnisse vor Ort aufbricht und alternative Darstellungen bereitstellt. Dadurch kratzt Sea Watch am humanitären Anstrich der nationalstaatlichen und EU-Missionen im Mittelmeer, die zum Ziel haben, MigrantInnen vor kriminellen SchleuserInnen zu schützen, dabei aber den unmittelbaren Schutz des Lebens durch Seenotrettungen zu vernachlässigen scheinen.“¹⁵

Ein Teil der privaten NGOs arbeitete auch mit der italienischen Küstenwache und sogar partiell mit den Akteuren der militärischen Operationen zusammen. Ihre Operationen reichten dabei von Erkundungsmissionen nach in Seenot geratenen Schiffen, über die Mitteilung der jeweiligen Standorte an die italienische Küstenwache bis zur sofortigen Hilfe und Übernahme der Betroffenen auf ihre Boote. Im Verlauf des Jahres 2017

14 Paolo Cuttitta, Zwischen De- und Repolitisierung. Nichtstaatliche Search and Rescue-Akteure an der EU-Mittelmeergrenze. In: Hess, Sabine u.a. (Hrsg.) Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin/Hamburg 2017, S. 115 – 125, hier S. 118.

15 Linda Ewert, „Suchen. Retten. Legalisieren.“ Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Seenotrettung am Beispiel der Organisation Sea Watch. In: Hess, Sabine u.a. (Hrsg.) Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin/Hamburg 2017, S. 126 – 136, hier S. 133.

gerieten die NGOs bei ihrer Arbeit immer stärker ins Visier der europäischen Behörden. Die EU hatte zuvor intensiv mit den nordafrikanischen Staaten, darunter auch Libyen, verhandelt, mit dem Ziel, erneut den Grenzschutz an Drittstaaten außerhalb Europas auszulagern. Speziell die Zusammenarbeit mit Libyen evozierte öffentliche Kritik, weil der Staat seit dem Arabischen Frühling politisch fragmentiert ist, die Zustände in den dortigen Lagern menschenunwürdig sind und auch der libyschen Küstenwache schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Sea Watch berichtete zum Beispiel von einem Vorfall bei dem die libysche Küstenwache die NGO dabei behinderte Menschen aus Seenot zu retten, was zum Tod einiger Insassen geführt haben soll.¹⁶ Der Fall wird aktuell vor dem EGMR verhandelt.

Die Arbeit der Seenotrettungsorganisationen wurde ab dem Sommer 2017 massiv beschränkt, erneut unter der Anführung des deutschen Innenminister Thomas de Maizière. Die europäischen Innenminister einigten sich auf einen sog. Verhaltenskodex für NGOs, den die italienischen Behörden umsetzen sollten, um die Arbeit der Organisationen schärfer zu kontrollieren. Zu dem Kodex gehört das Verbot für private Seenotrettungsorganisationen in libysche Gewässer zu fahren. Gerettete Personen sollen zudem nicht wie üblich auf andere Schiffe umsteigen, sondern sofort in einen sicheren Hafen verbracht werden. Aus der Sicht von Sea Watch würde dies dazu führen, dass weniger Schiffe auf dem Meer wären, um potentielle Seenotopfer zu finden. Außerdem sieht der Kodex vor, dass Polizeibeamte an Bord der Schiffe sein sollen, um gegen eventuelle Schleuser zu ermitteln. Unterschreiben die Organisationen den Kodex nicht, so sollen sie keine Einfahrterlaubnis in italienische Häfen erhalten. Das Schiff Iuventa der Organisation Jugend Rettet wurde zum Beispiel beschlagnahmt, weil man der Crew, ohne belebbare Nachweise anzuführen, die Beihilfe zur illegalen Einreise vorgeworfen hatte. Jugend Rettet hatte sich geweigert den Kodex zu unterzeichnen (nach aktuellen Stand ist die Iuventa weiterhin beschlagnahmt, Oktober 2018). Einer umfangreichen Recherche der ZEIT zufolge laufen die Vorwürfe gegen die Organisationen ins Leere: „Private Rettungsschiffe im Mittelmeer helfen Schleuserbanden, behaupten EU-Politiker. Doch eine Auswertung der Positionsdaten zeigt: Die Helfer halten

16 Süddeutsche Zeitung 2. Januar 2018.

sich an die Regeln.“ Sie zitieren dabei aus einer Studie der Universität Oxford: „Verstärkte Rettungsaktionen führen keineswegs zu vermehrter Flucht. Der Vorwurf, mehr Retter produzierten mehr Flüchtlinge, ist demnach falsch. Ebenso die Formel, dass mehr Rettungsboote mehr Flüchtlinge anlocken würden. Den einzigen Zusammenhang, den Steinhilper und Grujters fanden: Es gibt weniger Tote, wenn mehr Retter auf dem Meer unterwegs sind.“¹⁷

Neben den nicht belegbaren Vorwürfen wirft der Verhaltenskodex auch zahlreiche rechtliche Fragen hinsichtlich seiner völkerrechtlichen Vereinbarkeit auf. Dabei wird bereits in Abrede gestellt, dass der Verhaltenskodex überhaupt Sanktionen durchsetzen könnte, weil er eher eine Leitlinie statt einer verbindliche Vorgabe darstelle.¹⁸ Zu diesem Ergebnis kommt auch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags, dass darüber hinaus klarstellt: „Vor diesem Hintergrund dürfen private Schiffe, die etwa auf der Reise zwischen zwei Ländern sind, das Küstengewässer eines dritten Landes ohne besondere Genehmigung benutzen. Nach Art. 18 Abs. 2 S. 2 SRÜ i.V.m. Art. 98 SRÜ haben sie bei der Durchfahrt der Küstengewässer sogar die Pflicht, fremden Schiffen oder Personen in Seenot Hilfe zu leisten. Diese Pflicht bestünde auch, wenn das private Schiff noch außerhalb des Küstenmeeres fährt und auf ein Schiff aufmerksam wird, welches in den Küstengewässern in Seenot geraten ist.“¹⁹ Der Verhaltenskodex für private NGOs entfaltet vor diesem Hintergrund weder eine Sanktionsmöglichkeit noch steht er im Einklang mit den seerechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben.

Der kurze historische Abriss zeigt drei Entwicklungen auf: Erstens ist die Seenotrettung von Geflüchteten, trotz eindeutiger seerechtlicher Vorgaben, politisch bis heute höchst umstritten. Zweitens versuchen politische Verantwortliche die Seenotrettung einerseits diskursiv zu delegitimieren, indem sie in Zusammenhang mit Kriminalität gestellt wird, und andererseits werden rechtliche Strategien verfolgt, um die klaren seerechtlichen

17 Zeit Online, Weniger Helfer bedeuten mehr Tote, 17. Juli 2017.

18 Lena Zagst, Bedenklicher italienischer Verhaltenskodex für Seenotrettung durch NGOs im Mittelmeer, Juwiss-Blog vom 15. Dezember 2017, <https://www.juwiss.de/139-2017/> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

19 WD 2 – 3000 – 068/17.

Vorgaben zu umgehen. Drittens hat der Einsatz von staatlichen Akteuren, darunter Frontex, seit 2015 nicht dazu beigetragen, das Sterben auf dem Mittelmeer zu beenden; abgesehen von der italienischen Mission Mare Nostrum zwischen 2013 bis 2014 ist eher eine Tendenz zu beobachten, derzufolge die Delegitimierung des zivilgesellschaftlichen Engagements beim gleichzeitigen Einsatz von vornehmlich grenzpolizeilich ausgerichteten Akteuren zu mehr Toten auf dem Mittelmeer führt.

3. EINFÜHRUNG EINES INTEGRIERTEN GRENZSCHUTZSYSTEMS

Wie in der historischen Rekonstruktion der Europäischen Seenotrettung deutlich wurde, übernimmt Frontex eine immer stärkere Rolle aufgrund der Operationen im Mittelmeer, während gleichsam die Aktivitäten privater NGOs unter Beschuss sind. In der EU verdichtet sich die Wechselwirkung zwischen Grenzschutz und Seenotrettung paradigmatisch in der Agentur Frontex und ihrem Zusammenspiel mit den mitgliedstaatlichen Grenzschutzbehörden und der Kooperation mit Drittstaaten. Die Agentur agiert auf ihrer 2016 neu gefassten Rechtsgrundlage, einer Verordnung der Europäischen Union (VO 2016/1624 = Frontex-VO)²⁰, die im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren beschlossen wurde und die Agentur in ihrem Mandat und operativen Befugnissen im Vergleich zu früher stärkt. Schon die Umbenennung vom früheren, eher sperrigen Namen „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, wo die eigene Rolle hinter der der Mitgliedstaaten schon im Namen scheinbar zurücksteht, zur „Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ verdeutlicht die Zuschreibung einer selbstbewussteren und erweiterten Rolle für die Agentur im „Management“ der EU-Außengrenze. Frontex emanzipiert sich fortwährend im Einklang mit der ihr politisch zugestandenen Rolle und gestaltet die der Agentur eingeräumten Entscheidungsspielräume in Eigenregie weiter aus.

20 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

Frontex ist als Agentur geschaffen worden, um die Wirksamkeit der integrierten europäischen Grenzverwaltung in der Praxis zu gewährleisten (Erwägungsgrund 5 der Frontex-VO 2016). Die Kompetenzen der Europäischen Union bezüglich der Grenzkontrolle basieren maßgeblich auf Art. 77 und 79 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dieser Kompetenzrahmen umfasst die gemeinsame Visa-Politik, Maßnahmen zur Kontrolle an den Außengrenzen der EU bei gleichzeitiger Abschaffung der Binnenkontrollen, Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen sowie gemeinsame Maßnahmen zur Abschiebung und Rückführung und vor allem die Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen. Die Entwicklung einer Politik der EU zur wirksamen Ausgestaltung dieses integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen kann dabei ausdrücklich alle Maßnahmen umfassen, die hierzu erforderlich sind. Als „erforderliche“ Maßnahmen wurden materiell der Schengener Grenzkodex und der Visakodex verabschiedet, die die gesamten Modalitäten von Grenzkontrollen, Grenzübertritt und Visagewährung festlegen.²¹ Und als institutionell erforderlich wurde aus der Sicht der EU die Etablierung einer eigenen Behörde, die Agentur Frontex, angesehen.

Die Kompetenzverteilung zwischen der EU-Agentur und den Grenzbehörden der EU-Mitgliedstaaten ist durchaus schwierig und jedenfalls nicht streng hierarchisch organisiert, denn während rechtlich grundsätzlich ein Vorrang des EU-Rechts gilt,²² gehört die Entscheidung darüber, wer eine staatliche Grenze überschreiten darf, zu den hoheitsrechtlichen Kompetenzen, die sich Staaten nur sehr ungerne nehmen lassen und auch nicht einfach auf andere Einrichtungen übertragen. Selbst für das vom Europarecht überformte Flüchtlingsrecht gilt grundsätzlich immer noch: „Protection is State Protection“.²³ Mit der Koordinierung des Grenzmanagements an den

21 Mehr dazu im Beitrag von Thea Kirsch in diesem Sammelband.

22 Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim, Europarecht, 8. Aufl., München 2018, S. 152 ff.

23 James Hathaway/Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, 2nd ed 2014, 289 und 292; vgl. weiter hierzu: *What is the Meaning of State Protection in Refugee Law? A Debate* James C Hathaway, Hugo Storey, *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 3, 1 October 2016, S. 480–492.

Außengrenzen der EU und damit den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, knüpft die Tätigkeit von Frontex allerdings genau an diesen staatlichen Hoheitsbefugnissen an. Frontex versteht sich als „operativer Arm“ der EU und in dieser Funktion als Partner der Mitgliedstaaten mit Blick auf Außengrenzkontrollen.²⁴

Die neue Frontex-Verordnung spricht hier von „gemeinsamer Verantwortung“, d.h. verantwortlich sind die Agentur Frontex und die für die Grenzverwaltung und Küstenwache zuständigen nationalen Behörden. Dies inkludiert eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden. In Deutschland beispielsweise gehört zur Küstenwache neben dem maritimen Arm der Bundespolizei, die ihrerseits auch Grenzpolizei ist, weitere Vollzugskräfte des Bundes zur See, wie der Zoll, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und der Fischereischutz, die in einem gemeinsamen Lagezentrum zusammenarbeiten.²⁵

Es besteht also einmal eine Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Schutz ihrer Abschnitte der Außengrenzen – hierfür haben sie die „vorrangige Zuständigkeit“. Doch die Kontrolle der EU-Außengrenzen in ihrer Gesamtheit ist eine Gesamtverantwortung aller Mitgliedstaaten sowie der EU und fällt somit in den Managementbereich von Frontex. Die Agentur ist in diesem Zusammenhang befugt sogenannte „Gefährdungsbeurteilungen“ zu erstellen und so „Schwachstellen“ an den Außengrenzen zu ermitteln, auf die dann z.B. durch Frontex-Einsätze reagiert werden kann.

Die Agentur übernimmt folglich eine strategische Organisationsverantwortung, denn nur wenn alle Informationen, die den Mitgliedstaaten über die Situationen an und jenseits der Außengrenzen auch Frontex vorliegen, ist aus Sicht einer Grenzschutzbehörde effektives strategisches Handeln möglich. Dies bedeutet letztlich eine informationelle Zentralisierung. Ähnliche Tendenzen stärkerer Zentralisierung zeigen sich auch dadurch, dass Frontex in dringenden Fällen durch einen Durchführungsrechtsakt von Rat und Kommission auch ohne mitgliedstaatliche Anfrage eingesetzt werden

24 Frontex Risk Analysis 2018, S. 6.

25 Die Aufgaben der Suche und Rettung auf See in Nord- und Ostsee wurden indes der privaten Deutschen Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS) übertragen, vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 5 - 3000 – 124/18, 2018, S. 7.

kann und der Mitgliedstaat, in dem der Einsatz stattfinden soll, dem EU-Beschluss und damit dem Soforteinsatz von Frontex Folge leisten muss (Art. 19 Frontex-VO). Der Mitgliedstaat kann dann nicht mehr über das „ob“, sondern nur noch über das „wie“ des Einsatzes mitbestimmen, und zwar durch Mitarbeit am Frontex-Einsatzplan.

Dass dies nur „in dringenden Fällen“ möglich sein wird zeigt indes, dass es sich hier um eine Sondersituation handelt und nicht um den täglichen Normalfall. Zudem ist durch die zuvorige Entscheidung von Kommission und Rat aus Sicht der Mitgliedstaaten abgesichert, dass Frontex nicht eigenmächtig über Einsätze an den Grenzen von Mitgliedstaaten entscheiden darf. Gleichwohl ist schon die Tatsache, dass ein Frontex Einsatz auch ohne mitgliedstaatliche Anfrage beschlossen werden kann und der Mitgliedstaat Folge leisten muss, ein nicht zu unterschätzender weiterer Schritt Richtung Zentralisierung des EU-Außengrenzschutzes. Hier verdeutlichen sich in einer langfristigen Perspektive die Grundmuster einer originären Europäischen Grenzpolizei, die eigenständig neben oder gar statt der mitgliedstaatlichen Grenzbehörden handelt. Dies wird so durchaus auch in der EU im Rahmen der politischen Agenda verhandelt. So sprach z.B. der französische Staatspräsident Emmanuel Macron in der nach seinem Amtsantritt recht vielbeachteten Europarede 2017 ausdrücklich von der Schaffung einer „europäischen Grenzpolizei“²⁶ und tendenziell vergleichbar, wenngleich etwas weniger deutlich, sprach der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 davon, dass „gemeinsame Grenzen und gemeinsamer Grenzschutz“ zusammen gehören.²⁷ Dieser jetzt schon präsente und stetig anwachsende Bedeutungszuwachs für Frontex als Agentur führt aber zugleich zu einem entsprechenden Zuwachs an rechtlicher Verantwortlichkeit.

26 Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne – Initiative für Europa, Paris 26. September 2017, S. 5, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspräsident-Macron-im-Wortlaut> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

27 Präsident Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union 2017, Brüssel, 13. September 2017, vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm (letzter Aufruf am 18.01.2019).

4. AMBIVALENZEN IM AUFTAG VON FRONTEX

Eine deutliche Ambivalenz zwischen einem Sicherheitsauftrag, der im Kern auf grenzbezogene Selektionsvorgänge ausgerichtet ist, und der Verpflichtung auf die Einhaltung der Menschenrechte, zieht sich durch alle Aufgabenfelder und Rechtsgrundlagen der Agentur und gehört so zum Konstruktionsdilemma und -defizit von Frontex, das sich nur schwer rechtsstaatlich auflösen lässt.²⁸

So umfasst der Handlungsrahmen der integrierten europäischen Grenzverwaltung zunächst Grenzkontrollen und die damit zusammenhängenden Kooperationen zwischen EU und den Behörden der Mitgliedstaaten sowie Drittstaaten. Die Frontex-VO konkretisiert als Zielvorstellung für die Agentur zunächst eine „effiziente Steuerung des Überschreitens der Außengrenzen und damit die Bewältigung von Migrationsdruck sowie potenziellen künftigen Bedrohungen an diesen Grenzen.“ Die Agentur soll in diesem Zusammenhang ausdrücklich einen Beitrag zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension leisten und dazu beitragen, ein hohes Maß an innerer Sicherheit in der Union sicherzustellen. Laut Artikel 14 der Frontex-VO, der die Maßnahmen der Agentur an den Außengrenzen behandelt, muss die Agentur zugleich stets „im Einklang mit dem einschlägigen Unionsrecht und Völkerrecht, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung“ handeln. Ergänzend bestimmt Artikel 21 der Frontex-VO, dass Frontex-Einsatzteams ihre Aufgaben und Befugnisse „unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte einschließlich des Rechts auf Zugang zum Asylverfahren, und der Menschenwürde“ ausüben müssen.²⁹

Weitere Orientierung für die Tätigkeit von Frontex und damit auch die Ausbildung bietet der Schengener Grenzkodex, der 2016 neu gefasst wurde und die Modalitäten des Grenzübergangs festschreibt.³⁰ Der Grenzkodex

28 Anna Mrozek, Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013, S. 307/308.

29 Vgl. zur Diskussion der materiellen Standards für Einsätze Simon Neumann, Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex, 2014, S. 145 ff.

30 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, Abl. EU L 77/1.

legt z.B. in Erwägungsgrund 7 ausdrücklich fest, dass Grenzübertrittskontrollen so durchgeführt werden sollen, dass die menschliche Würde in vollem Umfang gewahrt wird. Damit ist es der Agentur Frontex etwa versagt, Einsätze zu planen, die zum Ziel haben, Menschen ohne Prüfung ihrer Schutzbedürftigkeit an der Grenze – zu Wasser oder zu Land – einfach abzuweisen. Die Grenzschutzbeamten sind nicht dazu ausgebildet, schon an der Grenze selbst eine Vorprüfung des Asyl- bzw. Schutzbegehrens vorzunehmen.

Gleichzeitig aber ordnet Erwägungsgrund 8 die „Migration“ kategorial schon als Bedrohung der Sicherheit der Außengrenzen ein. Hier wird deutlich, dass es aus der Sicht der Agentur einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Migration und einer Bedrohung der EU gibt. Migration wird so als Teil einer Gefährdungslage – ähnlich der schweren, organisierten Kriminalität – verstanden, auf die Frontex mit den Mitteln der Gefahrenabwehr zu reagieren hat. Eine Sicherheitsbehörde wie Frontex muss nun auf ein als Bedrohung festgelegtes Szenario „Migration“ seinem Auftrag entsprechend mit Gefahrenabwehr reagieren und so ein Bedrohungsszenario effektiv beenden. Migration und Grenzübertritt werden so zu einer Gefahr, die die Agentur zu verhindern hat, während sie zugleich auf Menschenrechte und die entsprechenden Garantien aus dem Flüchtlingsrecht verpflichtet ist. Ein kaum lösbarer Konflikt innerhalb des aktuellen politischen Auftrages, der sich ebenso ambivalent in den Rechtsgrundlagen für das Handeln der Agentur wiederfindet.

Das politische Auftragsszenario für Frontex ist durch die Agentur selbst nicht verhandelbar, denn sie ist formal kein politischer Akteur, der das Migrationsrecht der EU und damit die eigene Handlungs- und Rechtsgrundlage mit ausgestaltet. Hierfür sind die politischen Organe wie die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat sowie die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des integrierten Ansatzes verantwortlich. Zugleich wird aber der rechtlich unabhängigen Agentur im Kontext der aufgezeigten Ambivalenz ein weiter Handlungsspielraum eröffnet, den sie über die eigens erstellten Risiko- und Gefährdungsanalysen, sowie die darauf basierenden Einsatzpläne selbst ausgestaltet und den mitgliedstaatlichen Behörden im Rahmen gemeinsamer Aktionen vorgibt.

5. ÜBERWACHUNG DER SEEAUSSENGRENZEN DURCH DIE EU

Welche Rechtspflichten werden nun für das Grenzmanagement von Frontex durch die maßgeblichen Rechtsgrundlagen mit Blick auf die EU-Seeaußengrenzen generiert? Die Situation an den See-Außengrenzen der EU spiegelt die geschilderte Ambivalenz im Auftrag von Frontex in besonderer Weise wieder. Anders als bei dem Überschreiten von Landgrenzen, wo die Schutzsuchenden auch bei Richtungsänderungen wegen Zurückweisungen o.Ä. zumindest grundsätzlich „sicheren Boden“ unter den Füßen haben und sich potentiell umorientieren können, geht es angesichts der schwierigen Bedingungen auf Hoher See, unabhängig von den konkreten Perspektiven auf einen rechtlichen Schutzstatus, für die Schutzsuchenden aufgrund erhöhter Vulnerabilität oft um Leben und Tod. Zudem besteht auf See eine sehr eingeschränkte Öffentlichkeit, die folglich die dortigen Praktiken des Grenzschutzes nur schwierig beobachten, nachvollziehen und offenlegen kann, so dass sämtliche Akteure in einem relativ beobachtungsfreien Raum handeln.

Ziel der Unionspolitik ist auch auf See in logischer Konsequenz des EU-Gesamtansatzes in erster Linie die wirksame Grenzüberwachung, die – entsprechend den Kontrollen an den Landgrenzen – vorrangig der „Verhinderung unbefugter Grenzübertritte“ dienen soll,³¹ also solchen Grenzübertritten, die nicht rechtlich durch Visum o.Ä. ausdrücklich genehmigt sind. Gemäß der hier maßgeblichen Seeaußengrenzen-Verordnung der EU von 2014 (VO 656/2014)³² dienen Einsätze auf See unter der Leitung von Frontex aber auch dem „Abfangen von Schiffen, die mutmaßlich ohne Grenzkontrolle in die EU einzulaufen versuchen“. Damit gerät nicht nur der Moment des Grenzübertritts selbst in den Fokus der Tätigkeit der Agentur, sondern schon vorbereitende Handlungen, über deren tatsächliche oder

31 Erwägungsgrund 1 der Seeaußengrenzen-Verordnung.

32 Verordnung (EU) Nr. 656/2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) koordinierten operativen Zusammenarbeit (Seeaußengrenzen-Verordnung).

rechtliche Einordnung eben schon „Mutmaßungen“ der handelnden Grenzschützer ausdrücklich zum Einschreiten zwecks Mobilitätsverhinderung ausreichen.

Der Versuch das Territorium eines EU-Mitgliedstaats zu erreichen und dort um Schutz zu ersuchen, erfolgt gerade an den Seegrenzen – auch mangels Anspruch auf Visa aus humanitären Gründen³³ – oft ohne Einreiseerlaubnis, also ohne Autorisierung des Zielstaates³⁴ und wird so aus der Sicht von Frontex zur irregulären Handlung, die zudem noch an die „illegal“ Handlung einer Schleusung bzw. Fluchthilfe geknüpft ist, die generell unter dem Stichwort „organisierte Kriminalität“ behandelt wird. Der Versuch des Grenzübertritts auf dem Seeweg zur Erlangung von Schutz wird so zur Neben- oder Teilhandlung einer als kriminell angesehenen Tat umgedeutet und folglich selbst als Bedrohung von Sicherheit in der EU klassifiziert. Mithin werden schutzsuchende Migrant*innen als Teil einer Gefährdungslage für die EU wahrgenommen und in der Folge kategorisch als Sicherheitsproblem behandelt.

Gleichzeitig hat die Seeaußengrenzen-Verordnung auch eine andere Rechtsdimension, denn sie definiert als weiteres Ziel der Unionspolitik, dass „ein Beitrag zur Gewährleistung des Schutzes und der Rettung von Menschenleben“ geleistet werden soll und etabliert damit „Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot“, die „in Situationen erfolgen, die sich unter Umständen während einer Grenzüberwachungsaktion auf See ergeben“.³⁵ Verwiesen wird dabei auf das Völkerrecht, also die hier insbesondere einschlägigen seerechtlichen Normen des oben bereits analysierten SRÜ (vgl. I.), sowie ausdrücklich auf die weiteren Vorschriften der Seeaußengrenzen-Verordnung³⁶.

Diese sieht vor, dass „Vorkehrungen“ für „möglicherweise erforderlich werdende Such- und Rettungsaktionen“ getroffen werden.³⁷ Schon mit

33 EuGH (Urt. v. 07. März 2017) Rechtssache C-638/16 PPU, Rn. 43.

34 Vgl. zur Politik der Mobilitätsverhinderung durch Visapolitik den Beitrag von Thea Kirsch in diesem Band.

35 Art. 4 b) Frontex-VO.

36 Siehe hierzu auch die weiteren Verpflichtungen aus Erwägungsgrund 8 und 9 der Seeaußengrenzen-Verordnung.

37 Erwägungsgrund 1 der Seeaußengrenzen-Verordnung.

Blick auf die Formulierung „möglicherweise erforderlich“ erweist sie sich als nur sekundäre Aufgabenzuweisung an die Agentur, deren Fokus auf ordnungspolitische und nicht humanitäre Ziele gerichtet ist.

Und während Art. 4 Abs. 1 der Seeaußengrenzen-Verordnung ausdrücklich bestimmt, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung (in Übereinstimmung mit Art. 33 GFK) verbindlich gilt, wonach Schutzsuchende – entsprechend der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) – nicht in Staaten oder Bürgerkriegssituationen aus- oder zurückgewiesen werden dürfen, in denen sie der ernsthaften Gefahr ausgesetzt wären, gefoltert, unmenschlich behandelt oder getötet zu werden,³⁸ beinhalten die weiteren Absätze des Art. 4 der Seeaußengrenzen-Verordnung Ausnahmen von dieser generellen Pflicht. Die beteiligten Einsatzkräfte sollen auf der Grundlage des Frontex-Einsatzplans und der darin enthaltenen Bewertung, die gestützt ist auf Informationen aus dem betreffenden Drittstaat selbst, EU-Behörden und Internationalen Organisationen, im eigenen Ermessen entscheiden.

Relevant ist am Ende die Beurteilung der „allgemeinen Lage“ im Drittstaat (Art. 4 Abs. 2). So soll beispielsweise die Möglichkeit der Ausschiffung („an Land bringen“) von abgefangenen Schutzsuchenden in einem Drittstaat dann ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung möglich sein, wenn zwischen der EU und dem Drittstaat „Vereinbarungen und Projekte im Bereich Migration und Asyl bestehen, die im Einklang mit dem Unionsrecht und mit Mitteln der Union durchgeführt werden“. Dies enthält sozusagen die Vermutung für eine positive Bewertung der allgemeinen Lage in einem Drittstaat, wenn Kooperationen mit diesem Drittstaat bestehen. Diese Vorschrift könnte also derart gedeutet werden, dass jede der vielen, mit osteuropäischen und nordafrikanischen Staaten bestehenden Rücknahmeübereinkommen und „Mobilitätspartnerschaften“³⁹ sowie letzt-

38 EGMR (Große Kammer), Ahmed gegen Österreich (Urteil vom 17. Dezember 1996), Beschw. Nr. 25964/94.

39 Steffen Angenendt, Migration, Mobilität und Entwicklung, SWP-Studie, 2012, S. 5 ff. und Kleine Anfrage Fraktion DIE LINKE zu Mobilitätspartnerschaften und das Grenzmanagement der Europäischen Union, BT Drs. 18/6868, 2015 und weiter Christian Jakob/Simone Schlindwein, Diktatoren als Fürstehrer Europas, 2017, S. 21 ff.

lich jede zivile, polizeiliche oder militärische Kooperation, die einen Bezug zu Asyl und Migration aufweist, als Rechtfertigung für eine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtzurückweisung zu verstehen ist. Die Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten sind formal im Einklang mit dem Unionsrecht, denn die EU als Gesamtverband kann im Rahmen vorgesehener Verfahren jedwede Kooperation eingehen und auch Frontex selbst hat als Agentur die Möglichkeit Verwaltungsabkommen bzw. sogenannte „Working Arrangements“ mit Behörden von Drittstaaten einzugehen, die ebenfalls für Grenzschutz zuständig sind (Art. 54 Frontex-VO).⁴⁰

So ist es zwar einerseits eine zu beobachtende Praxis im Mittelmeer, dass Schutzsuchende auf Hoher See zum Teil aus Seenot gerettet und von Schiffen des Grenzschutzes oder gar des Militärs aufgenommen,⁴¹ zum Teil aber auch in nicht unerheblichem Umfang ohne die Chance der Einleitung eines rechtsstaatlichen Verfahrens oder auch nur der kurzfristigen Ermöglichung eines gesicherten Zustandes, schon auf See zurückgewiesen werden, sei es durch Abdrängen und Aufhalten von Schiffen⁴² oder das unmittelbare Verbringen von aufgegriffenen Menschen zurück in unsichere Krisenregionen wie Libyen, wo eine zerbrochene Staatlichkeit einer kontrollierbarmenschenwürdigen Behandlung entgegensteht, vielmehr Folter, Vergewaltigung, menschenunwürdige Unterbringung – mithin schwerste Menschenrechtsverletzungen – einer Vielzahl von Schutzsuchenden in Libyen droht bzw. wiederfährt.⁴³

40 Zum Verständnis der „Grenzschützer als Diplomaten“ vgl. Christian Jakob/Simone Schlindwein, Diktatoren als Türsteher Europas, 2017, S. 172 ff.

41 Frontex Risk Analysis 2018, S. 6, 9.

42 Wissenschaftlicher Dienst des BT, Seenotrettung im Mittelmeer, WD 2 – 3000 – 013/18, S. 4, unter Verweis auf: Border Criminologies, „Italy Strikes Back Again: A Push-back's Firsthand Account“ (15. Dezember 2017), verfügbar unter <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/12/italy-strikes>, „The Case for Italy's Complicity in Libya Push-Backs“ (4. November 2017), verfügbar unter: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/11/24/the-case-for-italys-complicity-in-libya-push-backs> (beide zuletzt aufgerufen am 18.01.2019).

43 Amnesty International, Libya is full of cruelty. Stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees, 2015, S. 11 ff.; UNHCR und

In einem Rechtsgutachten vom Februar 2018 hat der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in diesem Kontext deutlich ausgeführt, dass es für einen Verstoß gegen das Refoulement-Verbot nicht darauf ankomme, ob dies durch Tun oder durch Unterlassen (wie z.B. Abwarten) geschehe, da die GFK in Art. 33 ausdrücklich vorgibt, dass ein Staat bzw. Hoheitsträger „in keiner Weise“ eine Aus- oder Zurückweisung vornehmen oder geschehen lassen darf.⁴⁴ Dies ist schon deswegen gerade aus deutscher Sicht bedeutsam, da deutsche Behörden das größte Kontingent der Grenzschutzagentur Frontex stellen und somit auf die Gesamtstruktur der Operationen gewichtigen Einfluss haben.⁴⁵

6. ÜBERWACHUNGSDIMENSIONEN UND KAPAZITÄTEN

Die Überwachung der EU-Außengrenzen erfolgt vielgestaltig und mittels unterschiedlicher Akteure und Techniken. Zunächst gibt es die unmittelbare

UN Support Mission in Libya, Detained and Dehumanised. Report on Human Rights abuses against migrants in Libya, 2016; UNHCR, Mixed Migration Trends in Libya, 2017, S. 148; ProAsyl, Menschenrechte über Bord! Warum Europas Kooperation mit Libyen so schändlich ist, 22.08.2017, <https://www.proasyl.de/hintergrund/menschenrechte-ueber-bord-warum-europas-kooeration-mit-libyen-so-schaendlich-ist/> und Dominik Peters/Maximilian Popp, Für Flüchtlinge die Hölle – für die EU ein Partner, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/libyen-die-hoelle-fuer-fluechtlinge-ein-partner-fuer-die-eu-a-1202364.html> (12.04.2018); Zu der Situation vor dem sog. „Arabischen Frühling“ 2011 vgl. Britta Leisering, Menschenrechte an den Europäischen Außen- grenzen, 2016, S. 179 f.

44 Wissenschaftlicher Dienst des BT, Seenotrettung im Mittelmeer, WD 2 – 3000 – 013/18, S. 10.

45 Vgl. Spiegel online v. 05.04.2018, unter Berufung auf einen internen Bericht der Bundespolizei, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-stellt-groesstes-kontingent-fuer-frontex-a-1201351.html>; Demnach sind 114 deutsche Beamte für Frontex im Einsatz, was einen Anteil von 21.8 Prozent vom Gesamtpersonal darstellt.

Überwachung durch Einsätze vor Ort, die von der Agentur Frontex organisiert und koordiniert werden. Federführend ist vor Ort zwar grundsätzlich der Mitgliedstaat, an dessen Grenzen ein Einsatz stattfindet (Einsatzmitgliedstaat), doch die Grundlage für jegliches grenzrelevantes Handeln in einem von Frontex geleiteten Einsatz ist der verbindliche Frontex-Einsatzplan. Die Kapazitäten von Frontex zur Stärkung der maritimen Präsenz wurden über die Jahre erheblich erweitert und Einsätze auf See verstetigt, wie die Operationen *Triton* und *Poseidon*. Operation *Poseidon* fokussiert die Grenzüberwachung des Seegebiets rund um Griechenland bis zur Türkei und soll neben der Organisation von Grenzschutz und Rückführung auch der Seenotrettung dienen. Die von 2014 bis Anfang 2018 durchgeführte Operation *Triton* umfasste die Küstengewässer rund um Italien und Malta und das Seegebiet südlich von Sizilien. Der Übergang von *Mare Nostrum* auf *Triton* bedeutete schon angesichts des kleineren Einsatzgebiets eine Reduzierung der Seenotrettungskapazitäten, doch immerhin sollten die geretteten grundsätzlich in italienische Häfen gebracht werden. Das ändert sich nun ausdrücklich durch die neue Frontex-Operation *Themis*, die zum 1. Februar 2018 *Triton* ersetzt.⁴⁶ Während einerseits die Patrouillentätigkeit ausgeweitet wird, soll ab jetzt von Fall zu Fall entschieden werden, in welchen Hafen Schutzsuchende verbracht werden. Ob dies nur europäische oder auch außereuropäische Häfen sein können, bleibt vorerst offen, wenngleich nach Aussagen der Agentur Frontex nur weitere Zielhäfen in Kroatien, Malta und Spanien im Blick seien.⁴⁷ Der Einsatzradius verringert sich jedenfalls spürbar und soll lediglich die 30 Meilen-Zone rund um das italienische Festland umfassen. Diese abermalige Reduzierung hat automatisch eine Verringerung der Seenotrettungstätigkeit zur Folge.

Mit der neuen Operation *Themis* ändert sich zugleich der Auftrag, denn nun soll Frontex, ganz im Sinne der bereits geschilderten Betonung der sicherheitsrechtlichen Dimension der Tätigkeit der Agentur, die Gewässer

46 Frontex Press Release <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

47 So nachlesbar unter Verweis auf den Frontex Sprecher Ton van Lierop: <https://openmediahub.com/2018/03/12/eu-sea-mission-themis-protect-europe-migration/> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

primär mit Blick auf grenzüberschreitende Kriminalität, also Waffen- und Drogenschmuggel oder auch Terrorismus überwachen. Auch Migration wird so weiter versicherheitlicht.

Diese Neuausrichtung des Auftrages kann schon verwundern, da es mit der EU Militäroperation EUNAVFOR MED/*Sophia*, der den Menschenhandel und die Schleusernetzwerke im Mittelmeerraum zwischen Italien, Libyen und Tunesien „bekämpfen“ soll, und dem NATO Einsatz *Sea Guardian*, der ebenfalls auf die „Bekämpfung“ von Waffenhandel und Schleppernetze ausgerichtet ist, aktuell bereits zwei umfangreiche militärische Sicherheitsoperationen im Mittelmeer gibt.⁴⁸

Die verringerte operationelle Dimension von Frontex bedeutet zwar weniger Präsenz zur Seenotrettung, aber nicht weniger Überwachung des Mittelmeerraums, denn einmal entsendet die Agentur in die betreffenden Mitgliedstaaten und Drittstaaten rund um das Mittelmeer Verbindungsbeamte, um für die bessere Überwachung der Außengrenzen zusätzliche Informationen zu sammeln und so Aufklärung über die Situation vor Ort in den (Mitglied-)Staaten zu erhalten, wie es Artikel 8 c) und Artikel 12 Frontex-VO als Aufgabe vorgibt.

Zudem arbeitet Frontex schon seit Jahren an einer Strategie zur effektiven „Externalisierung“ des EU-Grenzschutzes. Die Agentur hat aus Art. 54 Frontex-VO das Mandat im Rahmen von Arbeitsabkommen mit Grenzbehörden von Drittstaaten zu kooperieren, also z.B. Grenzbeamte anderer Staaten auszubilden, an Fahrzeugen und Geräten zu schulen und Grenzüberwachungssysteme aufzubauen. Derartige Kooperationen gibt es bereits mit 18 Staaten, darunter die Ukraine, Serbien, Mazedonien, Nigeria und die Türkei. Mit weiteren acht Staaten bestehen Verhandlungen, die unterschiedliche Stadien der Verbindlichkeit erreicht haben, darunter Marokko, Senegal, Ägypten, Brasilien, Tunesien und Libyen.⁴⁹ Auch wenn die Ausrüstung und Ausbildung auswärtiger Dienste – wie z.B. im Fall der Küstenwache von Libyen – zumeist nur dazu dient, Fluchtbewegungen zu unterbinden und letztlich die EU-Schutzstandards durch Externalisierung des

48 Vgl. zur Debatte: Bundestag 19. Wahlperiode, 23. Sitzung, 22. März 2018, S. 2084 ff.

49 Zur Übersicht vgl. <https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

Grenzschutzes auf ausländische Behörden unterlaufen werden, bleibt Frontex durch diesen Kooperationsverbund in den südlichen Küstenregionen des Mittelmeeres folglich präsent und hat damit auch Einsicht in die Überwachung der dortigen See.

Überdies bestehen enge geheimdienstliche Kontakte von Frontex mit Diensten von Drittstaaten, wie insbesondere über die für den Mittelmeerraum besonders relevante, 2010 gegründete Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC), die sich an bestehenden Modellen der Frontex Risk Analysis Networks (FRAN) mit osteuropäischen Staaten orientiert.⁵⁰

Und last but not least gibt es die informationelle Überwachung des gesamten Mittelmeerraums durch die Installierung und stetige technische Verbesserung des Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR (European Border Surveillance System),⁵¹ das auf Identifizierung und Verfolgung von Schiffen ausgerichtet ist, eine wesentliche Komponente im EU-Außengrenzschutz. Frontex steuert die Verknüpfung zwischen den Mitgliedsstaaten, die rund um das Mittelmeer ihre eigenen Überwachungszentren haben, dem Satellitenzentrum der EU (EUSC), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) sowie der ebenfalls beteiligten Agentur Europol. In die Zusammenarbeit ist auch die militärische Operation EUNAVFORMED/Sophia einbezogen, so z.B. am „Eurosur Fusion“ Projekt von Frontex.⁵² Durch Satellitenüberwachung und drohnen-gestützte Luftraumaufklärung sowie ein zentral vernetztes Schiffsmeldesystem, wird ein umfassendes Lagebild von Bewegungen auf dem Mittelmeer

50 Vgl. dazu Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016, S. 8 ff. und weiter Christian Jakob/Simone Schlindwein, Diktatoren als Türsteher Europas, 2017, S. 173.

51 Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR).

52 Niels Frenzen, Satellite Imagery used by Frontex to detect and rescue migrant boats, <https://migrantsatsea.org/tag/eurosur-fusion-services/> und Frontex Report on the functioning of Eurosur – part 1, Council Doc 6215/18 v. 15. Februar 2018, S. 10.

möglich.⁵³ Durch die Koordinierung der unterschiedlichen Kommunikations- und Datenaustauschsystemen sowie die Einbeziehung automatisierter Überwachungssysteme an den Außengrenzen und den grenznahen Bereich, wird ein hohes Level von Interoperabilität der Systeme erzeugt, das, auch mit Hilfe einer komplexen Berechnungssoftware, etwa Schiffsbewegungen größerer aber zunehmend auch kleinerer Schiffe und Boote auf dem Mittelmeer „live“ sichtbar machen kann.⁵⁴

Die südlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, also Spanien, Portugal, Frankreich, Italien, Malta, Griechenland und Zypern, betreiben die satellitengestützte Plattform „Seepferdchen Mittelmeer“ („Seahorse Mediterranean“), das eine von der Europäischen Kommission mit initiierte und langjährig verhandelte Zusammenarbeit im grenzpolizeilichen Bereich mit Tunesien, Algerien und Ägypten intensiviert und so die nordafrikanischen Länder auch in das EU-Überwachungssystem Eurosur – und damit in den von Frontex gesteuerten Bereich des EU-Außengrenzschutzes – integriert.⁵⁵ Laut der Europäischen Kommission beteiligen sich Tunesien, Alge-

53 Hierzu und zum Folgenden Joachim Stern/Timo Tohidipur, in v.Arnauld (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, Enzyklopädie Europarecht Band 10, 2014, §14 Migration von Drittstaatsangehörigen, Rn. 51. Siehe auch den Abschlussbericht von Projekt PERSEUS – Protection of European seas and borders through the intelligent use of surveillance, wo es primär um die Erprobung der Interoperabilität der unterschiedlichen im Einsatz befindlichen Systeme geht, https://cordis.europa.eu/docs/results/261/261748/final-perseus_final_publishable_report.pdf (letzter Aufruf am 18.01.2019), dort insbesondere S. 36 f.

54 Niels Frenzen, Satellite Imagery used by Frontex to detect and rescue migrant boats, <https://migrantsatsea.org/tag/eurosur-fusion-services/> und Catherine Strupp, EU-Seeverkehrsbehörde will Flüchtlingsboote mit Drohnen aufspüren, EURACTIV v. 07.03.2016, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-maritime-agency-gets-ready-to-use-drones-to-monitor-refugee-boats/> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

55 Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage von Andrej Hunko u.a. und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/11974, v. 1004.2017 und die Antwort der Bundesregierung Drucksache 18/12459 v. 18.05.2017. Vgl. auch Matthias Monroy, Durch die Hintertür: Anschluss Libyens an Europäische Überwachungssysteme,

rien und Ägypten bereits und auch Libyen soll nun enger in die grenzpolizeiliche und militärische Überwachung des Mittelmeeres einbezogen werden. So haben italienische und libysche Sicherheitsbehörden im Januar 2018 ein gemeinsames Kontrollzentrum in Rom in Betrieb genommen und Libyen ist zudem am System SMART – „Service-oriented infrastructure for Maritime Traffic tracking“ – des italienischen Militärs beteiligt, ebenso wie die NATO und Frontex. Libysche Grenzbehörden waren dafür zuvor im Rahmen der EU-Militärmmission EUNAVFORMED geschult worden.

Durch diese enge Verzahnung der polizeilichen, geheimdienstlichen und militärischen Apparate werden nicht nur Tendenzen effektiver Militarisierung der EU-Grenzen verstärkt, sondern zugleich auch ein sehr hohes operatives und technisches Niveau der Überwachung des Mittelmeerraums erreicht.

7. VERPFLICHTUNG VON FRONTEX ZUR AKTIVEN SEENOTRETTUNG

Das mittlerweile erreichte Niveau der technischen und informationellen Überwachung des Seeverkehrs im Mittelmeer dient im ersten Zugriff einem originär grenzpolizeilichen Zweck, der möglichst umfassenden „Aufdeckung“ und „Abwehr“ unerwünschter Migration über das Mittelmeer, generiert aber zugleich im Zusammenspiel mit der dargestellten Rechtslage des Seerechts ein Pflichtenszenario für die Grenzschutzagentur Frontex, das dem angestrebten Zweck der Abwehr diametral entgegensteht.

Frontex ist als Agentur zunächst „nur“ eine Behörde, die den politischen Auftrag der EU vollzieht, der durch die rechtsetzenden Organe in Rechtsnormen und damit Arbeitsvorgaben für die Agentur überführt wurde. Doch basiert das typische Handlungsspektrum von Verwaltung auf der eigenverantwortlichen Ausgestaltung von Ermessenspielräumen und folgt damit durchaus einer Eigendynamik, die durch die äußeren Rahmenbedingungen bestimmt wird, gerade durch ihre spezifische Verrechtlichung. Die

Cilip-blog, 19. Januar 2018, <https://www.cilip.de/2018/01/19/durch-die-hintertuer-anschluss-libyens-an-europaeische-ueberwachungssysteme/#more-13651> (letzter Aufruf am 18.01.2019).

über die Jahre voranschreitende, politisch ausdrücklich forcierte Ausweitung des Auftrages der Agentur, deren Tätigkeit sich immer mehr auch auf organisierte Kriminalität konzentriert, einhergehend mit der stetigen Aufstockung des Budgets und der Personal- und Sachausstattung, verdeutlicht die Wichtigkeit des Außengrenzschutzes für die EU und damit die Bedeutung der Agentur Frontex.

Mit der Betonung einer gemeinsamen Verantwortung von Mitgliedstaaten und Agentur, reklamiert die Agentur die Rolle des Managers des integrierten Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen für sich. Den dargelegten Kompetenzen der Agentur bei der Organisation und Koordination der Operationen im Mittelmeer folgen rechtliche Verantwortlichkeiten und Handlungspflichten.

Der sicherheitsrechtliche Auftrag der Agentur dominiert dabei alle ihre Operationen. Ein operativer Wechsel der Agentur, zu einer proaktiven Küstenwache, die vorrangig Seenotrettung koordiniert und betreibt, würde zwar eine komplette administrative Neuausrichtung bedeuten, ist aber rechtsstaatlich durchaus geboten. Durch die Präsenz vor Ort im Rahmen der Operation *Themis* und der anderen Operationen zuvor, besteht i.S.d. Art. 98 Nr. 1 a) SRÜ die unbedingte Pflicht zur Hilfe bei Lebensgefahr für Menschen auf See. Diese Pflichten wurden im Rahmen der Frontex-Einsätze auch grundsätzlich anerkannt und so über die letzten Jahre Menschen gerettet. Doch interessant wird in besonderer Weise die Verpflichtung darüber hinaus, wenn i.S.d. Art. 98 1 b) „Kenntnis von der Hilfsbedürftigkeit“ erlangt wird – gerade hier spielt die dargestellte Überwachungsdichte und die informationelle Koordinierung und Zentralisierung sowie die Interoperabilität der durch die unterschiedlichen Akteure genutzten Datensysteme eine entscheidende Rolle. Die politisch und technisch angestrebte, möglichst umfassende Kenntnis von der Situation in den Staaten, aus denen die Schutzsuchenden ins Mittelmeer aufbrechen, über die satelliten- und dronenunterstützte Verfolgung von Booten aller Art auf See bis hin zur systematischen Einbindung der Erkenntnisse militärischer Operationen von EU und NATO, führt eben auch zur immer umfassenderen Kenntnis über Hilfsbedürftigkeit auf See, die entsprechend Art. 98 1 b) verpflichtet „so schnell wie möglich Personen in Seenot zu Hilfe zu eilen“. Frontex generiert sowohl Kenntnisse über die Küstenabschnitte der außereuropäischen Drittstaaten wie auch über die Küstenregionen Europas. Hinter dieser ausdrücklichen see- und menschenrechtlichen Pflicht, auf die auch in den Erwä-

gungsgründen 8 und 9 der für Frontex grundlegenden Seeaußenrechts-Verordnung verwiesen wird, treten anderweitige politische Aufträge der Akteure hinten an, ebenso wie die Frage, ob und inwieweit Betroffene Aussichten auf einen Schutzstatus in der EU haben oder nicht. Dies bleibt rechtlichen Verfahren überlassen, die nicht auf See stattfinden können, weshalb den Betroffenen nach dem Hirschi-Urteil des EGMR Zugang zum europäischen Territorium zu gewähren ist. Auf der See geht es zunächst um jedes Einzelschicksal, jede einzelne Person, die unabhängig von den möglichen Statusperspektiven, um ihr Überleben auf See kämpft und unabhängig von ihrer konkreten Motivation zur Überfahrt zu retten ist. In der Konsequenz wird eine positive Pflicht zur Seenotrettung, ja sogar ein proaktives Operationserfordernis, für alle an Frontex Operationen beteiligten Schiffe der Mitgliedstaaten generiert und eine Pflicht, private Seenotrettung nicht durch Sanktionen oder deren Androhung zu verhindern.

Eine Verknüpfung von Intensivierung der Überwachung und steigender Verpflichtung zur Seenotrettung ist eine für die Sicherheitsbehörden sicher nicht intendierte Folge der Migrations- und Flüchtlingspolitik. Dieser Herausforderung muss sich nun gerade eine organisatorisch immer wirkmächtiger agierende Agentur Frontex stellen und sich so an ihren eigenen, zuvor dargelegten Rechtspflichten aus der Frontex-VO, der Seeaußenrechtsverordnung mit ihren Verweisen auf das zwingend einzuhaltende Seerecht messen lassen.

Geschieht dies nicht, liegt hierin nicht nur ein einfacher, wenngleich deutlicher Verstoß gegen Europa- und Völkerrecht, sondern vielmehr auch eine systematische Verabschiedung von rechtsstaatlichen Ansprüchen der EU, mithin eine grundlegende Verabschiedung vom eigenen Wertekanon des Art. 2 EUV. So würde sich letztlich das Gesamtkonzept der sich als friedensstiftend und kosmopolitisch verstehenden EU einer viel fundamentaleren Kritik aussetzen.

8. SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Der Beitrag hat verdeutlicht, dass die Agentur Frontex in ihrer bisherigen Tätigkeit einen eindeutigen Schwerpunkt auf die Grenzkontrolle und die Abwehr von Migration legt. In den Rechtsgrundlagen von Frontex ist dies durchaus angelegt, indem Migration dort als Sicherheitsproblem verhandelt

wird. Durch diese Linse betrachtet Frontex die Migrationsbewegungen einseitig als Bedrohung für die Europäische Union. Mit dieser Zweckrichtung in Konflikt geraten aber gleichsam die menschenrechtlichen Verpflichtungen, an die die Agentur gebunden ist und die sich in ihrem Falle sogar zu einer proaktiven Verpflichtung zur Seenotrettung verdichten, weil Frontex durch seine Grenzkontrolltätigkeiten ein umfassendes Wissen über die Migrationsrouten erhält. Diese Verpflichtung würde konsequenterweise darauf hinauslaufen, dass die grenzkontrollierende Funktion von Frontex in den Hintergrund gedrängt wird. Ob es überhaupt sinnvoll ist einer Agentur, die bisher vor allem migrationsabwehrende Strategien verfolgt hat, zu einer proaktiven Seenotrettung zu verpflichten ist eine politische Frage.

Denn trotz der rechtspolitischen Perspektive auf eine proaktive Seenotrettung ist es ebenso klar – und das verdeutlichen auch die politischen Konflikte um die Seenotrettung –, dass die derzeitige Politik der Europäischen Union keineswegs einen solchen humanitären Ansatz präferiert. Charles Heller und Lorenzo Pezzani haben darauf hingewiesen, dass Migrant*innen die auf der See sterben keines „natürlichen Todes“ oder infolge einer „unvorgesehenen Katastrophe“ sterben, sondern dass die Bootsunglücke die Folge einer „strategischen Nutzung der See“⁵⁶ durch die Europäische Union sind. Auf der See entfalte sich eine im Sinne Foucaults biopolitische Regierungsweise, die das Leben der einen aktiv schütze – das der eigenen Staatsangehörigen - und das Leben der anderen durch eine bewusste Unterlassung der Rettung zerstöre.⁵⁷ Der Rechtswissenschaftler Itamar Mann spricht in diesem Zusammenhang von „maritimie legal black holes“, die extra-legale Praktiken normalisieren und das Recht auf Leben der Migrant*innen nicht berücksichtigt.⁵⁸ Über die Wahrung der internationalen Rechtspflichten hinaus machen diese Einsichten daher deutlich, dass eine menschenwürdige

56 Charles Heller/Lorenzo Pezzani, *Liquid Traces. Investigating the Deaths of Migrants at the EU's Maritime Frontier*, in: de Genova, Nicholas (Hrsg.) *The Borders of „Europe“. Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, Durham/London 2017, S. 95 – 119, hier S. 96.

57 Ebd., S. 108.

58 Itamar Mann, *Maritime Legal Black Holes: Migration and Rightlessness in International Law*, *European Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 2, 2017, S. 347 – 372.

Seenotrettungspolitik nicht alleine in der Arena des Rechts erkämpft werden kann, sondern es eines politischen Wandels bedarf, der die rechtlichen Vorgaben auch in eine konkrete politische Kultur und Praxis übersetzt.

LITERATUR

- Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016
- Amnesty International, Libya is full of cruelty. Stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees, 2015
- Angenendt, Steffen, Migration, Mobilität und Entwicklung, SWP-Studie, 2012
- Cuttitta, Paolo, Zwischen De- und Repolitisierung. Nichtstaatliche Search and Rescue-Akteure an der EU-Mittelmeergrenze. In: Hess, Sabine u.a. (Hrsg.) Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin/Hamburg 2017, S. 115-125
- Ewert, Linda, „Suchen. Retten. Legalisieren.“ Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Seenotrettung am Beispiel der Organisation Sea Watch. In: Hess, Sabine u.a. (Hrsg.) Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin/Hamburg 2017, S. 126-136
- Frenzen, Nils, Satellite Imagery used by Frontex to detect and rescue migrant boats, <https://migrantsatsea.org/tag/eurosur-fusion-services/>
- Frontex Report on the functioning of Eurosur – part 1, Council Doc 6215/18 v. 15. Februar 2018
- Frontex Risk Analysis 2018
- Hathaway, James C. / Foster, Michelle, The Law of Refugee Status, 2nd ed 2014
- Hathaway, James C./ Storey, Hugo, What is the Meaning of State Protection in Refugee Law? A Debate. International Journal of Refugee Law, Volume 28, Issue 3, 1 October 2016, S. 480–492
- Heller, Charles / Pezzani, Lorenzo, Liquid Traces. Investigating the Deaths of Migrants at the EU’s Maritime Frontier, in: de Genova, Nicholas (Hrsg.) The Borders of “Europe”. Autonomy of Migration, Tactics of Bordering, Durham/London 2017, S. 95 – 119
- Internation Organisation of Migration (IOM), Fatal Journeys. Volume 3 Part 1. Improving Data on Missing Migrants, Genf, 2017

- Jakob, Christian / Schlindwein, Simone, Diktatoren als Fürsteher Europas, 2017
- Juncker, Jean-Claude, Präsident der EU-Kommission, Rede zur Lage der Union 2017, Brüssel, 13. September 2017, vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm (letzter Aufruf am 18.01.2019)
- Macron, Emmanuel, Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne – Initiative für Europa, Paris 26. September 2017, S. 5, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspräsident-Macron-im-Wortlaut> (letzter Aufruf am 18.01.2019)
- Mann, Itamar, Maritime Legal Black Holes: Migration and Rightlessness in International Law, European Journal of International Law, Vol. 29, Issue 2, S. 347 – 372, 2017
- Monroy, Matthias, Durch die Hintertür: Anschluss Libyens an Europäische Überwachungssysteme, Cilip-blog, 19. Januar 2018, <https://www.cilip.de/2018/01/19/durch-die-hintertuer-anschluss-libyens-an-europaeische-ueberwachungssysteme/#more-13651> (letzter Aufruf am 18.01.2019)
- Mrozek, Anna, Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013
- Neumann, Simon, Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex, 2014
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter / Nettlesheim, Martin, Europa-recht, 8. Aufl., München 2018
- Peters, Dominik / Popp, Maximilian, Für Flüchtlinge die Hölle – für die EU ein Partner, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/libyen-die-hoelle-fuer-fluechtlinge-ein-partner-fuer-die-eu-a-1202364.html> (12.04.2018)
- ProAsyl, Menschenrechte über Bord! Warum Europas Kooperation mit Libyen so schändlich ist, 22.08.2017, <https://www.proasyl.de/hintergrund/menschenrechte-ueber-bord-warum-europas-kooperation-mit-libyen-so-schaendlich-ist/>
- Rah, Sicco, Asylsuchende und Migranten auf See. Staatliche Rechte und Pflichten aus völkerrechtlicher Sicht, Hamburg Studies in Maritime Affairs 15, Ber-lin/Heidelberg 2009
- Schmid, Thomas, „Aus den Augen, aus dem Sinn“ – Flüchtlinge und Migranten an den Rändern Europas. Die zentrale Mittelmeerroute, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2016
- Stern, Joachim / Tohidipur, Timo, in v.Arnauld (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, Enzyklopädie Europarecht Band 10, 2014, §14 Migration von Drittstaatsangehörigen

- Strupp, Catherine, EU-Seeverkehrsbehörde will Flüchtlingsboote mit Drohnen aufspüren, EURACTIV v. 07.03.2016, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-maritime-agency-gets-ready-to-use-drones-to-monitor-refugee-boats/> (letzter Aufruf am 18.01.2019)
- UNHCR und UN Support Mission in Libya, Detained and Dehumanised. Report on Human Rights abuses against migrants in Libya, 2016
- UNHCR, Mixed Migration Trends in Libya, 2017
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Die völkerrechtliche Pflicht zur Seenotrettung, WD 2 – 3000-053/17, 2017
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer Völker-, europa- und strafrechtliche Aspekte WD 2 – 3000 – 068/17, 2017
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Seenotrettung im Mittelmeer, WD 2 – 3000 – 013/18, 2018
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 5 - 3000 – 124/18, 2018
- Zagst, Lena, Bedenklicher italienischer Verhaltenskodex für Seenotrettung durch NGOs im Mittelmeer, Juwiss-Blog vom 15. Dezember 2017, <https://www.juwiss.de/139-2017/> (letzter Aufruf am 18.01.2019)