

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 1–2/2013, S. 10–16

Daniela Haarhuis

Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex

Die europäische Grenzschutzagentur ein Jahr
nach der »Hirsi-« Entscheidung des EGMR

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Februar 2013. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert aktuelle Hintergrundinformationen zu rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration. Weitere Informationen finden Sie bei www.asyl.net.

Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr zusammen mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich. Ein kostenloses Probeexemplar können Sie unverbindlich bei asyl@amnesty.de anfordern.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbunds Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex

Die europäische Grenzschutzagentur ein Jahr nach der »Hirsi-« Entscheidung des EGMR

Inhalt

- I. Die Kritik der europäischen Gerichte am EU-Grenzmanagement
- II. Der Weg zum integrierten Grenzmanagement
- III. Aufgaben und Organisationen von Frontex
- IV. Das Urteil des EGMR vom 23. Februar 2012
 1. Verletzung von Art. 3 EMRK
 2. Verletzung von Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK
 3. Verletzung von Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 3 EMRK und Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK
 4. Bedeutung für Frontex
- V. Das EuGH-Urteil vom 5. September 2012
- VI. Bilanz

I. Die Kritik der europäischen Gerichte am EU-Grenzmanagement

Im Februar 2012 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine Grundsatzentscheidung zum europäischen Grenzschutz gefällt, dem – kurz zusammengefasst – in Teilen grobe Menschenrechtswidrigkeit bescheinigt wurde.¹ Ein Jahr später ist es Zeit, Bilanz zu ziehen und sich einen Überblick zu verschaffen, was seit dieser Entscheidung passiert ist. Von besonderem Interesse ist dabei die Arbeit der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), der mit einer neuen Verordnung Ende 2011 neue Kompetenzen verliehen wurden und der nun ein Grundrechtsbeauftragter helfen soll, die Grundrechte besser zu achten.² Neue Dynamik hat die Frage der Rechtmäßigkeit der Arbeit von Frontex mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 5. September 2012 erhalten. In diesem Urteil wurde kurzerhand ein Beschluss des Rates

aus dem Jahr 2010³ für nichtig erklärt, der Vorschriften für die Arbeit von Frontex darlegte. Der EuGH hielt fest, dass der Beschluss wesentliche Bestandteile der Überwachung der Seeaußengrenzen der Mitgliedstaaten enthält (es geht hier um Fragen wie Anhalten, Betreten und Durchsuchen eines Schiffes, Festnahme der an Bord befindlichen Personen, Beförderung dieser Personen zu einem Drittstaat), die nicht lediglich Verfahrensmodalitäten im Sinne des Schengener Grenzkodexes darstellen, sondern vom Unionsgesetzgeber selbst zu regeln sind.⁴ Damit die Arbeit von Frontex auf See nicht eingestellt werden muss, wird dieser für nichtig erklärte Beschluss vorläufig aufrechterhalten bis eine neue Regelung vom Unionsgesetzgeber erarbeitet wird.⁵

Bevor auf diese rechtlichen Fragen nochmals im Einzelnen eingegangen wird, zunächst ein Überblick über die Entstehungsgeschichte und die Arbeit von Frontex.

II. Der Weg zum integrierten Grenzmanagement

1985 entschlossen sich einige Mitgliedstaaten der EU⁶, die Grenzkontrollen zwischen ihren Ländern zu reduzieren und die Kontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen zu verstärken. Im Zuge dessen wurde am 14. Juni 1985 das Schengen-Übereinkommen (Schengen I) unterzeichnet, in dem mit zahlreichen Vorschriften gleiche Prinzipien und Verfahrensweisen festgelegt wurden. Um dieses Abkommen umzusetzen, wurde 1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen II) unterzeichnet. Die Integration des Schengen-Regimes durch den Amsterdamer Vertrag in das Europarecht führte

* Dr. Daniela Haarhuis ist Politikwissenschaftlerin, Juristin und Lehrbeauftragte im Studiengang Politik und Recht an der Universität Münster. Der Artikel gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.

¹ EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – 27765/09 –, Hirsi Jamaa u. a. gegen Italien.

² Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011, neuer Art. 26 a.

³ Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (2010/252/EU).

⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 5. September 2012, C-355/10, para. 84.

⁵ Ebd., paras. 88 ff.

⁶ Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande.

zum »Schengen-Acquis«, der ein wichtiges Element beim Schutz und bei der Definition des »Raumes von Freiheit, Sicherheit und Recht« darstellt. Der Schengen-Acquis ist damit das Herzstück des EU-Grenzmanagements.⁷ Unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 und der anstehenden EU-Erweiterung im Jahr 2004 beschloss der EU-Gipfel in Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 im Rahmen der beabsichtigten Reform der Europäischen Union auch das EU-Grenzmanagement zu verbessern, um sich beim Kampf gegen Terrorismus, Netzwerke für illegale Migration und Menschenhandel besser zu unterstützen.⁸ Die Europäische Kommission erhielt das Mandat, die Vorbereitungen für die Kooperation zwischen den Grenzbehörden zu treffen und die Voraussetzungen zu untersuchen, unter denen ein Mechanismus für einen gemeinsamen Grenzdienst geschaffen werden könnte.⁹ Es folgten eine gemeinsame Studie und die Gründung einer gemeinsamen Einheit, der External Borders Practitioners Common Unit, die gemeinsame Operationen durchführte, wie etwa »Ulysses« zur Kontrolle des Nordteils des Mittelmeers oder die »Triton Operation« in Nordosten des Mittelmeers. In Berlin wurde außerdem ein operationelles Zentrum zur Sicherung der Außengrenzen gegründet. Im Juni 2003 begutachtete die griechische Ratspräsidentschaft schließlich die Defizite dieser Kooperation und unterstrich die Notwendigkeit einer neuen institutionellen Struktur.¹⁰

III. Aufgaben und Organisation von Frontex

Als Ergebnis wurde im Jahr 2004 Frontex auf der Grundlage der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004¹¹ ins Leben gerufen, um zu institutionalisieren, was vor Gründung der Agentur lediglich fragmentarisch im Rahmen der informellen Zusammenarbeit zwischen den Staaten existierte. Bereits in Paragraph 1 der Präambel der Verordnung wird die Frage von Freiheit und Sicherheit in den Vordergrund gestellt:

»Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Außengrenzen der EU zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, der ein einheitliches und hohes *Kontroll- und Überwachungsniveau* gewährleistet; dies ist eine notwendige *Ergänzung des freien Personenverkehrs* innerhalb der Europäischen Union und ein wesentliches Element des Raums der *Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Zu diesem Zweck ist die Festlegung gemeinsamer Vorschriften über Standards und Verfahren für die Kontrolle der Außengrenzen vorgesehen.« (Hervorhebungen eingefügt)

Frontex ist damit Teil des integrierten Grenzmanagements, das verschiedene wirtschaftliche, politische, sicherheitliche und rechtliche Ziele miteinander vereinen soll: Erleichterung von Informationsaustausch, das Prinzip der Souveränität, Schutz von individuellen Freiheiten und ein effizienter Kampf gegen Gefahren für die Sicherheit.¹² Um diese Ziele umzusetzen, nahm Frontex 2005 seine Arbeit mit Hauptsitz in Warschau auf. Ungefähr 250 Mitarbeiter kümmern sich um die sechs Hauptaufgaben von Frontex:

- Risikoanalysen: Frontex sammelt Informationen, um tagesaktuell die Situation an den EU-Außengrenzen einschätzen zu können.
- Koordination der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten: Auf der Basis von Risikoanalysen schlägt Frontex gemeinsame Operationen (Land, Wasser, Luft) vor und lädt die Mitgliedstaaten zur Teilnahme ein.
- Ausbildung: Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung gemeinsamer Ausbildungsstandards für Grenzbeamte.
- Förderung von Forschung und Entwicklung: Frontex bildet die Plattform, um die etwa 400.000 Mitarbeiter des Grenzschutzes und die Industrie zusammenzubringen. Ziel ist es, Technologieentwicklung und Bedürfnisse von Grenzkontrollbehörden zu vereinen.
- Gewährleistung schneller Krisenreaktionsfähigkeit für alle Mitgliedstaaten: Für unvorhergesehene Krisensituationen an den Außengrenzen hält Frontex voll einsatzbereite Rapid Border Intervention Teams (RABITs) bereit. Diese bestehen aus entsprechend ausgerüsteten Grenzschutzmitarbeitern der Mitgliedstaaten.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Rückführung von illegalen Einwanderern.¹³

⁷ Hélène Jorry, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, The Challenging Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 6, März 2007, S. 4.

⁸ Presidency Conclusions, Laeken European Council meeting of 14-15 December 2001, SN/300/1/01REV 1 CONCL 42.

⁹ Presidency Conclusions, Laeken European Council meeting of 14-15 December 2001, SN/300/1/01REV 1 CONCL 42.

¹⁰ Vgl. zur genauen Entstehungsgeschichte Hélène Jorry, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, The Challenging Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 6, März 2007, S. 7 ff.

¹¹ ABl. L 349 vom 25.11.2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF>.

¹² Hélène Jorry, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, The Challenging Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 6, März 2007, S. 1.

¹³ Vgl. die Aufzählung auf der Homepage von Frontex: www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/.

Um diese Aufgaben umzusetzen, arbeitet Frontex eng mit EUROPOL und der Europäischen Polizeiakademie CEPOL sowie den Grenzbehörden von Drittstaaten zusammen. Und das zu schützende Gebiet liest sich in Zahlen in der Tat beeindruckend: 42.672 km Seeaußengrenzen und 8.825 km Landgrenzen gilt es bei einem Gebiet bestehend aus 27 Ländern zu überwachen. Für mehr als eine halbe Milliarde Bürger mit 300 Millionen Grenzübertritten an den Außengrenzen allein im Jahr 2009 soll der freie Grenzübertritt gesichert werden. Frontex beschreibt dabei die eigene Aufgabe folgendermaßen:

»Within this context, Frontex's responsibility is essentially simple, though in practice daunting: To ensure that the EU's external borders remain permeable and efficient for bona fide travelers while being an effective barrier to cross-border crime.«¹⁴

Frontex ist hierfür mit operationaler und haushalterischer Autonomie sowie eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Damit gehört Frontex innerhalb der 28 EU-Regulierungsagenturen zu den sieben Agenturen mit operativen Befugnissen.¹⁵ Der Haushalt setzt sich aus einem Zuschuss der Gemeinschaft aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (Einzelplan Kommission), einem Beitrag der Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, den Gebühren für erbrachte Dienstleistungen und etwaige freiwillige Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 29 Verordnung (EG) 2007/2004). Für 2011 belief sich das Budget auf ca. 88,4 Millionen Euro¹⁶.

Im Management Board sitzen je ein Vertreter der Mitgliedstaaten, meist Leiter der nationalen Grenzschutzbehörden, und der mit Schengen assoziierten Länder sowie zwei Vertreter der Europäischen Kommission (Art. 21 Verordnung (EG) 2007/2004). Das Management Board überwacht den Haushalt, legt Arbeitsrichtlinien fest und ernennt den Direktor der Agentur sowie dessen Stellvertreter. Seit 2005 ist der Finne Ilkka Laitinen der Direktor von Frontex.

Frontex hat seit seinem Bestehen ungefähr 214 Operationen durchgeführt, die alle auf der Webseite der Agentur zu finden sind. Deutschland war bei 31 Operationen federführend beteiligt.¹⁷

Wie sich aus diesen allgemeinen Ausführungen ergibt, ist Frontex als Sicherheitsbehörde im Sinne von Gefahrenabwehr konzipiert. Fragen des Menschenrechts- bzw. Grundrechtsschutzes stehen nicht an erster Stelle.

¹⁴ www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin.

¹⁵ Katrin de Boer, Frontex: Der falsche Adressat für ein wichtiges Anliegen, *Kriminologisches Journal*, 2010/3, S. 181-195 (185).

¹⁶ www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/budget/budgets/budget_2011.pdf.

¹⁷ www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations (Stand: Januar 2013).

IV. Das Urteil des EGMR vom 23. Februar 2012

Frontex steht wegen seiner Arbeit jedoch immer wieder in der Kritik. Die zwei Hauptangriffspunkte sind die mangelnde demokratische Kontrolle der Agentur und Menschenrechtsverletzungen bei der Durchführung von Operationen im Zusammenhang mit der Grenzsicherung.¹⁸

Bei möglichen Rechtsverstößen ist zwischen Verstößen gegen Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht zu unterscheiden ist. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 23. Februar 2012 in der Rechtssache Hirsi u. a. gegen Italien ist dabei wegweisend. Auch wenn dieses Urteil einen Sachverhalt behandelt, der im Mai 2009 ohne Beteiligung von Frontex geschah, wirft er Fragestellungen auf, die sich bereits im Juni 2009 im Rahmen der Frontex-Operation Nautilus IV wiederholt haben.

Im Urteil wird folgender Sachverhalt beschrieben: Am 6. Mai 2009 wurden über 200 Personen, die sich auf insgesamt drei Schiffen befanden, ungefähr 35 Seemeilen vor Lampedusa von Schiffen der italienischen Finanzpolizei (Guardia di finanzia) und der Küstenwache aufgenommen. Die gesamte persönliche Habe dieser Menschen, einschließlich ihrer Ausweispapiere, wurde vom italienischen Militär konfisziert. Sie selbst wurden auf italienische Militärschiffe geleitet und entgegen ihrem Willen zurück nach Tripolis gebracht. Grundlage für diese Vorgehensweise war ein bilaterales Übereinkommen zwischen Italien und Libyen über die Rückführung von Personen, die über das Mittelmeer versuchen, Italien zu erreichen.¹⁹ Die italienischen Behörden prüften nicht, ob diese Betroffenen Menschen Flüchtlinge waren oder ob ihnen in Libyen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohten.

24 Personen erhoben daraufhin Klage vor dem EGMR, 11 Somalis und 13 Eritrer. 14 Klägern wurde vom UNHCR in Tripolis zwischen Juni und Oktober 2009 der Flüchtlingsstatus zugesprochen.²⁰ Die Kläger machten die Verletzung von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), von Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK und von Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 3 EMRK und Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK geltend, indem sie behaupteten, dass sie von den italienischen Behörden mit der zwangsweisen Rückführung der Gefahr der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung durch libysche Behörden schutzlos ausgeliefert worden seien. Zudem forderten sie Schadensersatz in Höhe von 15.000 Euro pro Person sowie die Erstattung der Gerichtskosten.

¹⁸ Vgl. etwa Ska Keller, Ulrike Lunacek, Barbara Lochbihler, Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten?, Studie Migreurop, 2011, www.barbara-lochbihler.de/cms/upload/PDF_2011/Frontex-Studie_Maerz2011_deutsch_final.pdf.

¹⁹ EGMR vom 23. Februar 2012, a. a. O. (Fn. 1), Paras. 9–14.

²⁰ Para. 16.

Der EGMR stellte in seinem Urteil vom 21. Februar 2012 die Verletzung der EMRK fest und gab den Forderungen der Kläger in vollem Umfang statt.²¹ Für die weitere Arbeit von Frontex lassen sich hieraus interessante Schlussfolgerungen ziehen.

1. Verletzung von Art. 3 EMRK

Im Fall »Hirsi u. a. gegen Italien« verletzte Italien das Folterverbot aus Art. 3 EMRK²², da es mit Blick auf das oben genannte italienisch-libysche Abkommen die Flüchtlinge ohne ausreichende Prüfung der Menschenrechtssituation in Libyen dorthin zurückschickte. Der EGMR stellte hierzu eindeutig fest: Angesichts des Rechtsgrundsatzes »Pacta sunt servanda« (Verträge sind einzuhalten) können internationale Übereinkommen, hier die Europäische Menschenrechtskonvention, nicht über bi- oder multilaterale Verträge wieder ausgehebelt werden.²³ Das Gericht erkennt zwar ausdrücklich die Notwendigkeit und Schwierigkeit der Bekämpfung illegaler Migration an, unterstreicht jedoch, dass Art. 3 EMRK absoluten Charakter hat, d. h. dieses Verbot ist vertraglich nicht abdingbar. Ein Staat kann sich damit nicht von seinen Verpflichtungen aus Art. 3 EMRK entbinden. Um nochmals die besondere Bedeutung dieser Verpflichtung zu unterstreichen, hat das Gericht diese Feststellung in seinem Urteil nicht nur allgemein erwähnt, sondern sie ausdrücklich den rechtlichen Ausführungen zum Fall vorangestellt.²⁴ In den weiteren Ausführungen legt das Gericht dann seinen »Prüfkatalog« dar, gemäß dessen eine Verletzung von Art. 3 EMRK untersucht wird:²⁵

- Um das Risiko zu bestimmen, ob der Kläger dem Risiko einer verbotenen Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK im Zielland (hier: Libyen) ausgesetzt war, beurteilt das Gericht die vorgelegten Beweise oder holt, wenn notwendig, auf eigene Initiative (*proprio motu*) Beweise ein.
- Im Rahmen der Entscheidung über die Rückführung von Personen müssen die allgemeinen Umstände des Ziellandes und die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigt werden.

- Um die allgemeine Situation in einem Land feststellen zu können, hat das Gericht bereits oftmals auf die Bedeutung der Berichte von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Regierungsberichte verwiesen.
- In Fällen, in denen der Kläger vorbringt, dass er selbst oder als Mitglied einer Gruppe systematisch Misshandlungen ausgesetzt sei, tritt der Schutz von Art. 3 EMRK in Kraft, wenn der Kläger auf der Basis der vorgenannten Berichte darlegt, dass ein begründeter Verdacht für Foltermaßnahmen im Zielland oder Heimatland vorliegt.
- Aufgrund der Absolutheit des Folterverbots schließt das Gericht die Anwendung von Art. 3 EMRK auch nicht aus, wenn die Foltergefahr nicht nur von Staatsbediensteten des Aufnahmelandes, sondern auch von sonstigen Personen oder Personengruppen des Aufnahmelandes ausgeht. In diesem Fall muss jedoch zusätzlich dargelegt werden, dass die Behörden des aufnehmenden Staates die ankommenden Personen vor diesen gewalttätigen Personen oder Personengruppen nicht schützen können.
- Selbstverständlich ist der Sachverhalt zum Zeitpunkt der Tathandlung zu beurteilen, d. h., was wusste der EMRK-Vertragsstaat über die Situation im Zielland zum Zeitpunkt der Rückführung oder was hätte er wissen müssen.

Hätte Italien diese Punkte im vorliegenden Fall tatsächlich abgearbeitet, hätten die italienischen Behörden anhand der Menschenrechtssituation in Libyen und der Situation der potentiellen Flüchtlinge erkennen müssen, dass diese Zurückschiebung unzulässig war und auch nicht durch das italienisch-libysche Abkommen gerechtfertigt werden kann. Dieser Prüfkatalog zeigt zugleich, welche Verifikationspflicht auch bei einer Frontex-Operation bestehen muss. Im Urteil macht das Gericht weiter deutlich, dass allein das Risiko, dass eine Person im Zielstaat einer Behandlung nach Art. 3 EMRK ausgesetzt ist, einem EMRK-Vertragsstaat die Verpflichtung auferlegt, die Person nicht dorthin zu verbringen. In dem Urteil des EGMR klingt diese Feststellung wie eine Ohrfeige: Die Lektüre von Menschenrechtsberichten hätte im Fall von Libyen zu der Konsequenz führen müssen, die Betroffenen nicht dorthin zurückzubringen. Eine entsprechende Verifizierung wäre seitens der italienischen Behörden leicht möglich gewesen.²⁶

In seinen weiteren Ausführungen unterstreicht das Gericht das völkerrechtliche Prinzip der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*), das auch in Art. 19 Abs. 2 der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankert ist.²⁷ Zudem sei Italien nicht von seinen Verpflichtungen

²¹ Paras. 210–218. Vgl. allgemein zu den Schlussfolgerungen aus dem Urteil: Albrecht Weber, Menschenrechtlicher Schutz von Bootsflüchtlingen. Bedeutung des Straßburger Hirsi-Janaa-Urteils für den Flüchtlingsschutz, ZAR 8/2012, S. 265–270; vgl. zum Sondervotum des Richters Pinto de Albuquerque: Matthias Lehnert/Nora Markard, Mittelmeerroulette – Das Hirsi-Urteil des EGMR und die europäische Grenzschutzpolitik auf See, ZAR 6/2012, S. 194–199 (197).

²² Die Entsprechung in der Europäischen Grundrechtecharta ist dort Art. 4, im Völkerrecht ist das Folterverbot in Art. 3 der UN-Anti-Folterkonvention und in Art. 7 des Internationalen Pakts über die Bürgerlichen und Politischen Rechte zu finden.

²³ Para. 103.

²⁴ Para. 122.

²⁵ Paras. 116–121.

²⁶ Paras. 123, 131.

²⁷ Paras. 134f. Dieses Prinzip wurde im Völkerrecht in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschrieben als Verbot der Ausweisung

aus Art. 3 EMRK befreit, bloß weil die Kläger nicht um Asyl bitten oder die Risiken eines fehlenden Asylsystems in Libyen, das Flüchtlinge vor Foltermaßnahmen in Libyen als auch in ihrem Heimatland schützen müsste, nicht beschrieben haben. Dies zu überprüfen wäre Aufgabe der italienischen Behörden gewesen.²⁸

2. Verletzung von Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK

Außerdem erkannte das Gericht im vorliegenden Fall eine Verletzung von Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK – dem Verbot der Kollektivausweisung – an.²⁹ Eine Ausweisung ohne Einzelfallprüfung ist danach unzulässig.

In keiner Weise wurde hier jeweils die persönliche Situation der Kläger überprüft: An Bord der Militärschiffe befand sich kein Personal, das für die Durchführung von persönlichen Befragungen zuständig gewesen wäre, weder Übersetzer noch Rechtsberater.³⁰ Für Frontex-Operationen bedeutet dies, dass entsprechend spezialisierte Fachleute während der Operationen anwesend sein müssen, um Rechtsverstößen vorzubeugen.

3. Verletzung von Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 3 EMRK und Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls

Die Prozessvertreter Italiens rügten die mangelnde Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs vor Erhebung der Klage vor dem EGMR. Tatsächlich stellte das Gericht jedoch die Verletzung von Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 3 EMRK und Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls fest.³¹ Mangels Übersetzer und juristischer Berater wurde den Klägern gar nicht die Möglichkeit zum Ergreifen nationaler rechtlicher Mittel eingeräumt.³² Weiterhin ließ das Militärpersonal die Betroffenen zum Zeitpunkt der Rückführung in dem Glauben, nach Italien zu fahren. Stattdessen wurden sie jedoch nach Libyen verbracht. Das Gericht schenkte hier den Aussagen der Kläger und weiterer Zeugen, zusammengetragen vom UNHCR, CPT und Human Rights Watch, mehr Glauben als den der Militärangehörigen.³³

und Zurückweisung.

²⁸ Para. 157.

²⁹ Dieses Verbot hat seine Entsprechung in Art. 19 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta: »Kollektivausweisungen sind nicht zulässig.«

³⁰ Paras. 185 f.

³¹ Paras. 187, 207.

³² Para. 202; Art. 13 EMRK lautet: Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

³³ Paras. 202 f.

4. Bedeutung für Frontex

Die praktische Bedeutung für die Arbeit von Frontex lässt sich aus dem Urteil eindeutig ablesen: Auch Frontex schließt mit Drittstaaten Verträge über die Möglichkeit der Rückführung von auf See aufgegriffenen Personen. Dieses Outsourcing von Verantwortung der Europäischen Union auf eine Europäische Agentur und einen Drittstaat entbindet die Staaten der Europäischen Union jedoch nicht von ihren Verpflichtungen aus der EMRK. Formelhafte Begründungen, mit denen eine angebliche Überprüfung der Sachlage wie der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land angedeutet wird, tragen ebenfalls nicht. Der oben dargestellte Prüfkatalog des EGMR muss abgearbeitet werden.

Zur Vorbeugung von Rechtsverletzungen sind deshalb ausreichend geschulte Befragter zur persönlichen Situation, Übersetzer und Rechtsberater einzusetzen; auch auf hoher See gelten europäische Standards.³⁴ Um Forderungen dieser Art wenigstens teilweise zu begegnen, ist bereits 2011 mit der Überarbeitung der Frontex-Verordnung ein Konsultationsforum zur Beratung in Grundrechtsfragen und das Amt des Grundrechtsbeauftragten bei Frontex eingerichtet worden. Letzterer wird direkt vom Verwaltungsrat von Frontex benannt, arbeitet unabhängig und erstattet diesem unmittelbar Bericht.³⁵ Inwieweit hier tatsächlich Unabhängigkeit gesichert ist, ist fraglich. Ein öffentlicher Bericht soll lediglich durch das Konsultationsforum erfolgen. Ein entsprechendes Dokument sucht man zur Zeit aber noch vergeblich auf der Webseite von Frontex.

V. Das EuGH-Urteil vom 5. September 2012

2012 beschäftigte sich zudem auch der EuGH mit Fragen der Rechtmäßigkeit der Arbeitsgrundlagen von Frontex: Der Rat der Europäischen Union hatte im April 2010 im Ausschussverfahren den Beschluss 2010/252/EU erlassen, in dem der Schengener Grenzkodex um Regelungen ergänzt wird, die für die Arbeit von Frontex auf See maßgeblich sind. Im Anhang dieses Beschlusses befinden sich in Teil I Vorschriften für das Abfangen und den Aufgriff von Schiffen und der an Bord befindlichen Personen (bspw. Vorlage von Dokumenten, Betreten des Schiffes, Beschlagnahme, Festnahme der Personen). Die diesbezüglichen Überwachungsmaßnahmen sind so

³⁴ Über Art. 1 EMRK gilt die EMRK auch auf der Hohen See, sofern sich die betroffenen Personen in der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien der EMRK befinden. Entscheidend für die Hoheitsgewalt ist faktische Kontrolle und Macht; vgl. hierzu ausführlich Hendrik Cremer, Den Europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln, Deutsches Institut für Menschenrechte, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fluechtlingsschutz.pdf>, S. 2.

³⁵ Vgl. den neu eingefügten Artikel 26a, Grundrechtsstrategie.

durchzuführen, dass die Grundrechte der aufgegriffenen oder geretteten Personen und der Einsatzkräfte gewahrt werden.³⁶ In Teil II werden Leitlinien festgeschrieben, die bei Rettungsmaßnahmen von Personen in Seenot zu beachten sind (bspw. sollen die Einsatzkräfte einen Fragenkatalog abarbeiten wie »Liegt ein Hilfeersuchen vor?«, »Ist das Schiff seetüchtig?«, »Sind Schwangere und Kinder an Bord?«).³⁷

Das Europäische Parlament hatte in seiner Klageschrift beantragt, den Beschluss 2010/252EU für nichtig erklären zu lassen, da diese Vorschriften im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren statt im Ausschussverfahren hätten erlassen werden müssen.³⁸ Der Beklagte, der Rat der Europäischen Union, zusammen mit der Europäischen Kommission als Streithelferin stellte sich hingegen auf den Standpunkt, dass dieser Beschluss sich im Rahmen des Art. 12 Abs. 5 Schengener Grenzkodex³⁹ halte, der es erlaube, Überwachungsmodalitäten, die keine wesentlichen Bestimmungen darstellen, im Ausschussverfahren zu erlassen. Die im Beschluss festgelegten Regelungen seien keine »wesentlichen Bestimmungen«. Deswegen hätte es keines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bedurft.⁴⁰

Der EuGH stellt sich in seiner Entscheidung jedoch klar auf die Seite des Parlaments: die erlassenen Regelungen können in die Souveränität von Drittstaaten und in die Grundrechte der betroffenen Personen in einem Umfang eingreifen, die das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich machen. Damit werden hier wesentliche

Bestandteile zur Überwachung der Außengrenzen unzulässig im Ausschussverfahren geregelt.⁴¹ Der EuGH erklärte den Beschluss 2010/252/EU deswegen für nichtig. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, werden jedoch die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses aufrechterhalten, bis innerhalb einer angemessenen Frist eine neue Regelung zur Ersetzung des mit dem vorliegenden Urteil für nichtig erklärten Beschlusses in Kraft tritt.⁴²

VI. Bilanz

Was ist also seit der Entscheidung des EGMR im letzten Jahr passiert? Ein de facto nicht unabhängiger Grundrechtsbeauftragter soll bei Frontex Menschenrechte wahren, das Europäische Parlament hat erfolgreich seine Beteiligungsrechte eingeklagt und das Projekt EUROSUR, das für 2014 geplante Grenzüberwachungssystem für den Schengen-Raum,⁴³ wird vorangetrieben.

Eine europäische Strategie, die die Menschenrechte wirksam schützt, ist damit noch nicht zu erkennen. Tatsächlich ist das Einrichten von Europäischen Agenturen wie Frontex auch ein Ausdruck des fehlenden Willens echter Kompetenzverlagerung von den Nationalstaaten auf die Europäische Union. Deswegen hat Frontex in erster Linie eine koordinierende Funktion innerhalb der originären Hoheitsrechte der EU-Mitgliedstaaten.

Zugleich wird aber mit der Übertragung von einzelnen, wenig imageträchtigen Aufgaben an Frontex auch ein Outsourcing von Verantwortung betrieben. Dies schlägt besonders beim Abschluss von Verträgen zwischen Frontex und Drittstaaten zu Buche. Dass es hier zu keiner Aushebelung der Rechtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten kommen darf, hat der EGMR im oben dargestellten Urteil klar dargelegt. Frontex wird so zum Prügelknaben eines verfehlten Grenzmanagements, damit die EU-Mitgliedstaaten einer Organisation den »schwarzen Peter« zuschieben können.

Folgende Schritte können für eine Verbesserung der Arbeit von Frontex und damit eines effektiven Menschenrechtsschutzes hilfreich sein:

- Sicherstellung, dass genügend Befragter, Übersetzer und Rechtsberater bei Frontex-Operationen anwesend sind.
- Überprüfung der verschiedenen rechtlichen Mehrbenen bei der Arbeit von Frontex (Verordnung für Frontex, verschiedene nationale Rechtsordnungen, Verpflichtungen der Nationalstaaten nach EU- und

³⁶ 2010/252/EU, Anhang Teil I Nr. 2.4 und 1.1.

³⁷ 2010/252/EU, Anhang Teil II Nr. 1.3.

³⁸ Urteil des EuGH vom 5. September 2012, paras. 1 f.

³⁹ Art. 12 Schengener Grenzkodex lautet:

»(1) Die Grenzüberwachung dient insbesondere der Verhinderung des unbefugten Grenzübertritts, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Veranlassung von Maßnahmen gegen Personen, die die Grenze unzulässig überschreiten.

(2) Die Grenzschutzbeamten setzen zur Grenzüberwachung stationär postierte oder mobile Kräfte ein.

Diese Überwachung wird in einer Weise durchgeführt, dass Personen daran gehindert und davon abgehalten werden, die Kontrollen an den Grenzübergangsstellen zu umgehen.

(3) Die Überwachung zwischen den Grenzübergangsstellen erfolgt durch Grenzschutzbeamte, deren Anzahl und Methoden bestehenden oder vorhergesehenen Gefahren und Bedrohungen anzupassen sind. Sie erfolgt unter häufigem, nicht vorhersehbarem Wechsel der Überwachungszeiten, so dass das unbefugte Überschreiten der Grenze das ständige Risiko birgt, entdeckt zu werden.

(4) Zur Durchführung der Überwachung werden stationär postierte oder mobile Kräfte eingesetzt, die ihre Aufgaben in Form von Bestreifung oder Postierung überwiegend an erkannten oder vermuteten Schwachstellen mit dem Ziel erfüllen, Personen aufzugreifen, die die Grenze unbefugt überschreiten. Die Überwachung kann auch durch Verwendung technischer – einschließlich elektronischer – Mittel erfolgen.

(5) Alle zusätzlichen Überwachungsmodalitäten, die durch Ergänzungen eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung bewirken, werden gemäß dem in Artikel 33 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.«

⁴⁰ Urteil des EuGH vom 5. September 2012, paras. 44 f.

⁴¹ Urteil des EuGH vom 5. September 2012, paras 76 ff.

⁴² Urteil des EuGH vom 5. September 2012, para. 90.

⁴³ Siehe für eine kritische Auseinandersetzung hiermit Hayes, Ben und Vermeulen, Matthias, *Borderline: The EU's New Border Surveillance Initiatives*, Studie der Heinrich-Böll-Stiftung vom Juni 2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/jun/borderline.pdf>.

Beiträge

Völkerrecht, Verträge mit Drittstaaten) und Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage einschließlich eines wirkungsvollen Rechtsschutzes. Konsequenterweise müsste für den Schutz der EU-Außengrenzen ein Europäischer Grenzschutz, vergleichbar dem gemeinsamen Europäischen Auswärtigen Dienst, geschaffen werden.

- Veröffentlichung der Frontex-Abkommen mit Drittstaaten.
- Tatsächliche Unabhängigkeit für den Grundrechtsbeauftragten von Frontex.
- Um dem Vorwurf mangelnder parlamentarischer Kontrolle zu begegnen, wäre die Einrichtung eines parlamentarischen Kontrollgremiums angebracht (vergleichbar dem Parlamentarischen Kontrollgremium für die Nachrichtendienste im Deutschen Bundestag). Dies bietet die Möglichkeit der Überprüfung von Aktionen im Nachhinein durch ein unabhängiges Gremium (nicht durch einen eigenen Grundrechtsbeauftragten wie dies mit der Frontex-Reform verabschiedet wurde) unter Ausschluss der Öffentlichkeit, um Geheimhaltungsinteressen im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung und parlamentarische Kontrollrechte zu wahren.

Da die EU in erster Linie eine Wertegemeinschaft ist, sollte Grenzmanagement deckungsgleich mit menschenrechtswürdigem Flüchtlingsschutz und Asylrecht sein.



Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN Die Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht. Enthält Rechtsprechung, Länderinformationen, Beiträge für die Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen sowie Nachrichten. Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Fax 030/467 93 329, redaktion@asyl.net.

www.asyl.net Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählte Rechtsprechung und Länderinformationen, Adressen, Arbeitsmittel und Tipps.

www.ecoi.net Online-Datenbank mit den wichtigsten öffentlich zugänglichen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net erwähnt werden, können bezogen werden bei IBIS – Interkulturelle Arbeitsstelle e. V., Kläemannstraße 16, 26122 Oldenburg, Fax: 0441/9849606, info@ibis-ev.de.



In Kooperation mit

