Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

www.fluechtlingshelfer.info · www.asyl.net

Beitrag aus dem Asylmagazin 1 – 2/2020, S. 22–27

Stefan Keßler

Die neue Frontex-Verordnung – Auswirkungen auf den Menschenrechtsschutz an den EU-Außengrenzen

© Informationsverbund Asyl und Migration e. V., Januar 2020. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 65 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnenemt finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

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

AMNESTY INTERNATIONAL · AWO · caritas · PARITÄT · DEUTSCHES ROTES KREUZ · Diakonie · PRO ASYL DER EINZELFALL ZÄHLT. · ZWST

In Kooperation mit UNHCR

Im Asylmagazin 1–2/2020 finden Sie:

Nachrichten 1

Arbeitshilfen und Stellungnahmen 3

Beiträge 5
Falko Behrens: Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zu § 12a AsylG 5
Claudius Voigt: Das Sanktions-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf das AsylbLG . . 12
Stefan Keßler: Die neue Frontex-Verordnung 22

Neue internationale Entscheidungen 27
Johanna Mantel zur EGMR-Entscheidung Szurovecz gegen Ungarn 27

Ländermaterialien 28

Asylrecht, internationaler Schutz und nationale Abschiebungsverbote 34
VGH-Baden-Württemberg: Kausalität von Verfolgung und Flucht kein Bestandteil der Flüchtlingsdefinition 34

Asylverfahrens- und -prozessrecht 35
EuGH-Urteil »Omar«: Asylantrag zulässig trotz Schutz in anderem EU-Staat bei dort drohenden Gefahren. 35
BVerfG: Keine Dublin-Überstellung bei drohenden Menschenrechtsverletzungen nach Anerkennung 37

Aufenthaltsrecht 39

Staatsangehörigkeitsrecht 40
VG Lüneburg: Kein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei erfolgreicher Vaterschaftsanfechtung 40

Sozialrecht 42
BVerfG: Entzug von ALG II bei Mitwirkungspflichtverletzungen teilweise verfassungswidrig. 42
LSG Niedersachsen-Bremen: Zweifel an Verfassungsmäßigkeit von AsylbLG-Leistungskürzungen 45

Weitere Rechtsgebiete 47
BVerfG: Auslieferung eines Tschetschenen zur Strafverfolgung nach Russland verfassungswidrig 47
VG Köln: Reiseausweis für subsidiär Schutzberechtigte aus Syrien im wehrpflichtigen Alter 49

Redaktionsschluss: 27. Januar 2020

Impressum:
Herausgeber: Informationsverbund Asyl und Migration e. V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Fax: (0)30/467 93 329, E-Mail: redaktion@asyl.net
Internet: www.asyl.net
V. i. S. d. P. u. Redaktion: Johanna Mantel, Michael Kalkmann
c/o Informationsverbund Asyl und Migration
Abonnementverwaltung, Vertrieb und Herstellung:
Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst,
Daimlerstraße 23, 76185 Karlsruhe
E-Mail: info@vonLoeper.de
Internet: www.vonLoeper.de/Asylmagazin
Abonnement-Preis: 65,– € jährlich (Inland).
© Informationsverbund Asyl und Migration
ISSN 1613-7450
Zitiervorschlag: Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings- u. Migrationsrecht 1–2/2020

Der Abdruck von bis zu 10 Originalseiten pro Ausgabe ist unter Quellenangabe gegen Belegexemplar generell freigestellt, sofern es sich nicht um namentlich gekennzeichnete Beiträge oder Dokumente handelt. Wir stellen Ihnen gerne Dateien zur Verfügung. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Auffassung des Herausgebers wieder.
Alle Dokumente, die mit einer Bestellnummer (z. B. M12143 oder ecoi.net 10543) versehen sind, können Sie bei IBIS e. V. bestellen (s. hintere Umschlagseite). Dokumente mit einer ecoi.net-ID-Nummer (z. B. ID 10543 oder ecoi.net 10543) finden Sie auch bei www.ecoi.net, Gerichtsentscheidungen in der Rechtsprechungsdatenbank auf www.asyl.net.
Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den:
Informationsverbund Asyl und Migration,
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin.

Stefan Keßler, Berlin*

Die neue Frontex-Verordnung

Auswirkungen auf den Menschenrechtsschutz an den EU-Außengrenzen

Inhalt

I. Einleitung
II. Die wichtigsten Neuerungen
1. Das Konzept der Europäischen Grenz- und Küstenwache
2. Massiver Ausbau eigener Kapazitäten für die Agentur
3. Neue Machtbefugnisse – fehlende Rechtsbehelfe
4. Beurteilung von »Schwachstellen« an den Außengrenzen
5. Keine Aufnahme »kontrollierter Zentren«
6. Verstärkte Kooperation mit Drittstaaten
7. Verstärkte Rolle bei Abschiebungen
8. Integration von Eurosur, FADO und ETIAS
9. Seenotrettung
10. Grundrechtsstrategie
11. Aussetzung, Beendigung oder Nichteinleitung von Operationen
III. Fazit

I. Einleitung

Frontex besteht seit 2004 als »Grenzschutzagentur« der Europäischen Union.[1] Bisher hatte sie vor allem die Aufgaben, die gemeinsamen Operationen von Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten, etwa im Mittelmeer, zu koordinieren und deren Behörden technisch und personell auch bei der Durchführung von Abschiebungen zu unterstützen. Nunmehr ist, wie das Asylmagazin bereits berichtet hat, am 14.11.2019 eine neue Frontex-Verordnung bekannt gemacht worden.[2] Es ist die fünfte (!) Verordnung, die innerhalb weniger Jahre das Regelsystem für die Arbeit dieser Agentur umfangreich ändert.

Die Beratungen hierüber verliefen zügig: Die Kommission hatte im September 2018 den Entwurf für eine neue »Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache«[3] zusammen mit zahlreichen anderen Vorschlägen, etwa für eine neu gefasste Rückführungsrichtlinie[4], vorgelegt. Kurz vor Abschluss der Legislaturperiode im Sommer 2019 billigten sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat eine provisorische interinstitutionelle Vereinbarung über den neuen Text, der anschließend – allerdings länger als erwartet – noch von den Sprachjurist*innen bearbeitet und vom neu gewählten Parlament und dem Rat im November 2019 endgültig verabschiedet wurde.[5]

Die wichtigsten Neuerungen bestehen in einem massiven Ausbau eigener Kapazitäten und der Erweiterung der Kompetenzen für Frontex. Dieser Beitrag soll einige Neuregelungen vorstellen, die für die Flüchtlingsarbeit relevant sein können, und sie einer ersten menschenrechtlichen Bewertung unterziehen. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

II. Die wichtigsten Neuerungen

1. Das Konzept der Europäischen Grenz- und Küstenwache

Die Europäische Grenz- und Küstenwache besteht nach der Verordnung sowohl aus den für das Grenzmanagement zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten als auch der Frontex-Agentur. Damit werden die Mitgliedstaaten wesentlich stärker als bisher in die Verantwortung für die unionsweite, gemeinsame Sicherung der EU-Außengrenzen genommen. Hier spiegelt sich das politische Ziel der gesamten Verordnung wider, das der damalige Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, in seiner letzten Ansprache zur Lage der Union[6] am 1. September 2018 mit mehr »Führung und Kompromisswillen« in Migrationsfragen zusammengefasst hatte. Zwar habe man mehr Fortschritte als allgemein bekannt bei der Migrationskon-

* Stefan Keßler ist stellvertretender Direktor und Referent für Politik und Recht beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland (stefan.kessler@jrs.net). Von Oktober 2012 bis Ende 2019 war er Ko-Vorsitzender des Konsultativforums für Grundrechte bei Frontex. Der Beitrag gibt ausschließlich seine eigene Auffassung wieder.

1 Zu den Begriffen: Die Agentur heißt seit 2016 »Europäische Grenz- und Küstenwache«; abgekürzt meistens mit dem englischen »EBCG«. Selbst im offiziellen Sprachgebrauch der Agentur ist aber weiterhin von »Frontex« die Rede.

2 Verordnung (EU) Nr. 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABl. EU L 295, 14.11.2019, S. 1, im Folgenden »Frontex-VO«. Siehe dazu Asylmagazin 12/2019, S. 389.

3 COM (2018) 631 final vom 18.9.2018; siehe auch Bundesratsdrucksache 472/18, 20.9.2018.

4 Dieser Vorschlag ist bislang nicht beraten worden.

5 Der Gang der Beratungen wird hier nicht mehr nachgezeichnet. Siehe dazu etwa Keßler, ZAR 2019, S. 190.

6 State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty. Authorised version of the State of the Union Address 2018, S. 7.

trolle erzielt, dennoch gelte es, die Außengrenzen effektiver zu schützen.

Soweit es um Grenzschutz im eigentlichen Sinne geht, wird nunmehr klargestellt, dass sich das Mandat der Agentur nur auf die Außengrenzen bezieht und Frontex keinerlei Aktivitäten im Zusammenhang mit Kontrollen an den Binnengrenzen entfalten darf.

2. Massiver Ausbau eigener Kapazitäten für die Agentur

Die eigenen Mittel und (personellen) Kapazitäten der Agentur sollen massiv ausgebaut werden. Am augenfälligsten wird dies bei der vorgesehenen Einrichtung einer ständigen Reserve, die zwischen 2021 und 2027 sukzessive auf 10.000 Einsatzkräfte wachsen soll. Diese sind in vier Kategorien aufgeteilt:

(1) eigene Einsatzkräfte der Agentur,
(2) von den Mitgliedstaaten langfristig abgeordnete Einsatzkräfte,
(3) kurzfristig von den Mitgliedstaaten abgeordnete Einsatzkräfte sowie
(4) eine schnelle Eingreiftruppe.

Aus dieser ständigen Reserve werden mit gemischter Zusammensetzung von Kräften der Kategorien (1) bis (3) gebildet:

(a) Grenzmanagementteams,
(b) Rückführungsteams und
(c) »Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements«.

Die schnelle Eingreiftruppe bleibt dagegen für besonders eilbedürftige Einsätze reserviert.

3. Neue Machtbefugnisse – fehlende Rechtsbehelfe

Die von Frontex eingesetzten Kräfte, besonders diejenigen der Kategorie 1, werden nicht mehr nur koordinierend tätig. Sie erhalten vielmehr bestimmte eigene Machtbefugnisse, einschließlich des Rechts zur Anwendung von Gewalt, wenn sie als Mitglieder von Teams handeln, die von der ständigen Reserve bereitgestellt werden. Konkret soll zu ihren Befugnissen unter anderem gehören:

- die Feststellung der Identität und der Nationalität von Personen;
- die Entscheidung über Genehmigung oder Verbot der Einreise an bestimmten Grenzübertrittsstellen;
- die Durchführung von Patrouillen an den Außengrenzen und das Aufhalten von Personen, die diese Grenzen ungenehmigt überqueren wollen;
- die Ausstellung oder Verweigerung von Visa, die nach Art. 35 des Visakodex[7] an der Grenze ausgestellt werden dürfen;
- die Durchführung von Patrouillen an den Außengrenzen und das Aufhalten von Personen, die diese Grenzen ungenehmigt überqueren wollen;
- die Speicherung von Fingerabdrücken aufgegriffener Personen in Eurodac;
- die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Identitätsfeststellung abzuschiebender Personen und bei der Beschaffung von Reisedokumenten zum Zweck der Abschiebung sowie
- die polizeiliche Begleitung von abzuschiebenden Personen.

Zur Ausübung dieser Befugnisse ist der Einsatz von Waffengewalt möglich, der über die Selbstverteidigung hinausgehen kann. Der Waffengebrauch unterliegt allerdings besonders engmaschigen Regeln, die zum Teil auch noch vom Verwaltungsrat der Agentur im Einzelnen beschlossen werden müssen, und einem von der Agentur zu entwickelnden Überwachungsmechanismus.

Jedes Mitglied eines Teams unterliegt einem verbindlichen Verhaltenskodex, der auch die Einhaltung von Menschenrechtsstandards sicherstellen soll. Dasselbe gilt für Beobachtende aus Drittstaaten, die z. B. von dortigen Behörden entsandt worden sind. In der gegenwärtigen Fassung enthält der Kodex allerdings nur sehr allgemeine Bestimmungen.[8]

Ein Mechanismus, der sicherstellt, dass sich eine von Frontex-Maßnahmen betroffene Person über ihr von dem eingesetzten Personal zugefügte Menschenrechtsverletzungen beschweren kann, muss laut Verordnung von der Agentur entwickelt werden (was sie bereits in Gestalt eines *Individual Complaints Mechanism* getan hat[9]) und Teil eines jeden mit einem Einsatzmitgliedstaat vereinbarten Einsatzplanes sein. Soweit sich die Beschwerde gegen einen Agenturbediensteten richtet, ist das weitere Verfahren einigermaßen klar: Der Exekutivdirektor kann disziplinarische Maßnahmen ergreifen; eine strafrechtliche Verfolgung ist ebenfalls möglich. Bei Beschwerden gegen Bedienstete eines Mitgliedstaates ist allerdings lediglich geregelt, dass die Grundrechtsbeauftragte die Beschwerden an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaates übermittelt, der Mitgliedstaat die Agentur über die Behandlung der Beschwerde informiert und gegebenenfalls die Agentur nachhakt. Mit diesem Beschwerdemechanis-

[7] Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243, 15.9.2009, S. 1.

[8] Frontex, Code of Conduct for All Persons Participating in Frontex Activities. Warsaw o. D.

[9] Siehe dazu https://frontex.europa.eu/contact/lodge-a-complaint/ (letzter Abruf am 9.1.2020).

mus ist somit kein wirksamer Rechtsbehelf eingerichtet worden.

Dieser Mangel wird auch nicht durch einen anderen Mechanismus behoben: In einem *Serious Incidents Reporting Mechanism* soll an Frontex-Operationen beteiligtes Personal Meldung an Frontex erstatten, wenn ihm Fälle von Menschenrechtsverletzungen bekannt werden. Im gesamten Jahr 2018 gingen aber nur drei (!) solcher Berichte bei der Agentur ein.[10] Angesichts von etwa 1.500 an den EU-Außengrenzen stationierten Beamtinnen und Beamten lässt diese geringe Berichtszahl ernsthafte Zweifel an der Effektivität dieses Mechanismus aufkommen.

4. Beurteilung von »Schwachstellen« an den Außengrenzen

Die Agentur soll regelmäßig kontrollieren, ob die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Außengrenzen ausreichend schützen. Kommt sie zum Ergebnis, bei einem Mitgliedstaat sei dies nicht der Fall, kann sie bestimmte Maßnahmen empfehlen und für deren Umsetzung eine Frist setzen. Setzt der Mitgliedstaat nicht innerhalb dieser Frist die Empfehlungen um, befasst sich der Verwaltungsrat der Agentur mit dem Fall und kann mit einem den Mitgliedstaat bindenden Beschluss Maßnahmen benennen, die innerhalb einer neu gesetzten Frist umzusetzen sind. Setzt der Mitgliedstaat auch diesen Beschluss nicht um, kann der EU-Ministerrat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission unverzüglich einen Beschluss erlassen, mit dem die Agentur mit der direkten Durchführung bestimmter Maßnahmen beauftragt und der betreffende Mitgliedstaat zur Zusammenarbeit mit der Agentur bei der Durchführung dieser Maßnahmen aufgefordert wird.

So wie die Verordnung formuliert ist,[11] kann eine »Schwachstelle« auch darin bestehen, dass Schutzsuchende an der Grenze nicht an die entsprechenden (Asyl-)Verfahren verwiesen oder Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht die erforderliche Hilfe erhalten. Es bleibt abzuwarten, ob Frontex auf solche »Schwachstellen« ebenfalls mit Maßnahmenvorschlägen an die Adresse des verantwortlichen Mitgliedstaates reagieren wird. In diesem Kontext steht, dass zu den neuen Aufgaben der Agentur auch die Ausarbeitung eines Informationsverfahrens für Asylsuchende und die Verweisung von Asylsuchenden an die Europäische Asylagentur (bisher noch EASO) und die jeweiligen nationalen Behörden gehört.

5. Keine Aufnahme »kontrollierter Zentren«

Nach dem Kommissionsentwurf hätte das Konzept der »kontrollierten Zentren«, wie es in Gestalt der »Hotspots« etwa auf den griechischen Inseln umgesetzt wird und das jüngst wieder in einem Diskussionspapier der deutschen Bundesregierung – allerdings unter anderem Namen – auftauchte, ausdrücklich in der neuen Frontex-Verordnung verankert werden sollen. Hier hätte Frontex bestimmte Aufgaben übernommen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Asylverfahrens (unter Umständen auch eines Schnellverfahrens) zur Feststellung, ob eine bestimmte Person internationalen Schutz benötigt oder nicht. Außerdem wäre die Agentur an der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen sowie der Durchführung zügiger Abschiebungen direkt aus den Zentren beteiligt gewesen. Jedoch ist auf Druck des Europäischen Parlaments dieses Konzept aus der Verordnung gestrichen worden.

6. Verstärkte Kooperation mit Drittstaaten

Die Agentur soll künftig in der Lage sein, Operationen an den Außengrenzen von Drittstaaten und auf deren Territorium durchzuführen. Dabei muss sie allerdings gegebenenfalls das Einverständnis der benachbarten Mitgliedstaaten einholen. Eine Vereinbarung mit einem Drittstaat, die die Ausübung von Machtbefugnissen durch Frontex-Einsatzkräfte regelt (*Statusvereinbarung*), darf nicht von der Agentur selbst abgeschlossen werden, sondern unterliegt dem Verfahren nach Art. 218 AEUV und muss unter anderem Regelungen über einen Beschwerdemechanismus enthalten.

Die bisher abgeschlossenen Statusvereinbarungen sind hinsichtlich dieser Regelungen über einen Beschwerdemechanismus alles andere als eindeutig. Die Statusvereinbarung mit Albanien[12] (die allerdings noch unter Geltung der früheren Frontex-VO abgeschlossen wurde) sieht vor:

> »Jede Vertragspartei verfügt über ein Beschwerdeverfahren für die mutmaßliche Verletzung der Grundrechte durch ihre Bediensteten in Ausübung ihres Amtes im Rahmen einer in dieser Vereinbarung vorgesehenen gemeinsamen Operation, eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken oder einer Rückkehraktion.«

[10] Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, Sixth Annual Report, Warsaw 2019, S. 32.

[11] Nach Art. 32 II Frontex-VO bezieht sich die »Schwachstellenbeurteilung« auf alle »Grenzkontrollen gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a«. Nach letzterer Bestimmung umfasst der Begriff »Grenzkontrollen« auch »Mechanismen und Verfahren mit Blick auf die Ermittlung schutzbedürftiger Personen und unbegleiteter Minderjähriger und mit Blick auf die Ermittlung von Personen, die internationalen Schutz benötigen oder beantragen wollen, die Bereitstellung von Informationen für diese Personen sowie der Verweis dieser Personen«.

[12] ABl. EU L 46, 18.2.2019, S. 3.

Fast gleichlautende Regelungen sind in den ausverhandelten, aber noch nicht ratifizierten Statusvereinbarungen mit Montenegro und Serbien zu finden.

Bei Menschenrechtsverletzungen durch Frontex-Bedienstete auf dem Territorium des Drittstaates kann somit der Frontex-eigene *Individual Complaints Mechanism* greifen. Wird jedoch Beschwerde über eine Menschenrechtsverletzung durch Bedienstete des Drittstaates erhoben, ist dieser Beschwerdemechanismus unwirksam; eine beschwerdeführende Person ist auf einen vom Drittstaat eingerichteten Mechanismus verwiesen (etwa den nationalen Ombudsman). Diese Trennung verschiedener Beschwerdemechanismen macht das Erheben einer wirksamen Beschwerde sehr schwer, denn nur selten wird ein Opfer von Menschenrechtsverletzungen wissen, gegen wen es welche Beschwerde erheben kann. Der Frontex-eigene *Individual Complaints Mechanism* hatte bisher demgegenüber den Vorteil, dass in seinem Rahmen auch Beschwerden gegen Bedienstete einzelner Staaten von Frontex zwar nicht beschieden, gleichwohl immerhin an die im jeweiligen Staat zuständigen Stellen mit der Aufforderung zur Bearbeitung und Entscheidung weitergereicht wurden. Ob dies nun auch im Rahmen der Statusvereinbarungen möglich sein kann, ist völlig offen.

Unterhalb der Ausübung von Machtbefugnissen darf die Agentur selbst Kooperationsvereinbarungen mit Behörden von Drittstaaten (*working arrangements*) eingehen, muss allerdings vor ihrem Abschluss dem Europäischen Parlament Bericht über die vorgesehenen Vertragsparteien und den geplanten Inhalt der Vereinbarung erstatten. Der endgültige Vereinbarungstext ist vor seiner Verabschiedung durch den Frontex-Verwaltungsrat der Kommission mitzuteilen. Es ist aber nicht zwingend vorgegeben, dass die Vereinbarungen Regelungen über Beschwerdemechanismen enthalten müssen. Der *Individual Complaints Mechanism* würde hier wahrscheinlich gar nicht wirksam sein.

Als menschenrechtlich problematisch muss in diesem Zusammenhang die Möglichkeit angesehen werden, einen Informationsaustausch mit Drittstaaten über Fluchtbewegungen in die EU zu vereinbaren. Sofern hier auch Drittstaaten einbezogen werden, in denen Menschenrechte verletzt werden, könnte dies dazu führen, dass die Behörden dieses Landes verfolgte Personen beim Versuch der Ausreise abfangen (*pull backs*).

Der Kommissionsvorschlag, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten solle sogar die Unterstützung bei Abschiebungen in weitere Transitstaaten einschließen können, wurde auf Druck des Europäischen Parlaments wieder entfernt; alle Bezugnahmen auf Abschiebungen im Kontext der Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurden gestrichen.

Auch die einzelnen Mitgliedstaaten können (bilaterale) Vereinbarungen über Grenzmanagement und Migrationskontrolle mit Drittstaaten schließen, sollen dabei aber regelmäßig die Lage im betreffenden Mitgliedstaat überprüfen (welche Kriterien sie dabei anlegen und wann sie welche Schlussfolgerungen ziehen müssen, bestimmt die Verordnung allerdings nicht).

7. Verstärkte Rolle bei Abschiebungen

Frontex soll künftig Abschiebungsoperationen auch selbst initiieren können. Im Übrigen sieht die Verordnung eine intensive Beteiligung der Agentur an »allen Phasen des Rückkehrverfahrens« und Abschiebungsoperationen vor, wozu Identifizierungsmaßnahmen und die Beschaffung von Dokumenten gehören; dies schließt auch die »Entsendung von Rückführungsteams bei Rückführungseinsätzen« ein. Die Agentur soll ein eigenes Abschiebungszentrum einrichten, das in ständiger Kommunikation mit nationalen Abschiebungszentren stehen soll. Das Abschiebungszentrum soll namentlich eine IT-Plattform betreiben, auf der auch biographische und biometrische Angaben über einzelne Personen ausgetauscht werden können. Inwieweit hier ausreichende Sicherungen für den Datenschutz bestehen, kann der Verfasser mangels eigener Kenntnisse nicht ausreichend beurteilen.

Für das bei Abschiebungen eingesetzte Personal gilt ein gesonderter Verhaltenskodex, der gerade im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte abzuschiebender Personen detaillierter ist als der allgemeine Kodex.[13]

Die Agentur darf wie bisher auch die Vereinbarkeit einer Abschiebungsentscheidung mit nationalem oder Völkerrecht nicht überprüfen. Der jeweilige Mitgliedstaat hat die Verantwortung für die Entscheidung im Einzelfall, während die Agentur die Einzelheiten der Operationen steuert. Immerhin ist aber nunmehr der jeweilige Mitgliedstaat verpflichtet, ausdrücklich der Agentur zu bestätigen, dass für alle abzuschiebenden Personen vollstreckbare Abschiebungsentscheidungen vorliegen. Bei einer Abschiebungsoperation eingesetzte Teammitglieder konsultieren darüber hinaus zu Beginn der Operation das Schengener Informationssystem, um zu prüfen, ob die für die abzuschiebenden Personen erlassenen Entscheidungen nicht möglicherweise ausgesetzt worden sind. Nach Kenntnis des Verfassers ist bereits vereinbart, dass der abschiebende Mitgliedstaat auf der *Frontex Application for Return* (FAR) angibt, dass im jeweiligen Einzelfall eine Abschiebungsentscheidung vorliegt und diese auch vollziehbar ist.

8. Integration von Eurosur, FADO und ETIAS

Die auf der Grundlage der Eurosur-Verordnung geschaffenen Mechanismen und Mittel werden in die Frontex-Verordnung integriert und der Agentur wird hier die

[13] Frontex, Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex. Warsaw 2018.

Aufgabe zugeschrieben, den »Eurosur-Rahmen« weiter zu entwickeln und ihn zu betreiben. Ähnliches gilt für das Europäische Bildspeicherungssystem (FADO), das die Feststellung gefälschter oder verfälschter Dokumente erleichtern und dessen Betrieb zu den Aufgaben der Agentur gehören soll, und für das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS). Dieser Beitrag kann schon aus Platzgründen nicht die umfassenden menschen- und datenschutzrechtlichen Probleme diskutieren, die mit Eurosur, FADO und ETIAS schon seit deren Einrichtung verbunden sind und durch die Einbindung in das Frontex-Regelwerk nicht beseitigt werden.[14]

9. Seenotrettung

Zu den Aufgaben der Agentur soll auch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei humanitären Notsituationen und der Seenotrettung gehören. »Unterstützung« bedeutet wohl, dass Frontex keine eigenen Seenotrettungsoperationen durchführen, sondern sich allenfalls an von Mitgliedstaaten initiierten Operationen beteiligen wird.

10. Grundrechtsstrategie

Die Agentur ist in all ihren Aktivitäten an die Grundrechte, einschließlich der Standards des internationalen Flüchtlingsrechts, gebunden. Zu deren wirksamer Gewährleistung soll sie eine Grundrechtsstrategie und einen hierauf aufbauenden Aktionsplan erarbeiten, weiterentwickeln und umsetzen. Eine solche Grundrechtsstrategie gibt es bereits seit 2011, sie ist aber seit längerer Zeit nicht mehr aktualisiert worden.

Seit 2012 arbeitet bei Frontex eine unabhängige Grundrechtsbeauftragte. Sie ist keinen Weisungen unterworfen und soll im Wesentlichen die Einhaltung der Grundrechte durch die Agentur fördern und überwachen. Unter anderem ist sie für den bereits oben genannten Beschwerdemechanismus verantwortlich. In der neuen Verordnung ist ihre Stellung dadurch gestärkt worden, dass die Agentur mehrfach explizit auf die Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit und auf die ausreichende und angemessene Ausstattung mit Material und Personal verpflichtet wird. Sie erhält nun ausdrücklich auch eine Stellvertreterin. Außerdem ist ihr Aufgabenkatalog wesentlich detaillierter als in der früheren Verordnung gefasst.

Die Grundrechtsbeauftragte bestellt künftig sogenannte Grundrechtebeobachter*innen, die zum regelmäßigen (»Statuts-«)Personal der Agentur gehören. Bis zum 5. Dezember 2020 sollen mindestens 40 solcher Posten besetzt werden. Sie sollen die verschiedenen Aktivitäten und Operationen der Agentur begleiten und mit ihren Berichten kontinuierlich die Einhaltung der Grundrechte überwachen. Zu den Grundrechtebeobachter*innen werden künftig wohl auch die bereits zuvor von Frontex eingesetzten Abschiebebeobachter*innen gehören. Im Laufe dieses Jahres werden wohl die genauen Anforderungen und Stellenprofile für alle diese Posten entwickelt und die entsprechenden Einstellungen vorgenommen. Erst nach einiger Zeit wird man beurteilen können, ob es sich hierbei um ein effektives Mittel für den Grundrechtsschutz bei den Frontex-Aktivitäten handelt.

Auch das Konsultativforum für Grundrechte hat Ende 2012 seine Arbeit aufgenommen. In ihm sind die Europäische Grundrechteagentur und das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO, mehrere zwischenstaatliche Organisationen, darunter der UNHCR, und neun Nichtregierungsorganisationen vertreten. Das unabhängige Forum kann nur Empfehlungen aussprechen, jedoch keine bindenden Beschlüsse fassen. Frontex muss sich aber mit den Empfehlungen des Forums auseinandersetzen und hat mehrere davon auch umgesetzt. Die regelmäßig veröffentlichten Jahresberichte des Konsultativforums dienen sowohl dem Europäischen Parlament als auch der interessierten Öffentlichkeit dazu, Probleme beim Grundrechtsschutz in Frontex-Operationen zu diskutieren und auch auf diese Weise Druck auf die Agentur auszuüben.

11. Aussetzung, Beendigung oder Nichteinleitung von Operationen

Die Bindung von Frontex an die Grundrechte macht erforderlich, dass die Agentur Operationen und Aktivitäten aussetzt, wenn die Gefahr der Verwicklung in Grundrechtsverletzungen besteht. Dementsprechend hat der Frontex-Exekutivdirektor das Recht, bei einer solchen Gefahr die Finanzierung oder Durchführung einer geplanten Operation abzusagen, sie auszusetzen oder gar vollständig zu beenden. Problematisch ist allerdings, dass die Verordnung keine klaren Kriterien oder »rote Linien« festlegt, deren Überschreiten zu einer solchen Entscheidung führen muss. Ein entsprechender Beschluss ist somit weitgehend in das Ermessen des Exekutivdirektors gestellt. Wie problematisch das sein kann, zeigt die jahrelange Diskussion des Konsultativforums mit dem Exekutivdirektor über Frontex-Aktivitäten an der Grenze Ungarns zu Serbien. Bereits 2016 hat das Konsultativforum angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen in Ungarn die Aussetzung von Frontex-Operationen gefordert und diese Forderung regelmäßig wiederholt.[15] Bisher ist der Exekutivdirektor dieser Forderung nicht gefolgt.

[14] Siehe dazu etwa European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), The impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS). FRA-Opinion 2/2017, Vienna, 30 June 2017.

[15] Siehe zuletzt Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, Sixth Annual Report, Warsaw 2019, S. 32.

III. Fazit

Die Mittel der Agentur werden massiv ausgebaut und ihre neuen Kompetenzen gehen weit über den eigentlichen Grenz- und Küstenschutz hinaus. Der Menschenrechtsschutz erfährt jedoch keinen entsprechenden Ausbau. Die Institutionen (Grundrechtsbeauftragte, Konsultationsforum, Grundrechtebeobachtung) werden in ihren Rollen durchaus gestärkt und Frontex stärker als bisher zur Zusammenarbeit mit ihnen verpflichtet. Die immer wieder vorgetragenen Forderungen des Konsultativforums nach zusätzlichen Mitteln für die Grundrechtsbeauftragte und nach einer Stärkung ihrer Unabhängigkeit[16] werden zwar in der neuen Verordnung aufgegriffen, ihre Umsetzung aber bleibt eher offen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund bedenklich, dass der Grundrechtsbeauftragten eine entscheidende Rolle bei der Feststellung menschenrechtlicher Probleme zukommt. Der Exekutivdirektor kann zwar weiterhin bei Grundrechtsverletzungen eine Operation »abblasen«; es wird jedoch nicht genau definiert, welche »rote Linie« dafür überschritten sein muss. Der Beschwerdemechanismus wird so geregelt, wie er agenturintern bereits entworfen worden ist; er stellt aber – wie erwähnt – keinen wirksamen Rechtsschutz sicher.

Gerade da, wo es um eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten geht, wird ein grundlegendes Problem deutlich, das die neue Verordnung trotz einiger Ansätze noch nicht befriedigend löst: Sowohl Frontex als auch die einzelnen Mitgliedstaaten können mit Drittstaaten Vereinbarungen eingehen und kooperieren. Geschehen in diesem Kontext Menschenrechtsverletzungen, kann die Verantwortung hierfür die Agentur und/oder einen Mitgliedstaat treffen. Jedoch setzt diese Verantwortlichkeit Wissen voraus. Nur dann, wenn ein handlungsmächtiger Akteur von einer (drohenden oder zugefügten) Menschenrechtsverletzung weiß und trotzdem nichts dagegen unternimmt, ist er verantwortlich oder sogar haftbar. Dies führt gerade für Frontex dazu, dass die Agentur dafür Sorge tragen muss, entsprechende Informationen auch tatsächlich zu erhalten. Mit anderen Worten: Frontex muss proaktiv wirksame Beschwerde- und Berichtsmechanismen einrichten, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.[17]

Im Vergleich mit dem massiven Ausbau der Kompetenzen für Frontex und der Veränderung in ihrer Rolle von einer koordinierenden hin zu einer stark selbst die Initiative ergreifenden Agentur bleibt nach alledem ein erheblicher Zweifel daran, dass die menschenrechtlichen Garantien aus der neuen Verordnung sich in der Praxis durchschlagend positiv auswirken werden. Eine wirkliche Verbesserung der Menschenrechtslage an den EU-Außengrenzen wird die neue Verordnung jedenfalls wohl nicht mit sich bringen.

[16] Siehe zuletzt etwa ebd., 5, 19 f.

[17] Siehe dazu ebd. 22 f.

Neue internationale Entscheidungen

Zu aktuellen Entscheidungen des EGMR sowie weiterer internationaler Instanzen

Von Johanna Mantel, Redakteurin des Asylmagazins

Szurovecz gegen Ungarn: Zugang von Medien zu Aufnahmezentren für Schutzsuchende

EGMR, Beschluss vom 8.10.2019, Nr. 15428/16 (Art. 10 EMRK)

In diesem Fall stellte der EGMR fest, dass die Verweigerung des Zugangs eines Journalisten zu einem ungarischen Aufnahmezentrum für Asylsuchende einen Verstoß gegen die Meinungsäußerungsfreiheit darstellt.

Ein Journalist hatte bei der ungarischen Immigrationsbehörde einen Antrag auf Zutritt zum Aufnahmezentrum Debrecen gestellt, um einen Bericht über die dortigen Lebensbedingungen zu schreiben. Dort untergebrachte Personen sollten nur mit ihrem Einverständnis interviewt oder fotografiert werden. Die Presseabteilung der Behörde wies seinen Antrag ab. Dabei verwies sie auf die Persönlichkeitsrechte derjenigen, die im Lager untergebracht sind. Eine gerichtliche Prüfung konnte der Betroffene nicht erreichen.

Vor dem EGMR machte er eine Verletzung seines *Rechts auf freie Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK* geltend. Durch die Zugangsverweigerung sei ihm verwehrt worden, aus erster Hand über das Lager zu berichten. Daher sei sein in Art. 10 EMRK garantiertes Recht, Informationen ohne behördliche Eingriffe empfangen und weitergeben zu dürfen, verletzt worden.

Der Gerichtshof verwies zunächst auf seine bisherige Rechtsprechung, nach der auch die journalistische Recherche von der durch Art. 10 EMRK umfassten Pressefreiheit geschützt ist. Grundsätzlich könne allerdings auch die Beschränkung des Zugangs zum Aufnahmezentrum im Rahmen des Gesetzesvorbehalts des Art. 10 Abs. 2 EMRK zulässig sein. Demnach dürfen die Staaten gesetzliche Einschränkungen vornehmen, um die Rechte anderer Personen zu schützen. Dies sei hier der Fall, da das legitime Ziel verfolgt werde, die Privatsphäre der im Lager untergebrachten Personen zu wahren.

Andererseits bestand laut Gerichtshof an der Berichterstattung zu den Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende ein öffentliches Interesse. Dieses sei besonders relevant, wenn es um den staatlichen Umgang mit vulnerablen Gruppen gehe, da hier die Medien mit ihrer Funktion als »Wachhund« eine besondere Rolle einnehmen würden (so schon in der Rechtssache *Pentikäinen gg. Finnland*, Nr. 11882/10). Vorliegend seien Informationen zur Unterbringung von Schutzsuchenden in staatlichen Aufnahmezentren unstreitig als berichtenswert anzusehen. Diese Informationen seien von großer öffentlicher Bedeutung, da sie im Kontext der Frage stünden, ob internationalen Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden

Unsere Angebote

Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht

- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei menschenrechte.ariadne.de

www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter

familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen

www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen

adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links

Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«

www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.