

# Frontex: Eine neue Super-Agentur der EU?<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Jean-Claude Juncker setzte den Ton: In seiner Ansprache zur Lage der Union am 12. September 2018 forderte der Präsident der EU-Kommission „Führung und Kompromisswillen“ in Migrationsfragen ein. Zwar habe man mehr Fortschritte als allgemein bekannt bei der Migrationskontrolle erzielt, dennoch gelte es, die Außengrenzen effektiver zu schützen.<sup>2</sup>

Juncker gab damit die politische Begründung für einen Vorschlag, den seine Kommission am selben Tag vorgelegt hatte: Eine neue „Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache“<sup>3</sup> soll die bisherige Frontex-Verordnung in der erst 2016 geänderten Fassung komplett ersetzen.<sup>4</sup> Dieser Entwurf steht im Kontext zu zahlreichen anderen Vor-

- 
- 1 Dieser Beitrag ist die ergänzte und aktualisierte Fassung eines Impulsvortrages auf den Hohenheimer Tagen 2019.
  - 2 State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty. Authorised version of the State of the Union Address 2018, 7; abrufbar auf [ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf) (Abruf 01.04.2019).
  - 3 COM (2018) 631 final vom 12.09.2018; siehe auch Bundesratsdrucksache 472/18, 20.09.2018.
  - 4 Zu den Begriffen: Die Agentur heißt seit 2016 „Europäische Grenz- und Kü-

schlägen der Kommission, etwa der neu gefassten Rückführungsrichtlinie.<sup>5</sup>

Die Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament (der sogenannte Trilog) sind inzwischen mit einer provisorischen interinstitutionellen Vereinbarung abgeschlossen, die sowohl das Europäische Parlament kurz vor Abschluss seiner Legislaturperiode sowie der Rat der EU grundsätzlich gebilligt haben.<sup>6</sup> Im Sommer haben sich die Sprachjuristen über den Text gebeugt, und der formale Entscheidungsprozess hat im September 2019 begonnen. Mit inhaltlichen Änderungen wird nicht mehr gerechnet. Vergleicht man den Kompromisstext mit den vorherigen Positionen von Rat und Parlament,<sup>7</sup> hat sich das Parlament in einigen Dingen durchgesetzt.

Die wichtigsten Neuerungen bestehen in einem massiven Ausbau eigener Kapazitäten und der Erweiterung der Kompetenzen für Frontex. Dieser Beitrag versucht, auf der Grundlage einer ersten groben Durchsicht einige Elemente des neuen Verordnungstextes vorzustellen, die für die Flüchtlingsarbeit relevant sein können (II.), und die vorgesehenen Neuregelungen einer ersten menschenrechtlichen Bewertung zu unterziehen (III.). Dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

---

tenwache“; abgekürzt meistens mit dem englischen „EBCG“. Selbst im offiziellen Sprachgebrauch der Agentur ist aber weiterhin von „Frontex“ die Rede.

- 5 Diese wurde aber in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet.
- 6 Siehe den Kompromisstext in European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Provisional Agreement resulting from interinstitutional negotiations. 01.04.2019, PE637.541v01-00; sowie zur Abstimmung im zuständigen Parlamentsausschuss European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Minutes – Meeting of 1 April 2019, 15.45-17.30, and 2 April 2019, 9.00-13.00 and 14.30-17.00. LIBE\_PV(2019) 0401\_1.
- 7 Zur Parlamentsposition siehe den Bericht der zuständigen Berichtsteratterin, der maltesischen EVP-Abgeordneten Roberta Metsola, PE630.451v02-00, 12.02.2019; zum Verhandlungsmandat des Rates siehe Ratsdokument 6357/19, 18.02.2019.

## 2. Die wichtigsten Neuerungen

### *2.1 Neues Konzept der Europäischen Grenz- und Küstenwache*

Nach Art. 4<sup>8</sup> besteht die Europäische Grenz- und Küstenwache sowohl aus den für das Grenzmanagement zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten als auch der *Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache* (im Folgenden: Agentur). Damit werden die Mitgliedstaaten wesentlich stärker als bisher in die Verantwortung für die unionsweite, gemeinsame Sicherung der EU-Außengrenzen genommen.

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 (Art. 7 Abs. 4).

### *2.2 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.

---

8 Alle Artikelangaben beziehen sich, sofern nichts anderes ausdrücklich angegeben, auf die Kompromissfassung der neuen Verordnung (siehe Anm. 6).

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

- Grenzmanagementteams,
- Rückführungsteams und
- „Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements“.

Die schnelle Eingreiftruppe bleibt dagegen für besonders eilbedürftige Einsätze reserviert.

### 2.3 Neue Kompetenzen

Die von Frontex eingesetzten Kräfte, besonders diejenigen der Kategorie (1), werden nicht mehr nur koordinierend tätig, sondern erhalten bestimmte 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 (siehe Art. 56 Abs. 5):

- die Identität und die Nationalität von Personen festzustellen;
- ihre Einreise an bestimmten Grenzübertrittsstellen zu erlauben oder sie zu verbieten;
- die Ausstellung oder Verweigerung von Visa, die nach Art. 35 des Visakodex<sup>9</sup> an der Grenze ausgestellt werden dürfen;
- die Durchführung von Patrouillen an den Außengrenzen und Aufhalten von Personen, die diese Grenzen ungenehmigt überqueren wollen;
- die Speicherung von Fingerabdrücken aufgegriffener Personen in Eurodac;

---

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243, 15.09.2009, 1.

## *Frontex: Eine neue Super-Agentur der EU*

- die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Identitätsfeststellung abzuschiebender Personen und bei der Beschaffung von Reisedokumenten zum Zweck der Abschiebung;
- sowie die Polizeibegleitung 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 (siehe Art. 83 Abs. 5–7; Anhang V), die zum Teil auch noch vom Verwaltungsrat der Agentur im Einzelnen beschlossen werden müssen (siehe Art. 56 Abs. 3a Bst. b), und einem von der Agentur zu entwickelnden Überwachungsmechanismus (siehe Art. 56 Abs. 3a Bst. a).

### *2.4 Das Konzept der „kontrollierten Zentren“ wird gestrichen*

Nach dem Kommissionsentwurf hätte das Konzept der „kontrollierten Zentren“, wie es in Gestalt der „Hotspots“ etwa auf den griechischen Inseln umgesetzt wird, 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.

Auf Druck des Europäischen Parlaments hat dieses Konzept nun doch keine Aufnahme in die neue Verordnung gefunden.

### *2.5 Verstärkte Kooperation mit Drittstaaten*

Die Agentur soll künftig in der Lage sein, Operationen an den Außen Grenzen auch 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 (*status agreement*), 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. Unterhalb der Ausübung von Machtbefugnissen darf die Agentur allerdings 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.

Der Kommissionsvorschlag, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten solle sogar die Unterstützung bei Abschiebungen in Viert-, Fünft-... -staaten einschließen können, wurde auf Druck des Europäischen Parlaments allerdings wieder entfernt. Im Gegenteil: 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, sagt die Verordnung allerdings nicht).

## 2.6 Verstärkte Rolle bei Abschiebungen

Die Agentur soll künftig Abschiebungsoperationen auch selbst initiieren können. Im Übrigen sieht der Vorschlag eine intensive Beteiligung der Agentur an „allen Phasen des Rückkehrverfahrens“ und Abschiebungs-

operationen (Art. 10 Abs. 1 Nr. 15, Art. 49 ff.) vor, wozu Identifizierungsmaßnahmen und die Beschaffung von Dokumenten gehören; dies schließt auch die „Entsendung von Rückführungsteams bei Rückführungseinsätzen“ ein (Art. 10 Abs. 1 Nr. 18). Die Agentur soll ein eigenes Abschiebungszentrum einrichten, das in ständiger Kommunikation mit nationalen Abschiebungszentren stehen soll. Allerdings darf weiterhin die Agentur die Vereinbarkeit einer Abschiebungsentscheidung mit dem Recht nicht überprüfen. Der jeweilige Mitgliedstaat hat die Verantwortung für die Entscheidung im Einzelfall, während die Agentur die Einzelheiten der Operationen steuert.

### *2.7 Konzept des integrierten Grenzmanagements erhält Verordnungsstatus*

Das Konzept eines integrierten Grenzmanagements gibt es schon länger, nun wird es in der Verordnung verankert (Art. 3, Art. 7 Abs. 1). Interessanterweise sind Abschiebungen ausdrücklich ein wesentliches Element dieses Konzepts und gehören damit zum „Grenzmanagement“.

### *2.8 Einführung eines „mehrjährigen strategischen Politzklus“*

Mit dem in Art. 8 f. eingeführten mehrjährigen strategischen Politzklus soll offenbar eine bessere Planbarkeit der Agenturaktivitäten und der Ressourcenallokation herbeigeführt werden.

### *2.9 Integration von Eurosur, FADO und ETIAS*

Die auf der Grundlage der Eurosur-Verordnung geschaffenen Mechanismen und Mittel werden in die Frontex-Verordnung integriert (Art. 18 ff.) und der Agentur hier die Aufgabe zugeschrieben, den „Eurosur-Rahmen“ weiter zu entwickeln und ihn zu betreiben (Art. 10 Abs. 1

Nr. 5). Ähnliches gilt für das Europäische Bildspeicherungssystem (FADO, s. Art. 80), das die Feststellung gefälschter oder verfälschter Dokumente erleichtern und dessen Betrieb zu den Aufgaben der Agentur gehören soll (s. Art. 10 Abs. 1 Nr. 31), und für das Europäische Reiseinformati- und -genehmigungssystem (ETIAS, s. Art. 10 Abs. 1 Nr. 32).

## *2.10 Weitere neue Aufgaben*

An neuen Aufgaben für die Agentur kommen außerdem unter anderem hinzu:

- Beteiligung an Noteinsätzen und Seenotrettungen (s. Art. 10 Abs. 1 Nr. 6, 8);
- Erstellung eines Informationsverfahrens für Asylsuchende und Verweisung von Asylsuchenden an die Europäische Asylagentur und die jeweiligen nationalen Behörden (Art. 10 Abs. 1 Nr. 12).

## *2.11 Beschwerdemechanismus*

Ein Mechanismus, der sicherstellt, dass sich eine betroffene Person über ihr im Rahmen einer Operation – einschließlich einer Abschiebungsoperation – zugefügte Menschenrechtsverletzungen beschweren kann, muss von der Agentur entwickelt werden (was sie bereits in Ansätzen getan hat) und Teil eines jeden mit einem Einsatzmitgliedstaat vereinbarten Einsatzplanes sein (Art. 39 Abs. 3 Bst. m; Art. 108). Soweit sich die Beschwerde gegen einen Agenturbediensteten richtet, ist das weitere Verfahren einigermaßen klar. 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 ggfls. die Agentur nachhakt. Mit diesem Beschwerdemechanismus ist somit kein wirksamer Rechtsbehelf eingerichtet worden.

### 3. Menschenrechtliche Bewertung und 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 bestehenden Institutionen (Grundrechtsbeauftragte, Konsultationsforum, Abschiebungsbeobachter) werden in ihren Rollen zwar durchaus gestärkt und Frontex auf die Zusammenarbeit mit ihnen stärker als bisher verpflichtet. Die immer wieder vorgetragenen Forderungen des Konsultativforums nach zusätzlichen Mitteln für die Grundrechtsbeauftragte und nach einer Stärkung ihrer Unabhängigkeit<sup>10</sup> 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 aber immer noch 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

---

10 Siehe zuletzt etwa Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights, Sixth Annual Report, Warsaw 2019, 5, 19 f.

*Stefan Keßler*

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 aber gerade im Fall von 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.<sup>11</sup>

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 zumindest ein Zweifel daran, dass die menschenrechtlichen Garantien aus der neuen Verordnung sich in der Praxis durchschlagend positiv auswirken werden. Es bleibt somit noch viel zu beobachten und zu diskutieren.

## Über den Autor

Stefan *Keßler* ist stellv. Direktor und Referent für Politik und Recht beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland sowie einer der beiden Vorsitzenden des Konsultativforums für Grundrechte bei der EU-Grenzschutzagentur Frontex ([stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de](mailto:stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)).

## Schlagwörter

Frontex, Grenzschutz, Menschenrechte, Flüchtlingsarbeit, Europäische Union

---

<sup>11</sup> Siehe dazu ebd. 22 f.