



Sachstand

EU-Agenturen und Menschenrechte

EU-Agenturen und Menschenrechte

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 049/19
Abschluss der Arbeit: 12. April 2019 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Bindung der EU-Agenturen an Menschenrechte	4
1.1.	Verhältnis zwischen EU-Recht und EMRK	4
1.2.	Charta der Grundrechte der EU	5
1.3.	Bindung von Frontex an Menschenrechte	6
2.	Beitritt der EU zur EMRK vor dem Hintergrund neuer Frontex-Kompetenzen	9
3.	Rechtsschutz bei Menschenrechtsverletzungen durch EU-Agenturen	10
3.1.	Interne Kontrollmechanismen	10
3.2.	Nationale Gerichtsbarkeiten der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Frontex-Aktivitäten	12
3.3.	EuGH	13
3.4.	EGMR	14

1. Bindung der EU-Agenturen an Menschenrechte

Nachfolgende Ausführungen (unter 1.1. und 1.2.) zur Bindungswirkung von Menschenrechten gelten für alle Einrichtungen der Europäischen Union (EU), einschließlich ihrer Agenturen¹. Zu diesen Agenturen zählt auch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex).²

1.1. Verhältnis zwischen EU-Recht und EMRK

Der EU-Vertrag (EUV)³ sieht in seinem Art. 6 Abs. 2 vor, dass die EU der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁴ beitreten wird. Der Beitritt soll jedoch die primärrechtlich festgelegten Zuständigkeiten der EU – also auch die gerichtlichen Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nach Art. 19 EUV sowie Art. 251 bis 281 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV)⁵ – nicht berühren.⁶ Der Beitritt ist bisher noch nicht erfolgt⁷, die EU ist also nicht Vertragspartei der EMRK. Daher besteht keine unmittelbare Bindung der EU an die EMRK im Sinne einer völkervertragsrechtlichen Bindung. Allerdings bestimmt Art. 6 Abs. 3 EUV, dass die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben, ohnehin bereits „als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts“ sind. Im Ergebnis stellen die EU-Mitgliedstaaten damit klar, dass Akte der EU die EMRK nicht verletzen dürfen, ohne dabei jedoch Einrichtungen der EU der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu unterwerfen.

1 Siehe Liste der EU-Agenturen, -Einrichtungen und -Organisationen auf https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_de sowie der dezentralen Agenturen im Einzelnen auf https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_de.

2 Zu den Ursprüngen, Aufgaben und Rechtsgrundlagen von Frontex siehe die Webseite der Agentur mit weiterführenden Links, <https://frontex.europa.eu/>.

3 Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 202/1 vom 7.6.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>.

4 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. 2010 II S. 1198), <https://www.jurion.de/gesetze/emrk/>.

5 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326/47 vom 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE>.

6 Siehe zu Zuständigkeiten und Verfahrensarten vor dem EuGH: Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur EU, Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/12/die-zustandigkeiten-des-gerichtshofs-der-europaischen-union>

7 Zu den rechtstechnischen Aspekten und beachtlichen Gründen gegen einen Beitritt siehe unter 2., insbes. das dort zitierte Gutachten des EuGH 2/13 vom 18.12.2014.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass alle EU-Mitgliedstaaten zugleich EMRK-Vertragsparteien sind.⁸ Die EMRK-Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der EMRK bestimmten Rechte und Freiheiten zu. Diese Selbstverpflichtung der Staaten bindet sie auch, wenn sie im Rahmen der EU tätig werden. So kann sich ein Staat von seiner Bindung an die EMRK nicht freimachen, indem er Hoheitsrechte an die EU überträgt oder er sich darauf beruft, lediglich EU-rechtliche Vorgaben intern umzusetzen.⁹ Auch nach der Rechtsprechung des EGMR erfüllen EMRK-Vertragsstaaten im Rahmen der EU ihre Verpflichtungen aus der EMRK, solange der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten innerhalb der EU demjenigen, den die EMRK garantiert, zumindest gleichwertig ist.¹⁰

1.2. Charta der Grundrechte der EU

Die menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU-Agenturen beruhen im Wesentlichen auf der Charta der Grundrechte der EU.¹¹ Die Charta zählt zum Primärrecht der EU; sie ist mithin normativer Maßstab für das Handeln aller Organe und Einrichtungen der EU, für die Gültigkeit von Sekundärrecht der EU (Verordnungen, Richtlinien u.a.) und für das Handeln der EU-Mitgliedstaaten.¹²

Die Charta bekräftigt die Rechte, die sich u.a. aus der EMRK sowie aus der Rechtsprechung des EGMR ergeben.¹³ Der Wortlaut der einzelnen Rechte ist in der EMRK und der Charta weitgehend identisch. Durch den Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR in der Präambel der Charta ist sichergestellt, dass die Auslegung der EMRK und der Charta eng aneinander anlehnen. Gemäß Art. 53 der Charta darf keine ihrer Bestimmungen so interpretiert werden, dass ihr Schutzniveau dadurch unter das der EMRK fiele. Die Charta enthält die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte der EU-Bürger und EU-Bürgerinnen sowie

-
- 8 Vgl. Europarat, Unterschriften und Ratifikationsstand, 09.04.2019, https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=CE5HNP7g.
- 9 Christoph Grabenwarter, EMRK, 3. Auflage, München 2008, S. 26 ff. mit zahlreichen Nachweisen aus Literatur und Rechtsprechung in Fn. 11 bis 13 auf S. 26.
- 10 EGMR, Urteil vom 30.6.2005, Beschwerde Nr. 45036/98 (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*), NJW 2006, 197 ff. Siehe hierzu im Einzelnen Andreas Haratsch, Die Solange-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Das Kooperationsverhältnis zwischen EGMR und EuGH, in: ZaöRV 66 (2006), 927-947, http://zaerv.de/66_2006/66_2006_4_a_927_948.pdf. Siehe auch Franz Mayer, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer, EMRK Kommentar, München 2012, Einleitung 129 ff. und 149 ff. mit Verweisen auf Literatur und Rechtsprechung.
- 11 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2010/C 83/02, Amtsblatt der Europäischen Union C 83/389, 30.3.2010, http://www.europarl.europa.eu/germany/resource/static/files/europa_grundrechtecharta/30.03.2010.pdf.
- 12 Europäische Parlament, Achtung der Grundrechte in der Europäischen Union, DE – 16/04/2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600415/IPOL_PERI\(2017\)600415_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600415/IPOL_PERI(2017)600415_DE.pdf).
- 13 Abs. 5 der Präambel der Charta der Grundrechte, http://www.europarl.europa.eu/germany/resource/static/files/europa_grundrechtecharta/30.03.2010.pdf.

aller Personen, die der Jurisdiktion der EU bzw. eines ihrer Mitgliedstaaten unterworfen sind. Einige Rechte der Charta (z.B. die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU gem. Art. 15 Abs. 2 der Charta) sind Unionsbürgern vorbehalten, die wesentlichen Rechte (Würde, Leben, Unversehrtheit, Sicherheit, u.v.m.) gelten unterschiedslos für alle Menschen. Das Asylrecht wird von der Charta nach Maßgabe des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951¹⁴ in Verbindung mit dem New Yorker Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967¹⁵ gewährt.

1.3. Bindung von Frontex an Menschenrechte

Der allgemeine EU-rechtliche Grundsatz, dass EU-Einrichtungen an die Menschenrechte – insbesondere die in der EMRK normierten Menschenrechte – gebunden sind, wird für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) nochmals spezialgesetzlich bestätigt. Die Frontex-Agentur findet ihre EU-sekundärrechtliche Rechtsgrundlage in der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex-VO).¹⁶ In dieser VO ist die Bindung von Frontex an die Menschenrechte mehrfach normiert. So bestimmt zunächst der 47. Erwägungsgrund der Frontex-VO:

„Die Europäische Grenz- und Küstenwache, die die Agentur und die Behörden der Mitgliedstaaten umfasst, die für die Grenzverwaltung zuständig sind, einschließlich Küstenwachen, soweit sie Grenzkontrollaufgaben durchführen, **sollte ihre Aufgaben unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, insbesondere der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“), der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten**, des einschlägigen Völkerrechts, einschließlich des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, des Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz, vornehmlich des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung, des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, des Internationalen Übereinkommens zum Schutz des

14 Convention relating to the Status of Refugees, Adopted on 28 July 1951, Entry into force: 22 April 1954, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>.

15 Protocol relating to the Status of Refugees, General Assembly Resolution 2198 (XXI) of 16 December 1966, Entry into force 4 October 1967, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>.

16 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 251/1 vom 16.09.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>.

menschlichen Lebens auf See und des Internationalen Übereinkommens über den Such- und Rettungsdienst auf See erfüllen.“¹⁷

Des Weiteren regeln Art. 34 Frontex-VO unter dem Titel „Allgemeine Vorschriften“ an erster Stelle die Frage der Grundrechtsbindung:

„(1) Die Europäische Grenz- und Küstenwache gewährleistet bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen dieser Verordnung **den Schutz der Grundrechte unter Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, insbesondere der Charta, der einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts**, einschließlich des Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951 und dem entsprechenden Protokoll von 1967, sowie der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz, insbesondere des **Grundsatzes der Nichtzurückweisung**. Die Agentur erarbeitet zu diesem Zweck eine Grundrechtsstrategie — einschließlich eines wirksamen Mechanismus zur **Überwachung der Achtung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur** —, entwickelt diese weiter und führt sie durch.

(2) Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gewährleistet die Europäische Grenz- und Küstenwache, dass keine Person unter Verstoß gegen den **Grundsatz der Nichtzurückweisung** in ein Land, in dem die Gefahr der Ausweisung oder Rückkehr in ein anderes Land unter Verstoß gegen diesen Grundsatz besteht, ausgeschifft, zur Einreise in ein solches Land gezwungen, dorthin überführt oder auf andere Weise den Behörden eines solchen Landes übergeben oder zu diesen rückgeführt wird.

(3) Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben trägt die Europäische Grenz- und Küstenwache den besonderen Bedürfnissen von Kindern, unbegleiteten Minderjährigen, Menschen mit Behinderungen, Opfern des Menschenhandels, Personen, die medizinischer Hilfe bedürfen, Personen, die internationalen Schutz benötigen, Personen in Seenot und anderen gefährdeten Personen Rechnung. Die Europäische Grenz- und Küstenwache trägt bei allen ihren Aktivitäten insbesondere den **Rechten des Kindes** Rechnung und sorgt dafür, dass das Kindeswohl gewahrt bleibt.“¹⁸

Gem. Art. 55 Frontex-VO entsendet Frontex Verbindungsbeamte nur in Drittstaaten, deren Grenzschutzmethoden Mindestmensenrechtsstandards genügen.

Während ihrer Entsendung aus einem EU-Mitgliedstaat zu einem Frontex-Einsatz zum Schutz der Außengrenzen der EU bleiben die einzelnen Mitarbeiter gem. Art. 21 Frontex-VO an die Menschenrechte gebunden:

17 A.a.O. [Hervorhebung vom Bearbeiter].

18 A.a.O. [Hervorhebung vom Bearbeiter].

„(4) Die Mitglieder der Teams üben ihre Aufgaben und Befugnisse unter **uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Zugang zu Asylverfahren, und der Menschenwürde** aus. Die bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse getroffenen Maßnahmen müssen gemessen an den damit verfolgten Zielen verhältnismäßig sein. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse **dürfen** sie Personen **nicht** aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung **diskriminieren**.

(5) Die Teammitglieder bleiben den **Disziplinarmaßnahmen ihres Herkunftsmitgliedstaats unterworfen**. Der Herkunftsmitgliedstaat ergreift in Bezug auf **Verstöße gegen die Grundrechte** oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes, die sich im Rahmen einer gemeinsamen Aktion oder eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken ereignen, geeignete Disziplinarmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen nach Maßgabe seines nationalen Rechts.“¹⁹

Zusätzlich zu den europarechtlichen Vorgaben für Frontex hat die Agentur interne Mechanismen geschaffen, um die Achtung der Menschenwürde und Grundrechte bei der Ausübung ihrer Tätigkeit zu wahren.²⁰ In Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat Frontex einen Verhaltenskodex erstellt, der für alle Frontex-Mitarbeiter/-innen verbindlich ist, also für eigenes Personal ebenso wie für Mitarbeiter/-innen, die von den Mitgliedstaaten entsandt wurden.²¹ Dieser Verhaltenskodex nennt in seinem Art. 1 Abs. 1 die Achtung der Grundrechte als Regelungsziel. Die wichtigsten menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitarbeiter/-innen sind in Art. 4 des Kodex geregelt:

“Participants in Frontex activities shall: a) **promote and respect human dignity and the fundamental rights of every individual**, regardless of their sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation; b) **promote compliance with the relevant international and European instruments regarding fundamental rights protection**.”²²

19 A.a.O. [Hervorhebung vom Bearbeiter].

20 Frontex, Fundamental Rights at Frontex, <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>.

21 Frontex, Code of Conduct for all Persons participating in Frontex Activities, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf, S. 3.

22 A.a.O., S. 7.

2. Beitritt der EU zur EMRK vor dem Hintergrund neuer Frontex-Kompetenzen

Die vom Auftraggeber aufgeworfene Frage nach einem Beitritt der EU zur EMRK angesichts der in Aussicht stehenden Erweiterung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Frontex ist vor dem Hintergrund der bereits bestehenden, oben beschriebenen menschenrechtlichen Bindung von Frontex zu sehen.²³ Grundsätzlich lässt sich argumentativ gut vertreten, dass erweiterte Aufgaben und Zuständigkeiten in der Regel mit verstärkten Maßnahmen zur Sicherung von Grundrechten und erhöhten Rechenschaftspflichten einhergehen sollten. Dem gegenüber steht jedoch der oben im Einzelnen ausgeführte Befund, dass **die Bindung von Frontex an die Charta der Grundrechte der EU und die Menschenrechte, wie sie in der EMRK normiert sind und sich aus der gemeinsamen Verfassungstradition der EU-Mitgliedstaaten ergeben, auf normativer Ebene einen grundsätzlich gleichwertigen Menschenrechtsschutz** bietet.

Die Frage eines Beitritts der EU zur EMRK wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur breit diskutiert.²⁴ Nach gegenwärtigem Stand des EU-Rechts erfordert ein Beitritt der EU zur EMRK einen einstimmigen Ratsbeschluss zum Abschluss des Beitrittsvertrages, die Zustimmung des Europäischen Parlaments, die Ratifikation des Beitrittsvertrages in allen EU-Mitgliedstaaten, die Wahrung der bestehenden Zuständigkeiten und Befugnisse der EU und ihrer Organe sowie eine Beteiligung der EU an den Kontrollgremien der EMRK.²⁵ Der verfahrenstechnische Aufwand eines Beitritts wäre demnach relativ groß. Zahlreiche rechtliche Aspekte bedürften zuvor der Klärung. In einem Gutachten analysierte der EuGH in diesem Zusammenhang die bestehenden Beitritts Hindernisse.²⁶ So müsste der Beitritt den Besonderheiten der spezifischen Natur und Struktur der Rechtsordnung der Union Rechnung tragen. Unter anderem wäre dafür Sorge zu tragen, dass

- der Beitritt der EU zur EMRK die besonderen Merkmale und die Autonomie des Unionsrechts nicht beeinträchtigt,
- die jeweiligen Art. 53 der EMRK und der Charta der Grundrechte der EU, die ihr Verhältnis zu anderen Menschenrechten bestimmen, besser aufeinander abgestimmt werden,
- das Verhältnis zwischen den einzelnen Verfahrensarten vor dem EGMR und dem EuGH geklärt wird und bestehende Verfahrensmöglichkeiten von dem EuGH nicht beeinträchtigt werden,
- die Möglichkeit ausgeschlossen wird, dass der EGMR mit Rechtsstreitigkeiten zwischen EU-Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der EU befasst wird,

23 Siehe oben unter 1., insbesondere 1.3.

24 Statt vieler: Franz Mayer, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer, EMRK Kommentar, München 2012, Einleitung Rz. 154 ff.; William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford 2015, S. 948 f.; Christoph Grabenwarter, *EMRK*, 3. Auflage, München 2008, S. 33 f.

25 Franz Mayer, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer, *EMRK Kommentar*, München 2012, Einleitung Rz. 155 f.

26 Siehe im Einzelnen das EuGH Gutachten 2/13 vom 18.12.2014, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=DE>, Rz. 153 ff.

-
- die gerichtliche Kontrolle von bestimmten Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht ausschließlich dem EGMR übertragen wird.²⁷

Es kann dahingestellt bleiben, ob die vom EuGH benannten Hindernisse für einen Beitritt der EU zur EMRK letztlich nur rechtstechnische Probleme sind, die als solche lösbar wären.²⁸ Denn es ist jedenfalls nicht absehbar, was sich durch einen Beitritt der EU zur EMRK auf der Ebene tatsächlicher Durchsetzung der Menschenrechte ändern würde. So wäre in dem rein hypothetischen Fall eines EU-Mitgliedstaates, der sich in einem konkreten Einzelfall im Zusammenhang mit dem Grenzschutz weder an seine bereits bestehenden vertragliche Verpflichtung aus der EMRK noch an die Charta der Grundrechte der EU hält, nicht ersichtlich, warum sich dieser Staat zu einer Verhaltensänderung veranlasst sehen sollte, wenn nun auch noch die EU Vertragspartei der EMRK wäre. Auch in Teilen der Literatur wird ein Beitritt der EU zur EMRK als ein in erster Linie symbolischer Akt bzw. als überflüssige Geste bewertet.²⁹

3. Rechtsschutz bei Menschenrechtsverletzungen durch EU-Agenturen

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ist nach Art. 56 Frontex-VO eine Einrichtung der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit, die vor Gericht parteifähig ist.

3.1. Interne Kontrollmechanismen

Die Frontex-VO³⁰ hat in ihrem Art. 72 ein Beschwerdeverfahren eingerichtet, das darauf abzielt, die Achtung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur sicherzustellen.³¹ Bei diesem Verwaltungsverfahren ist jede Person – also nicht nur EU-Bürger/EU-Bürgerinnen – berechtigt, Beschwerde einzulegen. Gem. Art. 72 Abs. 2 Frontex-VO kann sich die Beschwerde gegen Maßnahmen richten

- die von Frontex-Mitarbeitern getroffen wurden im Rahmen einer gemeinsamen Aktion, eines Pilotprojekts, eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken, eines Einsatzes eines Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung, einer Rückkehraktion oder eines Rückkehreinsatzes,

27 A.a.O., Rz. 258.

28 Vgl. Christoph Grabenwarter, EMRK, 3. Auflage, München 2008, S. 34 mit weiteren Nachweisen in Fn. 43.

29 William A. Schabas, The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford 2015, S. 949.

30 Siehe oben, Fn. 16.

31 Vgl. 50. Erwägungsgrund der Frontex-VO.

- die den Beschwerdeführer/die Beschwerdeführerin unmittelbar betreffen und
- von denen der Beschwerdeführer/die Beschwerdeführerin behauptet, dass die Maßnahme seine/ihre Grundrechte verletzt.

Im Falle einer Grundrechtsverletzung durch einen Bediensteten der Frontex Agentur liegen Disziplinarmaßnahmen in der Zuständigkeit von Frontex (Art. 72 Abs. 6 Frontex-VO), bei abgeordneten Mitarbeitern sorgt der Herkunftsmitgliedstaat „für angemessene Folgemaßnahmen einschließlich erforderlichenfalls Disziplinarmaßnahmen oder sonstiger Maßnahmen im Einklang mit dem nationalen Recht“ (Art. 72 Abs. 7 Frontex-VO).³²

Über die einzelnen Beschwerdeverfahren berichtet die Frontex-Agentur in ihren Jahresberichten.³³

Ferner verpflichtet Art. 4 in Verbindung mit Art 22 des Frontex-Verhaltenskodex³⁴ alle Mitarbeiter, Verdachtsfälle von Grundrechtsverletzungen durch Frontex sofort zu melden. In der Agentur hat sich für diese Fälle folgendes Verfahren etabliert:

“The Code of Conduct obliges every officer who has reason to believe a provision of the code or fundamental rights was violated, to report this immediately to Frontex in form of a Serious Incident Report (SIR). The established procedure for dealing with such situations includes fact collection, assessment and final report to be prepared by an appointed SIR coordinator. It should be noted that Frontex does not have the power to conduct investigations on the territory of the EU Member States. However, the involved Member States are requested to cooperate and inform Frontex about any follow-up regarding the investigation procedures and their result. In case of a violation of the Frontex Code of Conduct by a Frontex staff member, Frontex Executive Director takes adequate measures, which may include the immediate removal of the Frontex staff member from operational activity. If an officer deployed by Frontex is found to have violated the Frontex Code of Conduct, the agency may suspend the officer in question from an operation and refer him/her to the national authorities of the officer’s home Member State, who may take further disciplinary actions. If the violation is committed by the authorities of the Member State hosting the operation, possible measures range from sending a letter of concern through withdrawal of financial support for the operation to suspension or termination of the joint operation in case of

32 Siehe im Einzelnen Frontex, Complaint Mechanism, <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/complaint-mechanism/>.

33 Siehe zuletzt Frontex, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2017, 29. Mai 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_DE.pdf, S. 32.

34 Siehe oben, Fn. 21.

serious or persistent violations of fundamental rights or international protection obligations.”³⁵

3.2. Nationale Gerichtsbarkeiten der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Frontex-Aktivitäten

Grundsätzlich unterfallen deutsche Beamte und Soldaten auch bei einer vorübergehenden Abordnung im Rahmen eines Einsatzes der Vereinten Nationen oder der EU dem deutschem Disziplinar-, Straf- und Haftungsrecht.³⁶ Der in Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz normierte Rechtsgedanke, dass jedem, der durch die deutsche öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg in Deutschland offen steht, gilt auch für deutsche Staatsdiener, die an eine internationale Organisation wie die VN oder die EU abgeordnet wurden. Für Abordnungen zu einem Einsatz im Rahmen der Frontex-Agentur bestätigt Art. 21 Abs. 5 Frontex-VO ausdrücklich:

„Die Teammitglieder bleiben den Disziplinarmaßnahmen ihres Herkunftsmitgliedstaats unterworfen. Der **Herkunftsmitgliedstaat** ergreift in Bezug auf **Verstöße gegen die Grundrechte** oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes, die sich im Rahmen einer gemeinsamen Aktion oder eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken ereignen, geeignete **Disziplinarmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen nach Maßgabe seines nationalen Rechts.**“

Soweit notwendig, sollen strafrechtliche Ermittlungen gegen abgeordnete Mitarbeiter also von den entsendenden EU-Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Dies entspricht auch dem Rechtsgedanken des Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, wonach es den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auferlegt ist, auf nationaler Ebene die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.

Anders sieht es mit der Ausübung nationaler Gerichtsbarkeit bei Frontex-Beamten aus, da diese als EU-Beamte gewisse diplomatische Privilegien und Immunitäten genießen. Hier gilt gemäß Art. 59 Frontex-VO und in Übereinstimmung mit dem Sitzabkommen zwischen der Frontex-

35 Frontex, Fundamental Rights at Frontex, <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>.

36 Vgl. Sabine Brakemeier/Volker Westphal, Rechtsgrundlagen für Auslandseinsätze der Bundespolizei, Brühl/Rheinland 2013, https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/2_Zentralbereich/20_Referrat_W/50_Publikationen/25_Schriften_BPOL/band_15.pdf?blob=publicationFile&v=3, S. 236

Agentur und dem Sitzmitgliedstaat Polen³⁷ das Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union.³⁸ Nach dessen Art. 11 a) sind die Beamten und sonstigen Bediensteten der Frontex-Agentur bezüglich der von ihnen in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen – im Rahmen der in dem Protokoll genannten Grenzen – von der nationalen Gerichtsbarkeit befreit.

3.3. EuGH

Der EuGH gewährt Rechtsschutz gegen Handeln, das der Frontex-Agentur zurechenbar ist. Insbesondere kann der EuGH das Handeln von Frontex auch an der Charta der Grundrechte der EU messen.

Der effektive Rechtsschutz ergibt sich aus den im AEUV normierten Zuständigkeiten des EuGH: So überwacht der EuGH nach Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV auch die Rechtmäßigkeit der Handlungen von EU-Einrichtungen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Die Rechtmäßigkeitsprüfung erstreckt sich nach Art. 263 Abs. 2 AEUV auf die Zuständigkeit der handelnden EU-Einrichtung, die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die Verletzung von EU-Verträgen oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm und den Ermessensgebrauch der handelnden Stelle. Zu den im Sinne von Art. 263 Abs. 2 AEUV anwendbaren Rechtsnormen zählt auch die Charta der Grundrechte der EU.³⁹ Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person (in den Grenzen von Art. 263 AEUV) Klage erheben gegen Handlungen von EU-Einrichtungen, die an sie gerichtet sind oder sie unmittelbar und individuell betreffen.

Die Erweiterung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Frontex-Agentur ändert nichts an den bestehenden, umfassenden und wirksamen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Frontex vor dem EuGH.

37 Headquarters Agreement between the Republic of Poland and the European Border and Coast Guard Agency (Frontex), 9 March 2017, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001939/O/D20171939.pdf>.

38 Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, ABl. C 326/1 vom 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/PRO/07&from=EN>.

39 Siehe Hans-Joachim Cremer, Kommentierung zu Art. 263 AEUV, Rz. 95, in: Christian Callies/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2016.

3.4. EGMR

Klagen gegen Frontex als Einrichtung der EU sind vor dem EGMR nicht zulässig, da nur Vertragsstaaten Beschwerdegegner sein können.⁴⁰

Es ist jedoch daran zu erinnern, dass der Rechtsschutz, den der EuGH im Falle einer etwaigen Verletzung der EU-Grundrechtscharta durch die Frontex-Agentur gewährt, sicherstellt, dass durch die mangelnde Zuständigkeit des EGMR keine Rechtsschutzlücke entsteht.⁴¹

Beschwerden gegen EMRK-Vertragsstaaten auf der Grundlage eines ihnen zurechenbaren Verhaltens ehemaliger Frontex-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die aus den nationalen Verwaltungen ihrer jeweiligen EU-Herkunftsländer an Frontex abgeordnet worden waren, sind grundsätzlich theoretisch vorstellbar, aber eher realitätsfern. Die Zuständigkeit des EGMR für Individualbeschwerden gem. Art. 35 EMRK hängt u.a. von der Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe ab. Nach dem letztinstanzlichen Abschluss eines (Straf)Verfahrens gegen einen an die Frontex-Agentur abgeordneten nationalen Beamten oder Soldaten, ohne dass es in diesem nationalen Verfahren zu einer Ahndung der behaupteten Menschenrechtsverletzung gekommen wäre, ist es rein hypothetisch denkbar, dass der EGMR mit der Angelegenheit befasst wird. Entsprechende Fälle sind überaus fernliegend und aus der Rechtspraxis nicht bekannt.

40 Siehe statt vieler: Jochen Abr. Frowein, Kommentierung zu Art. 33 EMRK, sowie Wolfgang Peukert, Kommentierung zu Art. 34 EMRK, beide in: dies., EMRK-Kommentar, 3. Auflage 2009; ebenso Ulrich Karpenstein/Christian Johann, Kommentierung zu Art. 33 EMRK, sowie Patrick Schäfer, Kommentierung zu Art. 34 EMRK, beide in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer, EMRK Kommentar, München 2012.

41 Allgemein zum Verhältnis zwischen EGMR und EuGH siehe Franz Mayer, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer, EMRK Kommentar, München 2012, Einleitung 149 ff. mit Verweisen auf Literatur zum „Dialog der Gerichtshöfe“. Zu den Leitentscheidungen in diesem Zusammenhang siehe auch die Rechtsprechungsübersicht, a.a.O., Rz. 129 ff.