

Matthias Lehnert

Out of control

Auslagerung der Migrationskontrolle an die europäische Grenzschutzagentur Frontex

Die europäische Grenzschutzagentur Frontex hat einen weitreichenden Einfluss auf die Kontrolle der Migration nach Europa – und agiert damit zugleich in einem menschen- und flüchtlingsrechtlich sehr sensiblen Bereich. Dabei operiert Frontex als Agentur weitgehend selbständig – was ihre demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle erheblich erschwert.

In der kritischen Debatte um das europäische Grenzregime im Allgemeinen und um die europäische Grenzschutzagentur Frontex im Speziellen stehen zumeist menschen- und flüchtlingsrechtliche Fragen im Mittelpunkt. Zu Recht: Zahlreiche Berichte von Nichtregierungsorganisationen wie Pro Asyl, amnesty international und Human Rights Watch¹ weisen nach, dass an den europäischen Außengrenzen individuell wie strukturell Flüchtlingsrechte verletzt werden, indem Migrant_innen auf dem Weg nach Europa rechtswidrig zurückgewiesen werden und Flüchtlingsschutz verwehrt wird. Auch Frontex ist in dieses Abschottungsregime involviert, jedenfalls liegt es nahe, dass auch Frontex zuvorderst unter dem Sicherheitsimperativ agiert, anstatt die Gewährleistung von Menschen- und Flüchtlingsrechten zu stärken und zur Rettung von Menschenleben beizutragen.

Die Agentur wurde von den europäischen Innenminister_innen und den zuständigen Kommissionsabteilungen als Behörde der inneren Sicherheit konzipiert, die die Existenz illegalisierter Migration nicht in Frage stellt. Sie soll nicht für die Durchsetzung der Menschenrechte legal und illegal einwandernder Menschen eintreten, sondern illegale Migration bekämpfen. Zwar hat die weitreichende Kritik an der Behörde in den vergangenen Jahren zu einigen Reformen mit menschenrechtlichem Anspruch geführt, auch wird die Behörde bisweilen als Seenotrettungsbehörde stilisiert, die nicht für den Tod von Menschen verantwortlich sein kann, sondern allein das Ziel hat, den vermeintlich oder tatsächlich skrupellosen Schlepper_innen das Handwerk zu legen. Bei genauerer Betrachtung hat die Agentur ihr Ziel und ihren Aktionsradius indes nicht geändert, welches lautet: Die Abschottung der europäischen Außengrenzen vor unerwünschter Einwanderung.

Keinem anderen Ziel dient denn etwa auch die jüngst gestartete Operation Triton vor der italienischen Küste, welche die italienische Seenotrettungsoperation Mare Nostrum ersetzen will: Während die italienischen Behörden mit Mare Nostrum jedenfalls viele Menschenleben retten konnten, ist die Zahl der Toten seit Beginn von Triton

wieder erheblich gestiegen, denn im Rahmen der Frontex-Operation werden weder ernsthaft seeuntüchtige Boote geortet, noch verfügen die eingesetzten Boote über ausreichend Hilfsmittel.

Nicht weniger brisant ist angesichts dieser Umstände die organisatorische Ausgestaltung von Frontex: Als Agentur ist die Behörde mit einer weitreichenden Selbständigkeit ausgestattet – und steht damit für einen verbreiteten Behördentypus innerhalb der Europäischen Union. Diese Autonomie ist insbesondere mit Blick auf die von Frontex organisierten Operationen zur Sicherung der europäischen Außengrenzen unter demokratischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten problematisch: Durch die Auslagerung von grenzpolizeilicher Verwaltung an eine unabhängige Einrichtung wird die Kontrolle und die Geltendmachung individueller Rechte von Migrant_innen stark erschwert.

Frontex: Organisation und Aktionsradius

Die europäische Grenzschutzagentur Frontex ist seit 2005 in Warschau angesiedelt. Rechtliche Grundlage der Behörde bildet eine Verordnung aus dem Jahre 2004, die Frontex-VO². Der organisatorische Rahmen, vor allem aber der Tätigkeitsbereich von Frontex wurden sodann durch Änderungsverordnungen in den Jahren 2007³ und 2011⁴ verändert, respektive erweitert.

Im Wesentlichen hat die Agentur nach diesen unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen fünf Aufgaben, welche in Art. 2 Abs. 1 Frontex-VO aufgezählt sind. Zum einen ist Frontex demnach erstens im Vorfeld von konkreten Maßnahmen an der Grenze aktiv, indem es die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützt, zweitens sogenannte Risikoanalysen erstellt, die sich mit den Schwerpunkten von Migrationsbewegungen nach Europa beschäftigen, und drittens sich an der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung beteiligt. Zum anderen nimmt die Behörde jedenfalls mittelbar Einfluss auf die Gestaltung und Durchführung von außenwirksamen Tätigkeiten, nämlich viertens durch die Koordinierung von Grenzsicherungsmaßnahmen an den europäischen Außengrenzen mit- samt der Zusammenstellung von sogenannten europäischen Grenzschutzteams, und fünftens durch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Abschiebeoperationen.

Die Arbeit von Frontex wird durch zwei wesentliche Gremien bestimmt: Während der Verwaltungsrat, der sich aus Vertreter_innen der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt, als Leitungsorgan der Agentur die grundlegenden Aufgaben definiert, allgemeine Entscheidungen fällt und als Kontrollgremium dient, stellt der_die Exekutivdirektor_in mit dem ihm_ihr unterstehenden Verwaltungsapparat das ausführende Organ der Agentur dar. Hinzu treten durch die Reform der Rechtsgrundlagen von 2011 zwei weitere Gremien: Das aus mehreren staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen bestehende Konsultationsforum und der_die Grundrechtsbeauftragte, die jeweils für die Gewährleistung der einschlägigen Menschen- und Flüchtlingsrechte zuständig sein sollen, indes allein eine beobachtende Funktion ha-

ben und dem Verwaltungsrat und Exekutivdirektorium beratend zur Seite stehen. Insgesamt arbeiten bei Frontex etwa 300 hauptamtlich angestellte Personen, wobei der Großteil in der Verwaltungsabteilung für die operativen Maßnahmen, also für die Koordinierung der Grenzsicherungsmaßnahmen und die Abschiebeoperationen, tätig ist. Auch der Großteil des Budgets der Agentur, welches sich auf jährlich jeweils ungefähr 90 Millionen Euro beläuft, fließt in die Organisation konkreter Grenzschutzmaßnahmen.

Überhaupt steht die Tätigkeit von Frontex bei den konkreten Grenzsicherungsmaßnahmen nicht zuletzt an den europäischen Seegrenzen im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung der Agentur. Zu Recht, denn in diesem Tätigkeitsbereich hat Frontex auch einen besonders weitreichenden Einfluss auf die Gewährleistung der Menschen- und Flüchtlingsrechte der betroffenen Migrant_innen. Zwar obliegt die Ausführung konkreter und außenwirksamer Maßnahmen, also die Grenzkontrollen und Zurückweisungen oder Einreiseverweigerungen, weiterhin den mitgliedstaatlichen Grenzbehörden. Frontex kann zwar die Grenzschutzteams zusammenstellen, verfügt allerdings nicht über eigene Grenzschutzbeamte_innen. Im Vorfeld und während der Grenzschutzoperationen gehen von Frontex jedoch mannigfaltige Steuerungen aus: Durch die Initiative, in welchen Regionen und mit welcher Intensität und Zielrichtung ein Einsatz stattfindet, durch die Ausarbeitung des Einsatzplanes, durch die Gegenwart von eigenen Angestellten vor Ort, die einflussreiche Empfehlungen abgeben, und durch eine Mitfinanzierung der Einsätze. Diese Gemengelage an Einflussinstrumenten kann sich zu einer effektiven Kontrolle verdichten, die in Einzelfällen nach sich ziehen kann, dass sich die einzelnen betroffenen Personen nicht mehr nur an die mitgliedstaatlichen Behörden, sondern auch an Frontex wenden können, wenn es um gerichtlichen Rechtsschutz geht⁵.

Die Arbeit von Frontex ist durch eine weitreichende Zusammenarbeit mit anderen Stellen und Behörden gekennzeichnet. Maßgebliche Kooperationspartner sind freilich zunächst die Mitgliedstaaten und deren Grenzschutz- bzw. Polizeibehörden im Bereich von Grenzschutz, Abschiebungen und Ausbildungsmaßnahmen. Nicht zu vernachlässigen ist an dieser Stelle zugleich die Kooperation mit mitgliedstaatlichen Nachrichtendiensten: Bei der Erstellung der besagten Risikoanalysen arbeitet Frontex im 2006 geschaffenen Risikoanalysenetzwerk FRAN (Frontex Risk Analysis Network) mit den Mitgliedstaaten zusammen. Darin sind entsprechende Risikoanalyse-Expert_innen der Nationalstaaten zusammengefasst und tauschen im Sinne eines Frühwarnsystems (Incident Report System – IRS) monatlich sowohl rein statistische als auch analytische Berichte aus, die sich mit der illegalen Einwanderung in die jeweiligen Staaten beschäftigen. Auf Initiative von Frontex wurden 2008 daneben drei sogenannte Stellen für Frontex-Verbindungsbeamte_innen namens FISO-Büros (Frontex Intelligence Support Officers) eingerichtet. In dem jeweiligen geographischen Bereich sind sie zuständig für die Erfassung und Verbreitung von Informationen während und außerhalb von operativen Grenzschutzmaßnahmen.

Daneben ist Frontex mit mehreren EU-Institutionen vernetzt, ganz maßgeblicher Partner insbesondere im Bereich der Risikolanalyse ist hier das europäische Polizeiamt Europol: 2008 haben die beiden Behörden eine Arbeitsvereinbarung geschlossen und 2009 einen weitergehenden Kooperationsplan entwickelt, der sich in erster Linie

auf die Bereiche Sicherheit und Außenbeziehungen bezieht und den Austausch von Personal ins Auge fasst. Europol hat auch bereits an operativen Grenzschutzmaßnahmen unter Koordinierung von Frontex mitgewirkt, indem es den Informationsaustausch unterstützt hat.

Hinzu kommen schließlich zahlreiche Kooperationen mit internationalen Organisationen wie etwa der *International Organisation for Migration* (IOM) sowie insbesondere die zunehmende Zusammenarbeit von Frontex mit Drittstaaten: In Gestalt von Arbeitsvereinbarungen durch die Unterstützung und Beratung im Bereich des Grenzschutzes, durch Ausbildungsmaßnahmen, aber auch mittelbar durch Grenzschutzmaßnahmen, die unter Beteiligung von Drittstaaten durchgeführt werden, wie etwa Operationen an der westafrikanischen Küste unter Beteiligung von Senegal und Mauritien. Frontex steht hiermit zugleich für einen maßgeblichen Entwicklungstrend: die geographische Auslagerung von Migrationskontrolle.

Wenngleich demnach die Tätigkeit von Frontex bemerkenswert verzweigt ist, ist die Agentur bei der Entscheidung über ihre Tätigkeit von einer starken Unabhängigkeit geprägt: Zwar können die Unionsorgane insbesondere durch die Haushaltskontrolle die Finanzausstattung beeinflussen und haben damit einhergehend gewisse Berichtsrechte. Indes besitzen sowohl die beteiligten Nationalstaaten als auch die Europäische Kommission, der Europäische Rat und das Europäische Parlament weder in fachlichen noch in rechtlichen Belangen ein Aufsichts- oder Weisungsrecht gegenüber den einzelnen Tätigkeiten der Agentur. Eine Einzelfallkontrolle ist damit allenfalls unter Rechtsschutzgesichtspunkten durch die Judikative möglich.

Agenturen in der Europäischen Union

Diese Eigenständigkeit ist ein entscheidendes Wesensmerkmal von Frontex als Agentur. Derweil ist Frontex damit kein Unikum, weder innerhalb des organisatorischen Rahmens der Unionsverwaltung noch in den modernen Verwaltungsstrukturen der Nationalstaaten der Gegenwart.

Die Errichtung von relativ unabhängigen bzw. verselbständigten Verwaltungseinheiten, die mit einer bestimmten umgrenzten öffentlichen Aufgabe betraut sind, nimmt in der Praxis einen zunehmenden Raum ein.⁶ Dieser Befund wird gemeinhin im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs als *agencification* bezeichnet.⁷ Unter Agenturen werden hierbei Behörden verstanden, die öffentliche Aufgaben erfüllen, im Bereich der staatlichen Exekutive angesiedelt und funktional – durch die Konzentration auf eine bestimmte Aufgabe – sowie institutionell aus der Behördenhierarchie ausgegliedert sind und daher über eine gewisse Selbständigkeit und einen erweiterten Handlungsspielraum und über eigene Ressourcen verfügen.⁸ In diesem Sinne existieren in der Europäischen Union derzeit insgesamt 36 Agenturen.⁹ EU-Agenturen sind im Kompetenzrahmen der Union für vielfältige Materien errichtet worden.¹⁰

Die Aufgabenbereiche erstrecken sich von verschiedenen Bereichen des Produktzulassungsrechts über sonstige Aufsichtsbehörden bis hin zur Justiz- und Innenpolitik sowie der Außen- und Verteidigungspolitik. Während einzelne der Agenturen die Be-

fugnis haben, selbst außenwirksame Handlungen vorzunehmen, sind andere etwa mit der Erstellung von Gutachten oder Stellungnahmen im Vorfeld von Entscheidungen betraut. Wiederum andere Agenturen sind vor allem zur allgemeinen Sammlung, sowie zur Aufbereitung und dem Austausch von Daten und Informationen unter Zusammenarbeit mit anderen unionalen oder mitgliedstaatlichen Stellen in ihrem spezifischen Tätigkeitsbereich bestimmt.

Agencification: Effektivität statt Kontrolle

Die Entstehung des Agenturwesens wird von einem theoretischen Diskursstrang aus den Verwaltungs- und Sozialwissenschaften begleitet, der die Entstehung von Agenturen in einem umfassenderen Sinne zu erklären, vor allem aber zu legitimieren versucht. Es handelt sich dabei um das Konzept des *New Public Management*.¹¹ Unter diesem Label werden zwei maßgebliche Grundgedanken formuliert:¹² Zum einen geht es um die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementtechniken in den öffentlichen Sektor, zum anderen um die damit einhergehende Trennung von strategisch-politischer Planung und administrativer Umsetzung.

Maßgeblich ist die Konzentration von abgegrenzten öffentlichen Aufgaben bei weitgehend gegenüber der Behördenhierarchie selbständigen Agenturen. Dementsprechend zielt die Theorie auf einen Abbau klassisch-bürokratischer bzw. hierarchisch-geprägter Steuerungsinstrumente – in Gestalt von Weisung und Aufsicht – und auf eine verstärkte Handlungsautonomie der Behörden und Mitarbeiter_innen ab. Die konventionellen Mechanismen sollen ersetzt werden durch eine Ergebnisssteuerung, etwa in Gestalt von sog. Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen zwischen Hauptverwaltung und Agentur oder der Einrichtung einer Globalbudgetierung im Bereich des Haushaltswesens. Zugleich wird eine vermehrte Einbindung von Expert_innenwissen angestrebt.

Mit diesen Instrumenten werden verschiedene Ziele verfolgt. Wesentlich ist dabei die Effektivierung von Verwaltung. Indem die Behörden und ihre Mitarbeiter_innen eine größere Autonomie erhalten und gegenüber der Hauptverwaltung verselbständigt werden, würden die Motivation und das Innovationspotenzial gesteigert. Durch die Konzentration von Aufgaben bei einer Behörde, die weitgehend von äußeren Einflüssen freigehalten wird, sollen bürokratische Reibungsverluste vermieden werden. Zugleich wird auf diesem Wege eine erhöhte Transparenz angestrebt, indem Diffusionen von Verantwortlichkeiten vermieden werden sollen. Daneben sei die Trennung von politischer und administrativer Ebene und die vermehrte Einbindung von externem Expert_innenwissen besser geeignet, um unpopuläre Entscheidungen durchzusetzen und den Unvorhersehbarkeiten des täglichen Politikbetriebes aus dem Weg zu gehen.

Die geminderte Anbindung an die Behördenhierarchie führt zwingend zu einer geminderten demokratischen Kontrolle im Sinne konventioneller input-orientierter Legitimationsketten. Dementsprechend wird der input-orientierten Herangehensweise eine output-orientierte Lesart demokratischer Legitimation entgegengehalten. Dabei

wird der demokratische Gedanke mit Effizienzgesichtspunkten angereichert, mithin die Legitimation von Verwaltungsmaßnahmen mit deren Richtigkeit und Produktivität begründet.¹³

Einige der genannten Grundgedanken und Zielrichtungen aus dem theoretischen Konzept des *New Public Management* liegen auch der Errichtung von EU-Agenturen zugrunde. So hat die Kommission in ihrem Weißbuch aus dem Jahre 2001 konzeptionell auf die Notwendigkeit einer Trennung zwischen politischer Programmplanung und administrativer Ausführung hingewiesen.¹⁴ Aus der Perspektive der Kommission als Haupt-Exekutivorgan der EU geht dies mit dem Bestreben einher, sich von der Fülle administrativer Aufgaben zu befreien, um sich effektiver der politischen Planung als ihrem Kerngeschäft widmen zu können. Auch wird wiederholt im unionalen Kontext sowohl allgemein als auch speziell mit Blick auf einzelne Agenturen darauf verwiesen, dass durch die Bündelung und die Einbindung von Sachverstand und Expertise der Verwaltungsvollzug professionalisiert, mithin effektiviert wird. An anderer Stelle weist die Kommission auf eine Mehrung von Transparenz als tragendes Motiv von Agenturgründungen hin.¹⁵

Daneben fußt freilich eine Agenturgründung in jedem Einzelfall auf dem jeweiligen sachpolitischen Zusammenhang und schlichten tagespolitischen Motiven, indem die Agenturen als reines Symbol für eine Modernisierung von Verwaltung stehen. Vor allem aber hängen Bedeutung, Anzahl und Ausgestaltung von Agenturen wesentlich von der zugrundeliegenden politischen und institutionellen Struktur ab. Für das umfangreiche Agenturwesen der EU können in diesem Zusammenhang insbesondere zwei begünstigende Faktoren angeführt werden: erstens die besondere Ausgestaltung der Kommission und zweitens der spezifische Charakter des unionalen Mehrebenensystems.

Die Kommission ist als Hauptverwaltungsorgan nur mit beschränkten Ressourcen ausgestattet; ein Verwaltungsunterbau der Kommission ist primärrechtlich nicht vorgesehen. Es bedarf also für die Durchführung zunehmender unionaler Exekutivaufgaben der Errichtung neuer Institutionen. Ein Hauptgrund für die zunehmende Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf die Ebene der Union ist daneben das Bestreben nach Vereinheitlichung, Harmonisierung und Abstimmung von Rechtsanwendung und Verwaltungspraxis auf mitgliedstaatlicher Ebene. Insofern sind die Unionsagenturen zwar formell-rechtlich als EU-Einrichtungen zu begreifen, sie stellen aber funktional – und weitergehend als die Verwaltungsnetzwerke unter dem Dach der Union – auch eine institutionalisierte Form der Kooperation mit und zwischen den Mitgliedstaaten dar.

Frontex als Idealtypus einer europäischen Agentur

Die organisatorische Struktur von Frontex und der Aktionsradius der Agentur entsprechen in weiten Teilen diesen allgemeinen Befunden des Agenturwesens innerhalb der EU, sie sind aber zugleich auf Umstände zurückzuführen, die sich aus dem spezifischen Bereich des Grenzschutzes ergeben.

Frontex weist durch die Betrauung mit der spezifischen öffentlichen Aufgabe des Grenzschutzes, die Ausgliederung aus der Kommission und die Ausstattung mit Rechtspersönlichkeit und einer gewissen Eigenständigkeit und Finanzautonomie sowie die dualistische Leitungsstruktur die typischen Charakteristika einer unionalen Agentur auf.

Mit der Konzentration auf ein bestimmtes Aufgabenfeld, einer weitreichenden und globalbudgetierten Haushaltsautonomie und dem Fehlen einer Einzelfallkontrolle durch eine andere Verwaltungsstelle sowie einer zunehmend langfristig ausgelegten Strategieplanung¹⁶ steht Frontex zugleich für einen Typus modernisierter und auf Effektivität abzielender Verwaltung. Diese Zwecksetzung, nämlich eine entpolitisierte, technokratische und auf Expert_innenwissen basierende Behörde zu schaffen, welche möglichst geringen äußeren Einflüssen und damit keiner Kontextualisierung ausgesetzt ist, kommt nicht zuletzt in der Erstellung von Risikoanalysen und der Beschäftigung mit grenzschutzrelevanter Forschung zum Tragen, wo keine politische Auseinandersetzung mehr mit der Frage stattfinden soll, ob und inwieweit die – tatsächlich oder vorgeblich – illegale Migration überhaupt ein Risiko oder eine Gefahr darstellt. Vielmehr wird die Bedrohung der Sicherheit als gegeben vorausgesetzt, und es geht nunmehr um die Vermessung und Bekämpfung derselben. Zugleich nimmt die Agentur als Akteur auf diese Weise selbst an der Konstruktion einer Bedrohung teil, der die EU und die Mitgliedstaaten ausgesetzt seien. Das technokratische und an ökonomischen Kriterien ausgerichtete Handeln hat sich Frontex auch sprachlich zu eigen gemacht, indem in den Arbeitsprogrammen und Tätigkeitsberichten vermehrt von Begriffen wie „Produkten“ und „Dienstleistungen“ die Rede ist.¹⁷

Im Zusammenhang mit den operativen Grenzschutzmaßnahmen sind die mangelnde Kontrolle und die Verselbständigung, die eine experimentelle Verwaltung geradezu ermöglicht und auch bezweckt, in Bezug auf zwei Punkte besonders bemerkenswert: Erstens sind die Aktivitäten von Frontex bei den operativen Maßnahmen zwar als Auftrag konzipiert, obliegen allerdings darüber hinaus einem weitreichenden Ermessen der Behörde; auch sind die Mitgliedstaaten nicht gezwungen, an den Maßnahmen teilzunehmen, sondern ihr Beitrag beruht zunächst auf Freiwilligkeit. Indem die Agentur ihre Kompetenzen in mehreren Bereichen in der Vergangenheit regelmäßig überschritten hat,¹⁸ diese Praxis indes später von der Gesetzgebung verrechtlicht wurde, nimmt sie, zweitens, mittelbar am normativen Prozess teil, der formell nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich liegt.

Typisch für das EU-Agenturwesen ist darüber hinaus die Tatsache, dass Frontex in ihrem Tätigkeitsbereich insbesondere mit den mitgliedstaatlichen Verwaltungen kooperiert und damit vormals bestehende Netzwerke zwischen den Mitgliedstaaten institutionalisiert, zugleich aber auch die Vernetzung zwischen der unionalen und mitgliedstaatlichen Ebene selbst verstärkt. Entstehungsgeschichtlich ist Frontex hierbei als Kompromiss zu deuten: Während die Kommission zunächst der geplanten Behörde eine stärkere Rolle zugeordnet und ein unabhängiges Europäisches Grenzschutzkorps gefordert hatte, war diese Lösung gegenüber den Mitgliedstaaten nicht durchzusetzen, welche allein einer Koordinierungsbehörde zustimmen wollten.¹⁹

Ein anderes Bestreben, nämlich durch die Verlagerung von Verwaltungstätigkeiten eine vermehrte Transparenz zu schaffen, ist indes durch die Tätigkeit von Frontex bei

den operativen Grenzschutzmaßnahmen nicht erreicht worden. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Durch die Mehrebenenkooperation – durch die Beteiligung von mehreren mitgliedstaatlichen Polizeibehörden und eben durch Frontex – ist eine komplexe Diffusion von Verantwortlichkeiten entstanden, die den Betroffenen das Vorgehen gegen einzelne Maßnahmen erheblich erschwert.

Out of control: Kontrolldefizite des europäischen Grenzschutzes

Die weitreichende Selbständigkeit als Wesensmerkmal auch von Frontex ist nicht nur aus einer politisch-deskriptiven und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive brisant: Vor allem die Handlungsautonomie bei der Organisation und Koordinierung von Grenzschutzoperationen durch Frontex wirft das Problem auf, inwiefern rechtsstaatliche und demokratische Kontrollvorgaben des Unionsrechts hier noch gewahrt werden.

Zwar agiert Frontex im Allgemeinen und bei der Organisation der Grenzsicherungsoperationen im Speziellen nicht völlig autonom: Das zugrundeliegende Recht stammt aus der Feder der europäischen Gesetzgebung, das Personal wird von europäischen und mitgliedstaatlichen Gremien mitbestimmt, die finanzielle Ausstattung wird im Wesentlichen durch das Europäische Parlament beschlossen. Daneben obliegt Frontex eine Pflicht zur Berichterstattung über die jährlichen Tätigkeiten. Eine Kontrolle von einzelnen Maßnahmen findet aber nicht statt: Weder die Kommission als zentrales und Hauptverwaltungsorgan noch andere unionale oder mitgliedstaatliche Stellen verfügen über ein Weisungsrecht im Hinblick auf einzelne Maßnahmen oder Handlungen, die von Frontex-Mitarbeiter_innen vorgenommen werden.

Dieser Mangel an Kontrolle ist zwar politisch brisant, jedoch rein rechtlich unbedenklich, wenn Frontex allein Maßnahmen vornimmt, die rein vorbereitenden Charakter haben, denn auf diese Weise wird eine Kontrolle der individuellen Rechtsgewährleistungen nicht tangiert: Insofern müssen die Vorfeldbefugnisse von Frontex – in Gestalt der Ausbildungsmaßnahmen, der Beteiligung an Forschung und Entwicklung und der Erstellung von Risikoanalysen – keiner Einzelfallkontrolle unterliegen. Allein ist hier eine hinreichende Transparenz erforderlich, um eine angemessene demokratische Kontrolle zu gewährleisten.

Problematischer ist das Kontrolldefizit indes bei der Rolle von Frontex als Organisatorin und Koordinierungsbehörde bei den Grenzsicherungsmaßnahmen an den Außengrenzen. Wenngleich Frontex auch hier keine außenwirksame Befugnisse wahrnimmt und selbst über keine eigenen Grenzschutzbeamten_innen verfügt, sondern nur Einsätze initiiert und koordiniert, ist der Einfluss hier zum einen sehr gewichtig. Zum anderen ist Frontex derart weitreichend in die Gestaltung der Operationen involviert, dass die Agentur eine effektive Kontrolle von individuellen Maßnahmen ausübt, die in Einzelfällen auch zu einer justiziellen Verantwortlichkeit führen kann.²⁰ Allein aus diesem Grund muss Frontex als europäische Behörde auch einer verwaltungsinternen Kontrolle unterliegen – die weitreichende Unabhängigkeit von Frontex bei der Gestal-

tung von Grenzsicherungsoperationen verstößt hingegen gegen die demokratischen und rechtsstaatlichen Vorgaben des europäischen Primärrechts.²¹

Die entsprechende Reichweite der verwaltungsinternen Kontrollstrukturen ergibt sich maßgeblich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH): In der auch gegenwärtig weithin anerkannten sogenannten Meroni-Rechtsprechung aus dem Jahre 1958²² ging es um die Zulässigkeit der Errichtung eines „Gemeinsamen Büros der Schrottverbraucher“ und einer „Ausgleichskasse für eingeführten Schrott“ durch die Hohe Behörde, welche die Vorgängerin der Europäischen Kommission war. Der EuGH kam im Hinblick auf die Zulässigkeit der Übertragung von Befugnissen auf derartige Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit zu dem Ergebnis, dass allein genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse übertragen werden dürfen, die einer strengen Kontrolle durch die Hohe Behörde unterliegen. Hingegen sei die Übertragung von Ermessensbefugnissen unzulässig. Der EuGH hat diese Rechtsprechung dem Grundsatz nach in späteren Entscheidungen insofern untermauert, dass eine grenzenlose Übertragung von Befugnissen der Europäischen Kommission nicht zulässig sei.²³

Maßgebliche dogmatische Grundlage der Meroni-Rechtsprechung ist der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, mithin die vertraglich vorgesehene Teilung von Zuständigkeiten und Funktionen, die dem Gewaltenteilungspostulat vergleichbar ist. Demnach obliegt der Europäischen Kommission im institutionellen System der Union die Rolle des Hauptverwaltungsorgans und beherrschenden Verwaltungsträgers der EU-Eigenverwaltung. Um die demokratische Anbindung unionaler Verwaltungstätigkeit in jedem Fall zu gewährleisten, bedeutet dies zugleich, dass der kommissionsfremde Verwaltungsapparat – und damit auch die Agenturen – regelmäßig der Kommission unterstellt sein muss, sodass die Legitimationskette zwischen Parlament und Rat einerseits und unionalem Verwaltungshandeln andererseits nicht durchbrochen wird.²⁴

Ob sodann eine direkte Kontrolle durch Aufsicht seitens der Kommission stattfinden muss, richtet sich nach der Reichweite der Befugnisse, die die Agentur innehat: Ob es sich also um „eng umgrenzten Ausführungsbefugnisse“ oder um Ermessens- bzw. Entscheidungsbefugnisse handelt. Nicht entscheidend kann es hingegen sein, ob die Agentur formell außenwirksame Tätigkeiten durchführt, sondern vielmehr, ob die Agentur Handlungen vornimmt, für die sie in einem gerichtlichen Verfahren verantwortlich gemacht werden kann. Legt man also diesen Maßstab zugrunde und stellt im Gegensatz zur verbreiteten Ansicht nicht auf die Außenwirksamkeit ab, verstößt insofern die Frontex-VO mangels einer entsprechenden sekundärrechtlichen Normierung eines erforderlichen Weisungsrechts gegen die vor allem demokratisch fundierten Vorgaben für die institutionelle Kontrolle der Agentur.

Fazit

Wenn das europäische Grenzregime kritisiert wird, darf Frontex nicht als alleiniger Dämon dargestellt werden. Die Agentur ist von den Mitgliedstaaten gewollt, und auch weiterhin haben die mitgliedstaatlichen Behörden und auch die Europäische

Kommission einen weitreichenden Einfluss auf die strukturelle und individuelle Gestaltung des europäischen Grenzschutzes. So ist auch die Gewährleistung von Menschen- und Flüchtlingsrechten an den europäischen Außengrenzen nicht allein eine Sache von Frontex. Nichtsdestotrotz darf der Einfluss der Agentur nicht unterschätzt werden: auf die Grundausrüstungen der Grenzsicherung, die technologischen Weiterentwicklungen, und nicht zuletzt auf die Durchführungen einzelner Maßnahmen an den Außengrenzen. Die Selbständigkeit der Behörde ist daher nicht nur politisch brisant, sondern sie wirft auch rechtliche Bedenken auf: Wenn Frontex Menschen- und Flüchtlingsrechte faktisch gewährleisten oder eben auch verletzen kann, muss es auch hinreichend kontrolliert werden können.

MATTHIAS LEHNERT Dr. jur., Jahrgang 1980, arbeitet als Rechtsanwalt in einer Kanzlei für Aufenthaltsrecht in Berlin und ist Legal Adviser beim European Center for Constitutional and Human Rights. Er veröffentlicht regelmäßig zu migrationsrechtlichen und rechtspolitischen Themen.

Literatur

Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe, Human Rights Violations against migrants and refugees at Europe's borders*, 2014

Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hrsg.), *Grenzregime. Diskurse – Praktiken – Institutionen in Europa*, Berlin 2010, S. 161 ff.

Human Rights Watch, *The EU's dirty hands: Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece*, September 2011.

Lehnert, Matthias, *Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen. Verwaltungskooperation – materielle Rechtsgrundlagen – institutionelle Kontrolle*, Baden-Baden 2014.

Migreurop, *Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten*, Eine Studie von Migreurop (www.migreurop.org) über die europäische Agentur an den Außengrenzen im Hinblick auf die Neufassung ihres Mandats, hrsg. von Keller, Ska / Lunacek, Ulrike / Lochbihler, Barbara, Brüssel 2011.

Neal, Andrew C., *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*. In: *Journal of Common Market Studies*. (JCMS) 2009, S. 333–356.

Neumann, Simon, *Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex. Integrierter Außenschutz und humanitäre Standards*. Berlin 2014

Pollak, Johannes / Slominski, Peter, *Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*, *West European Politics* 32 (2009), 904 ff.

Pro Asyl, Pushed-back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border, November 2013.

Seehase, Juliane, *Die Grenzschutzagentur FRONTEX. Chance oder Bedrohung für den Europäischen Flüchtlingschutz*, Baden-Baden 2014.

Wiermans, Moira, *The Securitization of Frontex: a discours analysis*, Saarbrücken 2012.

Anmerkungen:

- 1 Siehe u.a.: Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe, Human Rights Violations against migrants and refugees at Europe's borders*, 2014; *Pro Asyl, Pushed-back: Systematic human rights violations against refugees in the aegean sea and at the Greek-Turkish border*, November 2013; Human Rights Watch, *The EU's dirty hands: Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece*, September 2011.
- 2 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. EU v. 25.11.2004, Nr. L 349/1.
- 3 VO (EG) Nr. 863/2007, ABl. EU 31.7.2007, Nr. L 199/30.
- 4 VO 1168/2011, ABl. EU v. 22.11.2011, Nr. L 304/1.
- 5 Dazu ausführlich: Lehnert, *Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen*, 2014, S. 333 ff.
- 6 Umfassend zu dieser Entwicklung im nationalen und supranationalen Verwaltungsraum: Talbot, in: Pollitt/Talbot (Hrsg.), *Unbundled Government*, 2004, S. 3 ff.
- 7 Christensen/Laegreid, in: dies. (Hrsg.), *Autonomy and regulation*, 2006, S. 8 ff.
- 8 Pollitt/Talbot/Caulfield/Smullen, *Agencies*, 2004, S. 10 ff.
- 9 Vgl. die Aufstellung unter: http://europa.eu/agencies/index_de.htm.
- 10 Vgl. zu einzelnen Beispielen: Lehnert (Fn.5), S. 441 f.
- 11 Vgl. etwa: Shirvani, *New Public Management und europäische Agenturen*, DÖV 2008, 1 ff.
- 12 Dazu und zum Folgenden grundlegend und m.w.N.: Bach/Fleischer/Hustedt, *Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden*, 2010; Schedler/Proeller, *New Public Management*, 2006.
- 13 Scharpf, *Regieren in Europa*, 1999, S. 16 ff.
- 14 Europäische Kommission, KOM(2001), 428 endg., S. 5, 30 ff.
- 15 Europäische Kommission, KOM(2000), 788 endg., S. 6 f.
- 16 Frontex, *Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009, 2010*, S. 2.
- 17 Vgl. etwa: Frontex, *Arbeitsprogramm 2010, 2009*, S. 43 ff.; Frontex, *Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009, 2010*, S. 21.
- 18 Dazu: Lehnert (Anm.5), S. 119 ff.
- 19 Hobolth, *CEPS Conference Paper*, 2007, S. 6 f.; Jorry, *CEPS Challenge Research Paper no. 6*, 2007.
- 20 Dazu umfassend: Lehnert (Anm.5), S. 333 ff.
- 21 Lehnert (Anm.5), S. 473 f.
- 22 EuGH, Rs. 9/56 (Meroni), Slg. 1958, 9 / Rs. 10/56 (Meroni), Slg. 1958, 51.
- 23 Vgl. u.a.: EuGH, verb. Rs. C-154/04 und 155/04 (*Alliance for Natural Health*), Slg. 2005, I-6451, Rn. 90.
- 24 Görisch, *Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen*, 2008, S. 374.