

Agenten der Vergemeinschaftung



EU-Agenturen wie FRONTEX gibt es in vielen Politikfeldern. Als Konstrukte, die zwischen den Mitgliedsstaaten und den EU-Institutionen stehen, arbeiten sie im Auftrag von Nationalstaaten während sie die europäische Vergemeinschaftung vorantreiben sollen. Welche Rolle können EU-Agenturen spielen? Und wie ist Transparenz bei der Kontrolle ihrer Arbeit zu erreichen? Das Gespräch mit dem Politikwissenschaftler *Peter Slominski* führte *Herbert Langthaler*.

asyl aktuell: Sie beschäftigen sich seit längerer Zeit mit den EU-Agenturen. Im Asylbereich kennen wir vor allem FRONTEX und EASO eventuell auch noch die Grundrechteagentur (Frau – Fundamental Rights Agency). Was sind diese EU-Agenturen? Welche Rolle spielen sie im Gefüge der Europäischen Union?

Peter Slominski: Das Vorbild für die Agenturen kommt aus den USA, wo unter Roosevelt zur Umsetzung des New Deal der 30er- und 40er Jahre viele Agenturen gegründet wurden. Es gab einen Schub staatlicher Interventionen, die organisatorisch umgesetzt werden mussten. Der große Unterschied zu Europa ist, dass amerikanische Agencies üblicherweise mit

Hoheitsgewalt operieren, also rechtlich verbindliche Entscheidungen treffen können. Im Kontext der EU gibt es das nicht. EU-Agenturen können typischerweise nicht rechtlich verbindlich Entscheidungen treffen. Das geht auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus den 50er Jahren zurück. Das besagt, dass eine rechtlich bindende Kompetenz den Verträgen zuwiderlaufen würde, weil Agenturen nicht in den Verträgen genannt sind. Mitte der 1970er Jahre wurden im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik die ersten beiden Agenturen gegründet. Diese haben die europäische Politik vorangetrieben und koordiniert und zwar indem sie Expertisen geliefert haben, aber

freiwillige rückkehr

keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen getroffen haben. Seit den 1990er Jahren wurden in sehr vielen Politikbereichen solche Agenturen ins Leben gerufen. Mittlerweile gibt es zwischen 35 und 40 Agenturen, je nach Zählweise, in allen Politikfeldern der EU.

aa: Welche Agenturen spielen im Migrations- und Asylbereich eine Rolle?

PS: Die wichtigsten sind FRONTEX (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache) und EASO (European Asylum Support Office), in dem Kontext spielt auch Europol (Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union) eine gewisse Rolle. Die EU-Grundrechteagentur auch, wobei die allerdings ein ganz breites Portfolio hat. Sie beschäftigt sich mit Diskriminierungserfahrungen im Gesundheitswesen genauso wie mit Migrationsfragen. FRONTEX kooperiert auch mit vielen dieser Agenturen, aber nicht nur mit diesen drei genannten, sondern auch mit der EMSA (Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs) oder der EU-Satellitagentur (GSA) und so weiter. Die Auswirkungen des Meroni-Urteils aus den 50er Jahren, man spricht von der Meroni-Doktrin, sieht man daran, dass all diese Agenturen lediglich zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten und der EU-Institutionen berufen sind und alle keine wirklichen Entscheidungen treffen. Wenn FRONTEX vor Ort in Griechenland oder wo auch immer agiert, unterliegt sie den Anweisungen des Landes, in dem sie operiert.

aa: Wie ist die Funktionsweise dieser Agenturen, speziell von FRONTEX?

PS: Man kann nicht über „die Agenturen“ sprechen, weil diese case by case gegründet wurden, genau für den Zweck für den sie gerade gebraucht wurden. Dadurch gibt es kein Muster wie eine Agen-

tur genau strukturiert sein muss und welche Kompetenzen sie hat, sondern sie sind sehr heterogen. Bei FRONTEX war es die politische Diskussion auf Grund der Binnen-Freizügigkeit im Schengen-Raum. Hier hat die Politik realisiert: Man braucht auch einen gemeinsamen Grenzschutz oder zumindest eine Harmonisierung der Grenzschutzpolitik. Die Frage ist, ob und wie weit der Grenzschutz vergemeinschaftet werden soll, Staaten Souveränität abgeben und eine europäische Grenzschutzpolizei oder -truppe aufgebaut werden soll. Wie in vielen solchen Fällen kommt es nicht sprunghaft zu einer wirklichen Vergemeinschaftung, sondern es geht darum, dass man sich koordiniert, abstimmt, Standards formuliert. Die mögen zwar auch in rechtlich verbindliche Verordnungen gegossen werden, aber wenn man sie inhaltlich betrachtet, sind das oft nur Mindeststandards. Viele zentrale Kompetenzen verbleiben bei den Mitgliedsstaaten. Zur Umsetzung braucht man dann die Agenturen, die eine dankbare Organisationsform sind, die genau diese Interessensdivergenzen zwischen jenen, die mehr gemeinsam machen wollen und jenen, die an den nationalstaatlichen Kompetenzen festhalten wollen, überbrücken kann.

aa: Man könnte also sagen, dass diese Agenturen ein Pool von Expert*innen auf EU-Ebene sind, die Maßnahmen konzipieren und dann versuchen diese zu implementieren. Und die rechtliche Form sind die Agenturen, weil eine andere Form der Kooperation nicht möglich ist.

PS: Ja, weil die Meroni-Doktrin fest schreibt, dass EU-Agenturen keine rechtsverbindlichen Entscheidungskompetenzen haben dürfen. Es gibt zwar vereinzelte Agenturen, die unter gewissen sehr engen Bestimmungen verbindliche Entschei-

Peter Slominski ist Politikwissenschaftler mit einem Forschungsschwerpunkt auf europäische Integration, EU-Migrations-, EU-Grenzpolitik und EU-Energiepolitik.

dungen treffen können, aber bei FRONTEX ist es nach wie vor so, dass die wirkliche Verantwortung der Grenzschutzpolitik bei den Mitgliedsstaaten liegt. Es gab politische Diskussion über die Aufwertung von FRONTEX und man hat sie in einiger Hinsicht aufgewertet, insbesondere in Bezug auf Budget und Mitarbeiter*innenaufstockung. Es wurde aber abgelehnt, dass die EU-Kommission gegen den Willen von Mitgliedsstaaten einen Einsatz der Agentur anordnen kann, wenn beispielsweise ein Mitgliedsstaat mit Flucht- oder Migrationsbewegungen vor Ort nicht zu Rande kommt. Um hier etwas zu ändern, bedarf es eines politischen Konsens, und sehr viele der betroffenen Staaten – Griechenland, Italien und auch Ungarn, aber aus anderen Gründen – wollen das nicht. Dadurch ist das politisch bis auf weiteres vom Tisch. Trotz der politischen Debatten um die Aufwertung von FRONTEX in Folge der Fluchtbewegungen seit 2015/16 hat sich eigentlich nichts Wesentliches diesbezüglich geändert. Natürlich wurde FRONTEX gestärkt, natürlich wird die EU auch in diesen souveränitätssensiblen Politikfeldern einflussreicher, aber es war nicht der große Sprung.

aa: Welche Kontrollmechanismen für die Arbeit dieser Agenturen gibt es, wie transparent sind sie? Wie weit ist das Europäische Parlament einbezogen? In diesem sensiblen Bereich ist ja immer wieder – wie beim Budapester Prozess¹ – am Europäischen Parlament vorbei agiert worden ohne Transparenz und ohne Kontrolle.

PS: Hier sollte man sich die FRONTEX-Verordnung anschauen, mit der die Agentur gegründet wurde. Die ist damals noch vom Rat allein verabschiedet worden ohne Mitsprache des EU-Parlaments. Es wurde die Auffassung vertreten, FRONTEX arbeite

nur unterstützend, treffe keine wirklichen bindenden Entscheidungen und muss daher auch nicht großartig kontrolliert werden. Letztendlich sei es die Aufgabe der Mitgliedsstaaten, die Grundrechte zu gewährleisten. In der damaligen FRONTEX-Verordnung steht also kein Verweis darauf, dass bei den Aktivitäten von FRONTEX Grundrechte eingehalten werden müssen. Formaljuristisch ist das auch korrekt, weil FRONTEX nicht unmittelbar tätig wird, sondern nur das macht, was der Mitgliedsstaat anordnet. Diesem sind dann auch etwaige Grundrechtsverletzungen zuzurechnen.

Ungeachtet dieser formalen Nicht-Zurechenbarkeit ist es zu einem Verantwortlichkeits-Katz- und-Maus-Spiel gekommen. Es gibt das Beispiel aus Deutschland, wo die Linke im Bundestag nach einer FRONTEX-Aktion mit deutscher Beteiligung eine Anfrage an die Regierung gestellt hat. Es gab einen detaillierten Fragenkatalog über Dauer gewisser Grenzoperationen, wie viele Personen im Zuge dieser Operationen aufgegriffen wurden, wie viele davon ein Asylverfahren bekommen haben, wie viele über Push-Backs zurückgewiesen wurden usw. Die deutsche Regierung verwies in ihrer Beantwortung darauf, dass es eine FRONTEX-Aktion gewesen sei. Als dann FRONTEX kontaktiert wurde, wurde gesagt „FRONTEX war nur unterstützend gegenüber dem Mitgliedsstaat“. Jede Ebene blockt also ab, daher wird kritisiert, dass es hier zu Verantwortungslücken gekommen ist. Es gibt zwar viele Kontrollmechanismen, aber gleichzeitig viele Lücken und Graubereiche, mit denen man strategisch spielen kann.

aa: Und gibt es auf diese Kritik eine Reaktion?

¹ Der Budapest-Prozess (BP) bietet seit 1991 ein informelles Forum für einen zwischenstaatlichen Dialog im Bereich der Migration.

freiwillige rückkehr

PS: FRONTEX kann die eigene Gründungsverordnung ja nicht eigenständig abändern und hat begonnen, rechtlich unverbindliches Soft-Law zu verabschieden, wie z.B. eine Menschenrechts-Strategie und einen Code of Conduct, dass gewisse Prinzipien wie Non-Refoulement bei den Missionen beachtet werden müssen. Diese Verpflichtungen waren aber nicht rechtsverbindlich. In den 2010er Jahren hat sich das geändert und es sind auf Grund der legislativen Mitwirkung durch das Europäische Parlament Grundrechtsbezüge in die Gründungsverordnung aufgenommen worden. Außerdem gab es institutionelle Änderungen wie die Einrichtung eines konsultativen Forums (unter Einbeziehung der FRA und NGOs), oder eines „Fundamental Rights Officer“, wodurch eine gewisse Grundrechtssensibilität seitens der Agentur ersichtlich wurde. Die Fragen bleiben: Was bewirken diese Maßnahmen? Wie effizient sind diese neuen Strukturen? Dazu gibt es eigentlich noch keine Erkenntnisse.

aa: Es gab ja die Darstellungen auf der FRONTEX-Website der einzelnen Missionen und auch der Charter-Abschiebungen, wie viele Menschen abgeschoben wurden und was das gekostet hat. Im Vergleich zu dem sehr zurückhaltenden Innenministerium waren das vorbildlich transparente Darstellungen. Das gibt es jetzt nicht mehr.

PS: Es gibt generell wenige Daten, mit denen man arbeiten kann. Informationen gibt es schlaglichtartig. Aber die Zahlen von Jahr zu Jahr zu vergleichen, ist sehr schwierig, weil diese Zahlen oft nur sporadisch und für einen gewissen Zeitraum zur Verfügung stehen. Das macht es schwer, über einen längeren Zeitraum Entwicklungen festzustellen. Es bleibt also die Frage, was abgesehen von dieser rhe-

torischen Grundrechtssensibilität der Impact von diesen Maßnahmen war.

aa: Welche effektiven Möglichkeiten zur Kontrolle von FRONTEX gibt es für das EU-Parlament?

PS: Es kann der zuständige Kommissar/die zuständige Kommissarin befragt werden. Über dieses Fragerecht treten auch immer wieder interessante Informationen zu Tage. Informationen könnten auch über das LIBE-Komitee (Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres), also in dem zuständigen parlamentarischen Ausschuss, kommen. Das ist aber weitgehend informell. Diese Agenturen haben alle mittlerweile auch Verbindungsleute, Liaison Officers, in Brüssel sitzen, um mit dem EP im Austausch zu sein. Und da laufen viele informelle Kontakte, aber natürlich gibt es hier in formeller Hinsicht Optimierungsbedarf.

aa: Der vielversprechendste Hebel scheint also das LIBE-Komitee zu sein?

PS: Ja. Gemeinsam mit dem Haushaltsausschuss. Weil dort kann eine Haushaltsentlastung mit einer Kooperation bzw. Information verbunden werden. Wenn sich Parlamentarier*innen des Haushaltsausschusses mit denen im LIBE-Komitee abstimmen, kann es gelingen, dass FRONTEX dem LIBE-Komitee mit Informationen oder in sonstigen Punkten entgegenkommt, weil im Hintergrund dieses Damoklesschwert der Nicht-Haushaltsentlastung stehen würde.

aa: Sie haben sich auch mit der EASO beschäftigt. Unser Eindruck war, dass der Einsatz der EASO in Griechenland überhaupt nicht funktioniert hat. Kann man hier aus Ihren Studien Genaueres dazu sagen wie EASO funktioniert?

PS: Die Grundkonstellation, das Verhältnis zwischen europäischen Einrichtungen und nationalen Verwaltungsstrukturen, ist ähnlich. Das Asylwesen wird von den meisten Staaten zur Kernkompetenz der Mitgliedsstaaten gezählt, wo sehr ungerne Kompetenzen abgegeben werden. Im Zuge der Entwicklungen im Jahr 2015 waren es im Wesentlichen die Hotspots in Griechenland und Italien, wo EASO-Beamt*innen vor Ort waren und die jeweiligen nationalen Strukturen zu unterstützen hatten. Wir haben uns Italien angeschaut. Dort gab es besser funktionierende staatliche Strukturen als in Griechenland. In Griechenland hat EASO (das ist der Konsens der wenigen Studien, die es dazu gibt) in vielen Fällen de facto die Asylverfahren durchgeführt und nicht die griechischen Behörden.

Die Gespräche mit den Asylwerber*innen wurden von EASO-Mitarbeiter*innen geführt, die Empfehlungen gegeben haben, die dann von den griechischen Beamt*innen oftmals nur übernommen wurden. Diese hatten weder die Zeit, noch das Personal, noch die Technik, um das zu verifizieren und zu überprüfen, was hier festgestellt wurde. Bis zu einem gewissen Grad war man dankbar, dass das übernommen wurde. Auf einer politischen Ebene ist das aber durchaus ambivalent, weil man sich in diesem Bereich von der nationalstaatlichen Kompetenz verabschiedet und diese an einen europäischen Akteur auslagert.

aa: Und in Italien, wo Sie sich das genauer angeschaut haben?

PS: Die Konstellation war ähnlich, nur haben die EASO-Beamt*innen das Verfahren nicht autonom durchgeführt. Also der griechische Staat dürfte nur mangelhaft in der Lage gewesen sein, hier einigermaßen

autonom tätig zu sein. Das verweist auf die Problematik, die schon im Grunddesign dieser Agenturen angelegt ist: In dem die Agenturen alles machen, sind sie letztendlich die einzigen, die dann de facto entscheiden können. Und die formal zuständigen nationalstaatlichen Gremien nicken das in vielen Fällen nur mehr ab. Das führt zu einem schleichenden Kompetenztransfer, der ein bisschen volatil ist und jederzeit wieder zurückgezogen werden kann, aber faktisch stattfindet.

aa: Lässt sich abschließend sagen, ob Sie einen Machtzuwachs der EU bzw. dieser Agenturen feststellen können? Zum Beispiel auch dadurch, dass im nächsten Schritt der Vereinheitlichung des Asylbereichs EU-Richtlinien, die einen Rahmen für nationale Gesetzgebung vorgeben, durch Verordnungen, die direkt anwendbares EUropäisches Recht sind, ersetzt werden?

PS: Der Unterschied zwischen Verordnung und Richtlinie ist hier weniger relevant, weil beides von nationalstaatlichen Behörden angewendet werden muss. Einen Unterschied würde es machen, wenn die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten wirklich eingeschränkt werden würden, so dass sie nicht mehr beispielsweise für Grenzschutz oder Asylverfahren zuständig wären und man das an eine europäische Agentur abgibt. Aufgrund der Meroni-Doktrin aus den 50ern geht das nicht, ohne die EU-Verträge zu ändern. In dem Moment, wo man in die Verträge schreibt, dass diese Agenturen diese Kompetenzen haben, dann ist das kein Problem. Aber in den nächsten Jahren ist keine Vertragsänderung zu erwarten und solange das aber nicht passiert, können auf der Sekundärebene keine grundlegenden Änderungen gemacht werden.