



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Menschenrechtsverletzung ohne Schadenersatzanspruch? Zur Haftung der EU-Agentur Frontex nach WS u.a./Frontex

Fink, M.; Rijpma, J.J.

Citation

Fink, M., & Rijpma, J. J. (2024). Menschenrechtsverletzung ohne Schadenersatzanspruch?: Zur Haftung der EU-Agentur Frontex nach WS u.a./Frontex. *Juridikum: Zeitschrift Für Kritik | Recht | Gesellschaft*, 2024(1), 22-28. doi:10.33196/juridikum202401002201

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4104912>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

juridikum

nr 1/2024

zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft

thema

Tiere

recht & gesellschaft

Datenschutzrechtliche Verantwortung in der Cloud

Israel-Hamas: Dimensionen der Selbstbestimmung

Menschen mit Behinderung und ihr Recht auf Autonomie beim Wohnen

Urheberrechte an Covers in der Pop-Musik

Für Context herausgegeben von Maximilian Blaßnig, Susanne Gstöttner, Paul Hahnenkamp,
Hanna Palmanshofer, Antonia Reiss

verlagoesterreich.at
juridikum.at

 VERLAG
 ÖSTERREICH

Inhaltsverzeichnis

vor.satz

- 1 Aber es ist doch legal!
Der Fall Signa und die Analyse Pistors
 Paul Hahnenkamp / Susanne Gstöttner

vor.bild

- 5 Das Existenzrecht der Tiere
 Pia Plankensteiner

merk.würdig

- 8 Ein Friedhof muss nicht unbedingt sichtbar sein
 Nicole del Carmen Garfias
- 12 Der Unterschied zwischen angemessenen Mindestlöhnen und gerechtem Entgelt
Warum eine genauere sprachliche Differenzierung in der RL über Mindestlöhne wichtig gewesen wäre
 Clara Maierhofer
- 17 Die „Letzte Generation“ als kriminelle Vereinigung?
Ein kritischer Blick auf aktuelle Entwicklungen in Deutschland und Österreich
 Jakob Hajszan
- 22 Menschenrechtsverletzung ohne Schadenersatzanspruch?
Zur Haftung der EU-Agentur Frontex nach WS u.a./Frontex
 Melanie Fink / Jorrit Rijpma

recht & gesellschaft

- 29 Datenschutzrechtliche Rollenfestlegung in der Cloud
Herausforderungen und Sphärentheorie als Lösungsansatz
 Anton A. Kelderer
- 38 Israel-Hamas: Die doppelte Selbstbestimmung
Fremdbestimmung und innere Unterdrückung
 Ralph Janik
- 49 Grenzen und Möglichkeiten von Selbstbestimmt Leben und Autonomie für Menschen mit Behinderungen
 Melanie Schaur / Angela Wegscheider
- 61 You did it my way!...?
Coverversionen von Stücken der Populärmusik als urheberrechtliches Problem
 Maximilian Hofbauer

thema

- 72 Vorwort der Gastherausgeber:innen
 Judith Fitz / Lilo Martini / Florian Rathmayer
- 75 Mensch und Tier
Rechtsphilosophische Überlegungen
 Eva Maria Maier
- 83 Das Tier im Recht
Rechtsgeschichtliche Anmerkungen
 Ilse Reiter-Zatloukal
- 94 Tierschutzrechtsmodelle im Vergleich
Warum die Anerkennung von Tierrechten nur der nächste folgerichtige Schritt ist
 Nina Lanzer
- 105 Das designte Tier
Rechtliche Vorgaben und Schranken bei Zucht und Eingriffen
 Susanne Chyba

116 Gegen das Tierleid auf Rädern
Der Tiertransport-U-Ausschuss und seine Folgen
 Clara Schweighofer

126 Die letzten ihrer Art
 Daniel Ennöckl

nach.satz

137 Die Jurist*innen
Feministischer Verein für Frauen und nicht-binäre Personen im Recht
 Lisa Herburger

Impressum

juridikum

zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft
 www.juridikum.at, ISSN Print edition 1019-5394, ISSN
 Electronic edition 2309-7477

Herausgeber:innen:

Für Context – Verein für freie Studien und brauchbare
 Informationen (ZVR-Zahl: 499853636) herausgegeben
 von: Maximilian Blaßnig, Susanne Gstöttner, Paul
 Hahnenkamp, Hanna Palmanshofer, Antonia Reiss

Medieninhaber und Verleger:

Verlag Österreich GmbH
 Bäckerstraße 1, 1010 Wien, Tel. 01/610 77
 www.verlagoesterreich.at
 Abo-Bestellung: +43 1 680 14-0, Fax: -140
 E-Mail: order@verlagoesterreich.at
 Anzeigenkontakt: Marcus Dalfen
 Tel: +43-1-610 77-220, Fax: +43-1-610 77-419
 m.dalfen@verlagoesterreich.at (DW 123).
 Verlagsredaktion: Mag. Jörg Steiner
 j.steiner@verlagoesterreich.at

Preis:

Jahresabonnement: Euro 68,–
 Abo für Studierende, Erwerbslose,
 Zivil- und Präsenzdienler: Euro 25,–
 Einstiegsabo: Euro 11,–
 Einzelheft: Euro 22,–
 (Alle Preise inkl MWSt, exkl Versandkosten)
 Erscheinungsweise: vierteljährlich

Redaktion:

Angelika Adensamer, Maximilian Blaßnig, Isabell Doll,
 Lorenz Dopplinger, Nina Eckstein, Karol Felsner, Judith
 Fitz, Jakob Fux, Ümra Gencer, Jana Germ, Leokadia
 Grolmus, Susanne Gstöttner, Paul Hahnenkamp, Kevin
 Fredy Hinterberger, Stephanie Klammer, Clara Maierhofer,
 Lilo Martini, Emanuel Matti, Hanna Palmanshofer, Marija
 Petrićević, Antonia Reiss, Ines Rössl, Maria Sagmeister,
 Christoph Stoll, Lukas Tschernjak, Antonia Wagner,
 Laura Widerhofer, Nikolaus Wieser

Wissenschaftlicher Beirat:

Heinz Barta (Innsbruck), Barbara Beclin (Wien), Katharina
 Beclin (Wien), Wolfgang Benedek (Graz), Nikolaus
 Benke (Wien), Alois Birklbauer (Linz), Sonja Buckel
 (Frankfurt/Main), Ulrike Davy (Bielefeld), Nikolaus
 Dimmel (Salzburg), Andreas Fischer-Lescano (Bremen),
 Bernd-Christian Funk (Wien/Linz), Elisabeth Holzeithner
 (Wien), Matthias C. Kettemann (Innsbruck), Susanne
 Krasmann (Hamburg), Andrea Kretschmann (Berlin),
 René Kuppe (Wien), Nadja Lorenz (Wien), Karin Lukas
 (Wien), Eva Maria Maier (Wien), Andrea Maihofer
 (Basel), Ugo Mattei (Turin/Berkeley), Alfred J. Noll

(Wien), Heinz Patzelt (Wien), Arno Pilgram (Wien), Ilse
 Reiter-Zatloukal (Wien), Birgit Sauer (Wien), Oliver
 Scheiber (Wien), Marianne Schulze (Wien), Alexander
 Somek (Wien), Richard Soyer (Wien/Linz), Bea
 Verschraegen (Wien/Bratislava), Ewald Wiederin (Wien),
 Maria Windhager (Wien), Michaela Windisch-Graetz
 (Wien), Ingeborg Zerbes (Wien)

Autor:innen dieser Ausgabe:

Susanne Chyba, Daniel Ennöckl, Melanie Fink, Judith
 Fitz, Nicole del Carmen Garfias, Susanne Gstöttner,
 Paul Hahnenkamp, Jakob Hajsan, Lisa Herburger,
 Maximilian Hofbauer, Ralph Janik, Anton A. Kelderer,
 Nina Lanzer, Eva Maria Maier, Clara Maierhofer, Lilo
 Martini, Pia Plankensteiner, Florian Rathmayer, Ilse
 Reiter-Zatloukal, Jorrit Rijpma, Melanie Schaur, Clara
 Schweighofer, Angela Wegscheider

Gastherausgabe des themas:

Judith Fitz, Lilo Martini, Florian Rathmayer

Offenlegung

Die Verlag Österreich GmbH, Bäckerstraße 1,
 1010 Wien (Geschäftsführung: MMag. Johannes
 Schultze, Dkfm. André Caro) ist eine Tochtergesellschaft
 der Wissenschaftlichen Verlagsgesellschaft mbH
 Stuttgart, Birkenwaldstraße 44, D-70191 Stuttgart
 (Anteilsverhältnisse: Dr. Christian Rotta [50 %], Sibylle
 Wessinger [12,5 %], Dr. Benjamin Wessinger [12,5 %],
 Simon Wessinger [12,5 %], Jakob Wessinger [12,5 %])
 und ist zu 100% Medieninhaber der Zeitschrift
 juridikum. Der Werktitel „juridikum – zeitschrift für
 kritik | recht | gesellschaft“ steht im Eigentum des
 Vereins „CONTEXT – Verein für freie Studien und
 brauchbare Information“, Schottenbastei 10–16,
 A-1010 Wien. Die grundlegende Richtung des
 juridikum ergibt sich aus den Statuten des Vereins
 CONTEXT und aus dem Inhalt der veröffentlichten
 Texte. Erscheinungsort: Wien.

Layout und Satz: Datagroup Int. Timisoara

Context ist Mitglied der VAZ (Vereinigung alternativer
 Zeitungen und Zeitschriften).

Reaktionen, Zuschriften und Manuskripte bitte an die Herausgeber:innen:

Maximilian Blaßnig: maximilian.blassnig@univie.ac.at
 Susanne Gstöttner: susanne.gstoettner@gmx.net
 Paul Hahnenkamp: paul.hahnenkamp@tuwien.ac.at
 Hanna Palmanshofer: hanna.palmanshofer@univie.ac.at
 Antonia Reiss: antonia.reiss@univie.ac.at

Das juridikum ist ein „peer reviewed journal“. Beiträge
 der Kategorie „recht & gesellschaft“ durchlaufen ein
 „double-blind-review“-Verfahren.

Menschenrechtsverletzung ohne Schadenersatzanspruch?

Zur Haftung der EU-Agentur Frontex nach *WS u.a./Frontex*

Melanie Fink / Jorrit Rijpma

Am 6.9.2023 entschied das Gericht der Europäischen Union (EuG) in der lang erwarteten Rechtssache *WS u.a./Frontex* über den Schadenersatzanspruch einer syrischen Flüchtlingsfamilie gegen die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex).¹ Nach zahlreichen Berichten über Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen,² war dies der erste Fall, in dem sich Frontex für seine Beteiligung an möglichen Menschenrechtsverstößen vor Gericht verantworten musste.

In einem rechtlich unzureichend argumentierten Urteil wies das Gericht die Klage ohne Prüfung der Rechtswidrigkeit des Verhaltens von Frontex aufgrund eines mangelnden Kausalzusammenhangs ab. Im Folgenden werden nach einem kurzen Überblick über die Agentur Frontex (Abschnitt 1) und die Entscheidung in *WS u.a./Frontex* (Abschnitt 2) zwei Aspekte des Urteils näher beleuchtet.³ Zum einen lässt das Gericht die zentrale Rolle, die Frontex in der Durchführung von Rückkehraktionen einnimmt sowie die Menschenrechtsverpflichtungen, die damit einhergehen, unberücksichtigt (Abschnitt 3). Zum anderen versäumt das Gericht eine Möglichkeit, mehr Struktur und Klarheit in das Haftungsregime für den Bereich der wachsenden Verwaltungskooperation in der EU zu bringen (Abschnitt 4). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Blick auf die Folgen des Urteils (Abschnitt 5).

1. Die EU-Agentur Frontex

Frontex wurde 2005 als EU-Agentur ins Leben gerufen.⁴ Der Auftrag, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts im Bereich Außengrenzschutz und Rückführung

1 EuG 6.9.2023, T-600/21, *WS u.a./Frontex*, ECLI:EU:T:2023:492.

2 Siehe etwa die Recherche von *Lighthouse Reports*, *Der Spiegel*, *SRF Rundschau*, *Republik* und *Le Monde*, *Christides/Lüdke*, Frontex Involved in Illegal Pushbacks of Hundreds of Refugees, [spiegel.de](https://spiegel.de/international/europe/frontex-involved-in-illegal-pushbacks-of-hundreds-of-refugees-a-9fe90845-efb1-4d91-a231-48ef-cafa53a0) 28.4.2022, <https://spiegel.de/international/europe/frontex-involved-in-illegal-pushbacks-of-hundreds-of-refugees-a-9fe90845-efb1-4d91-a231-48ef-cafa53a0> (1.2.2024).

3 Eine frühere Version dieses Beitrags erschien auf EU Law Analysis am 22.9.2023, *Responsibility in Joint Returns after WS and Others v Frontex: Letting the Active By-Stander Off the Hook*, eulawanalysis.blogspot.com/2023/09/responsibility-in-joint-returns-after.html (9.2.2024) (Englisch) und in *Asiel- & Migrantenrecht, Verantwoordelijkheid Frontex in gezamenlijke terugkeeroperatie: ik stond erbij en keek ernaar?* A&MR 2023, 518 (Niederländisch).

4 VO (EG) 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl L 2004/349, 1; gegenwärtig ist Rechtsgrundlage der Agentur die VO (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.11.2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, ABl L 2019/295, 1.

zu unterstützen, wird vor allem durch die sogenannten gemeinsamen Aktionen (*joint operations*) erfüllt, wobei Frontex operative Unterstützung für Mitgliedstaaten organisiert und koordiniert. Das kann bei Rückkehraktionen etwa die Bereitstellung von *Return Escort Officers*, die zur Rückkehr verpflichtete Personen an Bord von Flügen begleiten, oder das Chartern eines Flugzeugs umfassen.

Seit der Einrichtung von Frontex wurde das Mandat der Agentur durch mehrere EU-Verordnungen erheblich gestärkt. Seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/1896 sind Frontex-Mitarbeiter als Einsatzkräfte einer „ständigen Reserve“ etwa befugt, Uniformen und Schusswaffen zu tragen.⁵ Jedenfalls seitdem geht die Rolle von Frontex weit über bloße Koordinierung hinaus und umfasst Tätigkeiten wie die Überprüfung der Identität und Staatsangehörigkeit von Personen, die Gestattung oder Verweigerung der Einreise oder des Visums an der Grenze und die Verhinderung des unerlaubten Grenzübertritts.⁶ Frontex ist die erste und bisher einzige EU-Einrichtung, die mit dieser Art von Befugnissen ausgestattet ist. Mit einem Budget von 845 Millionen Euro im Jahr 2023 und über 2.000 Mitarbeiter:innen ist Frontex zudem die größte EU-Agentur, sowohl was das Budget als auch die Zahl der Mitarbeiter betrifft.

Was Frontex allerdings bis heute nicht innehat ist Befehlsgewalt über nationale Grenzschutzbeamten:innen. Die Befehlsgewalt über alle Beamten:innen, die an einem Frontex-Einsatz teilnehmen, liegt beim Einsatzmitgliedstaat, dh dem Mitgliedstaat, von dessen Hoheitsgebiet aus der Einsatz koordiniert wird.⁷ Genau aus diesem Grund hält Frontex seit jeher am Argument fest, selbst nicht für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu sein. Für Fehlverhalten im Rahmen gemeinsamer Aktionen, so Frontex, sei in erster Linie der zuständige Mitgliedstaat verantwortlich.⁸

2. Die Entscheidung in *WS u.a./Frontex*

Kläger:innen in *WS u.a./Frontex* waren Angehörige einer Familie, die während des Höhepunkts des Syrienkriegs 2016 aus Aleppo geflohen war. Wenige Tage nach ihrer Ankunft in Griechenland wurde die Familie in die Türkei geflogen, ohne dass ihr Antrag auf internationalen Schutz geprüft wurde. Ihre Rückführung erfolgte im Rahmen einer sogenannten gemeinsamen Rückkehraktion von Griechenland und Frontex. Mit der auf Grundlage von Artikel 268 und 340 AEUV beim EuG eingereichten Klage verlangte die Familie Entschädigung für den Schaden, den sie zum einen aufgrund des Verstoßes gegen

⁵ VO 2019/1896, Art 82.

⁶ VO 2019/1896, Art 55(7).

⁷ VO 2019/1896, Art 43(1) und 82(4); zur Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis siehe jedoch *Fernández-Rojo*, EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL (2021).

⁸ Besonders aufschlussreich über Frontex' interne Menschenrechtskultur war ein belastender Bericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), der im Frühling 2022 auch zum Rücktritt des damaligen Exekutivdirektors Fabrice Leggeri geführt hat. OLAF, Final Report on Frontex, OC/2021/0451/A1, verfügbar unter <https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/> (1.2.2024).

das *refoulement*-Verbot, das eine Zurückweisung ohne Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz verbietet, und zum anderen aufgrund der erniedrigenden Behandlung während des Rückführungsprozesses erlitten hatte. So wurden die Familienmitglieder, auch die zwischen zwei und sieben Jahre alten Kinder, während des Fluges voneinander getrennt, saßen jeweils neben einem *Escort Officer* und unterlagen einem Sprechverbot.

Nach Unionsrecht haftet die Union auf Grundlage von Artikel 340 AEUV, wenn drei kumulative Voraussetzungen erfüllt sind: (1) ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine Rechtsnorm des Unionsrechts, die dem Einzelnen Rechte verleiht, (2) Schaden und (3) ein Kausalzusammenhang zwischen dem rechtswidrigen Verhalten und dem Schaden.⁹ Ohne die anderen Voraussetzungen zu prüfen, wies das Gericht die Klage wegen des Fehlens eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen dem Verhalten von Frontex und dem geltend gemachten Schaden ab.¹⁰ Die Kläger:innen, so das Gericht, gingen zu Unrecht davon aus, dass sie ohne das Verhalten von Frontex nicht in die Türkei abgeschoben worden wären.¹¹ Zwei Dinge sind besonders bemerkenswert.

Zum einen war für das Gericht entscheidend, dass Frontex nicht befugt ist, eine Entscheidung über die Rückkehr oder den Asylantrag zu treffen.¹² Daraus schloss das Gericht allerdings zu Unrecht auf die fehlende Verantwortlichkeit für Fehlverhalten während der Rückführung selbst. Darauf soll im Folgenden in Abschnitt 3 näher eingegangen werden. Zum anderen scheint das Gericht davon auszugehen, dass der festgestellte Kausalzusammenhang zwischen der Rückkehrentscheidung und dem geltend gemachten Schaden einen solchen zwischen Frontex' Verhalten und demselben Schaden ausschließt.¹³ Diese hohen Anforderungen machen eine gemeinsame Haftung der Union und einem Mitgliedstaat unmöglich, ein Problem, das in Abschnitt 4 thematisiert werden soll.

3. Rückkehrentscheidung und Rückführung: Befugnisse, Pflichten und Verantwortung von Frontex

Das Gericht stellte völlig zu Recht fest, dass Frontex nicht befugt ist, eine Entscheidung über die Rückkehr oder den Asylantrag zu treffen.¹⁴ Tatsächlich obliegt dies ausschließlich den nationalen Behörden und Artikel 28 der VO 2016/1624 verbietet Frontex sogar explizit „auf die Begründetheit der Rückkehrentscheidungen einzugehen“.¹⁵

9 EuGH 4.7.2000, C-352/98 P, *Bergaderm und Goupil/Kommission*, ECLI:EU:C:2000:361, Rn 42.

10 EuG WS u.a./Frontex, Rn 55, 66, 72.

11 EuG WS u.a./Frontex, Rn 62.

12 EuG WS u.a./Frontex, Rn 64-66.

13 Dies ergibt sich implizit aus EuG WS u.a./Frontex, Rn 66.

14 EuG WS u.a./Frontex, Rn 64-65.

15 Die Verweise in diesem Abschnitt beziehen sich auf VO (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 14.9.2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, ABl L 2016/251, 1. Diese VO regelte die Befugnisse von Frontex während des in Frage stehenden Einsatzes, wurde allerdings inzwischen durch VO 2019/1896 ersetzt. Die einschlägigen Bestimmungen haben sich nicht wesentlich verändert.

Der Fall betraf allerdings keine Rückkehrentscheidung. Eine solche lag nach dem Vorbringen der Kläger:innen nicht einmal vor. Der Fall betraf vielmehr die Rückführung (Abschiebung) selbst, also die *Umsetzung* der Rückkehrentscheidung. Frontex, so die Kläger:innen, habe die Rückführung trotz eindeutiger Hinweise auf eine Verletzung des *refoulement*-Verbots und auf erniedrigende Behandlung aktiv unterstützt.¹⁶ Im Unterschied zur Rückkehrentscheidung selbst, betrifft deren *Umsetzung* sehr wohl eine Kernkompetenz von Frontex. Gemäß Artikel 28 VO 2016/1624 leistet Frontex nämlich „die erforderliche Unterstützung und übernimmt [...] die Koordinierung oder die Organisation von Rückkehraktionen“. Diese Rolle ist mit Verpflichtungen verbunden.¹⁷ Konkret verlangt Artikel 28 Absatz 3 der VO 2016/1624 ausdrücklich, dass die Agentur „während der gesamten Rückkehraktion die Achtung der Grundrechte, den Grundsatz der Nichtzurückweisung und einen verhältnismäßigen Einsatz der Zwangsmittel“ gewährleistet.¹⁸ Darüber hinaus ist Frontex als EU-Einrichtung an die EU-Grundrechtecharta gebunden, einschließlich des absoluten Verbots der Zurückweisung (Artikel 19) und des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in (Artikel 4). Aus diesen Rechten ergeben sich auch positive Verpflichtungen, die Frontex dazu verpflichten, die Achtung dieser Rechte aktiv zu gewährleisten, indem sie beispielsweise Personen vor Eingriffen durch Dritte (etwa auch Mitgliedstaaten) schützt.¹⁹ Frontex verfügt über Mittel, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Diese umfassen nicht nur Melde- und Kommunikationspflichten, sondern auch den Auftrag, einen Einsatz abzubrechen, wenn es zu schwerwiegenden oder voraussichtlich anhaltenden Verstößen gegen Menschenrechte oder internationale Schutzverpflichtungen kommt.²⁰ Frontex führt Rückkehraktionen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten durch. Verstößt Frontex jedoch gegen seine eigenen Verpflichtungen nach EU-Recht, trägt es selbst die rechtliche Verantwortung dafür. Diese Verantwortung ist unabhängig von der Haftung des Mitgliedstaats, der genauso die Verantwortung für eigenes Fehlverhalten im Rückkehrprozess trägt.²¹ Da das Gericht jedoch die Rückkehrentscheidung nicht von ihrer Umsetzung trennte, versäumte es, die Rolle von Frontex bei letzterer anzuerkennen und die Rechtmäßigkeit des Handelns von Frontex zu untersuchen. Besonders problematisch ist in dieser Hinsicht, dass den Kläger:innen für die in Frage stehenden Realakte im Rahmen des EU-Rechtsschutzsystems kein anderes Verfahren zur Verfügung steht.²² Frontex kann darüber hinaus weder vor nationalen Gerichten noch

16 Klage, eingereicht am 20.9.2021 zu T-600/21, *WS u.a./Frontex*, insbesondere Klagegrund 5.

17 Im Detail *Fink*, *Frontex and Human Rights: Responsibility in „Multi-Actor Situations“ under the ECHR and EU Public Liability Law* (2018); *Gkliati*, *Systemic Accountability of the European Border and Coast Guard: The legal responsibility of Frontex for human rights violations* (PhD thesis, Leiden University 2021).

18 Siehe auch allgemein Art 34 VO 2016/1624.

19 *Stoyanova*, *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights: Within and Beyond Boundaries* (2023).

20 VO 2016/1624, Art 25 Abs 4.

21 *Fink*, *Expert Opinion: Case T-600/21 WS and Others v Frontex*, 3.2.2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4553835 (1.2.2024).

22 Im Detail *Rademacher*, *Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union* (2014).

vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Verantwortung gezogen werden.²³ Im Ergebnis kann das Handeln der Agentur gerichtlich gar nicht überprüft werden, was nicht nur rechtsstaatlich bedenklich ist, sondern auch der Glaubwürdigkeit der EU in dieser Hinsicht schadet.

4. Kausalität und gemeinsame Haftung

Ein wichtiger komplizierender Faktor in diesem Fall ist das Zusammenspiel zwischen den Maßnahmen von Frontex und dem betroffenen Mitgliedstaat, Griechenland. Situationen, in denen mehr als ein Akteur an der Verursachung eines Schadens beteiligt ist, sind nicht ungewöhnlich, machen es aber besonders schwierig zu bestimmen, wer verantwortlich gemacht werden soll und kann.²⁴ Dem wird das Gericht in zweierlei Hinsicht nicht gerecht. Zum einen ist die Frage der Zurechnung relevant, also wer rechtlich als „Urheber“ des rechtswidrigen Verhaltens gilt. Als nationale Verwaltungsentscheidung ist die Rückkehrentscheidung eindeutig dem zuständigen Mitgliedstaat zuzurechnen. Komplizierter ist es auf der Durchführungsebene, wo die Handlungen des Mitgliedstaats und von Frontex stärker miteinander verflochten sind. Da sich das Gericht jedoch dieser Durchführungsebene von vornherein nicht widmete, spielte die Frage der Zurechnung in diesem Fall keine Rolle. Das ist besonders enttäuschend, da im EU-Recht diesbezüglich dogmatisch große Lücken bestehen, vor allem im Vergleich zum Völkerrecht, wo dies konzeptuell grundlegend erarbeitet wurde.²⁵ Wenig überraschend zeigt sich daher auch in der Rechtsprechung des EuGH, dass die Zurechnungsfrage sowohl terminologisch als auch konzeptuell inkohärent gehandhabt wird und oft mit Fragen der Kompetenzaufteilung oder des Kausalzusammenhangs vermischt wird.²⁶ Das Urteil in *WS u.a./Frontex* kann auch als Symptom dieser Lücke verstanden werden, da die mangelnde Trennung der verschiedenen Handlungen der beteiligten Akteure auch von einem fehlenden Verständnis der Relevanz dieses Schrittes zeugt. Jedenfalls aber ist das Urteil eine versäumte Gelegenheit, hier mehr Kohärenz und Klarheit zu schaffen.

Die zweite Schwierigkeit betrifft die Kausalität, dh den Zusammenhang zwischen dem rechtswidrigen Verhalten und dem Schaden. Das Gericht verneinte das Bestehen eines unmittelba-

23 Die EU ist gemäß Artikel 6 Abs 2 EUV zum Beitritt verpflichtet. Der derzeitige Verhandlungsstatus ist hier zu finden zusammengefasst: *Council of Europe*, EU accession to the ECHR („46+1“ Group), [www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights#\(%2230166137%22:\[0\]\)](http://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights#(%2230166137%22:[0])) (1.2.2024).

24 Umfassend zu dieser Problematik im Völkerrecht siehe *Nollkaemper/Plakokefalos*, *Principles of Shared Responsibility in International Law* (2014) sowie andere in derselben Reihe erschienene Werke. In Bezug auf Frontex siehe *Fink*, *Frontex and Human Rights*.

25 Siehe etwa *International Law Commission*, Report of the Fifty-Third Session: Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc A/ 56/ 10, 2001.

26 Im Detail dazu *Fink*, *Frontex and Human Rights*; *De Coninck*, *Catch-22 in the Law of Responsibility of International Organizations: Systemic Deficiencies in the EU Responsibility Paradigm for Unlawful Human Rights Conduct in Integrated Border Management* (PhD Thesis, Ghent University, July 2021); *Fink/Rauchegger/De Coninck*, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy*, in *Fink*, *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU: The Promise of the ‘Complete System of Remedies’* (in Druck, 2024).

ren Kausalzusammenhangs zwischen dem Verhalten von Frontex und dem geltend gemachten Schaden aufgrund der mangelnden Befugnis, in die Rückkehrentscheidung einzugreifen oder internationalen Schutz zu gewähren.²⁷ Hinter dieser Argumentation scheint die Annahme zu stehen, dass der Kausalzusammenhang zwischen der Rückkehrentscheidung und dem geltend gemachten Schaden einen solchen zwischen Frontex' Verhalten und demselben Schaden ausschließt, dass also ein Kausalzusammenhang „ausschließlich“ sein muss.²⁸

In früherer Rechtsprechung schien das Gericht noch zu akzeptieren, dass das Vorhandensein zusätzlicher Schadensursachen einen erfolgreichen Schadensersatzanspruch nicht unbedingt ausschließt.²⁹ In einem kürzlich ergangenen Urteil in der Rechtssache T-528/20 *Kočner/EUROPOL* lehnte das Gericht jedoch ebenfalls eine Haftung ab, da nicht nachgewiesen werden konnte, dass der erlittene Schaden ausschließlich von EUROPOL, der Europäischen Polizeiamt, verursacht wurde.³⁰ Diese Rechtssache ist nun im Rahmen des Berufungsverfahrens vor dem Gerichtshof anhängig. In seiner Stellungnahme sprach sich Generalanwalt Rantos bereits für eine flexiblere Handhabung des Kausalitätserfordernisses aus.³¹ Dies wäre auch in der Rechtssache *WS u.a./Frontex* angemessen gewesen. Angesichts des unterstützenden und koordinierenden Charakters der Befugnisse von Frontex wird ein Verstoß gegen das Unionsrecht fast zwangsläufig mit Fehlverhalten des Mitgliedstaats einhergehen. Wenn Frontex deshalb nicht haftet, weil gleichzeitig ein Unionsrechtsverstoß eines Mitgliedstaats vorliegt, scheint dies jede vernünftige Aussicht darauf auszuschließen, dass Frontex für Unionsrechtsverstöße dieser Art überhaupt zur Rechenschaft gezogen werden kann. Tatsächlich stünde dies in vielen Fällen einer gemeinsamen Haftung der Union und einem Mitgliedstaat ganz generell im Wege, obwohl die Möglichkeit einer solchen vom Gerichtshof bereits 1967 anerkannt wurde und ein notwendiges Mittel ist, um die Rechenschaftspflicht in der mehrstufigen Verwaltung der EU zu gewährleisten.³²

5. Schlussbemerkungen

Da sich das Gericht auf die Prüfung der Kausalität beschränkte, musste es nicht über den behaupteten Verstoß gegen das EU-Recht entscheiden. Dennoch reicht ein kurzer Blick auf den Sachverhalt aus, um zu dem Schluss zu kommen, dass die Kläger:innen Opfer eines Verstoßes gegen einen der zentralen Grundsätze des EU-Flüchtlingsrechts, nämlich das *refoulement*-Verbot, sowie gegen eine Reihe von im Sekundärrecht veran-

27 EuG *WS u.a./Frontex*, Rn 64-66.

28 Dies ergibt sich implizit aus *WS u.a./Frontex*, Rn 66.

29 Gericht für den öffentlichen Dienst 12.5.2011, F-50/09, *Missir Mamachi di Lusignano/Kommission*, ECLI:EU:F:2011:55; im Detail zu dieser Frage im EU-Haftungsrecht, *Fink*, EU liability for contributions to member states' breaches of EU law, Common Market Law Review 2019, 1227.

30 EuG 29.9.2021, T-528/20, *Kočner/Europol*, ECLI:EU:T2021:631, Rn 98.

31 GA Rantos, SA v 29.9.2021 zu C-755/21P, *Kočner/Europol*, ECLI:EU:C:2023:48, Rn 58.

32 Zur gemeinsamen Haftung siehe EuGH 14.7.1967, 5, 7 und 13 bis 24/66, *Kampffmeyer u.a./Kommission*, ECLI:EU:C:1967:31; *Fink/Rauchegger/De Coninck in Fink*.

kerten Garantien wurden. Die Frage, wer dafür verantwortlich gemacht werden sollte, bleibt in diesem Urteil unbeantwortet.

Die Tatsache, dass Frontex anwesend war und die Rückführung der Kläger:innen aktiv unterstützte, anstatt einzugreifen, bedeutet nicht, dass die Agentur dafür automatisch auch haften muss. Vieles würde hier von der faktischen Bewertung der Ereignisse sowie von Frontex' Handlungsmöglichkeiten im konkreten Fall abhängen. Das Argument, dass Frontex nicht haftet, weil es keine Zuständigkeit zum Erlass von Entscheidungen über Rückkehr oder internationalen Schutz hat ist jedoch fragwürdig und zeigt mangelndes Verständnis der praktischen Gegebenheiten in gemeinsamen Einsätzen sowie der Rolle und einhergehenden Verpflichtungen von Frontex nach Unionsrecht. Zudem versäumte das Gericht eine Möglichkeit, mehr Struktur und Klarheit in das Haftungsregime für den Bereich der wachsenden Verwaltungskooperation in der EU zu bringen.

Dieses Urteil wirft die Frage nach dem Wert grundlegender Menschenrechtsverpflichtungen auf, wenn diese in der Praxis nicht sinnvoll durchsetzbar sind. Natürlich kann der Mitgliedstaat selbst für Verstöße vor nationalen Gerichten und letztlich vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Rechenschaft gezogen werden. Allerdings ist dies kein stichhaltiges Argument, um die gleichzeitige Ausübung öffentlicher Gewalt durch eine Unionseinrichtung von gerichtlicher Kontrolle auszunehmen. Die Möglichkeit gemeinsamer Haftung ist eine Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Mehrebenenverwaltung. Der Fall zeigt deutlich, dass es an einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle der Ausübung der öffentlichen Gewalt im Bereich des Schutzes der gemeinsamen Außengrenzen fehlt. Für die Kläger:innen war die Schadenersatzklage vor dem EuG tatsächlich der einzige Weg, Frontex für die behaupteten Rechtsverletzungen gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen. Dem Gericht zufolge sehen die Verträge zwar ein „vollständiges System von Rechtsbehelfen“ vor. Dieses System ist jedoch auf die gerichtliche Überprüfung von Rechtsetzung ausgerichtet, anstatt auf die immer stärker in den Vordergrund rückende Verwaltungszusammenarbeit in der Umsetzung des Unionsrechts und damit einhergehende Realakte der Union. Das Urteil des Gerichts in dieser Rechtssache hätte eine willkommene Antwort auf diese Schwachstelle im verfassungsrechtlichen Entwurf des Unionsrechts geben können. Für die Kläger:innen steht damit nur noch die Berufung zum Gerichtshof offen.³³ Sollte der Gerichtshof das Urteil bestätigen, würde dies einmal mehr unterstreichen, wie notwendig der lang erwartete Beitritt der EU zur EMRK ist.

Melanie Fink ist Stipendiatin der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (APART-GSK) an der Central European University und Assistenzprofessorin am Europa Institute der Universität Leiden; m.fink@law.leidenuniv.nl

Jorrit Rijpma ist Professor für Europarecht am Europa Institute der Universität Leiden; j.j.rijpma@law.leidenuniv.nl

Dieser Beitrag wurde im Jahr 2023 verfasst und eingereicht. Prof. Rijpma ist derzeit *Legal and Policy Officer* bei der Europäischen Kommission. Die hier vertretenen Auffassungen geben die Ansichten der Verfasser:innen wieder und repräsentieren nicht unbedingt die offizielle Position der Europäischen Kommission.

33 Eine Berufung ist anhängig, siehe Rechtssache C-679/23 P.