

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	27
1. Teil. Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex	35
1. Kapitel. Errichtung und Organisation	36
A. Errichtungsgrundlage	36
I. Unionale Errichtungskompetenz	38
1. Unionale Sachkompetenz	38
2. Verwaltungskompetenz	40
3. Agentur als Organisationsform	41
II. Verfahren und Form	44
III. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	45
B. Sitz	47
C. Rechtsstatus	47
D. Interne Organisation	48
I. Verwaltungsrat	49
II. Exekutivdirektor_in und Stellvertreter_in	50
III. Konsultationsforum und Grundrechtsbeauftragte_r	51
IV. Unterstützung der Leitung	51
V. Interne Prüfung	52
VI. Abteilungen	52
1. Abteilung für Operationen	53
2. Abteilung für Kapazitätsaufbau	54
3. Verwaltungsabteilung	54
VII. Verwaltungsunterbau	54
E. Personal	55
F. Finanzen	57
G. Kooperationen	59
I. Mitgliedstaaten	59
II. Unionale Institutionen	66
III. Drittstaaten	68
IV. Sonstige Kooperationen	71

## *Inhaltsverzeichnis*

V. Ausblick: Entwurf einer Eurosur-VO	72
H. Externe Kontrolle	75
2. Kapitel. Aktionsradius	78
A. Ausbildung	78
B. Grenzschutzrelevante Forschung	82
C. Risikoanalysen	84
D. Gebündelte Ressourcen	87
I. Technische Ausrüstungsgegenstände	87
II. Europäische Grenzschutzteams	88
III. Rechtslage nach Frontex-VO a.F.	90
E. Operative Maßnahmen an den Außengrenzen	92
I. Handlungen	93
1. Grenzübertrittskontrollen	94
2. Grenzüberwachung	95
II. Operationsgebiete	96
1. Seegrenzen	97
2. Landgrenzen	101
3. Luftgrenzen	102
III. Organisation	103
1. Vorbereitung	104
a. Initiative	104
b. Vereinbarung des Einsatzplans	105
c. Inhalt des Einsatzplans	106
d. Zusammenstellung von Sachmitteln und Personal	108
e. Konkretisierung des Einsatzplanes	109
2. Durchführung	109
a. Koordinierungsstelle und Koordinierungszentrum	109
b. Grenzschutzbeamt_innen des Einsatzmitgliedstaates	110
c. Abgestellte Beamt_innen anderer Mitgliedstaaten	112
d. Teammitglieder für einen Soforteinsatz	113
e. Frontex	114
aa. Frontex-Koordinierungsbeamten_innen	114
bb. Frontex-Expert_innen	116
cc. Beteiligung am Internationalen	
Koordinierungszentrum	116
dd. Frontex-Analyst_innen	116
ee. Frontex-Hauptquartier	117
ff. Fachaußenstelle	117
3. Sonderfall: Beendigung	118
4. Nachbereitung	118
5. Rechtslage nach Frontex-VO a.F.	119
IV. Finanzierung	121

V. Sonderfall: Operative Maßnahmen auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten	121
F. Gemeinsame Rückführungsaktionen	122
Zusammenfassung: Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex	127
2. Teil. Verwaltungskooperation im Aktionsradius von Frontex	129
3. Kapitel. Unionales Mehrebenensystem und Verwaltungskooperation in der EU	130
A. Rechtliche Verflechtung	130
B. Unionale Verwaltungskooperation	132
I. Vollzug durch Unionsstellen	133
II. Vollzug durch die Mitgliedstaaten	134
1. Vertikale Kooperationen	135
2. Horizontale Kooperationen	137
C. Unionale Verwaltungskooperation im Polizei- und Migrationsverwaltungsrecht	139
I. Europol	141
II. Eurojust	143
III. Europäische Polizeiakademie	143
IV. Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen	144
V. Sonstige informationelle Kooperationen	144
1. Austausch personenbezogener Informationen	145
2. Anderweitiger Informationsaustausch	147
VI. Weitere Formen der Kooperation	149
D. Rechtlicher Rahmen	151
E. Institutioneller Rahmen	155
F. Unionale Verwaltungskooperation als Mehrebenenverwaltung	156
4. Kapitel. Kooperationsformen	160
A. Kooperationen bei Handlungen ohne unmittelbare Außenwirkung	160
I. Ausbildung	160
II. Grenzschutzrelevante Forschung	161
III. Risikoanalysen	162
IV. Gebündelte Ressourcen	162
V. Focal Point Offices	163
B. Kooperationen bei Handlungen mit unmittelbarer Außenwirkung	163
I. Gemeinsame Operationen	163
II. Gemeinsame Rückführungsaktionen	164

## *Inhaltsverzeichnis*

III. Weitere Kooperationen bei Handlungen mit Außenwirkung	165
C. Frontex als Exempel unionaler Verwaltungskooperation	166
D. Frontex im Kontext unionaler Kooperation im Polizei- und Migrationsverwaltungsrechts	168
3. Teil. Materieller Rechtsrahmen operativer Maßnahmen an den Außengrenzen	171
5. Kapitel. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Vorgaben	172
A. Territoriale Reichweite	173
I. Jurisdiktion als Ausgangspunkt	174
1. Mitgliedstaatliches Landterritorium und innere Gewässer	175
2. Mitgliedstaatliches Küstenmeer	176
3. An der Grenze	179
4. Mitgliedstaatliche Anschlusszone	180
5. Jurisdiktion auf extraterritorialem Gebiet	180
6. Territorium von Drittstaaten	183
7. Mitgliedstaatliche Flaggenschiffe	184
8. Jurisdiktion und Zurechnung	185
II. Extraterritoriale Geltung der menschenrechtlichen Vorgaben	186
1. Art. 33 Abs. 1 GFK	186
2. EMRK	191
a. Grundlagen zum Jurisdiktionsbegriff gem. Art. 1 EMRK	192
b. Das Hirsi-Urteil von 2012	195
3. GRC	196
III. Zusammenfassung	197
B. Inhaltliche Vorgaben	198
I. Art. 33 Abs. 1 GFK	198
1. Personaler Anwendungsbereich	199
2. Verfahrensvorgaben	201
a. Effektivität des Verfahrens	202
b. Individualität des Verfahrens	203
c. Drittstaatenregelung und Konzept des sicheren Herkunftsstaates	204
3. Zugang zum Staatsgebiet	206
II. EMRK	208
1. Non-refoulement-Gebote aus der EMRK	209
a. Rechtsgrundlagen	209

b. Geltung für Zurückweisungen an und vor der Grenze	211
c. Verfahrensvorgaben	212
2. Verbot der Kollektivausweisung	213
3. Weitere Vorgaben der EMRK	214
III. GRC	215
1. Art. 18 GRC	215
2. Art. 19 Abs. 1 GRC	216
3. Art. 19 Abs. 2 GRC	217
C. Verpflichtungsadressaten	217
I. Art. 33 Abs. 1 GFK	217
II. EMRK	218
III. GRC	218
6. Kapitel. Vorgaben des Seevölkerrechts	222
A. Völkerrechtliche Zulässigkeit von Hoheitsgewalt auf See und auf extraterritorialem Gebiet	222
I. Mitgliedstaatliches Küstenmeer	222
II. Mitgliedstaatliche Anschlusszone	227
III. Ausschließliche Wirtschaftszone und Hohe See	228
IV. Territorium und Anschlusszone von Drittstaaten	232
V. Zusammenfassung	234
B. Verpflichtung zur Seenotrettung und Nothafenrecht	234
I. Rechtsgrundlagen	235
II. Vorliegen einer Seenotlage	236
III. Rechtsfolgen	238
1. Verpflichtung zur Seenotrettung	238
2. Nothafenrecht	240
IV. Implikationen für die operativen Maßnahmen an den Außengrenzen	241
1. Verpflichtungsadressaten	241
2. Ausschlussgründe	242
3. Folgen für menschenrechtliche Vorgaben	243
7. Kapitel. Handlungsermächtigungen und Ausgestaltung des menschenrechtlichen Rahmens	246
A. Vorbehalt des Gesetzes	246
I. Der Vorbehalt des Gesetzes im Unionsrecht	246
II. Gesetzliche Grundlagen der operativen Grenzschutzmaßnahmen	249
1. Handlungen von Beamt_innen des Einsatzmitgliedstaates	250
2. Handlungen von Beamt_innen anderer Mitgliedstaaten	251
3. Handlungen von Frontex-Beamt_innen	252

B. Asylverfahrensrichtlinie	252
I. Asylverfahren an der Grenze und beschleunigte Verfahren	253
II. Asylverfahren auf extraterritorialem Gebiet	254
C. SGK	255
I. Grenzübertrittskontrollen	256
1. Ort der Grenzübertrittskontrollen	256
2. Prüfung der Einreisevoraussetzungen	258
II. Grenzüberwachung	259
III. Besondere Regelungen für operative Maßnahmen an den Seegrenzen	259
1. Beschluss 2010/252/EU des Rates	260
a. Inhalt	260
b. Sekundärrechtliche Rechtsgrundlage und das Urteil des EuGH	261
2. Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Seeaußengrenzenverordnung	263
a. Rechtform, Anwendungsbereich und Struktur	263
b. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Garantien	264
c. Seenotrettung	268
d. Fazit	269
D. Einsatzpläne	270
Zusammenfassung: Materieller Rechtsrahmen operativer Maßnahmen an den Außengrenzen	272
 4. Teil. Individueller gerichtlicher Rechtsschutz bei operativen Maßnahmen an den Außengrenzen	273
 8. Kapitel. Subjektive Rechte und Justizierbarkeit	275
A. Subjektive Rechte im Völkerrecht und Unionsrecht	275
B. Art. 33 Abs. 1 GFK	277
C. EMRK	278
D. GRC	279
E. Verpflichtung zur Seenotrettung und Notafenrecht	281
F. Zusammenfassung	282
9. Kapitel. Gerichtliche Zugänglichkeit des Einsatzplans	283
A. Art. 47 GRC	284
I. Faires Verfahren	284
II. Rechtfertigung einer Geheimhaltung	286
B. Art. 13, 34 EMRK	288
C. Zusammenfassung	289

10. Kapitel. Rechtsschutz gegen Handlungen von Beamt_innen des Einsatzmitgliedstaates	290
A. Primärrechtsschutz	290
I. Mitgliedstaatliche Gerichtsbarkeit	291
1. Art. 47 GRC	292
a. Anwendungsbereich	294
b. Effektivität	295
c. Einstweiliger Rechtsschutz	296
d. Akteneinsicht in den Einsatzplan	299
2. Art. 13 EMRK	300
II. Unionsgerichtsbarkeit	303
1. Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens	306
2. Vorlageberechtigung und Vorlagepflicht	308
3. Rechtsfolgen	309
III. EGMR	310
1. Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK	310
2. Einstweiliger Rechtsschutz	311
B. Sekundärrechtsschutz	312
I. Mitgliedstaatliche Gerichtsbarkeit	313
1. Art. 47 GRC	313
2. Art. 13 EMRK	316
II. EGMR	316
C. Zusammenfassung	317
11. Kapitel. Rechtsschutz gegen Handlungen von Beamt_innen anderer Mitgliedstaaten	319
A. Rechtliche Kategorisierung	319
I. Rechtsinstitute zur rechtlichen Kategorisierung	319
1. Amtshilfe	319
2. Mandat	322
3. Delegation	323
4. Organleihe	325
II. Abgestellte Beamt_innen	327
III. Teammitglieder für einen Soforteinsatz	329
B. Rechtsfolge der Organleihe	330
C. Rechtliche Relevanz des Transfers von Handlungskompetenzen	331
D. Zusammenfassung	332
12. Kapitel. Rechtsschutz gegen Frontex	333
A. Rechtsschutz und Agenturwesen	333
B. Rechtschutzmöglichkeiten gegen unionale Handlungen nach Titel V AEUV	336

## Inhaltsverzeichnis

C. Primärrechtsschutz	336
I. Mitgliedstaatliche Gerichtsbarkeit	337
II. Unionsgerichtsbarkeit	337
D. Sekundärrechtsschutz	341
I. Effektive Kontrolle als Zurechnungsmaßstab im völkerrechtlichen Recht der Verantwortlichkeit	341
1. Effektive Kontrolle von Privaten	347
2. Effektive Kontrolle und »overall control«-Test	349
3. Effektive Kontrolle im Verhältnis von Internationalen Organisationen und Mitgliedstaaten	350
a. Rechtliche Existenz	351
b. Inhaltliche Anforderungen	354
aa. Bezugnahme auf das Recht der Staatenverantwortlichkeit	355
bb. Effektivität als Ausgangspunkt	355
cc. Rechtsprechung	359
(1) Die Behrami-Rechtsprechung des EGMR	359
(2) Die Srebrenica-Entscheidung des Berufungsgerichts Den Haag von 2011	361
dd. Art. 7 DARIO	361
4. Zwischenergebnis: Zurechnung kraft effektiver Kontrolle	362
5. Systematisierung	364
a. Normative Kontrolle	365
b. Operative Kontrolle	365
6. Abgrenzungen	366
a. Organleihe	366
b. Beihilfe, Anweisung und Kontrolle	367
7. Zurechnung und Kompetenz	368
8. Zurechnung und Jurisdiktion	369
9. Zusammenfassung	369
II. Zurechnung kraft effektiver Kontrolle im Beziehungsgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten	370
1. Subsysteme im Völkerrecht	370
2. Zurechnung kraft effektiver Kontrolle im unionsrechtlichen Sekundärrechtsschutz	373
a. Die EU als offenes oder geschlossenes völkerrechtliches Subsystem	373
b. Folgen für unionsrechtlichen Sekundärrechtsschutz	376
c. Völkergewohnheitsrecht im Unionsrecht	380
d. Zusammenfassung	387

3. Zurechnung kraft effektiver Kontrolle im Recht der EMRK	388
III. Effektive Kontrolle durch Frontex	391
1. Kontrollinstrumente	391
a. Initiative	391
b. Einsatzplan	391
c. Standpunkte	393
d. Sonstige Kontrollinstrumente	394
2. Effektivität der Kontrolle	395
a. Normative Kontrolle durch den Einsatzplan	395
b. Operative Kontrolle durch »weiche Weisungen«	396
c. Fazit	397
IV. Sekundärrechtsschutz vor der Unionsgerichtbarkeit	397
1. Hinreichend qualifizierte Verletzung eines subjektiven Rechts	399
2. Kausaler Schaden	399
3. Frontex als Zurechnungssubjekt	400
4. Zusammenfassung	400
V. Sekundärrechtsschutz vor dem EGMR	400
E. Gemeinschaftliche Haftung	401
I. Gemeinschaftliche Zurechnung im völkerrechtlichen Recht der Verantwortlichkeit	401
1. Rechtliche Möglichkeit	402
2. Inhaltliche Anforderungen	405
II. Gemeinschaftliche Zurechnung im Unionsrecht und im Recht der EMRK	406
III. Gebot der Verantwortungsklarheit	408
IV. Folgen für den Sekundärrechtsschutz im Rahmen operativer Maßnahmen an den Außengrenzen	410
F. Exkurs: Verantwortlichkeit von Frontex für Folge- maßnahmen durch mitgliedstaatliche oder dritt- staatliche Behörden	412
G. Zusammenfassung	415
13. Kapitel. Das Verhältnis von Unionsrecht und EMRK sowie von Unionsgerichtsbarkeit und EGMR im Anwendungsbereich operativer Grenzschutzmaßnahmen	417
A. Die EMRK im Anwendungsbereich des Unionsrechts	417
B. Modifikationen durch einen EMRK-Beitritt der EU	422
C. Rechtsprechungsbefugnis des EGMR bei unionalen Verwaltungskooperationen	423
D. Parallele Zurechnungsregime	425

## *Inhaltsverzeichnis*

I. Rechtsprechungsdivergenzen in parallelen Rechtsregimen	426
II. Rechtsprechungskohärenz als Gebot	430
E. Zusammenfassung	434
Zusammenfassung: Individueller gerichtlicher Rechtsschutz bei operativen Maßnahmen an den Außengrenzen	435
5. Teil. Außergerichtliche Kontrolle von operativen Maßnahmen an den Außengrenzen	437
14. Kapitel. Agenturspezifische außergerichtliche Kontrolle	438
A. Das unionale Agenturwesen	438
I. Zustandsbeschreibung	439
II. Funktionelle und institutionelle Ursachen	443
1. New Public Management als Paradigma	444
a. Theoretische Grundannahmen	444
b. Unionsagenturen als Exempel eines New Public Management	446
2. Institutionelle Besonderheiten der EU	447
B. Kontrolle durch Rechtssetzung	450
I. Sekundärrecht	450
II. Tertiärrecht	451
C. Personelle Kontrolle	453
D. Finanzielle Kontrolle	454
E. Institutionelle Transparenzpflichten	456
I. Arbeitsprogramm	457
II. Tätigkeitsbericht	458
III. Weitere Berichts- und Informationspflichten	459
F. Kommissionsaufsicht	462
I. Europäische Kommission und Agenturen im Verhältnis	462
1. Die Meroni-Rechtsprechung des EuGH	463
2. Reichweite der Kommissionsaufsicht gegenüber Agenturen	464
a. Dogmatische Grundlagen	464
b. Reichweite der Befugnisübertragung als Ausgangspunkt	467
c. Kompensatorische Legitimationsmechanismen	470
3. Zusammenfassung	472
II. Kommissionsaufsicht bei operativen Maßnahmen an den Außengrenzen	473
G. Frontex als unionale Agentur	474
H. Zusammenfassung	477

15. Kapitel. Weitere institutionelle Kontrollmechanismen	479
A. Außergerichtliche Individualbeschwerdemöglichkeiten	479
I. Der die Europäische Bürgerbeauftragte	479
II. Das Petitionsrecht	482
B. Der Untersuchungsausschuss	484
C. Die Europäische Grundrechteagentur	486
D. Grundrechtsstrategie und interne Kontrollmechanismen	487
I. Rechtsgrundlagen und Kontrollinstrumente	488
1. Frontex-VO	489
2. Grundrechtsstrategie	489
3. Verhaltenskodex	491
4. Sonstige Kontrollinstrumente	492
II. Kontrollorgane	492
1. Konsultationsforum	492
2. Grundrechtsbeauftragte_r	493
III. Fazit	494
E. Zusammenfassung	496
 Zusammenfassung: Frontex und operative Maßnahmen an den Außengrenzen	499
 Anhang I. Literaturverzeichnis	505
 Anhang II. Interview, Frontex	567