

HERBERT ROSENFELDT

Frontex im Zentrum
der Europäischen
Grenz- und Küstenwache

Studien zum europäischen und deutschen

Öffentlichen Recht

36

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

36



Herbert Rosenfeldt

Frontex im Zentrum der Europäischen Grenz- und Küstenwache

Bestandsaufnahme, Unionsrechtmäßigkeit
und Verantwortlichkeit

Mohr Siebeck

Herbert Rosenfeldt, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg und dem King's College der University of London; Juristischer Vorbereitungsdienst am Landgericht Dresden; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität Passau; Promotion ebendort; derzeit Richter beim Verwaltungsgericht Karlsruhe.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.

ISBN 978-3-16-160115-6 / eISBN 978-3-16-160252-8

DOI 10.1628/978-3-16-160252-8

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X (Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Textservice Zink in Schwarzach gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, welche im Oktober 2019 von der Juristischen Fakultät der Universität Passau angenommen wurde. Die Disputation fand im August 2020 statt. Spätere Aktualisierungen waren der rasanten Entwicklung des europäischen Außengrenzschutzregimes, darunter die Neufassung der EGKW-VO, und der regen Rechtsprechungstätigkeit im europäischen Verfassungsgerichtsverbund geschuldet. Soweit nicht anders angegeben, wurden Rechtsprechung und Literatur bis Ende des Jahres 2020 berücksichtigt.

Die Arbeit wurde mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT gedruckt und mit finanzieller Unterstützung der Universität Passau veröffentlicht.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., für die Betreuung dieser Arbeit, sein Engagement und die angenehme und fruchtbare Zusammenarbeit in den Jahren meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl. Dort erhielt ich wertvolle Impulse und Freiräume, in denen ich mich wissenschaftlich betätigen und weiterentwickeln konnte. Herrn Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens, und beiden Gutachtern für ihre weiterführenden Anmerkungen, die ich in der Überarbeitung gerne berücksichtigt habe.

Bedanken möchte ich mich schließlich bei den zahlreichen Freunden und Verwandten, die den Entstehungsprozess der Arbeit begleitet und mich darin unterstützt haben.

Karlsruhe, im Mai 2021

Herbert Rosenfeldt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
A. Einleitung	1
<i>I. Gegenstand der Untersuchung</i>	1
1. Migration und Reaktion (2014 bis 2019)	1
2. EU-Außengrenzschatz und seine Folgen	4
3. Grundrechtsschutz und andere EU-Verfassungsprinzipien	6
<i>II. Arbeitsthesen und Schwerpunkte</i>	8
1. Grenzen der Befugnisübertragung	9
2. Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit	10
3. Effektiver Individualrechtsschutz	11
<i>III. Erkenntnisstand</i>	12
1. Verfahrensförmige Aufarbeitungen	12
2. Berichte (zwischen)staatlicher Einrichtungen und NGOs	14
3. Wissenschaftliche Aufarbeitung	17
<i>IV. Konzept und Gang der Untersuchung</i>	18
1. Methodik	19
2. Terminologie	20
3. Eingrenzung	23
4. Fortgang	24
<i>V. Beitrag der Untersuchung</i>	25
B. Genese des EU-Außengrenzschatzes	29
<i>I. Souveräner Ausgangspunkt im Völkerrecht</i>	29
<i>II. Integration in die EG/EU und Primärrechtsvertiefung</i>	32
1. Gründung der Europäischen Gemeinschaften	32
2. Von der Binnenmarktvertiefung zum RFSR	34
3. Impulse des Reformvertrags von Lissabon	36
<i>III. Strategische Mehrjahresprogramme des Europäischen Rates</i>	38
1. Das Tampere-Programm (1999)	39

2. Das Haager Programm (2004)	40
3. Das Stockholmer Programm (2009)	41
4. Das Post-Stockholmer Programm (2014)	43
IV. <i>Politischer Wendepunkt in der Migrationskrise (2015)</i>	44
V. <i>Integrierte Grenzverwaltung als Prozess und Ziel</i>	46
VI. <i>Bestandsaufnahme des Schengener Systems</i>	50
1. Der Schengen-Acquis	50
2. Anwenderstaaten und Anwendungsbereich	52
3. Bedeutung für den EU-Außengrenzschutz	54
C. Die Europäische Grenz- und Küstenwache	57
I. <i>Reformen nach der Migrations(rechts)krise</i>	57
II. <i>Innovationen der EGKW-Reformen</i>	60
1. Rechtsbereinigung	61
2. Konzeption einer Europäischen Grenz- und Küstenwache	61
3. Institutionelle Veränderungen	63
4. Neue Befugnisse und Instrumente	64
5. Stärkung des Grundrechtsschutzes	68
III. <i>Bewertung der EGKW-Reformen</i>	70
D. Einrichtung und Tätigkeiten von Frontex	75
I. <i>Unionale Kompetenzausübung</i>	75
II. <i>Rechtsnatur und agenturspezifische Charakteristika</i>	76
III. <i>Gründungszweck</i>	78
IV. <i>Interne Organisation</i>	79
1. Verwaltungsrat	79
2. Exekutivdirektor	81
3. Konsultationsforum und Grundrechtsbeauftragter	82
4. Außenstellen, Task Forces und MV-Teams	83
V. <i>Personal</i>	84
VI. <i>Finanzen</i>	85
VII. <i>Tätigkeitsspektrum</i>	86
1. Informationsaustausch, Risikoanalyse, Vernetzung	87
2. Management des Personal- und Ausrüstungspools	90
3. Gemeinsame Aktionen	91
a) Planung und Vorbereitung	92
b) Durchführung	93
c) Abschluss und Evaluierung	96

4. Weitere operative Unterstützungsleistungen	98
5. Ausbildung, Training und Forschung	100
6. Pilotprojekte	100
E. Rechtsbindungen der EGKW	103
I. Primäres Unionsrecht	103
II. Völkerrecht als Teil der Unionsrechtsordnung	105
III. Abgeleitetes Unionsrecht	107
IV. Mitgliedstaatliches Recht am Beispiel des deutschen Verfassungsrechts	108
1. Identitätskontrolle	109
2. Ultra-vires-Kontrolle	114
3. Grundrechtskontrolle	114
F. Vereinbarkeit mit dem primären Unionsrecht	117
I. Verbandszuständigkeit der EU	117
1. Reichweite der Sachkompetenzen	117
a) Einführung eines integrierten Außengrenzschutzsystems	118
b) Regelungen zur Grenzübertrittskontrolle	121
c) Maßnahmen gegen illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt	122
d) Maßnahmen zur Verwaltungszusammenarbeit	123
2. Kompetenzimmanente Handlungsformgebote	123
3. Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	123
a) Gründungszweck und Aufgabenspektrum	124
b) Keine Maßnahme zur Verwaltungszusammenarbeit?	125
c) Schwachstellenbeurteilungen	127
d) Unterstützung und Organisation von Rückkehraktivitäten	132
e) Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung	135
4. Zwischenergebnis	136
II. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	137
III. Organisationsrechtliche Zulässigkeit	140
IV. Einhaltung der Befugnisübertragungsgrenzen	142
1. Rechtliche Rahmenbedingungen	143
2. Die Rechtsprechung des EuGH	145
a) Von <i>Meroni</i> bis <i>ESMA</i>	145
b) Bewertung und Weiterführung	148
c) Zwischenergebnis	156
3. Anwendung auf Frontex (1): Agenturbefugnisse	157
a) Technische und operative Strategie für die IGV	157

b) Schwachstellenbeurteilungen	159
c) Agenturhandeln in Notfallsituationen	161
4. Anwendung auf Frontex (2): weitere Anforderungen	163
a) Ermächtigungsgrundlage und Gründungsakt	163
b) Verbot der Befugniscreation durch Delegation	164
c) Konnex zum materiellen Außengrenzschutzrecht	164
d) Fortbestand der Rechtsbindungen des Deleganten	165
e) Transparenz	166
f) Datenschutz	168
g) Gute Verwaltung	170
5. Zwischenergebnis	173
<i>V. Mitgliedstaatliche Reservatkompetenzen</i>	<i>174</i>
1. Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit	175
2. Wirkweise des Kompetenzvorbehalts	176
3. Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	180
a) Bedeutung der 22. BegrErw EGKW-VO	181
b) Abweichender primärer Regelungszweck	183
c) Verbleibender nationaler Grenzschutz	184
d) Kein oktroyierter Außengrenzschutz	186
e) Begrenzter Zugriff auf nationale Ressourcen	186
4. Zwischenergebnis	188
<i>VI. Demokratische Legitimation</i>	<i>189</i>
1. Mechanismen der Legitimationsvermittlung	189
2. Herleitung und Gehalt des unionalen Demokratieprinzips	190
3. Konkrete Anforderungen	193
4. Kontrolle durch die Europäische Kommission?	194
5. Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	197
a) Wahrung des institutionellen Gesetzesvorbehalts	197
b) Demokratiefördernde Einzelverbürgungen	197
6. Zwischenergebnis	201
<i>VII. Vorbehalt des Gesetzes</i>	<i>203</i>
1. Herleitung und Gehalt	203
2. Anforderungen an die Gesetzgebung	204
3. Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	206
a) IGV-Strategie der Agentur	207
b) Pflicht zum Informationsaustausch	207
c) Schwachstellenbeurteilungen	208
d) Gemeinsame Aktionen	208
e) Pilotprojekte	212
f) Folgemaßnahmen im Beschwerdeverfahren	214
4. Zwischenergebnis	215
<i>VIII. Verantwortungsklarheit</i>	<i>216</i>
1. Herleitung und Gehalt	216

2. Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	218
a) Verantwortung in gemeinsamen Aktionen der EGKW	218
b) Klarheit über den Einsatzmitgliedstaat	220
c) Regulierungsbedarf beim Einsatz von Frontex-Bediensteten	222
3. Zwischenergebnis	223
<i>IX. Solidarität</i>	<i>224</i>
1. Rechtsnatur	225
2. Die Rechtsprechung des EuGH	227
3. Materieller Gehalt	227
4. Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	229
5. Fehlende finanzielle Solidarität?	233
6. Zwischenergebnis	234
<i>X. EU-Grundrechtsrelevanz der Agenturtätigkeit</i>	<i>235</i>
1. Berufsfreiheit	238
2. Recht auf Dokumentenzugang	241
3. Recht auf gute Verwaltung	242
4. EU-Grundrechte in gemeinsamen Aktionen	242
a) Grundrechtliche Einzelverbürgungen	243
b) Praktische Relevanz	245
c) Zurechnungsmaßstäbe	248
d) Anwendung auf das Außengrenzschutzregime	250
5. Umfassende Inzidentkontrolle durch „Schranken-Schranken“?	253
6. Zwischenergebnis	257
G. Durchsetzbarkeit der Rechtsbindungen	259
<i>I. Verantwortlichkeit für Frontex und ihre Tätigkeiten</i>	<i>261</i>
1. Politische Kontrollmechanismen	264
a) Nationale Parlamente	265
b) Europäisches Parlament	268
2. Administrative Kontrollmechanismen	272
a) Kontrolle durch mitgliedstaatliche Behörden	272
b) Agenturinterne Kontrolle	273
c) Kontrolle durch andere Unionsorgane	275
3. Justizielle Kontrollmechanismen	279
a) Nationale Gerichte	279
b) Gerichtshof der Europäischen Union	282
c) Internationale Gerichte	286
4. Berufsständische Kontrollmechanismen	289
5. Zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen	290
<i>II. Unionsrechtliche Anforderungen an prozedurale Kontrollmechanismen</i>	<i>291</i>
1. Rechtsstaatlichkeit	292

a)	Historischer Kontext	292
b)	Die Rechtsprechung des EuGH	293
c)	Primärrechtliche Stellung	294
d)	Der europäische Rechtsschutzverbund	294
2.	Effektiver Rechtsschutz	296
a)	Herleitung und Anwendungsbereich	297
b)	Gewährleistungen	299
aa)	Zugänglichkeit	299
bb)	Vollständigkeit	300
cc)	Wirksamkeit	301
3.	Demokratie	303
4.	Institutionelles Gleichgewicht	304
5.	Recht auf gute Verwaltung	306
6.	Prozeduraler Grundrechtsschutz	306
a)	Recht auf Leben	307
b)	Schutz personenbezogener Daten	307
c)	Recht auf Asyl	308
d)	Verbot von Kollektivausweisung und Refoulement	308
7.	Sekundärrechtliche Anforderungen	309
a)	Maßstäbe der EGKW-VO	309
aa)	Gemeinsame Verantwortung	309
bb)	Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Rat	310
cc)	Überwachungsmechanismus zur Achtung der Grundrechte	311
dd)	Beschwerdeverfahren zur Achtung der Grundrechte	313
b)	Migrationsverwaltungsrechtliche Vorgaben	313
aa)	Einreiseverweigerung und Zurückweisung	314
bb)	Visumverweigerung	315
cc)	Asylverfahren	316
 <i>III. Vertiefung: Unionsgerichtlicher Individualrechtsschutz gegen Frontex</i>		
1.	Anknüpfungsmomente	318
a)	Risikoanalysen	318
b)	Entscheidung für gemeinsame Aktionen und deren Einsatzplan	319
c)	Verhalten des Koordinierungsbeamten	320
d)	Unterlassene Beendigung gemeinsamer Aktionen	321
e)	Entscheidungen im Grundrechte-Beschwerdeverfahren	322
f)	Allgemeine organisatorische Unterstützung der Mitgliedstaaten	323
g)	Unionsgesetzgeberisches Untätigbleiben	324
2.	Effektivitätsbeurteilung	326

H. Schlussbetrachtung	329
<i>I. Zusammenfassende Würdigung</i>	329
1. Genese des EU-Außengrenzschatzes	329
2. Frontex als institutionelles Zentrum	332
3. Fortentwicklung zu der Europäischen Grenz- und Küstenwache	334
4. Bestehende Rechtsbindungen	335
5. Einwirkung und Einhaltung des primären Unionsrechts	336
6. Zahlreiche Verantwortlichkeitsforen	339
7. Multiple Verfahrensgewährleistungen	341
<i>II. Zukunftsfragen des Außengrenzschutzregimes</i>	344
1. Vollständige Supranationalisierung	345
2. Stärkung von Verantwortlichkeit	349
a) Praxisbezogene Verbesserungen	350
b) Verbesserungen durch Rechtsänderung	353
<i>III. Fazit</i>	356
Literaturverzeichnis	361
Sachregister	377

Abkürzungsverzeichnis

a.E.	am Ende
AEUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
arg e	argumentum ex
ARIO	ILC-Artikel über die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, UNGA, Res. 66/100, UN Doc. A/RES/66/100, 2012
AsylVfRL	Asylverfahrensrichtlinie; Richtlinie zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) (Richtlinie 2013/32/EU)
BegrErw	Begründungserwägung der Präambel
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drittstaat	Nicht-Schengen-Staat
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung; Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten [...] (Verordnung (EU) 2016/679)
Dublin-III-VO	Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Verordnung (EU) Nr. 604/2013)
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office)
EGKW	Europäische Grenz- und Küstenwache
EGKW-VO	Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache [...] (Verordnung (EU) 2019/1896)
EGKW-VO 2016	Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache [...] (Verordnung (EU) 2016/1624)
EGKW-VO-Entwurf	Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung [...] über die EGKW [...], COM (2018) 631 final
EGKW-VO-Entwurf 2015	Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung [...] über die EGKW [...], COM (2015) 671 final
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Erläuterungen zur GRC	Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, konsolidierte Fassung (2007/C 303/02)
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority)
EU	Europäische Union
EU-Beamtenstatut	Statut der Beamten der Europäischen Union (in der Fassung der VO (EWG, Euratom, EGKS) 259/68) (konsolidierte Fassung)

EU-Datenschutz-VO	Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (Verordnung (EU) 2018/1725)
EU-Haushaltsordnung	Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union [...] (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012)
EuG	Gericht am GHEU (ehem. Gericht erster Instanz)
EuGH	Gerichtshof am GHEU (ehem. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean
EURODAC-VO	Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten [...] (Verordnung (EU) Nr. 603/2013)
EUROSUR-VO	Verordnung zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (Verordnung (EU) Nr. 1052/2013)
EUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FFR-Action-Plan	Frontex Fundamental Rights Action Plan (2011)
FFR-Strategy	The European Border and Coast Guard Agency Fundamental Rights Strategy (2021)
FFR-Strategy 2011	Frontex Fundamental Rights Strategy (2011)
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights)
FRO	Grundrechtsbeauftragte(r) (Frontex Fundamental Rights Officer)
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (European Border and Coast Guard Agency) (ehem. Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union)
Frontex Financial Regulation	Frontex, Verwaltungsrat, Entscheidung 19/2019 v. 23.07.2019, Frontex Financial Regulation
Frontex-CoC	Frontex, Code of Conduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities (2020)
Frontex-VO	Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Verordnung (EG) Nr. 2007/2004) (konsolidierte Fassung)
Frontex-VO-Entwurf	Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung [...] zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen [...], KOM (2003) 687 endgültig/2
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (konsolidierte Fassung)
GHEU	Gerichtshof der Europäischen Union
GöD	(ehem.) Gericht für den öffentlichen Dienst am GHEU
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grenzschutzplan 2002	Rat der Europäischen Union, Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Dok. Nr. 10019/02

Grundrechte-Beschwerdeverfahren	Beschwerdeverfahren i.S.d. Art. 111 EGKW-VO
GV-Team	Grenzverwaltungsteam i.S.d. Art. 2 Nr. 4 EGKW-VO
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGH-Statut	Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945
IGV	integrierte europäische Grenzverwaltung
IGV-Strategiepapier	Rat der Europäischen Union, Integrated Border Management – Strategy deliberations, Dok. Nr. 13926/3/06 REV 3
ILC	Völkerrechtskommission (International Law Commission)
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
JRO-CoC	Frontex, Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex (2018)
Konsultationsforum	Konsultationsforum i.S.d. Art. 108 EGKW-VO
LIBE	Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs)
MV-Team	Team zur Unterstützung der Migrationsverwaltung i.S.d. Art. 2 Nr. 19 EGKW-VO
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-governmental organization)
Notfallsituation	Situation i.S.d. Art. 42 EGKW-VO
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (European Anti-Fraud Office)
Qualifikations-RL	Richtlinie über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz [...] (Richtlinie 2011/95/EU)
RABIT-VO	Verordnung über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Verordnung (EG) Nr. 863/2007)
Rat	Rat der Europäischen Union
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rs.	Rechtssache
Rückführungs-RL	Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Richtlinie 2008/115/EG)
Schengen-Protokoll	Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union
SCIFA	Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen; Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 [...]
Seeaußengrenzen-VO	Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen [...] (Verordnung (EU) Nr. 656/2014)
SGK	Verordnung über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Verordnung (EU) 2016/399) (konsolidierte Fassung)
SGK 2006	Verordnung über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Verordnung (EG) Nr. 562/2006) (konsolidierte Fassung)

XVIII

Abkürzungsverzeichnis

SSB	Schwachstellenbeurteilung(en)
SubProt	Subsidiariätsprotokoll; Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
Transparenz-VO	Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNHCR	Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees)
Verfassungsvertrag	Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004)
Visakodex	Verordnung über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (Verordnung (EG) Nr. 810/2009)
Vorrechte-Protokoll	Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union
VV-BM	Verfahrensvorschriften Beschwerdemechanismus (2016) (The Agency's Rules on the Complaints Mechanism)
WÜK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZP	Zusatzprotokoll

A. Einleitung

Die Überwachung der Außengrenzen der Europäischen Union (EU) wirft seit geraumer Zeit politische, ethische und rechtliche Probleme auf. Diese Probleme verstärkten sich vor dem Hintergrund ansteigender Fluchtmigration nach Europa in den Jahren von 2013 bis 2016. Auch in den Folgejahren nutzten bis 2019 jährlich über 100.000 Migrierende gefährliche Transitrouten über das Mittelmeer, um auf das Gebiet der Mitgliedstaaten der EU zu gelangen.¹

I. Gegenstand der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der gemeineuropäischen Organisation der Überwachung und des Schutzes der Grenzen der EU-Mitgliedstaaten (bzw. Schengen-Staaten) mit Drittstaaten. Dieses EU-Außengrenzschutzregime, in dessen Zentrum die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) steht, wird entstehungsgeschichtlich beleuchtet, in seinem Bestand dargestellt und auf seine Rechtmäßigkeit und Verantwortlichkeit hin untersucht. Schwerpunktmäßig wird dabei geprüft, wie das unionale Primärrecht das EU-Außengrenzschutzregime begrenzt und ob diese Grenzen eingehalten werden.

1. Migration und Reaktion (2014 bis 2019)

Aufgrund des andauernden Bürgerkrieges in Syrien und der gewaltsamen Ausbreitung des sog. Islamischen Staates auf den Staatsgebieten Afghanistans und des Iraks verstärkten sich in den Jahren 2015 und 2016 die Flüchtlingsbewegungen in Richtung Europa und in den Schengen-Raum hinein. Migrierende nutzten dazu im Frühjahr und Sommer des Jahres 2015 hauptsächlich die Mittelmeer-Routen (etwas über 1.000.000 Menschen im Jahr 2015 verglichen mit 214.187 Menschen im Vorjahr). In den Folgejahren sank die geschätzte Anzahl der Ankünfte über die Mittelmeer-Routen auf 363.687 (2016)

¹ IOM, Pressemitteilung v. 01.03.2020, IOM: Mediterranean Arrivals Reach 110,699 in 2019; Deaths Reach 1,283. World Deaths Fall, <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall> (01.05.2021).

bzw. 173.779 Personen (2017). Im gesamten Mittelmeer wurden die fluchtbedingten Todesfälle im Jahr 2015 auf ca. 3.800 Personen geschätzt, was verglichen mit dem Vorjahr (3.279 Todesfälle) einen leichten Anstieg darstellt. Im Jahr 2016 starben nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) 5.143 Migrierende und im Jahr 2017 3.116 Migrierende im Mittelmeer.²

Die Flüchtlingszahlen erreichten demnach in den Jahren 2015 und 2016 einen Höhepunkt. Später waren die Ankünfte auf hohem Niveau rückläufig. Besorgniserregend ist dabei, dass der seit den Jahren 2015 und 2016 zu beobachtende Rückgang der Ankünfte über die Mittelmeer-Routen um drei Viertel nicht mit einem entsprechenden Rückgang der Todesfälle von Migrierenden im Mittelmeer korreliert. Statistisch gesehen ist die Mittelmeerüberquerung für Migrierende damit gefährlicher geworden. Es besteht daher ein dringenderes Bedürfnis denn je, Leib und Leben der Migrierenden in Situationen des maritimen Transits zu schützen. Die Menschenrechtssensibilität von Außengrenzschutzmaßnahmen ist in der Praxis evident, obgleich unionsgerichtliche Aufarbeitungen fehlen. Zahlreiche Berichte zwischenstaatlicher Stellen, NGOs und investigativer Journalisten belegen, dass Grundrechte in der Praxis der Außengrenzverwaltung nicht immer beachtet werden. Dies legten zuletzt die dokumentierten Pushbacks an der griechischen Seeaußengrenze aus dem Sommer 2020 nahe. Sie dürften den zuständigen unionalen Stellen nicht unbekannt geblieben sein (dazu und zu weiteren Praxisbeispielen s.u. F. X. 4. b)).

Sekundäres Unionsrecht verpflichtet die Außengrenzstaaten u.a. dazu, irregulär Migrierenden ohne Schutzgesuche die Einreise zu verweigern und allen Drittstaatsangehörigen ohne Einreise- und Aufenthaltserlaubnisse Fingerabdrücke abzunehmen und sie zu registrieren. Aufgrund der hohen Anzahl von Außengrenzübertritten kamen die Schengen-Staaten mit süd- und südöstlichen Außengrenzen diesen aus dem Schengener Grenzkodex (SGK)³ und der EU-RODAC-VO⁴ folgenden Grenzsicherungs- und Grenzkontrollpflichten

² Zahlen nach IOM, Pressemitteilungen v. 03.01.2020, IOM: Mediterranean Arrivals Reach 110,699 in 2019; Deaths Reach 1,283. World Deaths Fall, <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall> (01.05.2021), v. 05.01.2018, Mediterranean Migrant Arrivals Reached 171,635 in 2017; Deaths Reach 3,116, <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reached-171635-2017-deaths-reach-3116> (01.05.2021) und v. 05.01.2016, IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015, <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (01.05.2021).

³ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 v. 23.03.2016, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/458, ABl. L 74 v. 18.03.2017, S. 1.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten [...], ABl. L 180 v. 26.06.2013, S. 1.

in den Jahren 2015 und 2016 nicht mehr umfassend nach. In der Folge kam es zu unkontrollierten Sekundärmigrationsbewegungen und – staatlich tolerierten oder sogar organisierten – Durchleitungen von Migrierenden innerhalb des Schengen-Raumes, die durch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen begünstigt wurden. Daraufhin führten im Herbst des Jahres 2015 zahlreiche Schengen-Staaten vorübergehend Binnengrenzkontrollen ein, um während des deutlich erhöhten Migrationsaufkommens der Jahre 2015 und 2016 den Zuzug irregulär Migrierender auf das eigene Staatsgebiet einzudämmen. Dies schränkte die im Binnenraum der EU geltende Personenfreizügigkeit deutlich ein. Gleichzeitig wurde es schwierig, festzustellen, welcher Mitgliedstaat nach dem Dublin-System für die Durchführung von Asylverfahren zuständig war, weil Migrierende nicht registriert und Asylanträge nicht entgegengenommen und bearbeitet worden waren. Da in der Folge ungeordneter Binnenmigration zahlreiche subsidiäre Asylverfahrenszuständigkeiten anderer Mitgliedstaaten griffen, wurde die Regelzuständigkeit des Ersteintrittsstaates zunehmend ausgehöhlt.

Aufgrund dieser tatsächlichen und rechtlichen Ausnahmestände schlug die EU-Kommission Ende des Jahres 2015 ein Legislativpaket vor, das die effektive Außengrenzsicherung als eine Funktionsbedingung sowohl des Dublin-Systems als auch der grenzkontrolllosen Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum wiederherstellen sollte. Der Außengrenzschutz sollte in gemeinsamer Verantwortung der ausführenden Mitgliedstaaten und einer mit erweiterten Befugnissen ausgestatteten „Europäischen Agentur für den Grenz- und Küstenschutz“ durchgeführt werden.⁵ Den Kommissionsvorschlag nahm der Unionsgesetzgeber nach einem weniger als ein Jahr währenden Diskussions- und Gesetzgebungsprozess im Herbst des Jahres 2016 in Form der EGKW-VO 2016⁶ an. Diese wurde durch die im Dezember 2019 in Kraft getretene Neufassung der EGKW-VO⁷ abgelöst, mit der das Mandat von Frontex moderat erweitert und die Abhängigkeit der unionalen Unterstützungsleistungen von der Bereitstellung mitgliedstaatlicher personeller und technischer Ressourcen verringert werden sollte.⁸

⁵ Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 15.12.2015, Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas, IP/15/6327.

⁶ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache [...], ABl. L 251 v. 16.09.2016, S. 1.

⁷ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache [...], ABl. L 295 v. 14.11.2019, S. 1.

⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung [...] über die EGKW [...], COM (2018) 631 final (EGKW-VO-Entwurf), S. 1–7; dies., Factsheet v. 12.09.2018, Lage der Union 2018: Eine voll ausgerüstete Europäische Grenz- und Küstenwache – Fragen und Antworten, MEMO 18/5715, S. 1.

Ausweislich Art. 3 Abs. 2 EUV⁹ bietet die EU einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR), in dem nach Art. 67 Abs. 1 und 4 AEUV die Grundrechte geachtet werden und der Zugang zum Recht erleichtert wird – zumindest für EU-Bürger¹⁰, zu deren Schutz die EU gemäß Art. 3 Abs. 5 S. 1 EUV beiträgt. Fraglich ist, wie dieser sowohl geografisch als auch rechtlich begreifbare „Raum“ Drittstaatsangehörigen zugänglich gemacht wird. Sind die den Außengrenzschutz konstituierenden und konkretisierenden EU-Maßnahmen rechtmäßig, insbesondere vereinbar mit den Menschenrechten von Migrierenden? Wie können sie daraufhin überprüft werden? Trägt das EU-Außengrenzschutzregime begründet zu dem Nimbus einer unangreifbaren „Festung Europa“ (jüngst weniger drastisch als „Sicherheitsunion“ bezeichnet) bei,¹¹ wie sie nur schwerlich mit den außenpolitischen Zielen (vgl. Art. 3 Abs. 5 S. 2 EUV), den Werten und den Verfassungsprinzipien der EU zu vereinbaren wäre? Oder ist ein robustes europäisches Außengrenzschutzregime sichtbarer Ausdruck eines funktionstüchtigen „gemeinsamen Raum[es] [...] in gemeinsamer Verantwortung“¹²?

2. EU-Außengrenzschutz und seine Folgen

Unionsbürger können in alle Mitgliedstaaten der EU und den gesamten Schengen-Raum frei einreisen und die Binnengrenzen ungehindert überschreiten. Außengrenzschutzmaßnahmen sollen diese Freizügigkeit bewahren, indem sie irreguläre Migration in die EU erfassen, unterbinden oder zumindest kontrollieren. Das erhebliche Einwirkungspotential solcher Maßnahmen trifft fluchtbedingt Migrierende, die aus Staaten außerhalb des Schengen-Raumes stammen. Als Folgen von Außengrenzschutzmaßnahmen enden lebensgefährliche Überfahrten auf dem Seeweg oder verlängern sich, Menschen werden aus Seenot gerettet, in Gewahrsam genommen, und ihre Identität wird durch Grenzschutzbeamte des Küstenstaates oder durch europäische Grenzschutzteams mit Zwangsmitteln festgestellt. Mittelbare Folgen reichen von der Aufnahme in eine Flüchtlingsunterkunft oder der Obdachlosigkeit bis hin zu Rückführung oder erzwungener Umkehr in den Transit- oder Herkunftsstaat außerhalb der EU.

⁹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 202 v. 07.06.2016, S. 13.

¹⁰ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Untersuchung die Sprachform des generischen Maskulinums verwendet. Diese Verwendung ist geschlechtsunabhängig zu verstehen.

¹¹ So etwa *Ruiz Benedicto*, *Guarding the Fortress*, 2019, S. 6 ff.; ähnlich *Bossong*, *Der Ausbau von Frontex. Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz*, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell*, 2019, Nr. 66, S. 1 und 3.

¹² *Bogdandy*, *Was ist Europarecht?*, *Juristenzeitung* 2017, S. 589–597, S. 595.

Für die EU-Mitgliedstaaten wirkt sich das EU-Außengrenzschutzregime unmittelbar darauf aus, wie ihre eigenen Grenzschutzressourcen beansprucht werden. Mittelbar hängt von der Möglichkeit, einen Mitgliedstaat über dessen Außengrenzen zu betreten, häufig ab, in welchem Maße dieser Staat Asylverfahren durchführen und daran anknüpfende staatliche Leistungen zur Verfügung stellen muss. Denn die Asylverfahrenszuständigkeit liegt nach Art. 13 Abs. 1 Dublin-III-VO¹³ grundsätzlich beim Ersteintrittsstaat.

Dem Grundsatz nach sind im Schengen-Raum Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft (Art. 22 SGK). Also können sich auch irregulär in die EU eingereiste Menschen im Schengen-Raum faktisch frei bewegen. Daher betrifft der Umgang mit diesen Personen alle EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Irlands, das den Schengen-Acquis ganz überwiegend nicht anwendet). Gleichzeitig besteht ein rechtliches und ordnungspolitisches Interesse der EU-Mitgliedstaaten daran, sicherzustellen, dass Personen, die internationalen Schutz suchen, Zugang zu Asylverfahren in dem nach der Dublin-III-VO zuständigen Staat haben, nicht aber, ihnen Freizügigkeit innerhalb der EU zu gewähren. Auf politischer Ebene verpflichtet der Gedanke der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten allerdings dazu, Belastungen besonders betroffener Staaten an den EU-Außengrenzen und in der Flüchtlingsverteilung zu berücksichtigen und sich gegenseitig zu unterstützen.

Eine wesentliche Solidaritätsmaßnahme ist die Etablierung eines EU-weiten Außengrenzschutzsystems, das nach dem Konzept der sog. integrierten europäischen Grenzverwaltung (IGV) organisiert wurde.¹⁴ Der unionale Außengrenzschutz soll irreguläre Migration verhindern und damit gleichsam generalpräventiv den Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.¹⁵ Zum zentralen Außengrenzschutzakteur wurde die im Jahr 2004 gegründete Grenzschutzagentur Frontex, deren ursprünglicher Name „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ in „Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ geändert wurde (Art. 6 Abs. 1 EGKW-VO 2016).

¹³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 v. 29.06.2013, S. 31.

¹⁴ Bis zum Inkrafttreten der EGKW-VO 2016 wurde „integrated border management“ bedeutungsnäher mit „integriertem Grenzmanagement“ übersetzt. Art. 77 AEUV verwendet davon abweichend den Begriff des „integrierten Grenzschutzsystems“. Die EGKW-VO 2016 und ihre Neufassung sprechen wiederum von der „integrierten Grenzverwaltung“. Da den Begriffsvariationen keine ersichtlichen inhaltlichen Differenzen zugrunde liegen, wird im Folgenden die Terminologie der EGKW-VO verwendet.

¹⁵ Vgl. die 2. Begründungserwägung der Präambel zur EGKW-VO 2016 (BegrErw EGKW-VO 2016) und die 1. BegrErw EGKW-VO, die den in Art. 79 Abs. 1 AEUV formulierten Anspruch an unionale Migrationspolitik, „in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme“ anzustreben, aufgreifen.

Mit der damaligen Agenturgründung bezweckte der Rat der Europäischen Union (Rat), den integrierten Schutz der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU zu verbessern, indem Frontex die EU-weiten Maßnahmen der Mitgliedstaaten fördern und sie durch Koordination, technische Unterstützung und Vermittlung von Fachwissen effektiver machen sollte.

Die Identifizierung irregulär Einreisender und deren Zurückschiebung oder Ingewahrsamnahme noch vor, während oder kurz nach dem Grenzübertritt stellen effektive Mittel zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung und deren unerwünschten Folgen dar. Die mitgliedstaatlichen Behörden kooperieren untereinander, mit Frontex, den angrenzenden Drittstaaten und internationalen Organisationen in wechselnden Zusammensetzungen. Dabei kommen vielfältige Rechtsmaterien und Rechtsordnungen (Asyl- und Flüchtlingsrecht, Aufenthaltsrecht, Seerecht, Menschenrechte und Verwaltungsorganisationsrecht auf völkerrechtlicher, unionsrechtlicher und einzelstaatlicher Ebene) zur Anwendung.¹⁶

3. Grundrechtsschutz und andere EU-Verfassungsprinzipien

Der Schutz der Menschenrechte wurde in den letzten Jahrzehnten sukzessive im unionalen Primärrecht verankert und kodifiziert: Den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften fehlte jeglicher Grundrechtsbezug. Dieses Manko wurde in den 1970er Jahren virulent, als die Gemeinschaften aufgrund der Vertiefung der europäischen Integration an Kompetenzen und Einwirkungsbefugnissen gewannen. Desgleichen erschien es aus nationalverfassungsrechtlichen Erwägungen heraus notwendig, menschenrechtliche Abwägungspositionen in das eine „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“¹⁷ konstituierende Recht der Europäischen Gemeinschaften einzuführen, um deren zunehmende Ausübung supranationaler Hoheitsgewalt zu legitimieren.¹⁸ In der Folge etablierte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seiner Rechtsprechung Menschenrechte als ungeschriebene Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, die er aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und den menschenrechtlichen Verträgen, denen alle Mitgliedstaaten beigetreten waren, ableitete.¹⁹ Über die abstrakte Kodifizierung

¹⁶ *Ailincai*, Quel(s) juge(s) pour contester les conséquences d'une opération Frontex?, in: Chevallier-Govers/Tinière, De Frontex à Frontex, 2019, S. 267–289, S. 268.

¹⁷ EuGH, Rs. 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, 1, S. 25.

¹⁸ *de Búrca*, The Evolution of EU Human Rights Law, in: Craig/de Búrca, The Evolution of EU Law, 2. Auflage 2011, S. 465–497, S. 477–480; *Nowak*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017, Präambel GRC Rn. 1.

¹⁹ So geschehen in den Entscheidungen *Internationale Handelsgesellschaft*, *Stauder* und *Nold*, vgl. nur EuGH, Rs. 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, 419, Rn. 7; im Überblick *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Auflage 2021, Einleitung Rn. 32.

als allgemeine Rechtsgrundsätze in Art. F Abs. 2 EUV (Maastricht)²⁰ verlief sodann die Entwicklung bis zu der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)²¹. Die GRC wurde im Jahr 2000 von dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission proklamiert. Sie wurde zu geltendem Primärrecht der EU, als die Mitgliedstaaten den Reformvertrag von Lissabon ratifizierten und dieser am 01.12.2009 in Kraft trat. Der avisierte Beitritt der EU zu der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²² wird den Grundrechtsschutz in der EU durch eine weitere Ebene materieller Grundrechtsbindungen unter Aufsicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stärken. Institutionell ergänzt der Europäische Bürgerbeauftragte den nicht-justiziellen Individualrechtsschutz innerhalb der EU, indem er Missständen in der Unionsverwaltung nachgeht.²³ Die im Jahr 2007 gegründete Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) bündelt menschenrechtliche Expertise und soll die Aufmerksamkeit in der EU auf die Unionsgrundrechte lenken.

Grenzschutzmaßnahmen berühren zahlreiche der mittlerweile fest im Unionsrecht verankerten Menschenrechte der betroffenen Flüchtlinge und können diese Rechte verletzen. Zu den in Transitsituationen betroffenen Menschenrechten gehören das Recht auf Leben (u.a. aus Art. 2 EMRK und Art. 2 GRC), das Verbot unmenschlicher Behandlung (u.a. aus Art. 3 EMRK und Art. 4 GRC) genauso wie das Recht auf Privat- und Familienleben (u.a. aus Art. 8 EMRK und Art. 7 GRC), das Recht auf Datenschutz (u.a. Art. 8 GRC), das Recht auf Asyl(verfahren) (u.a. aus Art. 18 GRC) und das Verbot der Kollektivausweisung (u.a. aus Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls [ZP 4] zur EMRK und Art. 19 Abs. 1 GRC). Diese materiellen Gewährleistungen benötigen verfahrensmäßige Absicherungen, um sie präventiv zu stärken und retrospektiv prüfen zu können, ob sie beachtet wurden. So tragen Verfahrensrechte umfassend dazu bei, materielle Gewährleistungen durchzusetzen.²⁴ Um die betroffenen Menschen besser zu schützen, gewähren Grundrechtskataloge deshalb unterstützende subjektive Rechtsschutzgarantien (z.B. Art. 47 GRC, Art. 13 EMRK oder Art. 19 Abs. 4 GG), die ihrerseits als justiziable individualrechtliche Gewährleistungen ausgestaltet sind. Allerdings existieren auf unionaler

²⁰ Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 191 v. 29.07.1992, S. 1.

²¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 202 v. 07.06.2016, S. 389.

²² Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 685) in der Fassung von Protokoll Nr. 14 vom 13.05.2004 (BGBl. 2006 II S. 138).

²³ Vgl. Art. 228 AEUV i.V.m. dem Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten (Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, 94/262/EGKS, EG, Euratom, ABl. L 113 v. 04.05.1994, S. 15, zuletzt geändert durch Beschluss des Europäischen Parlaments vom 18. Juni 2008, ABl. L 189 v. 17.07.2008, S. 25).

²⁴ *Nehl*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Fn. 18), Art. 47 GRC Rn. 3.

Ebene keine speziellen Verfahrensinstrumente zur Durchsetzung der EU-Grundrechte. Sie werden im Rahmen des allgemeinen Rechtsschutzsystems der EU geschützt.

Auch Bestandteile anderer Strukturprinzipien ursprünglich staatlicher Provenienz wurden als allgemeine Rechtsgrundsätze in die Gemeinschaftsrechtsordnung übernommen und später als Werte und Ziele der EG/EU in die EG/EU-Verträge aufgenommen. Sie stehen im Rang des primären Unionsrechts. Zu diesen unionalen Verfassungsprinzipien gehören das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip, die zunehmende Prägekraft für den Vollzug des Unionsrechts entfalten. Beide tragen dazu bei, die Ausübung hoheitlicher Gewalt – etwa in Form von Grenzschutzmaßnahmen – zu legitimieren und zu begrenzen. Damit steigern sie unabhängig von dem verfahrensmäßigen Schutz einzelner Grundrechte die Verantwortlichkeit der Grenzschutzakteure.

II. Arbeitsthesen und Schwerpunkte

Die vorliegende Untersuchung geht der Frage nach, wie die unionalen Verfassungsprinzipien auf das Außengrenzschutzregime der EU einwirken und ob sie in der Europäischen Grenz- und Küstenwache (EGKW) ausreichend berücksichtigt werden. Im Detail lässt sich das komplexe Zusammenwirken europäischer Akteure zum Zwecke des effektiven Grenzschutzes daraufhin untersuchen, wieweit Grundrechte und anderes Primärrecht als Maßstab und Begrenzung der Strukturen und der Befugnisse des Außengrenzschutzes einzuhalten sind. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob sie durch prozedurale Verbürgungen und Kontrollmechanismen *de jure* und *de facto* abgesichert sind.

Im Ausgangspunkt wird dabei angenommen, bestehende Rechtsbindungen müssen durchsetzbar sein, um wirksam zu werden. Formal mag Frontex vollumfänglich an Grundrechte und andere Rechtsgrundsätze gebunden sein und sich diesen selbst verpflichtet haben. Das folgt aus dem weiten Anwendungsbereich der GRC nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC, den zahlreichen Referenzen in der EGKW-VO 2016 und der neugefassten EGKW-VO sowie der Selbsteinschätzung der Agentur.²⁵ Dabei darf freilich nicht unberücksichtigt bleiben, dass die primärrechtlichen Rechtssätze häufig unbestimmt sind, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Titel V AEUV²⁶) Kompetenz- und Ju-

²⁵ Vgl. Frontex, Fundamental Rights at Frontex, <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/> (01.05.2021); dies., Annual Activity Report 2016, S. 13 f. Im Folgenden werden Dokumente der Agentur, die auf deren Homepage unter „About Frontex – Key Documents“ (<https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/> [01.05.2021]) eingestellt sind, ohne URL-Fundstellennachweis zitiert.

²⁶ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 47.

risdiktionsbeschränkungen aufweist und die Transparenz, Zurechenbarkeit und Überprüfbarkeit von unionalen Maßnahmen eingeschränkt sein können. Diese Problembereiche müssen analysiert werden, um die Frage nach der Effektivität des Rechts- und Verfahrensschutzes im EU-Außengrenzmanagement aus rechtsdogmatischer Perspektive zu beantworten.

Je stärker Frontex Grenzschutzaktivitäten koordiniert, effektiert und für die EU-Mitgliedstaaten vereinfacht, desto komplizierter könnte es sein, dagegen Rechtsschutz zu erlangen. Darunter könnte die Durchsetzung der Rechte leiden, die den Grenzschutz seinerseits begrenzen. Denn wengleich gegen rechtswidrige Maßnahmen grundsätzlich Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen, könnten sie sich als schwach oder impraktikabel erweisen. Hierfür muss die bestehende Rechtslage auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes in der EU, die sich selbst als grundrechtsbasierte und grundrechtswahrende Wertegemeinschaft versteht (vgl. Art. 2 S. 1 EUV, Präambel GRC), überprüft werden. Effektiver Rechtsschutz müsste im verbundverwalteten Außengrenzschutz durch vereinfachte Verfahren ohne Hindernisse gewährleistet werden, die für Betroffene aus Drittstaaten kaum oder unüberwindbar sind. Schließlich ist zu fragen, welche finalen Grenzen das vorrangige Unionsrecht der europäischen Integration des Außengrenzschutzes setzt, und welche praktischen und rechtlichen Veränderungen Rechtsschutz und Verantwortlichkeit stärken würden.

Der beschriebene Spannungsbereich zwischen EU-Außengrenzmanagement und unionalen Grundprinzipien, zu denen auch der prozedurale Menschenrechtsschutz gehört, lässt sich anhand von drei Schwerpunkten ausloten.

1. Grenzen der Befugnisübertragung

Als EU-Agentur stellt Frontex einen Verwaltungstypus dar, den das primäre Unionsrecht nicht ausdrücklich vorsieht. EU-Agenturen richtet der Unionsgesetzgeber als Akteure mit eigener Rechtspersönlichkeit durch einen sekundärrechtlichen Gründungsakt ein. Sie zeichnen sich – bei unterschiedlicher Ausgestaltung im Detail – durch eigene Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume sowie einen hohen Grad an fachlicher Spezialisierung aus.²⁷

²⁷ *Schmidt-Aßmann*, European Administrative Law, in: Wolfrum, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2012, Rn. 11–13; *Augsberg*, Agencification der Kommissionsverwaltung, Europarecht 2016, S. 119–142, S. 124 und 131; grundlegend *Fischer-Appelt*, Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, 1999, *Görisch*, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009, *Busuioc*, European agencies, 2013, *Orator*, Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 2017 und *Sölter*, Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung, 2017.

Zu prüfen ist diesbezüglich, welche Befugnisse EU-Agenturen aus Sicht des Primärrechts übertragen werden dürfen. Dazu muss die sog. *Meroni*-Doktrin des EuGH aus dem Jahr 1958 samt Folgerechtsprechung aufbereitet, bewertet und angewendet werden. Daneben wirft das Agenturmodell Probleme der demokratischen Kontrolle und des Rechtsschutzes auf. Angesichts der heterogenen Agenturstrukturen kann nur im Einzelfall geprüft werden, ob diese Vorgaben eingehalten werden. Deswegen wird der unionsrechtliche Prüfungsmaßstab für die Herstellung von Verantwortlichkeit an Frontex, das institutionelle Zentrum des unionalen Außengrenzschutzregimes, angelegt.

Die sichtbaren und ungebrochenen Supranationalisierungstendenzen des Außengrenzschutzregimes werfen zudem die Frage auf, welche Grenzen die Sachkompetenztitel der Art. 77 ff. AEUV und die Reservatkompetenz aus Art. 72 AEUV Frontex und der EGKW ultimativ setzen.

2. Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit

Der Außengrenzschutz basiert darauf, dass die EU-Mitgliedstaaten eigene Hoheitsbefugnisse an ihren Außengrenzen ausüben. Frontex koordiniert, begleitet und effektuiert diese Tätigkeiten. Effektiver Rechtsschutz steht daher vor einem Dilemma: Einerseits sind mögliche Menschenrechtsverstöße Frontex prima facie nicht zurechenbar, weil sie aus Handlungen souveräner Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer Grenzschutzbefugnisse resultieren.²⁸ Andererseits beeinflussen unionsrechtliche Vorgaben und die Tätigkeiten von Frontex entscheidend, wie die Mitgliedstaaten ihre Grenzen überwachen und kontrollieren. Diesen Vorgaben haben die Mitgliedstaaten wenig entgegenzusetzen. Daher könnte eine Schutzverantwortung von Frontex bestehen, die ein agenturseitiges Untätigbleiben trotz bestehender Einflussmöglichkeiten (menschens)rechtswidrig erscheinen ließe.

Schließlich kann es für die betroffenen Flüchtlinge unklar sein, wer ihnen gegenüber handelt und auf welche Rechtsgrundlagen sich die Handlung stützt. Daraus folgen grundlegende Fragen nach dem anwendbaren Recht, der Verantwortlichkeit der Akteure und den einschlägigen Kontrollmechanismen.²⁹ Es wird vertreten, das Primärrecht enthalte einen „Grundsatz der Ver-

²⁸ Exemplarisch *Caniard*, Pouvoirs et moyens de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: le règlement (UE) 2016/1624 traduit-il un renforcement des moyens et capacités?, in: Chevallier-Govers/Tinière, *De Frontex à Frontex*, 2019, S. 41–54, S. 50 ff.

²⁹ *European Union Agency for Fundamental Rights*, *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, 2013, S. 114; *Tobhidipur*, *Das Agenturwesen der EU*, in: Informationsstelle Militarisation (IMI) e.V., *Frontex*, 2009, S. 14–17, S. 16 f.; *Keßler*, *Das Konsultativforum für Menschenrechte bei Frontex*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, *Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft*, 2016, S. 249–256, S. 255.

Sachregister

- Abgeordnete nationale Grenzschrützer 64, 84 f., 90, 94, 214, 273, 333
- Abgeordnete nationale Sachverständige 84 f., 90, 95, 214, 252, 332
- Adil*-Entscheidung 179 f., 282
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 7, 16, 82, 89, 241
- Agenturen 76 ff., 140 ff., 202
- Befugnisübertragung 142 ff., 213, 336
- Amsterdam-Vertrag 35 ff., 48, 51, 75 f., 103 f., 192, 294, 329 ff.
- Amtshaftungsklage 248, 282 ff., 301, 318 ff., 340, 357
- Haftungsverbund 324
 - Nachzeitigkeit 285, 323, 357
- Angstklausel 185
- Arbeitsvereinbarungen 89 f., 270, 278
- Armando Carvalho*-Entscheidung 85, 298, 323, 327
- Asylverfahrensrichtlinie 237, 244, 315 ff., 343
- Asylverfahrenszuständigkeit 3, 5, 169
- Ausbildung 47 f., 100, 139
- Ausrüstungspool 64, 90 ff., 109, 187 f.
- Kapazitätsvorbehalt 187 f., 265 f., 333
- Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres 248, 271
- Außengrenzen 21, 33, 53, 55, 331
- Außengrenzschrützregime 21, 57 ff., 75 ff., 329 ff., 344 ff.
- Binnenmarktbezug 35 f., 330 f.
 - Reservatkompetenzen 174 ff., 338, 348
 - Schengen-Acquis 54 f.
 - Unionskompetenzen 75 f., 117 ff., 345 ff.
- Befugnisübertragung 142 ff., 213, 336
- Befugniscreation 164, 347
 - Delegationsverbot 148 ff., 164, 205
 - *ENISA*-Entscheidung 147, 155 f., 164
 - *ESMA*-Entscheidung 141, 145 ff.
 - Grenzen 142 ff.
 - IGV-Strategiefindung 157 ff.
 - *Meroni*-Entscheidung 144 ff., 163 ff., 173 f., 196, 263, 304 f.
 - Notfallsituationen 161 ff.
 - *Romano*-Entscheidung 144 ff., 305
 - SSB-Modell 159 ff.
- Begrenzte Einzelermächtigung 33, 117, 136, 140, 204, 301, 338
- Beihilfe 249 ff., 344
- Berufsfreiheit 238 ff., 258
- Binnengrenzen 3, 21, 34, 54 f., 58, 66 f., 129, 184 f.
- Binnenmarkt 34 ff., 137, 155, 240, 256, 329 ff.
- Binnenmarktbezug 35 f., 330 f.
 - Grundfreiheiten 33, 238 ff., 255 f.
 - Personenfreizügigkeit 3 ff., 35, 58, 184 f., 331
- Brennpunkte 67, 84, 98, 277
- Bundesverfassungsgericht 26 f., 109 ff., 202, 253, 264, 336, 340, 357 f.
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union 7 f., 235 ff., 306 ff.
- Anwendungsbereich 235 ff., 256
 - Schranken-Schranken 253 ff.
- Datenschutz 168 ff., 307 f.
- Agenturinterner Datenschutz 79, 275
 - Datenschutz-Grundverordnung 307 f.
 - EU-Datenschutz-VO 168, 171, 275, 307 f.
 - Europäischer Datenschutzbeauftragter 13, 168
 - Recht auf Datenschutz 307 f.
- Delegation 142 ff., 164, 205, 213, 336
- Delegierte Rechtsakte 108, 150 ff., 159, 164, 204 f.
- Demokratieprinzip 189 ff., 264 ff., 303 f.
- Institutioneller Gesetzesvorbehalt 152, 154, 194, 197
 - Kontrollthese 18, 194 ff., 342
 - Legitimationsvermittlung 110, 189 ff., 264 ff., 343

- Verfahrensgarantien 303 f.
- Deutscher Bundestag 284, 355
- Dokumentenzugang 167, 241 f., 276
 - Transparenz-VO 108, 166 f., 241
- Dublin-System 3, 5, 58, 317
- Durchführungsrechtsakte 108, 150 ff., 160, 164

- EASO 15, 26, 67, 82, 89, 101, 143, 290, 357 f.
- Effektiver Rechtsschutz 11, 296 ff., 326 ff.
 - Vollständigkeit 300 f.
 - Wirksamkeit 301 ff.
 - Zugänglichkeit 299 f.
- EGKW 61 ff.
 - EGKW-Reformen 57 ff., 334 f., 356 ff.
 - Bewertung 70 ff., 356 ff.
 - EGKW-Reform 2016 57 ff., 60 ff., 334 f.
 - EGKW-Reform 2019 59 ff., 335
 - Neuerungen 60 ff.
- EGMR 13, 286 ff., 354 ff.
- Einsatzmitgliedstaat 60, 92 ff., 109, 113, 115, 210 ff., 218 ff., 251, 280, 347
- Einsatzplan 66, 82, 93 ff., 161 f., 251 f., 319 f.
- EMRK 7, 11, 13, 235 ff., 287 f., 354 f.
- ENISA*-Entscheidung 147, 155 f., 164
- Epistemische Gemeinschaften 289 f.
- ESMA*-Entscheidung 141, 145 ff.
- EU-Agenturen 76 ff., 140 ff., 202
 - Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 7, 16, 241
 - Ausföhrungsbefugnisse 146 ff., 157 ff., 195 f.
 - Autonomie 171, 261
 - Befugnisse 142 ff., 213, 336
 - Dezentrale Agenturen 76 ff., 305
 - EASO 15, 26, 67, 82, 89, 101, 143, 290, 357 f.
 - Ermessensentscheidungen 146 ff., 157 ff.
 - *ESMA*-Entscheidung 141, 145 ff.
 - Eurojust 89, 140, 199, 348
 - Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen 15, 26, 67, 82, 89, 101, 143, 290, 357 f.
 - Europol 67, 89, 101, 140, 199, 290, 348, 355
 - Exekutivagenturen 77, 143, 155, 305
 - Frontex 75 ff., 332 ff.
 - Regulierungsagenturen 77 f., 143
- EU-Haushaltsordnung 108, 193
- EURODAC 2, 58, 101, 237

- Europäische Bankenunion 110, 202, 270, 348
- Europäische Grenz- und Küstenwache 61 ff.
 - EGKW-Reformen 57 ff., 334 f., 356 ff.
 - Gemeinsame Verantwortung 218 ff., 231 ff., 309 f.
 - Rechtsbindungen 103 ff.
 - Solidarität 229 ff., 310, 356
- Europäische Integrierte Grenzverwaltung 46 ff., 62 f., 118 ff.
- Europäische Küstenwache 89, 101 f.
- Europäische Menschenrechtskonvention 7, 11, 13, 235 ff., 287 f., 354 f.
 - Beitritt der EU 7, 11, 287 f., 354 ff.
 - EGMR 13, 286 ff., 354 ff.
- Europäischer Bürgerbeauftragter 7, 13 f., 172, 197 f., 276, 352
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 13, 286 ff., 354 ff.
 - *Bosphorus*-Entscheidung 243, 287, 341
 - *Hirsi-Jamaa*-Entscheidung 13, 244 ff.
 - Individualbeschwerde 287, 354
 - Staatenbeschwerde 288
- Europäischer Rechnungshof 167, 277, 339
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung 277, 339
- Europäisches Parlament 76, 190 ff., 268 ff., 355
 - Budgetrecht 193, 271 f., 339, 351
 - LIBE 248, 271
 - Zitationsrecht 270 f., 339, 350 f.
- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen 15, 26, 67, 82, 89, 101, 143, 290, 357 f.
- Europarat 16
- Europol 67, 89, 101, 140, 199, 290, 348, 355
- EUROSUR 43, 61, 78, 88
- Exekutivdirektor 79, 81 f.
- Experimentelle Verwaltung 87, 102, 213

- Festung Europa 4, 45, 335
- Forschung 43, 100, 290, 356
- FRA 7, 16, 241
- Francovich*-Rechtsprechung 281, 285, 321
- FRO 69 f., 82 f., 274 f., 322
- Frontex 75 ff., 332 ff.
 - Ausbildung 47 f., 100, 139
 - Außenstellen 83 f.
 - Evaluation 15, 269 f., 278
 - Exekutivdirektor 79, 81 f.
 - Finanzierung 85 f., 99, 233 f.
 - FRO 69 f., 82 f., 274 f., 322

- Frontex Financial Regulation 85, 275
 - Gemeinsame Aktionen 91 ff., 208 ff., 218 ff., 242 ff., 319 ff.
 - Genese 29 ff., 47 ff., 57 ff., 239 ff.
 - Grundrechtsbeauftragter 69 f., 82 f., 274 f., 322
 - Grundrechtebeobachter 70, 83
 - Gründungszweck 48 f., 57, 78 f., 124 f.
 - Haftung 171 f., 174, 223, 262, 317 ff., 282 ff.
 - Haushalt 80, 85 f., 99, 277
 - Haushaltskontrolle 80, 193, 266, 269, 277, 339
 - Homepage 8, 88, 221 f., 241 f., 270, 357
 - Informationsaustausch 43, 87 ff., 122, 207 f.
 - Interner Rechnungsführer 275, 277
 - Konsultationsforum 82 f., 274, 290
 - Kooperationen 61 f., 89 f.
 - Koordinierungsbeamter 65, 95, 251 f., 320 f.
 - Personal 84 f.
 - Pilotprojekte 100 ff., 212 f.
 - Rechenschaftspflicht 23, 197, 262, 309 ff.
 - Rechtspersönlichkeit 9, 76, 171
 - Risikoanalysen 87 ff., 92 ff., 318 f.
 - Rückkehraktivitäten 132 ff.
 - Team zur Unterstützung der Migrationsverwaltung 67 f., 135 f.
 - Überwachungsmechanismus 311 ff., 343
 - Unionsgerichtlicher Rechtsschutz 282 ff., 317 ff.
 - Verwaltungsrat 79 ff.
 - Vorläufer 47 ff.
- GASP 221, 225, 237
 GEAS 20, 45 f., 314, 358
 Gemeinsame Aktionen 91 ff., 208 ff., 218 ff., 242 ff., 319 ff.
- Ablauf 91 ff.
 - Ausrüstung 64, 90 ff., 109, 187 f.
 - Beendigung 96 ff., 211 f., 251 f., 321 f.
 - Einsatzmitgliedstaat 60, 92 ff., 109, 113, 115, 210 ff., 218 ff., 251, 280, 347
 - Einsatzplan 66, 82, 93 ff., 161 f., 251 f., 319 f.
 - Frontex Situation Centre 93, 252
 - Gemeinsamer Leitausschuss 93, 95
 - Grundrechtsrelevanz 242 ff.
 - GV-Team 63 ff., 94 ff., 209 ff., 221 ff., 242 f., 280 f.
 - Herkunftsmitgliedstaat 94, 113, 210 ff., 236, 259, 273, 280
 - Internationale Leitstelle 93, 95 f., 252, 333 f.,
 - Koordinierungsbeamter 65, 95, 251 f., 320 f.
 - Notfallsituationen 59 f., 65 ff., 161 ff., 209, 356
 - Personalpool 84 f., 90 f.
 - Rechtsschutz 319 ff.
 - Standpunkte 65, 95, 251, 320 f.
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 221, 225, 237
 Gemeinsames Europäisches Asylsystem 20, 45 f., 314, 358
 Genfer Flüchtlingskonvention 31, 107, 210, 244, 288, 308, 316
 Gerichte 279 ff., 292 ff., 317 ff., 340 ff., 350 ff.
 Gerichtlicher Rechtsschutz 279 ff., 292 ff., 317 ff., 340 ff., 350 ff.
- Internationale Gerichte 286 ff., 341
 - Nationale Gerichte 279 ff., 295 f., 340, 350
 - Unionale Gerichte 282 ff., 317 ff.
- Gerichtshof der Europäischen Union 282 ff., 317 ff.
- Amtshaftungsklage 248, 282 ff., 301, 318 ff., 340, 357
 - *Franovich*-Rechtsprechung 281, 285, 321
 - Inzidentrüge 132, 149 f., 301
 - *Kadi*-Rechtsprechung 105, 294, 301 ff., 338
 - Nichtigkeitsklage 11, 283 f., 318 ff., 351, 353 f.
 - Rechtsschutzverbund 294 ff., 301, 341, 350
 - Untätigkeitsklage 284, 318 f., 321, 323, 326, 340, 351, 353
 - Vertragsverletzungsverfahren 67, 179, 282 f., 351
 - Vorabscheidungsverfahren 255 f., 281 f., 286, 301, 357
- Gesetzesvorbehalt 203 ff.
- Anforderungen 204 ff.
 - Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt 203, 253 ff.
 - Institutioneller Gesetzesvorbehalt 152, 154, 194, 197
- Gewaltenteilung 203 f., 304
 Gewaltmonopol 30 f., 110, 176
 GRC 7 f., 235 ff., 306 ff.

- Grenzverwaltungsteam 63 ff., 94 ff., 209 ff., 221 ff., 242 f., 280 f.
- Grundfreiheiten 33, 238 ff., 255 f.
- Grundgesetz 26 f., 109 ff., 202, 253, 264, 336, 340, 357 f.
- Demokratieprinzip 110, 202, 336
 - Europäische Bankenunion 110, 202, 348
 - Identitätskontrolle 109 ff., 189, 202, 253, 336, 338, 358
 - Integrationsverantwortung 266
 - Kontrollvorbehalte 108 ff.
 - *Recht auf Vergessen II*-Entscheidung 340, 350
 - *Solange-II*-Kontrolle 114 f.
 - Ultra-Vires-Kontrolle 114, 137, 174, 202, 336, 338
 - Verfahrensgegenstände 112 ff.
 - Verfassungsidentität 109 ff., 189, 202, 253, 336, 338, 358
- Grundrechte 6 ff., 22, 235 ff., 306 ff.
- Berufsfreiheit 249 ff., 344
 - EMRK 7, 11, 13, 235 ff., 287 f., 354 f.
 - GRC 7 f., 235 ff., 306 ff.
 - Inzidentkontrolle 253 ff.
 - IPBPR 288
 - Recht auf Datenschutz 307 f.
 - Rechtsgrundsatz-Grundrechte 6 f., 235, 248 f.
 - Schranken-Schranken 253 ff.
 - Schutzpflichten 321 f., 353, 324 ff.
 - Verfahrensgrundrechte 296 ff., 306 ff.
 - Verletzungen 4, 245 ff.
- Grundrechte-Beschwerdeverfahren 83, 171, 313 ff., 322 ff., 352
- Grundrechte-Charta 7 f., 235 ff., 306 ff.
- Grundrechtsschutz 6 ff., 68 ff., 306 ff., 317 ff.
- Agenturinterner Grundrechtsschutz 68 ff., 82 f., 311 ff.
 - FFR-Action-Plan 100, 212, 274
 - FFR-Strategy 82, 97, 212, 274, 312
 - Grundrechte-Aktionsplan 100, 212, 274
 - Grundrechte-Beschwerdeverfahren 83, 171, 313 ff., 322 ff., 352
 - Grundrechtsbeauftragter 69 f., 82 f., 274 f., 322
 - Konsultationsforum 82 f., 274, 290
 - Überwachungsmechanismus 311 ff., 343
 - Verfahrensgarantien 296 ff., 306 ff.
- Gute Verwaltung 170 ff., 242, 306, 313
- GV-Team 63 ff., 94 ff., 209 ff., 221 ff., 242 f., 280 f.
- Handlungsformgebote 123, 142, 150, 176, 204
- Herkunftsmitgliedstaat 94, 113, 210 ff., 236, 259, 273, 280
- Hirsi-Jamaa*-Entscheidung 13, 244 ff.
- Hotspots 67, 84, 98, 277
- IGV 46 ff., 62 f., 118 ff.
- Immunität 222, 280 f.
- Informationsaustausch 43, 87 ff., 122, 207 f.
- Datenschutz 79, 168 ff., 275, 307 f.
 - EUROSUR 43, 61, 78, 88
 - Pflicht zum Informationsaustausch 65, 207 f.
 - Risikoanalysen 87 ff., 92 ff., 318 f.
- Innere Sicherheit 38, 41 f., 104, 174 ff., 348
- Institutionelles Gleichgewicht 146 ff., 304 f., 203 f., 342, 349
- Befugnisübertragung 146 ff., 213, 336
 - Verfahrensgarantien 304 f.
- Integrierte Grenzverwaltung 46 ff., 62 f., 118 ff.
- Dimensionen 47, 120
 - Grenzschutzplan 2002 40, 46 ff., 120, 136, 345
 - IGV-Strategiepapier 46 f., 119 f., 159
 - Integrierte Planung 62 f., 73
 - Mehrjähriger strategischer Politikzyklus 50, 62 f., 157 ff., 161
 - Nationale IGV-Strategie 49, 62, 125, 157 f., 230
 - Politische IGV-Strategie 49 f., 62
 - Strategiefindung 157 f., 173
 - Team zur Unterstützung der Migrationsverwaltung 67 f., 135 f.
 - Technische und operative IGV-Strategie 50, 62, 157 ff., 207
 - Verbandskompetenz 166 f., 174, 197, 241 f., 258, 357
- Inzidenträge 132, 149 f., 301
- IOM 2, 89
- Izuzquiza und Semsrott*-Entscheidung 14, 242, 351, 357
- Justizgewährleistungsanspruch 11, 296 ff., 326 ff.
- Kadi*-Rechtsprechung 105, 294, 301 ff., 338
- Kampffmeyer*-Entscheidung 285, 323, 357
- Kapazitätsvorbehalt 187 f., 265 f., 333
- Kollektivausweisung 244, 308
- *Hirsi-Jamaa*-Entscheidung 13, 244 ff.

- Kompetenzausübungsschranken 137 ff.
 Kompetenzvorbehalt 174 ff., 338, 348
 Konsultationsforum 82 f., 274, 290
 Kontrollmechanismen 260 ff.
 – Administrative Kontrollmechanismen 272 ff.
 – Berufsständische Kontrollmechanismen 289 f., 341
 – Justizielle Kontrollmechanismen 279 ff., 317 ff., 340 f., 350 ff.
 – Politische Kontrollmechanismen 264 ff.
 – Unionsrechtliche Anforderungen 291 ff.
 – Zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen 268, 290 f., 356
 Kontrollthese 18, 194 ff., 342
 Koordinierungsbeamter 65, 95, 251 f., 320 f.
- LIBE 248, 271
 Lissabon-Vertrag 7, 36 ff., 47, 76 f., 119, 124 ff., 144, 191 f., 199 f., 330 ff.
 Loyalitätsprinzip 152, 162, 207 f., 227, 282
- Maastricht-Vertrag 7, 33, 35 f., 51, 294
 Mehrjähriger strategischer Politikzyklus 50, 62 f., 157 ff., 161
 Menschenrechte 6 ff., 22, 235 ff., 306 ff.
 Menschenrechtsschutz 6 ff., 68 ff., 306 ff., 317 ff.
 Menschenwürde 110 ff., 253, 336, 338
Meroni-Entscheidung 144 ff., 163 ff., 173 f., 196, 263, 304 f.
 Migrations(rechts)krise 20, 57 ff., 72, 184, 234, 331, 344
 Migrationskrise 20, 44 ff., 57 ff., 175, 334 f.
 Migrationssteuerung 120, 310, 359
 MV-Team 67 f., 135 f.
- Nationale Gerichte 279 ff., 295 f., 340, 350
 Nationale Parlamente 191, 198 ff., 265 ff., 284, 355
 NATO 45, 221
 NGOs 2, 4 ff., 82, 258, 290 f., 321, 341, 351 f.
 Nichtigkeitsklage 11, 283 f., 318 ff., 351, 353 f.
 – Klageberechtigung 11, 283 f., 351, 357
 Nichtregierungsorganisationen 2, 4 ff., 82, 258, 290 f., 321, 341, 351 f.
 – Konsultationsforum 82 f., 274, 290
 – Zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen 290 f., 356
- Nizza-Vertrag 76, 124, 142, 150, 281
 Non-Refoulement 31, 210, 244 f., 308, 325
 Normenhierarchie 70, 103 ff., 125, 166, 171, 179, 256, 292, 309, 313, 327
 Notfallsituation 59 f., 65 ff., 161 ff., 209, 356
 – Ermessensspielraum 161 ff.
 – Interventionsrecht 59 f., 66, 209
- OLAF 277, 339
 Organleihe 113, 221, 223, 327, 344
 Öffentliche Ordnung 38, 104, 174 ff., 348
- Parlamentarisches Kontrollgremium 355
 Peer-Review 128, 289 f., 341
 Personalpool 84 f., 90 f.
 – Ständige Reserve 63 f., 73, 84, 90 f., 94 f., 185, 211, 332
 Petitionsrecht 268
 Pilotprojekte 100 ff., 212 f.
 – Beispiele 89, 102
 – Experimentelle Verwaltung 87, 102, 213
 – Rechtmäßigkeit 212 f.
Plaumann-Formel 11, 284, 320, 340
 Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen 38, 104
 Präambel der EGKW-VO 135, 181 ff.
 Practitioners' Common Unit 47 f., 138
 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente 193, 198 f.
 Pushbacks 13, 244 ff.
- Qualifikationsrichtlinie 165
- RABIT-VO 40, 61, 76, 125, 268, 330
 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 4, 34 ff., 103 f., 127 ff., 174 ff., 330 ff.
 – Genese 34 ff.
 – Jurisdiktionsbeschränkungen 38, 104, 178, 281
 – Kompetenzen 117 ff., 347 f.
 – Sicherheitsunion 4
 – Strategische Mehrjahresprogramme 38 ff., 330
 – Verwaltungszusammenarbeit 121 ff., 125 ff., 136 f.
- Rechenschaftspflicht 23, 197, 262, 309 ff.
 Rechtsakte mit Verordnungscharakter 284
 Rechtsbereinigung 61
 Rechtsgemeinschaft 11, 203 ff., 292 ff., 338
 Rechtsschutzgarantien 291 ff.
 Rechtsschutzgewährleistung 291 ff.

- Rechtsschutzverbund 294 ff., 301, 341, 350
 Rechtsstaatsprinzip 11, 203 ff., 292 ff., 338
 – Gesetzesvorbehalt 203 ff.
 – *Kadi*-Rechtsprechung 105, 294, 301 ff., 338
 – Rechtsschutzverbund 294 ff., 301, 341, 350
 – Verantwortungsklarheit 216 ff.
 – Verfahrensgarantien 292 ff.
 Reservatkompetenzen 174 ff., 338, 348
 – Innere Sicherheit 38, 41 f., 104, 174 ff., 348
 – Kapazitätsvorbehalt 187 f., 265 f., 333
 – Nationale Ressourcen 90 ff., 184 ff.
 – Öffentliche Ordnung 38, 104, 174 ff., 348
 – Souveränität 30 f., 174 ff.
 Rettungseinsätze 4, 17, 45, 57 f., 63, 112, 124, 243, 247
 RFSR 4, 34 ff., 103 f., 127 ff., 174 ff., 330 ff.
 Risikoanalysen 87 ff., 92 ff., 318 f.
 Rückführungsrichtlinie 133, 165

 Sachverständige 84 f., 90, 95, 214, 252, 332
 Schadenersatzklage 248, 282 ff., 301, 318 ff., 340, 357
 Schengen 50 ff., 329 ff.
 – Außengrenzen 21, 33, 53, 55, 331
 – Binnengrenzen 3, 21, 34, 54 f., 58, 66 f., 129, 184 f.
 – Genese 50 ff.
 – Schengen-Acquis 35 f., 50 ff., 131 f., 329 ff., 346
 – Schengen-Besitzstand 35 f., 50 ff., 131 f., 329 ff., 346
 – Schengen-Evaluierungsmechanismus 127 ff., 160
 – Schengen-Katalog 47, 119, 136, 158
 – Schengen-Protokoll 12, 36, 51 f.
 – Schengen-Raum 21, 52 ff., 346
 – Schengen-Staaten 52 f.
 – Schengener Durchführungsübereinkommen 34, 36, 50 f.
 – Schengener Grenzkodex 50 ff., 160, 185, 210, 314 f.
 – Schengener Übereinkommen 34, 50 ff., 329, 331
 Schranken-Schranken 253 ff.
 Schwachstellenbeurteilung 127 ff., 159 ff., 174
 – Beurteilungsmodell 131 f., 159 ff., 174, 356
 – Kompetenzmäßigkeit 127 ff.
 – Kontrollsysteme 127 ff.
 – Schengen-Evaluierungsmechanismus 127 ff., 160
 SCIFA 47 f.
 Seeaußengrenzen-VO 52, 61, 94, 165, 210 f., 235, 243, 270, 308, 315 f.
 Seenotrettung 4, 17, 45, 57 f., 63, 112, 124, 243, 247
 SGK 50 ff., 160, 185, 210, 314 f.
 Solidaritätsgrundsatz 5, 43, 224 ff., 356
 – Außengrenzschutzregime 229 ff.
 – Finanzielle Solidarität 233 f.
 – Gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten 224, 231
 – Rechtsnatur 225 ff.
 Souveränität 30 f., 174 ff.
 – Eigenstaatlichkeit 109 ff., 189
 – Gebietshoheit 30 f., 209, 346
 – Gewaltmonopol 7 f., 235 ff., 306 ff.
 – Staatsgrenzen 29 ff.
 Staatsgrenzen 29 ff.
 – Gebietshoheit 30 f., 209, 346
 – Schengen-Raum 21, 52 ff., 346
 – Staatsqualität 30, 110, 180
 Staatshaftung 281, 285, 321, 340
 Standpunkt 65, 95, 251, 320 f.
 Statutspersonal 84 f., 90
 Ständige Reserve 63 f., 73, 84, 90 f., 94 f., 185, 211, 332
 – Abgeordnete nationale Grenzschrützer 84 f., 90, 95, 214, 252, 332
 – Aufbau 63 f., 187
 – EGKW-Reform 2019 59 ff., 335
 – Kapazitätsvorbehalt 187 f., 265 f., 333
 – Kategorien 64, 84, 187, 280
 – Statutspersonal 84 f., 90
 Strategische Mehrjahresprogramme 38 ff., 330
 – Haager Programm 40 f., 50, 330, 332
 – Post-Stockholmer Programm 43 f.
 – Stockholmer Programm 41 ff., 50, 330
 – Tampere-Programm 39 f., 50, 330
 Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen 47 f.
 Subsidiaritätsgrundsatz 54, 137 ff., 143, 226, 267, 284
 Subsidiaritätsprotokoll 193, 284
 Subsidiaritätsrüge 267, 284
 Supranationalisierung 71 ff., 110 f., 259, 293, 331 f., 345 ff., 358 f.
 – Elemente 59 ff., 71 f., 259
 – Grenzen 71 f., 110 f., 347 ff.

- Task Forces 83 f.
- Transparenz 166 f., 174, 197, 241 f., 258, 357
- Transparenz-VO 108, 166 f., 241
- Umwandlungsmodell 353 f.
- UNHCR 82, 89
- Unifrex*-Entscheidung 285, 323
- Unionsrecht 103 ff., 117 ff., 291 ff.
- Autonomie 349, 354
 - Normenhierarchie 70, 103 ff., 125, 166, 171, 179, 256, 292, 309, 313, 327
 - Prüfungsmaßstab 103 ff.
 - Verbandszuständigkeit 166 f., 174, 197, 241 f., 258, 357
- Untätigkeitsklage 284, 318 f., 321, 323, 326, 340, 351, 353
- Unterrichtungspflichten 128, 193, 199 ff., 265, 269 ff.
- Verantwortlichkeit 23, 261 ff., 349 ff.
- ARIO 249 ff., 337, 344
 - Beihilfe 249 ff., 344
 - Geteilte Verantwortlichkeit 11, 345
 - Kontrollmechanismen 260 ff.
 - Untersuchungskonzept 23, 262 ff., 339
 - Verantwortlichkeitsforen 264 ff., 339 ff.
 - Verbesserungspotential 349 ff.
 - Völkerrechtliche Verantwortlichkeit 23, 248 ff., 258
- Verantwortung 3 f., 61 f., 218 ff., 231 ff., 309 f.
- Verantwortungsklarheit 216 ff.
- Einsatzmitgliedstaat 220 f.
 - Gemeinsame Aktionen 218 ff.
 - Grundlagen 216 ff.
 - Regulierungsbedarf 222 f.
 - Transparenz 166 f., 174, 197, 241 f., 258, 357
 - Verbundverwaltung 121 ff., 125 ff., 136 f.
- Verbandszuständigkeit 75, 114, 117 ff., 345 ff.
- Verbundverwaltung 219, 224, 259, 352
- Verfassungsidentität 109 ff., 189, 202, 253, 336, 338, 358
- Verfassungsprinzipien 6 ff., 22, 337 f.
- Verfassungsvertrag 118 f., 228, 348
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 137 ff.
- Versicherlichung 45, 335
- Vertragsverletzungsverfahren 67, 179, 282 f., 351
- Verwaltungsrat 79 ff.
- Verwaltungszusammenarbeit 121 ff., 125 ff., 136 f.
- Visakodex 237, 313, 315, 343
- Vorabentscheidungsverfahren 255 f., 281 f., 286, 301, 357
- Vorbehalt des Gesetzes 203 ff.
- Vorrechte-Protokoll 222 f., 280
- Völkerrecht 29 ff., 105 ff.
- ARIO 249 ff., 337, 344
 - Beihilfe 249 ff., 344
 - EMRK 7, 11, 13, 235 ff., 287 f., 354 f.
 - GFK 31, 107, 210, 244, 288, 308, 316
 - Internationaler Gerichtshof 288, 341
 - IPBPR 288
 - *Kadi*-Rechtsprechung 105, 294, 301 ff., 338
 - Schengen-Acquis 50 f., 329 f.
 - Völkergewohnheitsrecht 23, 106 f., 248 ff.
 - Völkerrechtliche Verantwortlichkeit 23, 248 ff., 258
 - Völkervertragsrecht 105 ff., 330
- Wertegemeinschaft 4, 8 f., 204
- Zivilgesellschaft 16 f., 290 f.
- Konsultationsforum 82 f., 274, 290
 - Nichtregierungsorganisationen 2, 4 ff., 82, 258, 290 f., 321, 341, 351 f.
 - Zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen 268, 290 f., 356
- Zurechenbarkeit 10, 23, 248 ff., 263, 349
- ARIO 249 ff., 337, 344
 - Beihilfe 249 ff., 344
 - Grundrechtsverletzungen 248 ff.
 - Völkerrechtliche Verantwortlichkeit 23, 248 ff., 258