

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
<i>Teil 1</i>	
Die Agentur	23
A. Entstehungsgeschichte	23
I. Europarechtliche Grundlagen	23
II. Anfänge europäischer Grenzkooperation	25
1. Europa der Bürger	25
2. Trevi-Kooperation	26
3. Schengener Übereinkommen	27
III. Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	30
IV. Ansätze einer Europäischen Grenzpolizei	32
1. Die Anschläge vom 11.09.2001	32
2. Initiativen der Mitgliedstaaten	33
3. Initiativen Europäischer Institutionen	34
a) Vermerk des Ministerrats vom 27.11.2001	34
b) Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 14. und 15.12.2001 (Laeken)	34
c) Ministerratsvorschlag vom 27.02.2002	35
d) Mitteilung der Kommission vom 07.05.2002 (integrierter Grenz- schutz)	36
e) Grenzplan des Ministerrats vom 14.06.2002	37
4. Ad hoc-Zentren	39
a) Übersicht	39
b) Bewertung	40
V. Kulmination: Frontex	41
B. Rechtsgrundlagen	42
I. Primärrechtliche Rechtsgrundlagen	42
1. Primärrecht vor dem Amsterdamer Vertrag	42
a) EWGV	42
b) EGV a.F.	43
c) EUV a.F.	44
2. Amsterdamer Vertrag	45

a) Überblick	45
b) Paradigmenwechsel und neues Selbstverständnis der EU	46
c) Rechtsgrundlagen für Frontex	47
3. Neuerungen nach dem Vertrag von Lissabon	50
a) Überblick	50
b) Grenzsicherung im EU und AEUV	51
II. Sekundärrechtliche Rechtsgrundlagen	52
1. Frontex-VO	52
a) Kommissionsvorschlag	52
b) Vorverfahren	53
2. Rabit-VO	54
a) Vorverfahren	54
b) Doppelstruktur	55
c) Doppelte Zielrichtung	56
d) Überstaatliche Logik des integrierten Grenzschutzsystems	57
3. Neuerungen 2011	58
a) Vorverfahren	58
b) Inhaltliche Übersicht	59
aa) Stärkere Grundrechtsorientierung	60
bb) Stärkere Rolle der Agentur	60
4. Verhältnis zum Vertrag von Prüm	62
C. Organisation	64
I. Organe	64
1. Verwaltungsrat	64
a) Stellung und Funktionen	64
b) Abstimmungsregeln	65
2. Exekutivdirektor	65
3. Untereinheiten	67
a) Executive support	67
b) Abteilungen	68
aa) Abteilung Operationen	68
bb) Abteilung für den Aufbau von Kapazitäten	69
cc) Verwaltungsabteilung	69
II. Fachaußenstellen	70
1. Übersicht	70
2. Anfragen	71
III. Finanzierung	72
1. Rechtlicher Rahmen	72
2. Verfahren und parlamentarische Kontrolle	74
3. Entwicklung des Haushalts	75

IV. Personal	76
1. Überblick	76
2. Insbesondere: seconded national experts	77
V. Verhältnis zum Sitzstaat	78
D. Konkretes Aufgabenspektrum	80
I. Koordination	80
II. Unterstützung	81
1. Überblick	81
2. Europäische Grenzschutzteams	83
a) Rechtslage bis zur Rabbit-VO	83
b) Anpassungen 2011	84
aa) Neue Terminologie	84
bb) Einsätze nach Art. 3 Frontex-VO n.F.	85
(1) Einsatzentscheidung	85
(2) Einsatzverlauf	86
(3) Einsatzbeendigung	87
cc) Einsätze nach Art. 8a Frontex-VO n.F.	87
dd) Fazit	88
III. Vernetzung	89
1. Arbeitsvereinbarungen	89
a) Rechtlicher Rahmen	89
aa) Internationale Organisationen und Unionsagenturen	90
bb) Drittstaaten	91
cc) Verbindlichkeit	91
b) Konkrete Umsetzung	94
aa) Internationale Organisationen im weiteren Sinne	94
(1) Europol und Interpol	94
(2) Übrige Einrichtungen (insbesondere UNHCR)	95
(3) Informelle Kooperation	97
bb) Drittstaaten	98
2. Datenaustausch	99
a) Schengener Informationssystem (SIS)	100
b) Visa-Informationssystem (VIS)	102
c) Iconet, Ilonet und EMN	103
d) Eurodac	104
e) Eurosur	105
f) Frontex-Informationssystem	106
g) Bewertung	107
E. Frontex als unionale Agentur	109
I. Europäische Agenturen	109

1. Entwicklungsgeschichte	109
a) Ausgangslage	109
b) Gründungswellen	111
2. Rechtliche Zulässigkeit	112
a) Offenheit des Primärrechts	112
b) Meroni-Rechtsprechung	114
aa) Kernaussagen	115
bb) Relativierungen	116
(1) Gutachten zum Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt ..	117
(2) Distinguishing on the facts	117
(3) Unklarheit des Ermessenskriteriums	118
(4) Ergebnis	119
3. Beweggründe	120
a) Allgemein	120
b) Europäische Integration	122
c) Insbesondere: Europäische Ausschüsse und Ämter	124
d) Ergebnis	125
4. Heutiger Stand und Typologie	126
a) Exekutivagenturen	127
b) Regulierungs- bzw. Gemeinschaftsagenturen	128
aa) Definition und Hintergründe	128
bb) Entwurf einer Rahmenverordnung	129
cc) Strukturmerkmale	129
c) Einordnung von Frontex	130
II. Abgrenzung	131
1. Europol	131
2. Eurojust	132
3. Olaf	134
4. EU-Missionen	135
5. Europäische Gendarmerietruppe	137
F. Zusammenfassung und Ergebnisse	139

Teil 2

Materielle Standards	144
A. Einführung	144
B. Frontex als Verpflichteter	146
I. Primärrechtliche Bindung	146
II. Sekundärrechtliche Bindung	147
C. Refoulementverbot aus der GFK	148

I. Übersicht	148
II. Art. 33 I GFK	150
1. Voraussetzungen	150
a) Flüchtling	150
b) Verfolgung	151
c) Verfolgungsgründe	152
d) Anzuwendender Maßstab	152
2. Gewährleistungsumfang	153
a) Prüfungspflicht: Grundsatz	154
b) Prüfungspflicht: Sonderfall Zutrittsverhinderung?	154
3. Ausnahmen	158
III. Anwendungsbereich des Refoulementverbots	160
1. Grundsatz	160
2. Sonderfall Küstenmeer?	161
a) Unterschied zum Landgebiet	161
b) Art. 25 I SRÜ	163
3. Extraterritoriale Anwendung: Hohe See	165
a) Hohe See, Anschlusszone und ausschließliche Wirtschaftszone	165
b) Auslegung von Art. 33 I GFK	166
aa) Wortlaut	167
bb) Systematik	168
cc) Sinn und Zweck sowie travaux préparatoires	169
dd) Ergebnis	170
4. Extraterritoriale Anwendung: Küstenmeer von Drittstaaten	170
a) Exkurs: Seerechtliche Zulässigkeit von Frontex-Operationen im Küstenmeer von Drittstaaten	171
b) Grundsatz: Anwendbarkeit der GFK	172
c) Staatsangehörige der Küstenstaaten	172
d) Organleihe	173
aa) Das Abkommen zwischen Italien und Libyen	174
bb) Zurechnung	175
cc) Rechtliche Zulässigkeit	176
D. Refoulementverbot aus der EMRK	177
I. Übersicht	177
II. Bindung der Agentur	178
III. Bindung der Mitgliedstaaten	179
1. Rechtsprechungsübersicht	179
2. Anwendung auf Frontex-Operationen	183
3. Ergebnis	184
IV. Art. 3 EMRK	185

1. Zurückweisungsverbot	186
2. Prüfungspflicht	187
3. Örtlicher Anwendungsbereich	189
a) Anwendbarkeit außerhalb des Staatsgebiets der Mitgliedstaaten	190
b) Rechtsprechung der Straßburger Organe	191
aa) Frühphase	192
bb) Konkretisierungen	193
cc) Nur Maßnahmen im „espace juridique“ erfasst?	194
dd) Nur Maßnahmen „an Bord von Staatsschiffen“ erfasst?	197
ee) Nur „nicht punktuelle“ Maßnahmen erfasst?	199
4. Ergebnis	202
V. Art. 4 ZP 4	203
1. Bindung der Mitgliedstaaten und der Agentur (Besonderheiten)	203
2. Art. 4 ZP 4 im Lichte der Hirsi-Rechtsprechung	204
3. Konsequenzen für Frontex-Operationen	205
E. Refoulementverbote aus weiteren Menschenrechtsinstrumenten	206
I. Refoulementverbot aus der CAT	207
1. Refoulementverbot	207
2. Extraterritoriale Anwendbarkeit	209
II. Refoulementverbot aus dem IPbPR	210
1. Refoulementverbot	210
2. Extraterritoriale Anwendbarkeit	212
III. Refoulementverbot aus der GRCh	214
1. Bindung	214
2. Refoulementverbot	215
3. Extraterritoriale Anwendbarkeit	216
a) Ausgangslage	216
b) Auslegung	217
IV. Verzahnung mit dem Humanitären Seerecht	218
V. Ergebnis	220
F. Recht auf Ausreise	221
I. Hintergrund	221
II. Gewährleistungsgehalt	222
III. Einschränkungen	223
1. Gesetzliche Grundlage	223
2. Einschränkungsgründe und Verhältnismäßigkeit	224
a) Einschränkungsründe	224
b) Verhältnismäßigkeit	225
IV. Bewertung	227
G. Zusammenfassung und Ergebnisse	227

Teil 3

Sekundärrechtliche Öffnung	232
A. Einführung	232
B. Frontex-Einsatzrichtlinien 2010	233
I. Verfahren	233
II. Rechtsgrundlage	235
III. Verbindlichkeit	237
1. Aufspaltung der Einsatzrichtlinien	237
2. Insbesondere: Teil II der Einsatzrichtlinien	238
a) Verzahnung mit dem Einsatzplan	238
b) Verzahnung mit höherrangigem Recht	239
IV. Inhalt und Bewertung	239
1. Teil I (Vorschriften)	239
a) Allgemeine Grundsätze	240
b) Abfangen und Aufgriff	243
2. Teil II (Leitlinien)	244
a) Such- und Rettungsmaßnahmen	244
b) Ausschiffung	246
V. Abgleich mit menschen- und flüchtlingsrechtlichen Bindungen	249
C. Frontex-VO 2011	250
I. Einbeziehung der materiellen Standards	250
1. Refoulementverbot	250
2. Grundrechtsbindung der eingesetzten Beamten	251
3. Bewertung	252
II. Konkretisierungen	252
1. Ausbildung	252
2. Einsatzplan	253
III. Mechanismen zur Einhaltung der materiellen Standards	253
1. Verhaltenskodizes	254
2. Grundrechtsstrategie	258
3. Konsultationsforum	259
4. Grundrechtsbeauftragter	260
D. Zusammenfassung und Ergebnisse	262
Schlussbetrachtung	264
Literaturverzeichnis	268
Sachverzeichnis	285