

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	17
<i>Teil 1</i>	
<b>Die Agentur</b>	
<b>A. Entstehungsgeschichte</b> .....	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 Grenzschutz) .....	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>B. Rechtsgrundlagen</b> .....	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. Rabbit-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
<b>C. Organisation .....</b>	<b>64</b>
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
<b>D. Konkretes Aufgabenspektrum .....</b>	<b>80</b>
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
<b>E. Frontex als unionale Agentur .....</b>	<b>109</b>
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
<b>F.</b>	<b>Zusammenfassung und Ergebnisse</b>	<b>139</b>
<i>Teil 2</i>		
	<b>Materielle Standards</b>	<b>144</b>
<b>A.</b>	<b>Einführung</b>	<b>144</b>
<b>B.</b>	<b>Frontex als Verpflichteter</b>	<b>146</b>
I.	Primärrechtliche Bindung	146
II.	Sekundärrechtliche Bindung	147
<b>C.</b>	<b>Refoulementverbot aus der GFK</b>	<b>148</b>

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
<b>D. Refoulementverbot aus der EMRK .....</b>	<b>177</b>
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
<b>E.</b>	<b>Refoulementverbote aus weiteren Menschenrechtsinstrumenten</b>	<b>206</b>
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
<b>F.</b>	<b>Recht auf Ausreise</b>	<b>221</b>
I.	Hintergrund	221
II.	Gewährleistungsgehalt	222
III.	Einschränkungen	223
1.	Gesetzliche Grundlage	223
2.	Einschränkungsgründe und Verhältnismäßigkeit	224
a)	Einschränkungsgründe	224
b)	Verhältnismäßigkeit	225
IV.	Bewertung	227
<b>G.</b>	<b>Zusammenfassung und Ergebnisse</b>	<b>227</b>

## Teil 3

<b>Sekundärrechtliche Öffnung</b>	232
<b>A. Einführung</b>	232
<b>B. Frontex-Einsatzrichtlinien 2010</b>	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
<b>C. Frontex-VO 2011</b>	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
<b>D. Zusammenfassung und Ergebnisse</b>	262
<b>Schlussbetrachtung</b>	264
<b>Literaturverzeichnis</b>	268
<b>Sachverzeichnis</b>	285