

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
A. Einleitung	1
<i>I. Gegenstand der Untersuchung</i>	<i>1</i>
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>	<i>8</i>
1. Grenzen der Befugnisübertragung	9
2. Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit	10
3. Effektiver Individualrechtsschutz	11
<i>III. Erkenntnisstand</i>	<i>12</i>
1. Verfahrensförmige Aufarbeitungen	12
2. Berichte (zwischen)staatlicher Einrichtungen und NGOs	14
3. Wissenschaftliche Aufarbeitung	17
<i>IV. Konzept und Gang der Untersuchung</i>	<i>18</i>
1. Methodik	19
2. Terminologie	20
3. Eingrenzung	23
4. Fortgang	24
<i>V. Beitrag der Untersuchung</i>	<i>25</i>
B. Genese des EU-Außengrenzschatzes	29
<i>I. Souveräner Ausgangspunkt im Völkerrecht</i>	<i>29</i>
<i>II. Integration in die EG/EU und Primärrechtsvertiefung</i>	<i>32</i>
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>	<i>38</i>
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>I. Primäres Unionsrecht</i>	<i>103</i>
<i>II. Völkerrecht als Teil der Unionsrechtsordnung</i>	<i>105</i>
<i>III. Abgeleitetes Unionsrecht</i>	<i>107</i>
<i>IV. Mitgliedstaatliches Recht am Beispiel des deutschen Verfassungsrechts</i>	<i>108</i>
1. Identitätskontrolle	109
2. Ultra-vires-Kontrolle	114
3. Grundrechtskontrolle	114
F. Vereinbarkeit mit dem primären Unionsrecht	117
<i>I. Verbandszuständigkeit der EU</i>	<i>117</i>
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
<i>II. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit</i>	<i>137</i>
<i>III. Organisationsrechtliche Zulässigkeit</i>	<i>140</i>
<i>IV. Einhaltung der Befugnisübertragungsgrenzen</i>	<i>142</i>
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 Befugniskreation 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>	<i>317</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. Zusammenfassende Würdigung	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
II. Zukunftsfragen des Außengrenzschatzregimes	344
1. Vollständige Supranationalisierung	345
2. Stärkung von Verantwortlichkeit	349
a) Praxisbezogene Verbesserungen	350
b) Verbesserungen durch Rechtsänderung	353
III. Fazit	356
Literaturverzeichnis	361
Sachregister	377