

## **IMI/139: FRONTEX - Rechtsgutachten zur EU-Grenzschutzagentur FRONTEX**

IMI - Informationsstelle Militarisierung e.V.

IMI-Broschüre zur europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX

### **Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX**

Gutachten von Dr. Andreas Fischer-Lescano (im Wintersemester 07/08 Vertretungsprofessur f. Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld) und Dr. Timo Tohidipur (Institut für öffentliches Recht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M.)

Die Errichtung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX bedeutet den Beginn einer Institutionalisierung der europäischen Grenzsicherung. Die Betrachtung der materiellrechtlichen Rahmenbedingungen bestätigt dabei, was sich schon anhand der medial vermittelten Auseinandersetzung mit FRONTEX, die sich eher martialisch anmutender Vokabularien wie "Aufrüstung", "Abschottung", "Sicherung der Festung", "Schlagkraft" und "Frühjahrsoffensive" bedient, [1] andeutet: Migration wird in der Europäischen Union vornehmlich nach einer Sicherheitslogik bearbeitet, die Existenzbedrohung suggeriert und sich in der Folge institutioneller und rechtlicher Grenzen zu entledigen sucht. [2] Die tatsächlichen Probleme bei der Durchführung des Auftrages, die FRONTEX zurzeit noch im Bereich der technischen Ausstattung hat, [3] werden in absehbarer Zeit behoben sein. Dafür spricht allein schon die Bedeutung, die FRONTEX im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur seitens der Politik zugesprochen wird. [4] Schwieriger wird es, adäquat auf die Gefährdungslagen zu reagieren, die für Schutzsuchende dadurch entstehen, dass sie an den Grenzen Europas auf Organe der "integrierten europäischen Grenzverwaltung" treffen: Wenn deutsche, französische, spanische etc. Beamte in Soforteinsatzteams unter der Koordination durch FRONTEX Flüchtlinge vor den Kanarischen Inseln, Lampedusa oder an der Küste Senegals in Kooperation mit senegalesischen Behörden an der Ein- und Weiterreise hindern, stellen sich eine Vielzahl von Rechtsfragen. Diese betreffen die substantiellen Verpflichtungen der Grenzschützer, die Garantie der Rechte der Schutzsuchenden und die bislang denkbar undurchsichtige Ausgestaltung entsprechender Rechtsschutz- und Kontrollinstanzen.

### **I. Hintergrund**

Die europäischen Regulierungen der Grenzkontrolle basieren primärrechtlich maßgeblich auf Art. 62 Ziff. 2 EG und sind Teil des sich rasant entwickelnden europäischen Migrationsrechts, das aus uneinheitlichen Regelungskomplexen innerhalb des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besteht. [5] Dabei hat die Ausgestaltung des europäischen Migrationsraumes durch das vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 angenommene Haager Programm [6] wichtige neue Impulse erhalten. Ein zentraler Gesichtspunkt im Haager Programm und in den anschließenden Tagungen des Rats der Europäischen Union ist die Weiterentwicklung des europäischen Grenzkontrollregimes. [7]

Die EU-Politiken verfolgen hierbei einen Ansatz, der einerseits die Stärkung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs mit den Herkunfts- und Transitländern und andererseits die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch eine integrale Grenzschutzstrategie zum Schutz der Außengrenzen betrifft. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ermöglichen bislang insbesondere das Schengener Informationssystem (SIS), die Eurodac-Verordnung (VO) sowie das geplante Visa-Informationssystem (VIS) einen intensiven Datenaustausch zwischen europäischen Behörden im Bereich des Grenzschutzregimes. Gemeinsam ist diesen Formen der Zusammenarbeit die horizontale Vernetzung von mitgliedstaatlichen Behörden mit einer Betonung der Dimension "Informationsvernetzung". Die Einrichtung von FRONTEX erweitert das europäische Grenzschutzregime um eine entscheidende vertikale, institutionelle Komponente. Dieser europäischen Agentur wird eine maßgebliche Rolle beim Außengrenzschutz zukommen. Ihr

Zuständigkeitsbereich erstreckt sich auf die EU-Mitgliedstaaten, die Schweiz und die bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands assoziierten Länder, insbesondere Norwegen und Island.

Mit der Arbeitsaufnahme von FRONTEX haben die Ad-hoc-Zentren für Risikoanalyse (Finnland), Aus- und Fortbildung (Österreich) und Landgrenzen (Deutschland) ihre Tätigkeit eingestellt. Die Zentren für die Zusammenarbeit an den Flughäfen (Air Border Centre, Italien) sowie den Seegrenzen (Western Sea Border Centre, Spanien; Eastern Sea Border Centre, Griechenland) werden zzt. als rein nationale Projekte weitergeführt, [8] auch wenn Art. 16 FRONTEX-VO grundsätzlich die Möglichkeit der Fortführung dieser Fachaußenstellen vorsieht.

## II. Die Stellung von FRONTEX als Agentur der EU

FRONTEX ist eine weitere Agentur im Bereich der ständig anwachsenden mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung. [9] Agenturen waren in der ersten Gründungsphase nicht mehr als ein Forum für Informations- und Erfahrungsaustausch und dienten vornehmlich der Unterstützung von Gemeinschaftspolitiken und Forschungsvorhaben. Doch seit den neunziger Jahren werden neben diesem "klassischen" Typ der Informations- und Förderagentur auch verstärkt Agenturen mit hoheitlichen Befugnissen geschaffen. An den Leitungsstrukturen von FRONTEX sieht man hierbei deutlich, wie die Verselbständigung von Administrativorganen zu einer Integration der Exekutiven geführt hat. So wird die Grenzschutzagentur von einem Exekutivdirektor geleitet (Art. 25 FRONTEX-VO), der durch den Verwaltungsrat der Agentur (Art. 20 der FRONTEX-VO) auf Vorschlag der Kommission ernannt wird. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates folgt dem typischen Strukturmerkmal der Gemeinschaftsverwaltung. [10] Er setzt sich aus jeweils einem Vertreter pro Mitgliedstaat sowie der am Schengen-Besitzstand assoziierten Staaten und zwei Vertretern der Europäischen Kommission zusammen und fällt seine Entscheidungen i. S. d. Art. 24 FRONTEX-VO grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder (Art. 21 FRONTEX-VO).

Insgesamt führt die Ausgründung von Agenturen zu einer Verselbständigung administrativer Apparate und bedeutet in der Konsequenz eine zunehmende Unabhängigkeit der Agenturen von politischem Einfluss durch Rat und Kommission - und von der parlamentarischen Mitwirkung, die sich auf Berichtspflichten und die allgemeine Haushaltskompetenz beschränkt. Dies macht eine ausgeprägte Rechtskontrolle erforderlich, [11] insbesondere da im Rahmen der Koordinierung der Politik der Inneren Sicherheit auf europäischer Ebene für diese sensiblen Bereiche erhebliche Kompetenzen auf Agenturen übertragen werden, die neben der Datenspeicherung und -weitergabe auch operativ, d.h. durch technische und personelle Unterstützung, an der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Behörden mitwirken. Die neueren Agenturen sind, zumindest soweit dies den Bereich der Inneren Sicherheit einschließlich des Grenzschutzes betrifft, ihrem rein technisch-regulativen Gewand entwachsen und nähern sich dem aus den USA bekannten Modell der Agentur an. [12]

## III. Organisation und Maßnahmen von FRONTEX

Die Agenturen, die durch neuere Ausgründungsentscheidungen entstanden sind, sprengen damit den herkömmlichen Rahmen, indem ihnen operative Maßnahmen übertragen werden. Die FRONTEX-VO gibt der Agentur einen umfassenden Kooperationsauftrag. So soll die Agentur alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Austausch von Informationen, die für ihre Tätigkeit von Bedeutung sind, mit der Kommission und den Mitgliedstaaten zu erleichtern (Art. 11 FRONTEX-VO). Dies umfasst zunächst die Zusammenarbeit im EU-internen Bereich, einschließlich Europol (hier speziell Art. 13 FRONTEX-VO). In den eineinhalb Jahren ihres Bestehens hat die Agentur bereits beträchtliche Aktivitäten entfaltet: Für die Verwirklichung des Innenbereichs [13] der "Sicherheit" im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Art. 61 ff. EG bilden die Partnereinrichtungen Europol, Eurojust, [14] OLAF und FRONTEX in ihren verschiedenen Ausrichtungen eine umfassende operative Basis für Zusammenarbeit. Während OLAF die Betrugsbekämpfung im Binnenbereich des Organgefüges der Europäischen Union übernimmt und hierbei nach der Rechtsprechung des EuGH auch keine Rücksicht auf institutionelle Sonderstellungen zu nehmen braucht, [15] und sich Europol und Eurojust um die Koordination innerstaatlicher Gefahrenabwehr- und Strafvollzugsorgane bemühen, operiert FRONTEX koordinativ an den Außengrenzen der Europäischen Union. Bei der

Zusammenarbeit mit Europol ist für FRONTEX insbesondere der Informationsaustausch interessant, verfügt doch Europol über umfangreiche eigene, selbst verwaltete Datenbestände. [16] FRONTEX selbst soll lediglich über eine derzeit im Aufbau befindliche [17] Datenbank für technische Ausrüstung (sog. "Toolbox") verfügen, kann aber über die Kooperation mit Europol unbegrenzt auf dessen Daten zurückgreifen.

Art. 13 und 14 FRONTEX-VO enthalten über den EU-externen Bereich hinaus eine Öffnung hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und internationalen Organisationen sowie Behörden von Drittstaaten, die für vergleichbare Aufgabenbereiche zuständig sind. FRONTEX kann damit selbständig Kooperationen und Arbeitsvereinbarungen mit Verwaltungseinrichtungen außerhalb der Europäischen Union eingehen. Bevorzugte Partnerländer sind zunächst solche der Beitrittskandidaten, da diese ohnehin in den gemeinsamen Sicherheitsraum eingebunden werden müssen. Damit sind die an die EU angrenzenden Staaten und die Türkei, die ohnehin bereits dem Schengen-Raum angenähert ist, [18] nahe liegende Partner für eine erweiterte Zusammenarbeit. Doch ist auch gerade die Verstärkung der Beziehungen zu den nord- und westafrikanischen Staaten, die so genannte "Herkunfts- oder Transitländer" für Flüchtlinge sein sollen, ein wesentliches Ziel der Maßnahmen des Rates zur Bekämpfung "illegaler" Einwanderung. [19] Erste Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten und anderen Institutionen wurden von FRONTEX bereits geschlossen, so mit der Baltic Sea Border Control Cooperation und der International Border Police Conference. [20] Arbeitsvereinbarungen mit Bulgarien, Rumänien und Russland sind getroffen, die Verhandlungen mit der Ukraine, Kroatien und der Türkei dauern an. [21] Eine Zusammenarbeit von FRONTEX mit Geheimdiensten ist nachdrücklich gewünscht, was sowohl den Unterlagen der Kommission, [22] als auch einer jüngeren Entschließung des Europäischen Parlaments zu entnehmen ist. [23]

Im Bereich der Forschung zur Außengrenzkontrolle werden über das EU- Forschungsprogramm zur Terrorismusbekämpfung [24] zwei Projekte im Umfang von ca. 5 Mio. Euro finanziert. Im Projekt SOBCAH (Surveillance of Border Coastlines and Harbours) werden Verbesserungsmöglichkeiten der Sensor- und Netzwerktechnologie zur Aufspürung illegaler Migranten eruiert. Im Projekt BSUAV (Border Security Unmanned Aerial Vehicles) werden Drohnen für den Einsatz bei der Grenzkontrolle entwickelt. [25] Laut einem strategischen Papier aus dem Juli 2006 sucht die Kommission ferner nach einer Technologie, die weit umfangreichere Daten als die oben geschilderten SIS II und VIS sammeln würde. Durch ein allgemeines Einreise-/Ausreisensystem sollen die Mitgliedstaaten leichter nachprüfen können, ob ein Drittstaatsangehöriger den autorisierten Aufenthalt überschreitet oder dies in der Vergangenheit getan hat. Ein solches System könnte auch als Register für Arbeitskräfte aus Drittländern genutzt werden, um die Steuerung der legalen Migration zu erleichtern, wie im strategischen Plan zur legalen Zuwanderung aus dem Jahr 2005 angeregt. Die Kommission hat aus diesem Grund eine Studie in Auftrag gegeben. [26]

#### IV. Operationen von FRONTEX

Das operative Feld der Grenzschutzagentur umfasst im Bereich der Grenzkontrollmaßnahmen Operationen zum Schutz der Land-, See- und Luftgrenzen. Schwerpunkt der ersten FRONTEX-Operation im Bereich der Luftgrenzen im Jahr 2007 sind Maßnahmen gegen Migration aus dem südamerikanischen Raum. In diese sind neben dem Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt die Flughäfen Madrid, Barcelona, Lissabon, Paris, Amsterdam, Mailand und Rom eingebunden. [27] Hinsichtlich der Seegrenzen haben unter der Beteiligung von FRONTEX im Jahr 2006 vor allem drei operative Einsätze im Mittelmeerraum stattgefunden: Die Grenzschutzaktionen "Hera I und II", "Nautilus" sowie "Jason I". [28]

Die größte Herausforderung zur Implementierung des Grenzkontrollregimes besteht nach Einschätzung von FRONTEX auf vier Haupttrouten der Migration in die EU, d. h. die Routen über die südlichen Seeaußengrenzen, die östlichen Landaußengrenzen, über den Balkan und über bedeutende internationale Flughäfen. [29] Die praktischen und rechtlichen Probleme des europäischen Grenzkontrollregimes manifestieren sich deutlich in den durch FRONTEX koordinierten Hera-Einsätzen. Diesen Maßnahmen ging eine Anforderung durch Spanien nach Art. 8 FRONTEX-VO zur technischen und operativen Unterstützung voraus.

Der Einsatz Hera I hatte zwei Komponenten, d. h. zum einen den Einsatz von Experten zur Unterstützung bei der Identifikation von Migranten und zur Bestimmung ihres Herkunftsstaates und zum anderen eine gemeinsame Operation auf See. In Hera II ging es in erster Linie um den Einsatz von Grenzüberwachungsgeräten, die der Kontrolle des Meerabschnittes zwischen der afrikanischen Küste und den Kanarischen Inseln diene. FRONTEX hat zu diesem Einsatz die folgenden statistischen Rahmendaten mitgeteilt, die das Ausmaß der Einsätze an der südeuropäischen Küste verdeutlichen:

Zwischen Juni und Oktober 2006 erreichten 18.987 Migranten die Kanarischen Inseln, "FRONTEX experts and Spanish authorities identified 100% of them. Illegal migrants (identified during HERA I) sent back by Spanish authorities: Total 6076 illegal immigrants from Morocco, Senegal, Mali, Gambia, Guinea and some other countries (ordered by amount of illegal migrants); Information collected during interviews turned possible to detain several facilitators mainly in Senegal and avoid departure of more than one thousand immigrants (no exact numbers - detention performed by Senegalese authorities)." Zwischen August und Oktober 2006 wurden mit der Unterstützung von FRONTEX insgesamt 3887 Menschen "nahe der Afrikanischen Küste abgefangen und umgeleitet". [30] In ähnlicher Form sollten die Operationen im Jahr 2007 (für die Kanarischen Inseln und die Afrikanische Küste in Hera III) ablaufen: "Considering the situation in the region, the operation Hera III will have two parallel parts. The first part will be implemented by experts from Germany, Italy, Luxembourg and Portugal. It will focus on interviews with illegal migrants who have arrived to the Canary Islands with the aim to establish whether these crossings are being facilitated. Similar information, gathered during Hera I, already enabled to detain several facilitators mainly in Senegal. The second focus of the operation will be joint patrols by aerial and naval means of Spain, Italy, Luxembourg and France along the coast of West Africa. The aim of these patrols, carried out with Senegalese authorities, will be to stop migrants from leaving the shores on the long sea journey." [31]

Während die bisherigen Einsätze unter Art. 8 FRONTEX-VO bloße "Unterstützungseinsätze" darstellten, bei denen die FRONTEX-Experten (Art. 8 Abs. 2 lit. b) FRONTEX-VO) und die durch FRONTEX koordinierten nationalen Unterstützungsteams (Art. 8 Abs. 2 lit. a) FRONTEX-VO) keine eigenen exekutiven Kompetenzen innehatten, können nun auch schnelle Eingriffsteams (Rapid Border Intervention Teams, RABITs) gebildet werden, denen exekutive Befugnisse im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat übertragen werden. Ein erster Übungseinsatz mit Beamten aus 16 Mitgliedstaaten zur fiktiven "Abwehr" der "Bedrohung" durch illegale Einwanderer aus Südamerika findet im November 2007 in Porto, Portugal statt. [32]

Diese neue Einsatzform der schnellen Eingriffsteams [33] wird ermöglicht durch die Verordnung über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der FRONTEX-VO hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten (RABIT-VO). [34]

Der durch die RABIT-VO neu gefasste Art. 10 FRONTEX-VO legt nunmehr fest, dass alle eingesetzten Beamten das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaates einzuhalten haben. Partiiell ergeben sich dazu Bindungen an das Recht des Entsendestaates. Dies schafft unterschiedliche rechtliche Verantwortlichkeiten bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse auf das gesamte Spektrum des Schengener Grenzkodex, [35] also Maßnahmen, die von der Identitätsfeststellung als Mindestkontrolle, über Befragungen, Datenabfragen bis hin zu Durchsuchungen reichen. Selbst die Gewaltanwendung wird den FRONTEX-Beamten gemäß Art. 10 Abs. 6 FRONTEX-VO n.F. bzw. Art. 6 Abs. 6 RABIT-VO ermöglicht. Allein die Entscheidung, die Einreise gemäß Art. 13 der VO Nr. 562/2006 zu verweigern, kann nur von den Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats getroffen werden (Art. 10 Abs. 10 FRONTEX-VO n.F. bzw. Art. 6 Abs. 10 RABIT-VO). Beschwerden gegen eine solche Entscheidung sind an die zuständigen Behörden des Einsatzmitgliedstaats zu richten.

## V. Materieller Rechtsrahmen bei Operationen integrierter Grenzschutzbehörden

Für den Rechtsrahmen, in dem die fraglichen Maßnahmen der europäischen Grenzkontrolle stattfinden, ist zunächst einmal bedeutsam, dass dann, wenn im europäischen Verwaltungsverbund Gemeinschaftsrecht umgesetzt bzw. angewendet wird, die Gemeinschaftsgrundrechte zur Anwendung

kommen. [36] Hierbei können auch dann, wenn den Mitgliedstaaten Verfahrensautonomie hinsichtlich der Verfahrensgestaltung überlassen ist, Gemeinschaftsgrundrechte weitergehende Anforderungen als nationales Recht aufstellen. Ausgangspunkt der Gemeinschaftsgrundrechte ist im geltenden Recht Art. 6 Abs. 2 EU. Dabei ist, neben den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) eine der Erkenntnisquellen für die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts. [37] Die europäische Grundrechtecharta (GRC) stellt zwar kein formell rechtsverbindliches Dokument dar, ist jedoch als Ausdruck des aktuellen Grundrechtsstandards zu verstehen. [38] An entscheidenden Stellen, wie Art. 63 Ziff. 1 EG, Art. 18 GRC und der Qualifikationsrichtlinie [39] verweist das europäische Recht ferner auf die Genfer Flüchtlingskonvention [40] (GFK) nebst zugehörigem New Yorker Protokoll. [41] Weitergehende Anforderungen ergeben sich insbesondere aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, [42] der Anti-Folterkonvention [43] und den Konventionen zum humanitären Seerecht, d. h. SOLAS [44] und SAR. [45]

Die erste Frage, die sich bei der Anwendung des bezeichneten Rechtsrahmens stellt, ist, ob das Handeln der europäischen Grenzverwaltung im Mittelmeer und vor den Küsten der Maghreb-Staaten überhaupt an den genannten Normen zu messen ist. So wird von nationalen Exekutivorganen zur Legitimation ihrer Handlungen behauptet, dass das Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention "nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriale Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung" findet. [46] Dies wurde ebenso bei Vorstößen vorgebracht, auf nordafrikanischem Territorium eine Reihe von Flüchtlingslagern zu betreiben [47] und die gelockerte territoriale Bindung zum Anlass eines Versuchs der Entrechtlichung zu nehmen. Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily hat in diesem Sinne in einem Interview geäußert: "Bleiben wir wieder bei Ihrem Kapitän. Der nimmt also Personen aus Seenot auf. Es wird diese Fälle leider weiter geben, trotz aller Vorkehrungen. Die geretteten Personen werden, wenn eine entsprechende Vereinbarung mit dem Drittland zustande gekommen ist, in einen Hafen dieses Drittlandes gebracht. Es wird dort eine Aufnahmeeinrichtung geben und eine Institution, die aus Beamten der Asylbehörden der EU-Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist. Diese Behörde prüft: haben die Flüchtlinge einen Grund nach der Genfer Flüchtlingskonvention, der einer Rückkehr ins Heimatland entgegensteht. Wenn sie keinen haben, müssen sie zurück [...] Eine gerichtliche Kontrolle muss es nicht zwangsläufig geben. Wir sind außerhalb des Rechtsgebiets der EU." [48]

Doch diese Rechtfertigungsstrategien sind mit geltendem Recht nicht zu vereinbaren. [49] Die Tendenzen im europäischen Grenzkontrollregime, die Kontrollmaßnahmen zu exterritorialisieren und entweder außerhalb der 12-Meilen-Zone, [50] in der bis zu 24 Seemeilen umfassenden Anschlusszone [51] oder in den territorialen Gewässern [52] der Maghreb-Staaten in Kooperation mit deren Sicherheitsapparaten durchzuführen, entpflichtet die europäischen Administrativen nicht von ihren Grund- und Flüchtlingsrechtsbindungen. [53] Art. 63 Ziff. 1 EG und Art. 18 und 19 GRC verpflichten die Behörden, dafür Sorge zu tragen, dass diese Rechte auch tatsächlich ausgeübt werden können. [54] Das gilt umso mehr, da die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der beteiligten Rechtspersonen bereits durch solche hoheitlichen Akte begründet wird, die "in the context of readmission agreements, interception at sea and subsequent removals to 'safe countries', and generally when controlling their land and sea borders" stehen. [55]

Diese Rechtsbindung der europäischen Grenzbehörden wird auch durch gerichtliche Entscheidungen bestätigt. Der gemeinsame Kern der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Loizidou* [56] und des Komitees nach dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte im Fall *López Burgos v. Uruguay* [57] besteht in dem Gedanken, exterritorial wirkende Hoheitsgewalt an Grund- und Menschenrechte zu binden; in den Worten des Komitees nach dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte (im General Comment 31 aus dem Jahr 2004): "(...) the enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylumseekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State party. This principle also applies to those within the power or effective control of the forces of a State party acting outside its territory, regardless of the circumstances in which such power or effective control was obtained, such as forces constituting a national contingent of a State party assigned to an international peacekeeping or peace-enforcement operation." [58]

Der UNHCR fasst demzufolge das geltende Völkergewohnheitsrecht konsequent zusammen: "Ein Staat darf sich seiner Verpflichtungen zur Nichtzurückweisung nicht entledigen, indem er die

Grenzkontrollen von den eigenen Grenzen fort verlegt [...] Aus der Sicht von UNHCR sieht die übergreifende Bedeutung des Nichtzurückweisungs-Prinzips keine geographische Begrenzung vor, sondern erstreckt sich auf alle Vertreter des Staates, die als Amtspersonen innerhalb oder außerhalb des eigenen Staatsgebietes handeln. In Anbetracht der Tatsache, dass die Staaten Menschen in großer Entfernung vom eigenen Staatsgebiet aufhalten, würde das internationale Flüchtlingsschutzsystem unwirksam, wenn die Beamten des jeweiligen Staates die Freiheit hätten, die Verpflichtungen im Rahmen der internationalen Flüchtlingsgesetzgebung und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten unterschiedlich anzuwenden." [59] In seiner "Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol" hat der UNHCR im Januar 2007 zur extraterritorialen Geltung der GFK unter Auseinandersetzung mit den herkömmlichen Interpretationsregeln des Völkervertragsrechtes und unter Darlegung der dem Vertragsschluss nachfolgenden Staatenpraxis erneut betont, dass Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Konvention für eine extraterritoriale Bindung an das Non-Refoulement-Prinzip sprechen. [60] Europa- und völkerrechtliche Pflichten führen daher zu einer Bindung der integriert tätigen Grenzschutzkräfte an die in Rede stehenden Flüchtlings- und Menschenrechte. Weil die rechtliche Verantwortlichkeit der Grenzschutzorgane nach Art. 47 Abs. 1 der Kodifikation der International Law Commission (ILC) zur Staatenverantwortlichkeit eine gemeinsame ist, [61] wird die Verletzung anwendbaren Rechts allen beteiligten Rechtssubjekten zugerechnet. [62] Wird das anwendbare Recht verletzt, so sind alle beteiligten Rechtssubjekte verantwortlich. [63]

Das gilt auch für Verstöße gegen das Verbot der Kollektivabschiebung. [64] Ebenso rechtswidrig ist es, wenn Flüchtlinge, falls sie überhaupt auf das Territorium der spanischen Enklaven vordringen konnten, aus Ceuta und Mellila "verschwinden", d. h. an die marokkanische Küste verbracht werden. [65] Aber auch Verbringungen in Lager auf der afrikanischen Seite des Mittelmeeres verletzen die Rechte der Migranten, genauso wie Verbringungen in die Lager in Malta, [66] Ceuta/Mellila, [67] Lampedusa [68] etc.

Denn geschlossene Flüchtlingslager verstoßen als solche gegen eine ganze Reihe menschenrechtlicher Gewährleistungen. [69] In jedem Fall ist zu vermeiden, dass Menschen in Länder zurückgeschickt werden, in denen ihnen Verfolgung oder Menschenrechtsverletzungen drohen. [70] Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem internationalen Seerecht, d. h. insbesondere den o. g. Konventionen SAR und SOLAS. Adressaten der Regelungen sind Schiffskapitäne, Küstenstaaten, Flaggenstaaten, aber auch internationale Organisationen. Im Rahmen integrierter Grenzkontrollen kommt es zu o. g. Verantwortungszuschreibungen. Zu den Konventionen sind zum 1. Juli 2006 wichtige Änderungen in Kraft getreten, die zurückgehen auf das Maritime Safety Committee (MSC). Entscheidend bei der Anwendung der Konventionen ist die Pflicht, Menschen aus Seenot zu retten und an einen sicheren Ort (Art. 1.3.2. SAR) zu verbringen.

Bei Flüchtlingen bedeutet dies nach den Richtlinien des MSC den Transport zu einem Ort, "from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination", wobei es im Hinblick auf Flüchtlinge von besonderer Bedeutung ist, "to avoid disembarkation in territories where the lives and freedoms of those alleging a wellfounded fear of persecution would be threatened". [71]

Kurz: Durch die Übergabe von Flüchtlingen an afrikanische Behörden können sich europäische Grenzbeamte nicht von ihrer rechtlichen Verantwortung befreien. Im Gegenteil: Sie werden mitverantwortlich für von den kooperierenden afrikanischen Behörden begangene Rechtsverstöße. Grenzpolizeiliche Maßnahmen mit dem Ziel, "to stop migrants from leaving the shores", [72] unterliegen demnach als Ausübung von Hoheitsmacht voller Grund-, Menschen- und Flüchtlingsrechtsbindung.

## VI. Rechtsschutz

Die in rechtlicher Perspektive entscheidende Frage ist nun, wie die Durchsetzung der o. g. Rechtspflichten sichergestellt werden kann. Art. 28 Abs. 5 FRONTEX-VO sieht gegen Entscheidungen der Agentur ausdrücklich die Klagemöglichkeit beim EuGH nach Maßgabe des Art. 230 EG (Nichtigkeitsklage) vor. Potentieller Kläger kann gemäß dem hier einschlägigen Verfahren nach Art. 230 Abs. 4 EG jede natürliche oder juristische Person sein, die Adressat der Entscheidung und damit

unmittelbar und individuell betroffen ist. Die möglichen Klagegründe sind gemäß Art. 230 Abs. 2 EG Unzuständigkeit der handelnden Organe, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EG-Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnormen, also insbesondere bei Verletzungen der o. g. Menschen- und Flüchtlingsrechte.

Es stellt sich hier aber die Frage nach der Qualität von Handlungen, die Gegenstand von eventuellen Klagen sein sollen. Es können dies, so die ständige Rechtsprechung, nur solche Maßnahmen sein, die "verbindliche Rechtswirkung" entfalten, wobei die Form keine Rolle spielt. [73] Fraglich ist, welche der Maßnahmen von FRONTEX überhaupt Rechtswirkung in diesem Sinne entfalten können. Dies kann weder für Risikoanalysen, noch für allgemeine kooperative Maßnahmen angenommen werden, die in der Zentrale in Warschau ausgearbeitet werden. Selbst die operativen Befugnisse wie die "technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen" (Art. 2 Abs. 1 e) FRONTEX-VO) und damit die geplante Entsendung von Spezialisten, die informationell unterstützen und koordinieren sollen, sind im Grunde faktischer und nicht normativer Natur, soweit nicht unmittelbar durch Bedienstete in den Ablauf eingegriffen wird. Diese operativtechnischen Maßnahmen von FRONTEX werden also im Regelfall zunächst nicht direkt und unmittelbar in den Bereich abgrenzbarer subjektiver Rechte der Einzelnen eingreifen. [74]

Das Fehlen einer Einzelverfügung gegenüber einem bestimmten Rechtssubjekt bedeutet nun aber nicht, dass dieses nicht von den allgemeinen Maßnahmen zur Koordinierung betroffen ist und sich im Ergebnis seine Rechtsstellung nicht doch entscheidend ändert. Die allgemeinen Vorgaben der Durchführung des Grenzschutzes an den Außengrenzen der EU kann die Behandlung des Einzelnen erheblich tangieren. Sollte die Koordinations- und Organisationsherrschaft der FRONTEX-Bediensteten dazu führen, dass die Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten zu ausführenden Organen der Weisungen der FRONTEX-Mitarbeiter werden, wird das Unmittelbarkeitskriterium bei der Frage der Rechtswirkung von Maßnahmen gegeben sein. Hier wird abgewartet werden müssen, was FRONTEX unter den Begriffen "erforderliche" bzw. "notwendige Unterstützung" subsumieren wird und wie sich in der Folge dann die konkreten Maßnahmen darstellen.

Wie bereits erörtert, gehört zu den realistischen Szenarien auch der Einsatz außerhalb der Europäischen Union, etwa im Bereich der nord- oder westafrikanischen Staaten und damit außerhalb des nationalen Rechtsraumes der Mitgliedstaaten. [75] Hier wäre eine Direktklage eines Betroffenen, also etwa eines entgegen Art. 19 Abs. 1 GRC ohne Ansehung des Einzelfalles zurückgewiesenen Bootsflüchtlings, denkbar, auch wenn die Durchführung vor erhebliche praktische Schwierigkeiten gestellt sein würde.

Der Weg zu den Gerichten der Europäischen Union wird ergänzt durch Rechtsschutz vor den jeweiligen nationalen Gerichten, soweit die nationalen Behörden die allgemeinen Vorgaben von FRONTEX in eigener Verantwortung durchführen. Ohnehin agieren die Bediensteten von FRONTEX im Falle des Einsatzes in einem Mitgliedstaat gemäß Art. 10 Abs. 2 FRONTEX-VO n.F. nach dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht des betreffenden Einsatzmitgliedstaates. Ausgeschlossen werden muss hier die Möglichkeit der Exkulpation (Verantwortungsbefreiung) nationaler Behörden durch Verweis auf verpflichtende Vorgaben von FRONTEX. Der Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist erst nach Erschöpfung des vorgelagerten nationalen Primärrechtsschutzes, und nur sofern Rechte aus der EMRK betroffen sind, möglich.

## VII. Fazit

Das integrierte Verwaltungswesen im europäischen Maßstab birgt in rechtsstaatlicher und demokratischer Hinsicht eine Fülle von Problemen. Die kaum durchschaubare Zuständigkeits- und Statusstruktur der agierenden Beamten an den Außengrenzen darf die Rechtsschutzmöglichkeit jedenfalls nicht durch Intransparenz von Zurechenbarkeiten verkürzen. Der Verordnungsentwurf zu den Soforteinsatzteams sucht die rechtliche Verantwortlichkeit für Maßnahmen von Beamten an den Außengrenzen der EU, die die Uniform ihrer Entsendestaaten und ein Emblem der EU als Armbinde tragen, bei dem jeweiligen Einsatzstaat zu monopolisieren. Diese Strategie impliziert für die Betroffenen eine Einschränkung der rechtlichen Zugangsmöglichkeiten, denn die internen Weisungsstrukturen konkreter Grenzkontrollereinsätze sind für die Schutzsuchenden nicht

durchschaubar. Von diesen internen Strukturen soll nach dem Verordnungsentwurf allerdings die Rechtswegeröffnung abhängig sein.

Die aus den o. g. Zurechnungskriterien abzuleitende Forderung ist demgegenüber, dass der rechtlichen Verantwortungszurechnung breite Klagemöglichkeiten folgen müssen, die den EuGH und die nationalen Gerichte mit einbeziehen. Das gilt umso mehr im Hinblick auf Maßnahmen der FRONTEX-Mitarbeiter, deren faktische Koordinierungs- und Organisationsherrschaft in konkreten Grenzkontrollinsätzen nicht selten zu einer direkten und individuellen Betroffenheit am Grenzübertritt gehinderter Drittstaatler führen wird. Auch die praktischen Hindernisse, die dem Rechtsschutz betroffener Individuen entgegenstehen müssen beachtet werden. Zurückgewiesene Migranten werden häufig in den afrikanischen Küstenstaaten in Haft genommen. Inwiefern sie von dort Zugang zu Rechtsanwälten und finanzieller Unterstützung für die Durchsetzung ihrer Rechte vor mitgliedstaatlichen oder europäischen Gerichten haben, bleibt fraglich.

Es ist zudem von entscheidender Bedeutung, dass die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Grenzschutzagentur verbessert wird, insbesondere da es bei FRONTEX systematisch zu einer Vermischung einer (grenz)polizeilichen und einer nachrichtendienstlichen Tätigkeit kommt. [76]

Die strukturellen rechtsstaatlichen und demokratischen Defizite erkennt selbst die Europäische Kommission, die auf die Kollision von Flüchtlings- und Menschenrechten mit den jeweiligen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten hinweist und Regelungsbedarf bei der Frage sieht, "wie beim Abfangen von Schiffen zu verfahren ist, auf denen sich nachweislich oder mutmaßlich illegale Einwanderer auf dem Weg in die Europäische Union befinden". Hierbei verdiene besondere Aufmerksamkeit "auch die Frage, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Nichtzurückweisung zur Schutzgewährung verpflichtet sind, wenn ihre Schiffe in den unterschiedlichsten Situationen Abfang-, Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen." [77] Es irritiert, dass die Kommission eine systematische Regelung dieser grundlegenden und für den Schutz der in Frage stehenden Menschen- und Flüchtlingsrechte entscheidenden Fragen erst erwägt, nachdem die integrierte europäische Grenzverwaltung bereits seit geraumer Zeit operative Einsätze zu verzeichnen hat. In jedem Fall wird es nötig sein dafür zu sorgen, dass im europäischen Grenzkontrollregime die oben skizzierten Grund-, Flüchtlings- und Menschenrechte Beachtung und verfahrensförmige Durchsetzung finden.

Dieser Text ist eine überarbeitete Fassung eines Beitrages zur Beilage "Europäisches Asyl- und Migrationsrecht - Stand der Harmonisierung und der Umsetzung in Deutschland" zum Asylmagazin 5/2007. Wir danken den Autoren für die Aktualisierung des Artikels und dem Informationsverbund Asyl für die Genehmigung zum Nachdruck.

### Anmerkungen

[1] Siehe für die Berichterstattung beispielhaft: FAZ v. 29.3.2007, S. 1 und 3; Süddeutsche Zeitung v. 21.3.2007; taz v. 9.12.2006, S. 3; Meldung auf der Homepage der Tagesschau v. 15.1.2007 (13.4.2007), <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID6294656,00.html>; zu zivilgesellschaftlichen Berichten: Ralf Streck, Frontex mit neuen Zielen, 1.3.2007, <http://de.indymedia.org/2007/03/169470.shtml> und [watchnow.eu](http://watchnow.eu), die sich der Implementationsebene der europäischen Migrationskontrolle durch FRONTEX widmet (abrufbar unter [http://watchnow.juristischeslektorat.eu/index/?page\\_id=7](http://watchnow.juristischeslektorat.eu/index/?page_id=7)).

[2] Zu diesem Spezifikum von Grenzkontrollregimes Mathias Abert, Zur Politik der Weltgesellschaft, Weilerswist 2002, S. 177 ff. (zum Grenzregime im Süden der USA) und (zum europäischen Grenzkontrollregime) Serhat Karakayali/Vassilis Tsianos, Movements that matter. Eine Einleitung, in: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.), Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld 2007, S. 7 ff. (13 ff.).

[3] Vgl. taz, Kampf mit Flüchtlingen auf hoher See, 11.4.2007, S. 9; Klaus Bachmann, Gemeinsame Grenzen erstmal nur auf dem Papier, Das Parlament, Themenausgabe, 19.3.2007.

[4] Peter Altmaier, Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft im Einwanderungs- und Asylrecht, ZAR 2007, S. 301-307; EU-Justizkommissar Franco Frattini und Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble im F.A.Z.Interview, FAZ v. 29.3.2007, S. 3.

[5] Zu diesen zentralen Säulen siehe Art. 1-3 Abs. 2 des Vertrages über eine Verfassung für Europa, Abl. C 310 v. 16.12.2004, S. 1 ff.; Art. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EU) in der Fassung von Nizza - Abl. C 235 v. 24.01.2002, S. 33 ff.

[6] Abl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1 ff.; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM/2005/0184 endg. vom 10.5.2005; Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms (2005/C 198/01), Abl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1 ff.

[7] Siehe zuletzt Europäischer Rat, 14./15.12.2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16879/06, Rn. 21-27; siehe ferner: Rat der EU. Justiz und Inneres, 2781.Tagung des Rates, Presseerklärung vom 15.2.2007, 5922/07.

[8] Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BTDRs. 16/1752 vom 6.6.2006, Rn. 29.

[9] Generell zum europäischen Agenturwesen Edoardo Chiti, Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies, European Law Journal 10 (2004), S. 402 ff.; Rainer Vetter, Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen, DÖV 2005, S. 721 ff.; Michael Koch, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis, EuZW 2005, S. 455 ff.; Wolfgang Kilb, Europäische Agenturen und ihr Personal - die großen Unbekannten?, EuZW 2006, S. 268 ff.; Damien Geradin u. a., The development of agencies at EU and national levels, Yearbook of European Law 23 (2004), S. 137 ff.

[10] Thomas Groß, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, S. 54 ff. (55).

[11] Hierzu untere Ziff. VI. und Robert Uerpmann, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch Gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, AöR 125 (2000), S. 551 ff. (565 f.).

[12] Zur bisherigen Abgrenzung: Giandomenico Majone, Functional Interests: European Agencies, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.), The Institutions of the European Union, Oxford 2002, S. 299 (300 f.). Allerdings haben die europäischen Agenturen durch die fortwährende Einbindung in das institutionelle Geflecht zwischen Kommission und Rat nicht deren Grad an Unabhängigkeit, hierzu Michelle Everson/Christian Joerges, Reconceptualising Europeanisation as a public law of collisions: comitology, agencies and an interactive public adjudication, in: Herwig C.H. Hofmann/Alexander H. Türk (Hrg.), EU Administrative Governance, Cheltenham 2006, S. 512 ff. (529).

[13] Der "Außenbereich" umfasst die Agenturen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, also namentlich die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (ISS) und das Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC).

[14] Ergänzend wäre hier die Europäische Polizeiakademie (EPA) zu nennen, die sich von einer reinen Kooperation bestehender Polizeiakademien zu einer ständigen Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit entwickelte, vgl. Beschluss 2000/820/JI des Rates vom 22.12.2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) Abl. L 336/1 und Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20.9.2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI.

[15] EuGH (Urt. v. 10.7.2003), C11/ 00, Kommission/EZB, Slg. 2003, S. I-7147.

[16] Dazu: Thomas Bernhard Petri, Europol, Baden-Baden 2001, S. 64; Markus Günther, Europol, Frankfurt am Main 2006, S. 284.

[17] Zum Stand der Dinge zuletzt: Rat der EU. Justiz und Inneres, 2781.Tagung des Rates, Presseerklärung vom 15.2.2007, 5922/07, S. 13.

[18] Kemal Kirisci, A Friendlier Schengen Visa System as a Tool of "Soft Power": The experience of Turkey, European Journal of Migration and Law 2006, S. 343 ff. (346 ff.).

[19] Rat der EU, Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Vermerk 15445/03 vom 28.11.2003.

[20] Ratsdok. 6941/06 vom 11.07.2006, S. 6, weitere Nachweise bei Mark Holzberger (2006), S. 56 ff. (59).

[21] Exekutivdirektor FRONTEX, Ilkka Laitinen, Joint Parliamentary Meeting initiated by the European Parliament and the Parliament of Finland: "From Tampere to The Hague", 2.- 3.10.2006, abrufbar (27.2.2007) unter [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061002/libe/laitinen\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061002/libe/laitinen_en.pdf).

[22] Vgl. Ratsdok. 10019/02 vom 14.06.2002, S. 24.

[23] Entschließung des Europäischen Parlaments zur externen Dimension der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, 15.2.2007, P6\_TAPROV(2007)0050, Ziff. 33 lit. k).

[24] Memo 05/277 der EU-Kommission vom 19.7.2005.

[25] Generell zur Grenztechnologieaufrüstung Ben Hayes, Arming Big Brother. The EU's Security Research Programm, Amsterdam 2006, S. 27 ff.

[26] KOM (2006), 402 endg. vom 19.7.2006, Rn. 25 f.

[27] FRONTEX, Pressemitteilung vom 22.2.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.eu2007.de/de/News/Press\\_Releases/February/0222BMIFrontex.html](http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/February/0222BMIFrontex.html).

[28] Ein Überblick über die bisherigen Operationen findet sich bei Roderick Parkes, Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke, SWP-Aktuell 44 (09/2006) und bei Sergio Carrera, The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Documents, 22.3.2007, abrufbar unter (16.4.2007) [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1482](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482).

[29] FRONTEX, Pressemitteilung vom 22.2.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.eu2007.de/de/News/Press\\_Releases/february/0222BMIFrontex.html](http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/february/0222BMIFrontex.html).

[30] FRONTEX, statistische Angaben zu den Operationen HERA I und II, 19.12.2006, abrufbar (27.2.2007) unter <http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/herastatistics.pdf>.

[31] FRONTEX, Presseerklärung vom 15.2.2007, abrufbar unter (27.2.2007) [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art13.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html).

[32] Vgl. FRONTEX-Presseerklärung v. 6.11.2007, [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art29.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html)

[33] Zu den beiden unterschiedlichen Einsatzformen vgl. FRONTEX Work Programme 2007, S. 5, abrufbar unter (31.08.2007): [http://www.frontex.europa.eu/work\\_programme](http://www.frontex.europa.eu/work_programme).

[34] Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007, ABl. EG L 199/30 v. 31.07.2007.

[35] Verordnung EG Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. EG L 105/6 v. 13.04.2006.

[36] Statt aller EuGH (Urt. v. 18.06.1991), Rs. C260/89, ERT, Slg. 1991, I2925 Rn. 41.

[37] Siehe unter anderen: EuGH (Urt. v. 06.03.2001) Rs. C274/99 P, Connolly/Kommission, Slg. 2001, I1611, Rn. 37; EuGH (Urt. v. 22.10.2002) Rs. C 94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I9011, Rn. 25; EuGH Schmidberger, Urt. v. 12.6.2003), Rs. C112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I5659, Rn. 71; EuGH (Urt. v. 14.10.2003), Rs. C36/02, Omega, Slg. 2003, I9609, Rn. 33.

[38] Siehe nur EuGH (Urt. v. 27.6.2006), Rs. C540/03, Parlament/ Rat, Rn. 38.

[39] Hier insb. Begründungserwägung 2 und 3 der RL 2004/83/EG v. 29. April 2004; Abl. EG L 304/12 v. 30.9.2004

[40] BGBl. II 1953 S. 559.

[41] BGBl. II 1969 S. 1293.

[42] Vergleiche hierzu: EuGH (Urt. v. 27.6.2006), Rs. C540/03, Parlament/Rat, Rn. 37; EuGH (Urt. v. 18.10.1989) Rs. 374/87, Orkem/Kommission, Slg. 1989, 3283, Rn. 31; EuGH (Urt. v. 18.10.1990) Rs. C297/88 und C197/89, Dzodzi, Slg. 1990, I3763, Rn. 68; EuGH (Urt. v. 17.2.1998) Rs. C249/96, Grant, Slg. 1998, I621, Rn. 44.

[43] Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 10.12.1984, BGBl. 1990 II S. 246; 1465 UNTS 85.

[44] International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, 1184 UNTS 278.

[45] International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR), 1979, 1405 UNTS 97.

[46] BMI, Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration, Pressemitteilung, September 2005, S. 2, abrufbar über (27.2.2007) [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

[47] Hierzu Gregor Noll, Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues raised by Transit Processing Centres and Protection Zones, EJML 5 (2003), S. 303 ff.

[48] Süddeutsche Zeitung, 2.8.2004, S. 8; vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BTDRs. 16/2723 vom 25.9.2006.

[49] Siehe hierzu die ausführliche Argumentation in Andreas Fischer-Lescano/Tillmann Löhr, Menschen- und Flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Rechtsgutachten, August 2007 und Ruth Weinzierl, The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders, German Institute for Human Rights, Berlin 2007.

[50] Siehe Art. 3 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, 1982 (UNCLOS), Abl. L 179 vom 23.6.1998, S. 3 ff.

[51] Art. 33 UNCLOS.

[52] Art. 2 UNCLOS.

[53] Vgl. zu den extraterritorial wirkenden Flüchtlingsrechten Guy Goodwin-Gill, *The Haitian Refoulement Case: A Comment*, *International Journal of Refugee Law* 6 (1994), S. 103 ff.; a. A. 113 S. Ct. 2549 (1993) und weiter Elihu Lauterpacht/Daniel Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, in: Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge 2003, S. 87 ff. (115).

[54] Statt aller Norbert Bernsdorff, in: Jürgen Meyer (Hrg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2. Aufl., Baden-Baden 2006, Art. 18 Rn. 11 und Jost Delbrück, *Die Universalisierung des Menschenrechtsschutzes: Aspekte der Begründung und Durchsetzbarkeit*, in: Albrecht Zunker (Hrg.), *Weltordnung oder Chaos?*, FS für Klaus Ritter, Baden-Baden 1993, S. 551 ff. (556 ff.).

[55] Madeline Garlick, *The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?*, *International Journal of Refugee Law* 18 (2006), S. 601 ff. 56 EGMR, Loizidou ./. Türkei, EuGRZ 1997, S. 555 ff.

[57] 52/1979, 29.7.1979, A/36/40 (1981), Rn. 12.1-12.3.

[58] UN Human Rights Committee, *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 29.3.2004, Ziff. 10, abgedruckt in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, S. 192 ff.

[59] UNHCR, *Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (KOM(2001) 672 endg. vom 15.11.2001)*, Rn. 12.

[60] UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26.01.2007, abrufbar unter (31.08.07)  
<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45f17a1a4.pdf>

[61] Vgl. Kommentar der ILC zur Kodifikation der Staatenverantwortlichkeit (A/RES/56/83, 12.12.2001), Art. 47, S. 314.

[62] Vgl. J.E. Noyes & Brian D. Smith, *State Responsibility and the Principle of Joint and Several Liability*, *Yale J. Int'l L.* 13 (1998), S. 225 ff. (226); T.M. McDonnell, *Cluster Bombs over Kosovo: A Violation of International Law?*, in: *Arizona Law Review* 44 (2002), S. 31 ff. (104).

[63] Vgl. John E. Noyes & Brian D. Smith (2002), S. 31 ff. (104); siehe ferner EGMR, *Banković u. a. ./. Belgien u. a.*, 52207/99, 12.12.2001, Rn. 54. Der EGMR hat in der Entscheidung im Fall *Matthews* weitgehende Schutzpflichten bei gemeinsamen Maßnahmen mehrerer Staaten statuiert und festgestellt, dass bei einer gemeinsamen Maßnahme (im konkreten Fall: Vertragsabschluss) gemeinsame völkerrechtliche Verantwortlichkeit erwächst. (EGMR, *Matthews v. United Kingdom*, 24833/94, 18.2.1999, Ziff. 31).

[64] Dies ist der Hintergrund des Verfahrens vor dem EGMR, das vom italienischen Lager auf Lampedusa ausgehende Verbringungen nach Libyen zum Gegenstand hat und bei dem die menschenrechtlich gewährleisteten Justizgrundrechte den Schwerpunkt bilden. Siehe die Entscheidung des EGMR, *Ahmed Hussun u. a. ./. Italien*, 11.5.2006 (Zulässigkeit), 10171/05.

[65] María-Teresa Gil-Bazo, *The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited*, *International Journal of Refugee Law* 18 (2006), S. 571 ff. (577 f.).

[66] Siehe die Resolution des Europäischen Parlaments vom 4.4.2006, P6\_TA(2006)0136.

[67] Europäisches Parlament, Bericht der LIBE-Committee Delegation, Berichterstatterin Ewa Klämt, 24.1.2006, Doc. PE367.858v0200.

[68] Siehe die Resolution des Europäischen Parlaments vom 14.4.2005, P6\_TA(2005)0138.

[69] Statt aller Merrill Smith, Warehousing Refugees: A Denial of Rights, a Waste of Humanity, World Refugee Survey 2004, S. 38 ff.; Tracy L. Massei, To Keep Water, Water: How We Missed the Mark with Cote d'Ivoire's Warehoused Refugees, in: North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation 31 (2005), S. 207 ff.; vgl. auch Amuur v France, EGMR, Az. 17/1995/523/609, Urteil v. 25.6.1996, NVwZ 1997, S. 1102 ff.

[70] Parlamentarische Versammlung des Europarates, Empfehlung 1645 (2004) betr.: Hilfe und Schutz für Asylsuchende in europäischen Häfen und Küstengebieten, berichtet in BT Drs. 15/2788 vom 25.3.2004, S. 34 ff.; dies., Empfehlung 1521 (2006) betr. Massenankünfte irregulärer Einwanderer an den Südküsten Europas, berichtet in BT Drs. 16/3941 vom 20.12.2006, S. 27 ff.

[71] Maritime Safety Committee, Resolution 167 (78), 20.5.2004, Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, MSC 78/26/Add.2, Annex 34, Rn. 6.12 u. 6.17; im übrigen ist Art. 1 Abs. RL über die illegale Einreise (2002/90/EG) im Licht dieser Rettungspflichten zu interpretieren.

[72] FRONTEX, Presseerklärung vom 15.7.2007, abrufbar unter (27.2.2007)  
[http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art13.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html).

[73] Vgl. z. B. EuGH (Urt. v. 11.11.1981), Rs. 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Rn. 9 und EuG (Urt. v. 6.4.2006), Rs. T309/03, Camós Grau/Kommission, Rn. 47.

[74] Dieter Kugelman, in: Reiner Schulze/Manfred Zuleeg (Hrg.), Europarecht, Baden-Baden 2006, Paragraph 41 Einwanderungs- und Asylrecht, S. 1827 ff. (1868).

[75] Vgl. die Erläuterungen auf der Homepage von FRONTEX zu Fragen der auswärtigen Kooperation, insbesondere unter dem Punkt "Priorities":  
[http://www.frontex.europa.eu/external\\_relations](http://www.frontex.europa.eu/external_relations).

[76] Die Gefahr der Paramilitarisierung von Grenzschutzbehörden war Hintergrund der Alliierten Polizeibriefe in der Gründungsphase der Bundesrepublik (hierzu Andreas Fischer-Lescano, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS, in: Archiv des öffentlichen Rechts 128 (1/2003), S. 52 ff.). Die Gefahr einer Vermischung grenzpolizeilicher und militärischer Abwehrmaßnahmen ist vor allem bei den Einsätzen im Mittelmeer gegeben, wo im Zuge der Operation "Active Endeavour" eine massive Präsenz von NATO-Kräften zu verzeichnen ist (hierzu zuletzt die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BT Drs. 16/3574 vom 27.11.2006 und Christoph Marischka, Das EU-Grenzregime als Laboratorium der Entrechtung, IMI-Magazin AUSDRUCK 2/2007, S. 35 ff.; Derek Lutterbeck, Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics 11 (2006), S. 59 ff.).

[77] KOM/2006/0733 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat - Ausbau von Grenzschutz und Verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union vom 30.11.2006, Rn. 35 f.

-> Anmerkung der Schattenblick-Redaktion:

Eine graphische Darstellung - "Bestens vernetzt: FRONTEX" - befindet sich auf den Seiten 26 und 27 der IMI-Broschüre, im PDF-Format herunterzuladen unter:  
<http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf>

\*

Inhaltsangabe der FRONTEX-Broschüre

- Der Kontext der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen - FRONTEX, von Tobias Pflüger
- "Die Guten ins Kröpfchen, die Schlechten ins Töpfchen", Interview mit Tobias Pflüger, in: Der Standard.at, 16.11.2007

~ Struktur und Aufgaben der FRONTEX-Agentur, von Bernd Kasperek

~ FRONTEX und die Europäischen Außengrenzen, von Bernd Kasperek

- FRONTEX - Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten, von Christoph Marischka [im Schattenblick in MEDIEN\ALTERNATIVPRESSE unter IMI/126]

- Gutachten: Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, von Dr. Andreas Fischer-Lescano und Dr. Timo Tohidipur

- Die Folgen der Abschottung auf See - das Mittelmeer, von Judith Gleitze

- Flüchtlingsrechte gelten auch auf hoher See! Stichworte: Seerecht / Vernetzte Sicherheit / Deutsche Rolle, von Christoph Marischka

Die 52-seitige Broschüre kann - auch in größerer Stückzahl - entweder kostenlos (gegen Porto) unter [berlin@tobias-pflueger.de](mailto:berlin@tobias-pflueger.de) bestellt oder unter folgender Adresse heruntergeladen werden:

<http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf>

\*

Quelle:

FRONTEX - Broschüre zur europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, in der Reihe "Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse" (Nr. 4), 7. Januar 2008 - S. 24

Online-Zeitschrift "IMI-List" Nummer 0274 - 9. Januar 2008

Herausgeber: Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V.

Hechinger Str. 203, 72072 Tübingen

Tel.: 07071/49154, Fax: 07071/49159

E-Mail: [imi@imi-online.de](mailto:imi@imi-online.de)

Internet: [www.imi-online.de](http://www.imi-online.de)

veröffentlicht im Schattenblick zum 17. Januar 2008