

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	21
Einführung	25
A. Relevanz der Problematik	25
I. Push-Backs, Pull-Backs und das Refoulement-Verbot	26
II. Verantwortlichkeit als Rechtsbegriff	31
III. Grundrechtsschutzlücken als Folge unklarer Verantwortlichkeiten	34
B. Gang der Untersuchung	37
Kapitel 1 – Der formale Rechtsrahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	39
A. Die Entwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache	39
I. Die Verlagerung des Grenzschutzes von den Binnen- an die Außengrenzen	40
II. Die Entwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache	41
B. Die Arbeitsweise und Organisation der Europäischen Grenz- und Küstenwache	54
I. Die interne Organisation der Agentur	54
II. Tätigkeitsfelder von Frontex	57
III. Die Zusammenarbeit zwischen Frontex und den nationalen Grenzschutzbehörden	62
IV. Zwischenfazit	71

Kapitel 2 – Grund- und Menschenrechtsverletzungen bei Operationen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	73
A. Das grund- und menschenrechtliche Verbot von Push-Backs im unionalen Mehrebenensystem	73
I. Das Verbot von Push-Backs in der internationalen Grund- und Menschenrechtsordnung	74
II. Seenotrettungseinsätze und Pull-Backs als Sonderkonstellationen	84
III. Das Refoulement-Verbot bei extraterritorialen Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	87
IV. Die Verpflichtung der Agentur und der Mitgliedstaaten durch die einschlägigen Grund- und Menschenrechte	111
V. Zwischenfazit	123
B. Nachweise für Push-Backs an den Außengrenzen	124
I. Rechtsprechung zu Push-Backs an den Außengrenzen	125
II. Beteiligung von Frontex an Menschenrechtsverletzungen	130
C. Zwischenfazit	132
Kapitel 3 – Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten und der Agentur	135
A. Das Verhältnis von Verantwortlichkeit, Kausalität und Zurechnung	135
I. Abgrenzung von Kausalität und Zurechnung	136
II. Grundsätze der Zurechnung	137
B. Verantwortlichkeit für Grundrechtsverletzungen im europäischen Mehrebenensystem	140
I. Rechtsfähigkeit als konstitutive Voraussetzung	141
II. Ansätze in der Grundrechte-Charta	143
III. Rechtsprechung des Gerichtshofs	144
IV. Zurechnung bei Beteiligung mehrerer Akteure	171
V. Übertragbarkeit der prozessualen Dogmatik auf materielle Zurechnungsfragen	182
VI. Übertragung auf Fälle von Grundrechtsverletzungen	183
VII. Zwischenfazit	184

C. Die Zurechnung von Grundrechtsverletzungen bei Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	186
I. Einsätze an den Außengrenzen	186
II. Einsätze in Drittstaaten	214
III. Rückkehreinsätze	215
IV. Zwischenfazit	228
D. Pull-Backs im Rahmen von Seenotrettungsaktionen	229
E. Pull-Backs aufgrund von Abkommen mit Drittstaaten	231
F. Zwischenfazit	232
Kapitel 4 – Prozessrechtliche Folgefragen	237
A. Primärrechtsschutz gegen Maßnahmen der Agentur	237
I. Die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV	238
II. Die Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV	241
B. Sekundärrechtsschutz gegen die Union und die Agentur	242
I. Subsidiarität unionalen Rechtsschutzes	242
II. Qualifikation der Rechtsverletzung	248
III. Kausalität und Schaden	250
IV. Art und Höhe des zu leistenden Schadenersatzes	251
C. Die Haftung der Einsatzmitgliedstaaten	254
D. Zwischenfazit	255
Fazit und Ausblick	257
Bibliografie und Quellenverzeichnis	263
Bibliografie	263
Rechtsprechung	272
Rechtsakte	276
Internetquellen	279

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einführung	25
A. Relevanz der Problematik	25
I. Push-Backs, Pull-Backs und das Refoulement-Verbot	26
1. Das Refoulement-Verbot	26
2. Push-Backs im Verhältnis zu Hot Returns und Rückführungen	28
3. Pull-Backs und die menschenrechtliche Verantwortlichkeit für von Drittstaaten außerhalb der Union durchgeführte Hoheitsakte	30
II. Verantwortlichkeit als Rechtsbegriff	31
III. Grundrechtsschutzlücken als Folge unklarer Verantwortlichkeiten	34
B. Gang der Untersuchung	37
Kapitel 1 – Der formale Rechtsrahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	39
A. Die Entwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache	39
I. Die Verlagerung des Grenzschutzes von den Binnen- an die Außengrenzen	40
1. Art. 77 Abs. 1 lit. a), b) AEUV – Kompensation der Freiheit im Inneren durch Sicherheit nach außen	40
2. Art. 77 Abs. 1 lit. c) AEUV – die Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems	40
II. Die Entwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache	41
1. Völker- und primärrechtliche Entwicklungen	42
a) Die Schengener Übereinkommen	42
b) Der Vertrag von Maastricht von 1992	44
c) Der Vertrag von Amsterdam von 1997	45
d) Der Vertrag von Lissabon von 2007	46

2. Die sekundärrechtliche Genese der Europäischen Grenz- und Küstenwache	47
a) Die Frontex-VO (EG) Nr. 2007/2004	47
b) Die RaBIT-VO (EG) Nr. 863/2007	49
c) Die Frontex-VO (EU) Nr. 1168/2011	50
d) Die Frontex-VO (EU) 2016/1624	50
e) Die Frontex-VO (EU) 2019/1896	52
3. Zwischenfazit	53
B. Die Arbeitsweise und Organisation der Europäischen Grenz- und Küstenwache	54
I. Die interne Organisation der Agentur	54
1. Der Verwaltungsrat	55
2. Der Exekutivdirektor	56
3. Das Konsultationsforum	56
4. Der Grundrechtsbeauftragte	56
II. Tätigkeitsfelder von Frontex	57
1. Operative Einsätze unter Beteiligung der ständigen Reserve	58
a) Die ständige Reserve	58
b) Gemeinsame Aktionen	59
c) Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken	60
d) Entsendung von Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung	60
2. Rückführungen	61
3. Seenotrettung	61
III. Die Zusammenarbeit zwischen Frontex und den nationalen Grenzschutzbehörden	62
1. Die Durchführung operativer Einsätze der Europäischen Grenz- und Küstenwache	62
a) Der Einsatzmitgliedstaat	62
b) Der Einsatzplan	63
c) Die Koordinierungsbeamten	64
d) Aussetzung, Beendigung oder Nichteinleitung von Tätigkeiten	65
2. Einsätze in Drittstaaten unter Beteiligung der ständigen Reserve	66

3. Den Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache zugrundeliegendes Sekundärrecht	68
a) Die Schengener Grenzkodizes VO (EG) Nr. 562/2006 und VO (EU) 2016/399	68
b) Die Seeaußengrenzen-VO (EU) Nr. 656/2014	69
c) Die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG	70
IV. Zwischenfazit	71
 Kapitel 2 – Grund- und Menschenrechtsverletzungen bei Operationen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	73
A. Das grund- und menschenrechtliche Verbot von Push-Backs im unionalen Mehrebenensystem	73
I. Das Verbot von Push-Backs in der internationalen Grund- und Menschenrechtsordnung	74
1. Die Genfer Flüchtlingskonvention und andere Verträge	74
2. Die Europäische Menschenrechtskonvention	77
a) Art. 3 EMRK	77
b) Art. 4 ZP IV EMRK	78
3. Grundrechte der Europäischen Union	79
a) Die Europäische Grundrechte-Charta	80
aa) Art. 4 GRC	80
bb) Art. 18 GRC	81
cc) Art. 19 Abs. 1 GRC	81
dd) Art. 19 Abs. 2 GRC	82
b) Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	82
4. Zwischenfazit	83
II. Seenotrettungseinsätze und Pull-Backs als Sonderkonstellationen	84
1. Die Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 1 und 2 GRC auf Seenotrettungseinsätze	85
2. Die Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 1 und 2 GRC auf Pull-Backs	86
III. Das Refoulement-Verbot bei extraterritorialen Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	87
1. Der extraterritoriale Bezug der Operationen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	88
a) Die Abgrenzung staatlicher Territorien auf See	88
	13

b) Extraterritoriale Tätigkeiten der Europäischen Grenz- und Küstenwache	89
2. Die extraterritoriale Anwendbarkeit der einschlägigen Grund- und Menschenrechte	90
a) Extraterritorialität im Verhältnis zu Grund- und Menschenrechten	91
aa) Die Abwehrdimension von Menschenrechten als Handlungsverbote	91
bb) Extraterritoriale Schutzpflichten als Handlungsgebote	92
cc) Zwischenfazit	94
b) Die extraterritoriale Anwendbarkeit der einschlägigen Verträge und der Grundrechte-Charta	94
aa) Spruchpraxis der Ausschüsse der Vereinten Nationen	95
bb) Rechtsprechung des EGMR	97
cc) Extraterritoriale Anwendbarkeit der Grundrechte-Charta	99
(1) Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union	100
(2) Übertragbarkeit der Rechtsprechung des EGMR	102
(a) Anwendbarkeit von Art. 52 Abs. 3 GRC auf die Anwendbarkeit der Grundrechte-Charta	102
(aa) Territoriale Anwendbarkeit als Teil des Gewährleistungsgehalts einzelner Grundrechte	103
(bb) Sachliche und territoriale Anwendbarkeit als einheitliche Fragestellung	104
(b) Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu Art. 1 EMRK als allgemeinem Rechtsgrundsatz	105
(c) Zwischenfazit	107
(3) Auslegung der Charta-Bestimmungen	108
3. Zwischenfazit	110

IV. Die Verpflichtung der Agentur und der Mitgliedstaaten durch die einschlägigen Grund- und Menschenrechte	111
1. Die Bindung der Agentur	112
a) Art. 78 Abs. 1 AEUV	112
b) Die EU-Grundrechte-Charta und die allgemeinen Rechtsgrundsätze	114
2. Die Bindung der Mitgliedstaaten der Union	114
a) Rs. Siragusa und Hernández	116
b) Anwendung des zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erlassenen nationalen Rechts	118
c) Durchführung der maßgeblichen Verordnungen	119
aa) Die Frontex-Verordnung	120
bb) Der Schengener Grenzkodex und die Seeaußengrenzen-Verordnung	120
3. Die Bindung der übrigen Schengen-Mitgliedstaaten	122
V. Zwischenfazit	123
B. Nachweise für Push-Backs an den Außengrenzen	124
I. Rechtsprechung zu Push-Backs an den Außengrenzen	125
1. Hirsi Jamaa u. a. ./.. Italien (EGMR)	126
2. N. D. und N. T. ./.. Spanien (EGMR)	127
3. Kommission ./.. Ungarn (EuGH)	128
4. Ilias und Ahmed ./.. Ungarn (EGMR)	129
5. S. S. u. a. ./.. Ungarn (EGMR)	129
II. Beteiligung von Frontex an Menschenrechtsverletzungen	130
C. Zwischenfazit	132
Kapitel 3 – Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten und der Agentur	135
A. Das Verhältnis von Verantwortlichkeit, Kausalität und Zurechnung	135
I. Abgrenzung von Kausalität und Zurechnung	136
II. Grundsätze der Zurechnung	137
1. Der Versuch einer Definition	138
2. Zurechnungsgründe und Zurechnungsausschlussgründe	139

B. Verantwortlichkeit für Grundrechtsverletzungen im europäischen Mehrebenensystem	140
I. Rechtsfähigkeit als konstitutive Voraussetzung	141
II. Ansätze in der Grundrechte-Charta	143
III. Rechtsprechung des Gerichtshofs	144
1. Eigenzurechnung	144
a) Eigenzurechnung im Rahmen der <i>Francovich</i> -Rechtsprechung	145
b) Eigenzurechnung im Rahmen von Art. 340 Abs. 2 AEUV	147
2. Fremdzurechnung	149
a) Organleihe und Amtshilfe	150
b) Die materielle Zurechnung von Grundrechtsverletzungen	151
aa) Prüfungsstandorte von Zurechnungsfragen	152
(1) Amtshaftungsklagen	152
(2) Nichtigkeitsklagen	154
bb) Zurechnungskriterien	154
(1) Eigenständigkeit einer Entscheidung und Unmittelbarkeit	155
(a) Verbindliche Weisungen	156
(b) Weiche Weisungen und faktische Einflussnahmen	158
(aa) Rs. Sucrimex	159
(bb) Rs. Étoile Commerciale und KYDEP	159
(cc) Rs. Geotronics und New Europe Consulting	161
(dd) Zwischenfazit	162
(2) Zuständigkeit	164
(a) Meroni und die Agencification	165
(b) Relevanz von Zuständigkeitserwägungen in der Rechtsprechung	166
(aa) Verbindliche Weisungen	166
(bb) Weiche Weisungen und faktische Einflussnahmen	168
(c) Zwischenfazit	169
3. Zwischenfazit	170

IV. Zurechnung bei Beteiligung mehrerer Akteure	171
1. Zurechnungsgegenstände im Rahmen von Nichtigkeitsklagen	172
a) Formale Abgrenzung des Klagegegenstands	173
b) Wertung von Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC	175
2. Zurechnungsgegenstände im Rahmen von Amtshaftungsklagen	176
3. Mehrfache Zurechnung derselben Rechtsfolge	178
a) Verbindliche Weisungen	180
b) Weiche Weisungen und faktische Einflussnahmen	180
c) Organleihe und Amtshilfe	181
V. Übertragbarkeit der prozessualen Dogmatik auf materielle Zurechnungsfragen	182
VI. Übertragung auf Fälle von Grundrechtsverletzungen	183
VII. Zwischenfazit	184
C. Die Zurechnung von Grundrechtsverletzungen bei Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache	186
I. Einsätze an den Außengrenzen	186
1. Zurechnung aufgrund einer lückenlosen Beweiskette	187
a) Zurechnung des Verhaltens der Einsatzkräfte	187
aa) Eingliederung nationaler Einsatzkräfte in die ständige Reserve	188
bb) Entsendung der ständigen Reserve	189
cc) Exzesse der beteiligten Einsatzkräfte	191
b) Materielle Zurechnung von Grundrechtsverletzungen	192
aa) Ermessensfehlerfreie Ausübung der Befehlsgewalt	193
bb) Ermessensfehlerhafte Ausübung der Befehlsgewalt	194
(1) Weiche Weisungen der Agentur	195
(2) Schutzpflichtverletzungen der Agentur	198
(a) Unterlassene Ausübung des weichen Weisungsrechts	199
(b) Unterlassene Beendigung der Tätigkeiten der Agentur	202
c) Zwischenfazit	203

2. Gesamtverantwortlichkeit für Grundrechtsverletzungen in Fällen verunmöglichter Beweisführung	205
a) Verantwortlichkeit des Einsatzmitgliedstaats	206
b) Verantwortlichkeit der Agentur	206
c) Gemeinsame Gesamtverantwortlichkeit	208
aa) Wertung der Frontex-Verordnung	209
bb) Effektivität des Rechtsschutzes	210
d) Zwischenfazit	212
3. Zwischenfazit	212
II. Einsätze in Drittstaaten	214
III. Rückkehreinsätze	215
1. Zurechnung zum Einsatzmitgliedstaat	216
2. Zurechnung zu Frontex	216
a) Entsendung von Rückkehrteams	217
aa) Weiche Weisungen der Agentur	217
bb) Schutzpflichtverletzungen der Agentur	218
(1) Rs. W. S. u. a. ./ Frontex	218
(2) Überprüfung der Existenz einer Rückkehrentscheidung	221
(3) Strukturelle Grundrechtsverletzungen durch den Einsatzmitgliedstaat	222
b) Eigenständige Organisation von Rückkehraktionen	224
aa) Einordnung als Organleihe oder Amtshilfe	224
bb) Durchführung von Rückkehraktionen trotz fehlender oder unzureichend begründeter Rückkehrentscheidungen	225
3. Zwischenfazit	227
IV. Zwischenfazit	228
D. Pull-Backs im Rahmen von Seenotrettungsaktionen	229
E. Pull-Backs aufgrund von Abkommen mit Drittstaaten	231
F. Zwischenfazit	232
Kapitel 4 – Prozessrechtliche Folgefragen	237
A. Primärrechtsschutz gegen Maßnahmen der Agentur	237
I. Die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV	238

II. Die Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV	241
B. Sekundärrechtsschutz gegen die Union und die Agentur	242
I. Subsidiarität unionalen Rechtsschutzes	242
II. Qualifikation der Rechtsverletzung	248
III. Kausalität und Schaden	250
IV. Art und Höhe des zu leistenden Schadenersatzes	251
C. Die Haftung der Einsatzmitgliedstaaten	254
D. Zwischenfazit	255
 Fazit und Ausblick	 257
 Bibliografie und Quellenverzeichnis	 263
Bibliografie	263
Rechtsprechung	272
Rechtsakte	276
Internetquellen	279