

# Studemy Akademie

Institut für Betriebswirtschaftslehre



## **Haben sich die Ziele des EU-Grenzkontrollregimes als Reaktion auf die Migrationskrisen des letzten Jahrzehnts geändert?**

*Wissenschaftliche Arbeit - Diplomarbeit aus  
Europarecht*

Referent (Gutachter): Anonym

Betreuer: Anonym

Erstprüfer: Anonym

Zweitprüfer: Anonym

Adresse: Nöldnerstraße 25  
E-Mail: [info@studemy.de](mailto:info@studemy.de)  
Telefon: +493046690294  
Studienfach: Europarecht  
Sommersemester 2022

Berlin, 01.11.2022

## 1 Einleitung

Die Themenbereiche Migrations- und Asylrecht sind im Zusammenhang mit der Europäischen Union und deren Grenzkontrollregime nahezu immer aktuell und begegnen uns auch im Alltag – seien es Berichte über Einsätze der Europäischen Agentur Frontex, Diskussionen über mögliche neue Mitgliedstaaten des Schengen-Raums oder Wartezeiten an den Grenzübergängen aufgrund wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen.

Diese Diplomarbeit soll sich dem EU-Grenzkontrollregime widmen, dessen Ziel zwischen dem Streben nach Sicherheit und der Gewährleistung von Personenfreizügigkeit einzuordnen ist. Auf eine Frage konkretisiert, soll ermittelt werden, ob sich die Ziele des EU-Grenzkontrollregimes als Reaktion auf die Migrationskrisen des letzten Jahrzehnts geändert haben. Insbesondere werden hierbei die durch Migrationskrisen ausgelösten Reformen des Schengener Grenzkodex und der Frontex-Verordnung betrachtet.

Krisen dienen oft als Lackmustests, welche die tiefen Strukturen und institutionelle Mängel eines Systems aufzeigen.<sup>1</sup> Aus diesem Grund werden in dieser Arbeit die Migrationskrisen des letzten Jahrzehnts, welche einen symbolischen Lackmustest für das EU-Grenzkontrollregime darstellen, eine wesentliche Rolle spielen.

Zur Untersuchung der Fragestellung wird im zweiten Kapitel auf den Entstehungshintergrund des EU-Grenzkontrollregimes eingegangen, um durch die Historie ein Gefühl für die ursprünglichen Motive und Ziele zu bekommen und den Schengener Grenzkodex und die Frontex-Verordnung einordnen zu können. Das dritte Kapitel erörtert den Schengener Grenzkodex sowie die Reformen, welche als Reaktion auf die beiden Migrationskrisen des letzten Jahrzehnts erlassen wurden. Mit derselben Vorgehensweise wird im Kapitel 4 die Frontex-Verordnung und deren Reformen analysiert. Frontex ist eine für das EU-Grenzkontrollregime wesentliche Agentur, welche über die Zeit immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Die ausführliche Betrachtung von Frontex soll die Beantwortung folgender Unterfrage in dem in Punkt 5 enthaltenen Zwischenfazit

---

<sup>1</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 741.

ermöglichen: Erreicht der EU-Gesetzgeber durch die Einrichtung und die Entwicklung von Frontex einen Ausgleich zwischen den Zielen der Personenfreizügigkeit und Sicherheit des EU-Grenzkontrollregimes? Den aktuellen Rechtsfragen, welche hinsichtlich des Vollzugs des EU-Grenzkontrollregime bestehen, wird sich das ganze Kapitel 6 widmen. Darauf folgend wird relevante, für diese Arbeit ausgewählte Rechtsprechung des EuGH analysiert. Ausblickend auf mögliche zukünftige Entwicklungen wird abschließend im Kapitel 8 der Kommissionsvorschlag zum neuen Migrations- und Asylpaket aus dem Jahr 2020 und dessen Kritik erörtert.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Diplomarbeit die Sprachform des generischen Maskulinums angewendet. Es wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die ausschließende Verwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

Zudem wird sich diese Arbeit im Sinne der besseren Lesbarkeit dem Großteil der aktuellen Literatur anschließen, indem der sekundäre Rechtsakt<sup>2</sup>, in welchem die Agentur Frontex etabliert wurde, beziehungsweise die den ursprünglichen Rechtsakt später ablösende Verordnung<sup>3</sup> als Frontex-Verordnung bezeichnet.

Einleitend soll noch die Bedeutung des in dieser Arbeit häufig verwendeten Begriffs des Migranten geklärt werden. Dieser wurde im internationalen Recht nicht durch eine Legaldefinition bestimmt, sondern dient als Überbegriff für Personen, welche von ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsort wegziehen.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Verordnung 2007/2004/EG des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABI L 2004/349, 1.

<sup>3</sup> Vgl. Verordnung 2016/1624/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABI L 2016/251, 1.

<sup>4</sup> Vgl. Guild (2020), S. 356.

## 2 Entstehungshintergrund des EU-Grenzkontrollregimes

### 2.1 Historie des EU-Grenzkontrollregimes

Die Bildung des EU-Grenzkontrollregimes ist zurückzuführen auf das Saarbrücker Abkommen<sup>5</sup> vom 13. Juli 1984.<sup>6</sup> In diesem Abkommen wurde zwischen dem damaligen deutschen Bundeskanzler und dem französischen Staatspräsidenten der sukzessive Kontrollabbau an den gemeinsamen Grenzen beschlossen<sup>7</sup> – motiviert von einer politischen Pro-Europa-Agenda sowie der Reduktion von Finanzierungskosten der Grenzkontrollen.<sup>8</sup> Die Durchführung des Abbaus der Grenzkontrollen belief sich vorerst darauf, dass anstatt der extensiven Kontrollen nunmehr reine Sichtkontrollen durchgeführt wurden. Für die nächsten vereinbarten Maßnahmen – die Kontrollen der gemeinsamen Grenzen an die Außengrenzen zu verlagern und Verbraucher- und Mehrwertsteuersätze zu harmonisieren – wurde eine Umsetzungsfrist bis zum Ende des Jahres 1986 eingeräumt.<sup>9</sup>

Die Maßnahmen des Saarbrücker Abkommens veranlassten eine Verhandlungsaufnahme von Frankreich und Deutschland mit den Regierungen von Belgien, den Niederlanden und Luxemburg. Daraus resultierte im Jahr 1985 das multilaterale, im Ort Schengen abgeschlossene Schengener Übereinkommen<sup>10,11</sup>. Die Sichtkontrollen erweiterten sich hiermit auf die gemeinsamen Grenzen der Vertragsstaaten und unter Einhaltung der Devisen- und Zollbestimmungen wurde der Grenzübertritt allerorts erlaubt.<sup>12</sup> Der begünstigte Personenkreis dieser neuen Regelungen weitete sich auf alle

---

<sup>5</sup> Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze, BGBl. II 27/1984 der Bundesrepublik Deutschland, S. 768–771.

<sup>6</sup> Vgl. Pudlat (2011), S. 309.

<sup>7</sup> Vgl. Oltmer (2021), S. 19.

<sup>8</sup> Vgl. Pudlat (2011), S. 310.

<sup>9</sup> Vgl. Pudlat (2011), S. 312.

<sup>10</sup> Vgl. Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABI L 200/239, S. 13–18.

<sup>11</sup> Vgl. Oltmer (2021), S. 19.

<sup>12</sup> Vgl. Pudlat (2011), S. 316.

Angehörigen der damaligen EWG-Mitgliedstaaten aus.<sup>13</sup> Folglich verstanden sich die fünf Vertragsstaaten selbst als „Motor der europäischen Integration“<sup>14</sup>.

Nach langwierigen Verhandlungen wurde am 19.06.1990, fünf Jahre nach dem Abschluss des Schengener Übereinkommens, zwischen denselben fünf Mitgliedstaaten das Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>15</sup> geschlossen. In diesem wurden die einzelnen Maßnahmen zur Durchführung der Ziele des Schengener Übereinkommens, namentlich der schrittweise Abbau der Binnengrenzkontrollen, geregelt.<sup>16</sup> Die Verzögerung des Abschlusses dieses Übereinkommens war einer sicherheitspolitischen Debatte verschuldet. Dabei standen etwaige Folgen der rapide fortschreitenden Globalisierung und die damit einhergehende, zunehmende Migration im Diskurs. Folglich sollten zur Durchführung des Abbaus der gemeinsamen Grenzkontrollen auch sicherheitspolitische Maßnahmen ergriffen werden, um durch die Migration entstehende Sorgen hinsichtlich einer erhöhten grenzüberschreitenden Kriminalität zu reduzieren. Zentral war dabei eine umfassendere Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden der Vertragsstaaten zur Sicherung der Außengrenzen.<sup>17</sup> Sogenannte Ausgleichsmaßnahmen für den Abbau der Grenzkontrollen wurden später auch im Schengener Durchführungsübereinkommen normiert. Eine wesentliche Ausgleichsmaßnahme ist dabei insbesondere das Schengener Informationssystem, welches einen optimierten Informationsfluss zwischen den nationalen Zoll- und Polizeibehörden ermöglicht.<sup>18</sup>

Dem Schengener Durchführungsübereinkommen traten bald weitere acht Mitgliedstaaten bei, bis dieser völkerrechtliche Vertrag zusammen mit dem Schengener Übereinkommen durch den Vertrag von Amsterdam<sup>19</sup> vom 02.10.1997 in den Rechtsrahmen der Europäischen Union integriert und als Schengener Besitzstand bezeichnet wurde. Seitdem unterliegt der Schengener Besitzstand als EU-Grenzkontrollregime

---

<sup>13</sup> Vgl. Oltmer (2021), S. 20.

<sup>14</sup> Taschner (1997), S. 21.

<sup>15</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, BGBl III 90/1997.

<sup>16</sup> Vgl. Kluth (2020), Rz. 10.

<sup>17</sup> Vgl. Oltmer (2021), S. 21 f.

<sup>18</sup> Vgl. Pudlat (2011), S. 318

<sup>19</sup> Vgl. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABI C 1997/340, S. 1.

der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle der Europäischen Union.<sup>20</sup> In der Regierungskonferenz für den Amsterdamer Vertrag wurde diese Integration von Seiten der Niederlande vorgeschlagen, um die rechtliche Kontrolle des Schengener Besitzstandes zu verschärfen.<sup>21</sup> Durch die territoriale Erweiterung umfasst der Schengen-Raum zum heutigen Zeitpunkt das Staatsgebiet der folgenden 26 Staaten, wie die Abbildung 1 in der blauer Farbe veranschaulicht: Belgien, Deutschland, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Außerdem hebt die Abbildung 1 die EU-Mitgliedstaaten Bulgarien, Kroatien und Rumänien in oranger Farbe hervor, welche infolge sicherheitspolitischer Vorbehalte nicht am Schengener Besitzstand teilhaben.<sup>22</sup>

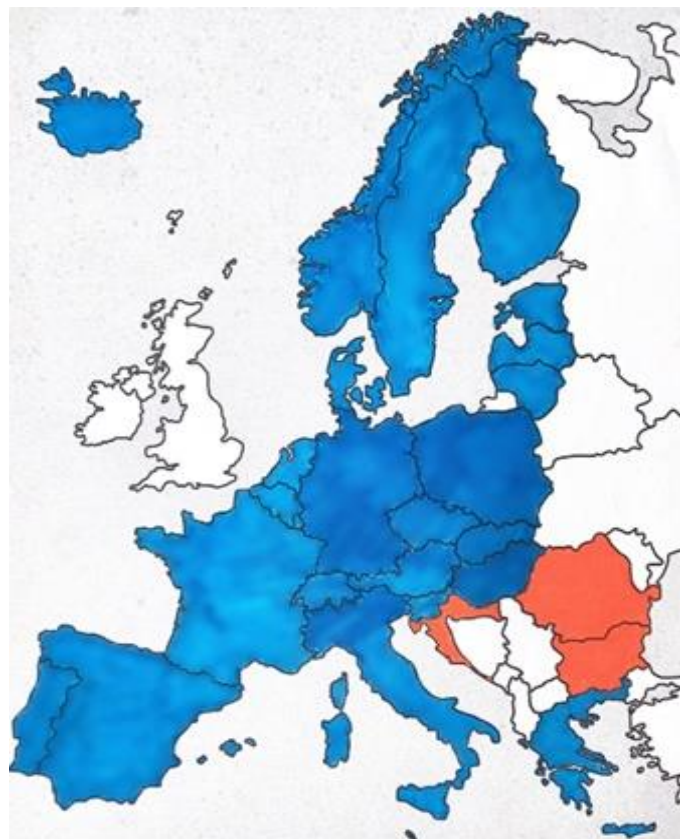


Abbildung 1: Mitgliedstaaten des Schengen-Raums (Quelle: eigene Darstellung)

<sup>20</sup> Vgl. Boving (2022).

<sup>21</sup> Vgl. Thym (2002), S. 242.

<sup>22</sup> Vgl. Kohls (2020), S. 534.

## 2.2 Überblick über das EU-Grenzkontrollregime

Das ins Unionsrecht überführte Schengener Durchführungsübereinkommen und das Schengener Übereinkommen gelten somit als Europarecht sui generis.<sup>23</sup>

Der Schengener Besitzstand erfuhr anschließend ausführliche Ergänzungen und Änderungen, wodurch mittlerweile nur mehr Teile des Schengener Durchführungsübereinkommens in Kraft sind.<sup>24</sup> Folgende Rechtsakte wurden auf der primärrechtlichen Basis des Art 77 und 79 AEUV erlassen und bilden zusammen mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen das aktuelle EU-Grenzkontrollregime: das Schengener Informationssystem<sup>25</sup>, die Visumsverordnung<sup>26</sup>, der Visakodex<sup>27</sup>, vereinzelte Richtlinien bezüglich Aufenthaltsregelungen, der Schengener Grenzkodex<sup>28</sup> und<sup>29</sup> die Frontex-Verordnung<sup>30,31</sup>

Das bereits im Zusammenhang mit den Ausgleichsmaßnahmen beschriebene Schengener Informationssystem erlaubt den mitgliedstaatlichen Behörden den Zugriff auf eine automatisierte Datenbank, welche alle nationalen Fahndungsdaten und Informationen über Personen und Sachgegenstände, insbesondere in Hinsicht auf Visumerteilungsverfahren und Außengrenzkontrollen, enthält.<sup>32</sup> Eine Neuerung des Schengener Informationssystem – das Schengener Informationssystem der zweiten

---

<sup>23</sup> Vgl. Winkelmann (2010), S. 218.

<sup>24</sup> Vgl. Aden (2021), Rz. 45.

<sup>25</sup> Vgl. Verordnung 1987/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABI L 2006/381, S. 4.

<sup>26</sup> Vgl. Verordnung 2018/1806/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABI L 2018/303, S. 39.

<sup>27</sup> Vgl. Verordnung 810/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABI L 2009/243, S. 1.

<sup>28</sup> Vgl. Verordnung 2016/399/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (kodifizierter Text), ABI L 2016/77, S. 1.

<sup>29</sup> Vgl. Kluth (2020), Rz. 15.

<sup>30</sup> Vgl. Verordnung 2019/1896/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABI L 2019/295, S. 1.

<sup>31</sup> Vgl. Kohls (2020), S. 536.

<sup>32</sup> Vgl. Heid (2021), Rz. 108.

Generation– erweitert die Datenbank um biometrische Daten und verbessert die internationale Kooperation bei Fahndungen.<sup>33</sup>

Die im Jahr 2001 in Kraft getretene Visumsverordnung setzt die Visumerfordernisse der Staatsgehörigen von Drittländern und die Voraussetzung für das Bestehen einer Visumfreiheit fest.<sup>34</sup>

Der Visakodex der Gemeinschaft aus dem Jahr 2009 beinhaltet die Erteilung des Durchreisevisums, des Schengen-Visums für Kurzaufenthalte und des Flughafentransitvisums.<sup>35</sup>

Einen wesentlichen Teil des Schengener Besitzstandes bildet der Schengener Grenzkodex,<sup>36</sup> dessen Entwicklung und Regelungsinhalt im folgenden Kapitel weitestgehend beleuchtet wird.

Außerdem wurde das EU-Grenzkontrollregime im Jahre 2004 durch die Gründung der Europäischen Grenzschutzagentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen – Frontex – erweitert,<sup>37</sup> mit dem Ziel eines effektiveren Außengrenzschutzes zur tatsächlichen Umsetzung der Migrationspolitik. Die Rechtsgrundlage dieser Agentur wird im Kapitel 4 näher erläutert.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. Heid (2021), Rz. 112.

<sup>34</sup> Vgl. Winkelmann (2010), S. 219.

<sup>35</sup> Vgl. Winkelmann (2010), S. 220.

<sup>36</sup> Vgl. Winkelmann (2010), S. 219.

<sup>37</sup> Vgl. Kohls (2020), S. 536.

<sup>38</sup> Vgl. Kluth (2020), Rz. 17.



## 3 Schengener Grenzkodex

### 3.1 Ursprüngliche Ziele des Schengener Grenzkodex

Der Schengener Grenzkodex wurde am 15. März 2006 als Verordnung über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen<sup>39</sup> erlassen. Für den Erlass dieser Verordnung stützte sich der Unionsgesetzgeber insbesondere auf den Art 62 Abs 1 und Abs 2 lit a des damaligen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Seit den Änderungen durch den Vertrag von Lissabon wird die Erlassung von Regelungen bezüglich Grenzkontrollen durch den anschließend zitierten Art 77 AEUV ermächtigt.<sup>40</sup>

„Artikel 77 AEUV [Grenzschutzpolitik]

(1) Die Union entwickelt eine Politik, mit der

- a) sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;
- b) die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt werden soll;
- c) schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, die folgende Bereiche betreffen:

[...]

- b) die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden;

[...]

- d) alle Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind;
- e) die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.

[...]“<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Vgl. Schengener Grenzkodex 562/2006/EG.

<sup>40</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 200.

<sup>41</sup> Art 77 AEUV.

Das im Art 77 Abs 1 lit a AEUV definierte Ziel, die Binnengrenzen abzuschaffen, fordert mangels unmittelbarer Anwendung ein unionsrechtliches Tätigwerden, wie im Art 77 Abs 2 AEUV festgesetzt wird. Der Erlass des Schengener Grenzkodex stellt eine derartige, sekundärrechtliche Maßnahme zum Erreichen jenes Zieles dar.<sup>42</sup>

Zugleich betont der Unionsgesetzgeber jedoch im Art 72 AEUV die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Schutz der inneren Sicherheit“<sup>43</sup>. Dementsprechend wurden im Schengener Grenzkodex Gestaltungsspielräume für die nationalen Gesetzgeber festgelegt. Mitgliedstaatliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang unterliegen allerdings seit dem Vertrag von Lissabon<sup>44</sup> der Kontrolle des EuGH.<sup>45</sup>

Die Errichtung eines Raumes „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenze“<sup>46</sup>, in dem Personenfreizügigkeit gewährleistet werden kann, ist eines der im Primärrecht der Europäischen Union definierten Ziele. Der Schengener Grenzkodex dient dabei als wesentliche Maßnahme zu dessen Erfüllung.<sup>47</sup> Diese beabsichtigte Personenfreizügigkeit zwischen den Binnengrenzen des Schengen-Raums soll ohne Rücksichtnahme auf die Staatsangehörigkeit der Person oder deren Reisegrund gelten.<sup>48</sup> Das unionsrechtlich gewährleistete Recht auf Freizügigkeit ist außerdem im Art 20 und 21 AEUV sowie im Art 45 GRC primärrechtlich verankert. Neben dem Recht auf freie Bewegungen und Aufenthalt in den mitgliedstaatlichen Hoheitsgebieten wird dabei ebenso das Übertreten von Grenzen inkludiert. Eingriffe in dieses Freizügigkeitsrecht durch beschränkende Durchführungsvorschriften sind zulässig, somit auch jegliche Beschränkungen des Schengener Grenzkodex als Sekundärrechtsvorbehalt.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. Thym (2020), Rz. 11.

<sup>43</sup> Art 72 AEUV.

<sup>44</sup> Vgl. Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl C 2007/306, S. 1.

<sup>45</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 201.

<sup>46</sup> Art 3 Abs 2 EUV.

<sup>47</sup> Vgl. Frenz (2021), S. 260.

<sup>48</sup> Vgl. Frenz (2021), S. 265.

<sup>49</sup> Vgl. Weber (2016), S. 101 f.

## **3.2 Reformen des Schengener Grenzkodex**

### **3.2.1 Reform 2013**

#### *3.2.1.1 Ausgangssituation für die Reform 2013*

Die Ausgangslage der Novellierung des Schengener Grenzkodex im Jahre 2013 war stark geprägt durch die Vorkommnisse des „Arabischen Frühlings“, welcher Anfang des Jahres 2011 stattfand. Von politischer Fragilität und Unruhe getrieben, suchten viele Nordafrikaner Schutz in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten.<sup>50</sup>

Italien war durch seine geographische Lage am Mittelmeer von dem Migrationsanstieg am signifikantesten betroffen. Die Sicherung der italienischen Außengrenze des Schengen-Raums wurde aufgrund der Überforderung Italiens und dem Mangel an Solidarität und Unterstützung der restlichen Mitgliedstaaten beziehungsweise der Union selbst zu einer extremen Herausforderung.<sup>51</sup> Nach vergeblichen Aufforderungen zu außerordentlichen Hilfeleistungen sah Italien den Ausweg in der Vergabe von temporären Aufenthaltsbescheinigungen an Migranten, was gleichzeitig eine Möglichkeit zur Einreise in alle weiteren Schengen-Staaten bedeutete.<sup>52</sup>

Die Befürchtungen vieler Mitgliedstaaten, dass eine entstehende Krise das Schengen-System gefährden wird, manifestierte sich in der temporären Wiedereinführung der Kontrollen von Frankreich entlang der italienischen Grenze.<sup>53</sup> Die damals zuständige EU-Kommissarin für Innenpolitik wertete die gesetzten Maßnahmen der beiden Mitgliedstaaten zwar als unionsrechtskonform, jedoch dem Grundgedanken des Schengener Besitzstandes widersprechend.<sup>54</sup>

Die durch den erhöhten Migrationsandrang ausgelöste Krise des Schengen-Systems offenbarte auch bald die einhergehenden Probleme der Gesetzesstruktur. Diese lagen in den strukturellen Ungleichheiten innerhalb des Schengen-Raums. Die Unterschiede in den geografischen Lagen der Mitgliedstaaten führten zu einer größeren Belastung

---

<sup>50</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 107.

<sup>51</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 3.

<sup>52</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 111.

<sup>53</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 112.

<sup>54</sup> Vgl. European Commission (2011).

der Außengrenzstaaten, welche wiederum die Durchführung der Außengrenzkontrollen unterschiedlich gut bewältigen konnten. Im Folgenden führten diese strukturellen Ungleichheiten zu asymmetrischen, nur gewisse Mitgliedstaaten betreffenden Schocks.<sup>55</sup>

Ausgehend von der Krisensituation, in welcher sich das Schengen-System befand, traten die einzelnen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission in einen nahezu zwei Jahre andauernden Diskurs.<sup>56</sup> Zwischen den Teilnehmern an der Debatte herrschte jedoch ein allgemeiner Konsens über die Relevanz des – von der Europäischen Kommission als bisher erfolgreichstes Projekt bezeichneten<sup>57</sup> – Schengen-Raums sowie die Vorteile, welche dieser den Unionsbürgern verschaffte. Dabei betonte der Großteil die immense Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die Union.<sup>58</sup>

Erhebliche Meinungsunterschiede bestanden hinsichtlich der Voraussetzungen für das Funktionieren des Schengen-Raums. Während Außengrenzstaaten wie Italien für einen stärker vergemeinschafteten Lösungsansatz und den Abbau von nationalen Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf den Grenzschutz argumentierten, verstanden die Binnengrenzstaaten wie Deutschland die Lösung in einer rechtlichen Ausweitung genau dieser souveränen Maßnahmen.<sup>59</sup>

Deutschland folgte der Argumentationslinie, dass eine verstärkte nationale Souveränität den Verlust des Vertrauens in das Schengen-System, welcher durch einzelne Fehlentwicklungen in bestimmten Mitgliedstaaten während der Migrationskrise ausgelöst wurde, ausgleichen würde. Das letzte Wort in der Frage darüber, ob Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt werden, sollten basierend auf der nationalen Kompetenz hinsichtlich des Schutzes der inneren Sicherheit – wie insbesondere im Art 72 AEUV festgelegt wurde<sup>60</sup> – die Mitgliedstaaten selbst haben.<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 757 ff.

<sup>56</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 203.

<sup>57</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Migration, KOM (2011) 248 endg, S. 8.

<sup>58</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 113.

<sup>59</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 113.

<sup>60</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 201.

<sup>61</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2013); Vgl. näher dazu Hilpert (2015), S. 114 f.

Dementgegen sprach sich Italien klar gegen die Ausweitung nationaler Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten aus, weil diese eine drastische Bedrohung für die Personenfreizügigkeit bedeuten und dem Solidaritätsprinzip widersprechen würden. Basierend auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verlangte Italien eine Vergemeinschaftung des Schengen-Systems und infolgedessen eine Ausweitung der unionsrechtlichen Institutionalisierung der Grenzpolitik. Italien befürwortete somit den Verzicht auf nationale Souveränität, um der Europäischen Kommission in grenzpolitischen Belangen mehr Kompetenzen zukommen zu lassen.<sup>62</sup>

### 3.2.1.2 Inhalt der Reform 2013

Nach zwei Jahren eines debattenreichen Gesetzgebungsverfahrens wurde im Jahre 2013 der Schengener Grenzkodex im Rahmen des Schengen Governance Package 2013<sup>63</sup> reformiert.<sup>64</sup>

In der Festlegung dieser Novelle folgte der EU-Gesetzgeber in Teilen der Argumentation der Außengrenzstaaten als auch der Binnengrenzstaaten.<sup>65</sup> Einerseits wurden nationale Handlungsmöglichkeiten durch eine Vergemeinschaftung des Grenzregimes und Konkretisierung der Tatbestände im Art 23, 23a und 24 SGK eingeengt. Andererseits wurde im Art 26 SGK eine neue Rechtsgrundlage zur temporären Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen geschaffen.<sup>66</sup>

Der im Art 23 Abs 1 SGK normierte, allgemeine Rahmen zur temporären Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen wurde nur geringfügig geändert. Wie auch zuvor wurde für die Wiedereinführung eine ernste Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit eines Mitgliedstaates unter außergewöhnlichen Umständen

---

<sup>62</sup> Vgl. Comitato Accordo Schengen (2012); Vgl. näher dazu Hilpert (2015), S. 117 ff.

<sup>63</sup> Vgl. Verordnung 610/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/95 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABI L 2013/182, 1.

<sup>64</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 203.

<sup>65</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 123.

<sup>66</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 204.

vorausgesetzt.<sup>67</sup> Die Anforderungen für das Vorliegen jener ernststen Bedrohung lassen sich nicht eindeutig aus dem Art 23 SGK ableiten, zumal der Unionsgesetzgeber im Schengener Grenzkodex weder eine Legaldefinition der öffentlichen Ordnung noch der inneren Sicherheit festgelegt hat. Die öffentliche Ordnung kann nach der Rechtsprechung des EuGH als Einschränkung eines Grundrechts interpretiert werden und den Begriff der inneren Sicherheit verwendete bereits die Europäische Kommission im Zusammenhang mit einer Strategieerstellung für die innere Sicherheit. Darin werden insbesondere Themengebiete wie organisierte Kriminalität, Terrorismus, Radikalisierungen, Katastrophen und Krisen behandelt. Eine Wiedereinführung der Grenzkontrolle auf der Basis einer Bedrohung der inneren Sicherheit muss für die Legitimation eine rechtfertigende Erläuterung mit relevanten Statistiken über die tatsächliche Bedrohung vom jeweiligen Mitgliedstaat enthalten.<sup>68</sup>

Der Tatbestand des Art 23 SGK wurde durch die Novelle dahingehend eingeeengt, dass der neu eingefügte Art 23a SGK nun zu einer vorherigen Prüfung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet. Nur unter dieser Interessensabwägung zwischen dem Eingriff in die Personenfreizügigkeit und der nationalen Maßnahmensetzung kann die Binnengrenzkontrolle als Ultima Ratio eingeführt werden.<sup>69</sup> Wie auch zuvor wird der betroffene Mitgliedstaat durch den Art 24 SGK dazu verpflichtet, vor der Einführung der Binnengrenzkontrollen diesbezügliche Details – insbesondere die Begründung – den restlichen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission mitzuteilen.<sup>70</sup> Äußert die Europäische Kommission oder ein weiterer Mitgliedstaat durch eine Stellungnahme Bedenken, findet eine Konsultation statt.<sup>71</sup>

Unverändert ließ der Unionsgesetzgeber den Art 25 SGK als Rechtsbasis für die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen, wenn aufgrund der im Art 23 SGK beschriebenen, ernststen Bedrohung ein sofortiges Handeln erforderlich ist.<sup>72</sup>

Zusätzlich zu dem allgemeinen Rahmen der außergewöhnlichen Umstände im Art 23 SGK und der sofortigen Einführung nach Art 25 SGK wurde mit der Änderung

---

<sup>67</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 759

<sup>68</sup> Vgl. Guild (2016), S. 39 f.

<sup>69</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 203 f.

<sup>70</sup> Vgl. Art 24 Abs 1 VO 562/2006/EG.

<sup>71</sup> Vgl. Art 24 Abs 5 VO 562/2006/EG.

<sup>72</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 758.

des Art 26 SGK eine weitere Rechtsbasis für die Einführung von Binnengrenzkontrollen festgelegt. Als Notfallmechanismus funktionierend, sollen jene Kontrollen von den Mitgliedstaaten selbst eingeführt werden dürfen. Dafür werden so schwere Defizite bei den Außengrenzkontrollen vorausgesetzt,<sup>73</sup> dass außergewöhnliche Umstände „unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist“<sup>74</sup> vorliegen. Der Wiedereinführung muss jedoch eine Empfehlung des Rates der Europäischen Union in Reaktion auf einen Kommissionsvorschlag vorausgehen.<sup>75</sup> Der Rat der Europäischen Union hat dabei auch die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit dieser Maßnahme zu bewerten.<sup>76</sup>

Außerdem wurde eine Präzisierung hinsichtlich der maximalen Dauer der Binnengrenzkontrollen vorgenommen.<sup>77</sup> Eine Wiedereinführung, welche sich auf Art 23 SGK stützt, kann erstmalig bis zu dreißig Tagen oder für den Fall, dass die tatsächliche Bedrohungsabwägung den Zeitraum überschreitet, für die Dauer der Bedrohung ausgesprochen werden.<sup>78</sup> Verlängerungen sind bei anhaltender Bedrohung unter gewissen Bedingungen bis zu dreißig Tagen erlaubt, jedoch darf dabei die absolute Dauer der wiedereingeführten Binnengrenzkontrolle von insgesamt sechs Monaten nicht überschritten werden.<sup>79</sup>

Die Dauer von auf Basis des Art 26 SGK eingeführten Binnengrenzkontrollen unterscheidet sich hiervon folgendermaßen: Die erstmalige Aussprechungsdauer beläuft sich auf einen Zeitraum von sechs Monaten und kann bis zu dreimal um dieselbe Dauer verlängert werden, sollten die außergewöhnlichen Umstände weiterhin vorliegen.<sup>80</sup> Eine Höchstdauer von zwei Jahren darf dabei nicht überschritten werden.<sup>81</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 122.

<sup>74</sup> Art 26 VO 562/2006/EG.

<sup>75</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 204.

<sup>76</sup> Vgl. Art 26a VO 562/2006/EG.

<sup>77</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 759.

<sup>78</sup> Vgl. Art 23 Abs 1 VO 562/2006/EG.

<sup>79</sup> Vgl. Art 23 Abs 3 VO 562/2006/EG.

<sup>80</sup> Vgl. Art 26 Abs 1 VO 562/2006/EG.

<sup>81</sup> Vgl. Art 23 Abs 4 VO 562/2006/EG.

### 3.2.2 Kodifizierung 2016

Aufgrund vieler Änderungen, insbesondere durch die im vorausgehenden Kapitel bereits erwähnte Reform 2013, wurde der Schengener Grenzkodex aus dem Jahr 2006 für eine optimierte Klarheit und Übersichtlichkeit im Zuge einer Verordnung<sup>82</sup> kodifiziert.<sup>83</sup> Dabei erfolgte eine Umgestaltung der Nummerierung, wodurch die bisherigen Rechtsgrundlagen für die drei Wiedereinführungsmöglichkeiten von Binnengrenzkontrollen – der allgemeine Rahmen, das besondere Verfahren für sofortiges Handeln und das besondere Verfahren bei Gefährdung des gesamten Schengen-Raums – unterschiedlich beziffert wurden, wie die Tabelle 1 darstellt.<sup>84</sup> Im Folgenden beziehen sich alle erwähnten Artikel des Schengener Grenzkodex zur besseren Verständlichkeit auf die Kodifizierung 2016.

Rechtsgrundlagen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	Schengener Grenzkodex 2006 VO 562/2006/EG	Schengener Grenzkodex 2016 VO 2016/3997EU
Allgemeiner Rahmen für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen	Artikel 23	Artikel 25
Besonderes Verfahren für Fälle, die sofortiges Handeln erfordern	Artikel 25	Artikel 28
Besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist	Artikel 26	Artikel 29

*Tabelle 1: Überblick über geänderte Artikelnummerierung (Quelle: eigene Darstellung nach Guild (2016), S. 22)*

<sup>82</sup> Vgl. Schengener Grenzkodex 399/2016/EU.

<sup>83</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 6.

<sup>84</sup> Vgl. Guild (2016), S. 22.



### 3.2.3 Reformen 2017 und 2018

#### 3.2.3.1 Ausgangssituation für die Reformen 2017 und 2018

Der Beginn des Bürgerkriegs in Syrien am Anfang des Jahres 2015 veranlasste große Mengen an syrischen Staatsbürgern zu fliehen.<sup>85</sup> Während die Hoffnung auf ein schnelles Ende dieses Krieges und eine baldige Rückkehr in den Heimatstaat noch vorhanden war, bildeten zunächst die Nachbarstaaten Syriens, wie Jordanien, Türkei und Libanon, Ziele dieser Massenflucht.<sup>86</sup>

Mit ansteigender Aussichtslosigkeit änderte sich für manche das Fluchtziel auf europäische Länder,<sup>87</sup> jedoch verblieben 90 Prozent aller geflüchteten Syrer in den Nachbarstaaten.<sup>88</sup> Indessen wurde Griechenland aufgrund der geographischen Lage zum Anlaufpunkt für eine große Menge an Flüchtenden, was anfangs zu einer Überforderung und schließlich zu dem Zusammenbruch des griechischen Asylsystems führte. Für die griechischen Behörden war es nicht mehr möglich die Außengrenzkontrollen entsprechend den Anforderungen des Schengen-Raums durchzuführen, was das „Durchwinken“ vieler Migranten mit sich brachte.<sup>89</sup>

Abbildung 2 veranschaulicht dabei die absolute Zahl an Migranten, welche von Januar bis Oktober 2015 über die östliche Mittelmeerroute nach Griechenland flohen und sich zum überwiegenden Teil durch das Versagen des griechischen Asylsystems unkontrolliert auf den Weg zu den nördlicheren europäischen Staaten im Rahmen von Sekundärmigrationsbewegungen über die Westbalkanroute begaben.<sup>90</sup> Insgesamt wurde in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahre 2015 1.255.640-mal Erstasyl beantragt, wovon 333.350 Asylwerbern internationaler Schutz gewährt wurde.<sup>91</sup> Diese Zahlen verdeutlichen die enorme Herausforderung, welche die Europäische Union zusammen mit den einzelnen Mitgliedstaaten zu bewältigen hatte.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 3.

<sup>86</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1437.

<sup>87</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1437.

<sup>88</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 10.

<sup>89</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 397.

<sup>90</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1439.

<sup>91</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 9.

<sup>92</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1438.



Abbildung 2: Migrantenandrang in absoluten Zahlen vom Jänner bis Oktober 2015 (Quelle: Editorial comments (2015), S. 1439.)

Zwischen Januar 2015 und Mai 2018 wurde insgesamt eine Anzahl von über 2,5 Millionen Migranten festgestellt, welche in die Hoheitsgebiete von Mitgliedstaaten durch die illegale Überschreitung der Außengrenzen des Schengen-Raums einreisten.<sup>93</sup> Die Problematik der Migrationskrise lag jedoch nicht in der Anzahl der Migranten selbst, sondern in der asylpolitischen Bewältigung dieser Massenflucht durch die Europäische Union.<sup>94</sup> Die Mängel in der Asylpolitik der Europäischen Union können auf das Konzept

<sup>93</sup> Vgl. Nikolic (2022), S. 246.

<sup>94</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 641.

der asymmetrischen Integration zurückgeführt werden,<sup>95</sup> welches eine große Gefährdung für die Aufrechterhaltung des Schengen-Raums darstellt.<sup>96</sup>

Die asymmetrische Integration der Migrations- und Asylpolitik kennzeichnet die differenzierte Behandlung gewisser asylpolitischer Bereiche. Während der Abbau der Binnengrenzkontrollen und somit die Personenfreizügigkeit durch das Unionsrecht geregelt wird, kann auf nationaler Ebene über wesentliche Aspekte der Migrations- und Asylpolitik, wie die Organisation der Aufnahme von Migranten oder die Festlegung von Eignungskriterien, entschieden werden.<sup>97</sup> Schritte zu einer Harmonisierung der nationalen Asylpolitik wurde von der Europäischen Union lediglich minimalistisch gesetzt, sodass faktisch kein einheitliches – sondern ein asymmetrisches – Asylsystem besteht.<sup>98</sup> Die nationalen Unterschiede führen zu Migrationsbewegungen innerhalb der Europäischen Union, wodurch horizontale Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten entstehen. In vielen Fällen endete dies in der Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen und somit insgesamt in einem Scheitern des Schengen-Raums.<sup>99</sup>

Während der Migrationskrise wurde deutlich, dass durch die asymmetrische Asylpolitik – also die Kombination aus grenzüberschreitender Personenfreizügigkeit und nationalen Maßnahmen im Asylbereich – der Schengen-Raum weder von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene noch von der Europäischen Union auf supranationaler Ebene effektiv verwaltbar war.<sup>100</sup> Die Mitgliedstaaten arbeiteten gegeneinander, um möglichst vielen Migranten die Einreise in das eigene Staatsgebiet zu verwehren. Jedoch hätte der Lösungsansatz um die Krise des Schengen-Raums zu meistern, in der Beseitigung der Asymmetrie im Asylsystem durch erhöhte Solidarität und eine Übertragung der Kompetenz in den wesentlichsten Asylangelegenheiten an die Europäischen Union bestanden.<sup>101</sup> Im Zuge dieser sich entfaltenden Migrationskrise wurden von den Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union viele Maßnahmen gesetzt, wovon die folgenden drei im Weiteren näher ausgeführt werden: die unionsrechtlichen

---

<sup>95</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 391.

<sup>96</sup> Vgl. Nikolic (2022), S. 245.

<sup>97</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 392.

<sup>98</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 394.

<sup>99</sup> Vgl. Nikolic (2022), S. 248.

<sup>100</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 395.

<sup>101</sup> Vgl. Nikolic (2022), S. 250.

Umverteilungsbeschlüsse, die nationalen Einführungen der Binnengrenzkontrollen und die EU-Türkei-Erklärung<sup>102, 103</sup>

Die wesentlichsten unionsrechtlichen Maßnahmen aus dem Jahre 2015 bestanden aus den zwei Beschlussfassungen des Rates der Europäischen Union im September 2015.<sup>104</sup> Basierend auf der Rechtsgrundlage des Art 78 Abs 3 AEUV, wonach der Rat der Europäischen Union dazu ermächtigt ist, auf Vorschlag der Europäischen Kommission eine Maßnahme für einen sich in einer Notlage befindenden Mitgliedstaat zu erlassen, werden in diesen Beschlüssen Umverteilungsregelungen getroffen.<sup>105</sup> Der erste Beschluss<sup>106</sup>, welcher eine Umverteilung von insgesamt 40.000 Migranten von den überlasteten Staaten Griechenland und Italien auf weitere Mitgliedstaaten normierte,<sup>107</sup> war so ungenügend, dass wenige Tage später ein zweiter Beschluss<sup>108</sup> die Umverteilung von 120.000 Migranten festlegte. Trotz des solidarischen Ansatzes und des Versuches die asymmetrische Integration zu schwächen, blieben beide Vorhaben weitgehend erfolglos. Innerhalb zehn Monate wurde von nur 4.500 Migranten der Standort tatsächlich verlegt.<sup>109</sup> Eine Begründung für das Versagen findet sich vor allem in der vorausgesetzten Solidarität der Mitgliedstaaten, wovon einige die Aufnahme von ihnen zugewiesenen Schutzsuchenden verweigerten oder lange hinauszögerten.<sup>110</sup> Dieser bestehende Widerwille wurde bereits bei der Rechtsetzung des zweiten Beschlusses verdeutlicht, zumal für diesen Beschluss kein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden konnte.<sup>111</sup>

Die zunehmende Masse an durchgewunkenen Migranten zusammen mit den gescheiterten Maßnahmen der Europäischen Union veranlasste einige Mitgliedstaaten

---

<sup>102</sup> Vgl. Europäischer Rat (2016).

<sup>103</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 397.

<sup>104</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1448.

<sup>105</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 10.

<sup>106</sup> Vgl. Beschluss 2015/1523/EU des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABI L 2015/239, S. 146.

<sup>107</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1448.

<sup>108</sup> Vgl. Beschluss 2015/1601/EU des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABI L 2015/222248, S. 80.

<sup>109</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 398 f.

<sup>110</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 629 f.

<sup>111</sup> Vgl. Editorial comments (2015), S. 1448.

dazu, die Migrationskrise auf nationaler Ebene bewältigen zu wollen. Sekundäre Migrationsströme, welche durch das asymmetrische Asylsystem ausgelöst wurden, führten folglich zu einer Krise des Schengen-Systems.<sup>112</sup> Insgesamt acht Staaten bestanden dabei auf die Wiedereinführung der Kontrollen an den eigenen Grenzen, welche in Abbildung 3 in der Farbe Gelb abgebildet sind.<sup>113</sup> Weiters errichteten einige Mitgliedstaaten an den in Abbildung 3 in roter Farbe erkennbaren Grenzabschnitten Zäune und Mauern. Die Errichtung dieser physischen Barrieren wirft Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem „Geist von Schengen“ auf.<sup>114</sup>



Abbildung 3: Europäische Gebiete mit Grenzkontrollen beziehungsweise Grenzzäunen (Quelle: Carrera (2018), S. 29)

Die Rechtsgrundlagen, auf welche sich Deutschland für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen gestützt hatte, werden im Folgenden genauer erläutert und durch die

<sup>112</sup> Vgl. Nikolic (2022), S. 248.

<sup>113</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 12.

<sup>114</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 58.

Abbildung 4 im Anschluss veranschaulicht. Deutschlands Vorgehensweise wird deshalb analysiert, weil die Europäische Kommission ihre Akzeptanz gegenüber dieser bereits aussprach.<sup>115</sup>

Die initiale Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen zu Österreich basierte Deutschland auf den Art 28 SGK (ex-Art 25 SGK), wonach aufgrund eines unvorhergesehenen Umstandes unverzüglich gehandelt werden muss und Kontrollen – inklusive Verlängerungen von bis zu zwei Monaten – wieder eingeführt werden dürfen. Nach voller Nutzung dieser Frist wurden anschließend die Grenzkontrollen beibehalten, jedoch auf Basis des Art 25 SGK (ex-Art 23 SGK), welcher im Gegensatz zu Art 28 SGK (ex-Art 25 SGK) vorhergesehen Umstände voraussetzt.<sup>116</sup>

Auf die Empfehlung des Rates der Europäischen Union<sup>117</sup> hin, in welcher auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit durch die massiven Migrationsströme hingewiesen wurde, konnte Deutschland die Beibehaltung der Grenzkontrollen danach auf das Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen, welche – wie im Art 29 SGK (ex-Art 26 SGK) beschrieben – das Funktionieren des Schengen-Raums gefährden, stützen.<sup>118</sup>

Als auch diese Maximaldauer der Kontrollen erschöpft war, führten die deutschen Entscheidungsträger auf Empfehlung der Kommission hin eine Verlängerung auf abermaliger Basis des Art 25 SGK (ex-Art 23 SGK) durch. Laut der Begründung in der Empfehlung der Kommission setzt „eine neue Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit eine neue Anwendung der Vorschrift – und somit eine neue Berechnung der Dauer der Kontrollen – in Gang“.<sup>119</sup> Deutschland argumentierte außerdem in ihrer Mitteilung über die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen an die Europäische Kommission vage, dass die Erforderlichkeit sich schon

---

<sup>115</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015), Vgl. dazu näher Editorial Comment (2015), S. 1442.

<sup>116</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 12 f.

<sup>117</sup> Vgl. Durchführungsbeschluss 2016/894/EU des Rates der Europäischen Union vom 8.6.2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABI 2016/151.

<sup>118</sup> Vgl. Bornemann (2018), S.205 ff.

<sup>119</sup> Vgl. Empfehlung 2017/1804/EU der Kommission vom 3. Oktober 2017 zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum, ABI 2017/259, S. 25.

aus der europäischen Sicherheitslage und der kontinuierlichen, von der Sekundärmigration ausgehenden Bedrohung ergeben würde. Dabei scheint es bedenklich, ob den beschriebenen Entwicklungen durch die temporären Grenzkontrollen überhaupt ausreichend entgegengewirkt werden kann. Auch nach dem erneuten Ablauf dieses Zeitraums, entschied sich Deutschland zur Beibehaltung der Grenzkontrollen für ein weiteres halbes Jahr. Angaben, inwiefern eine für die Verlängerung vorausgesetzte neue Gefahr besteht, wurden jedoch nicht geliefert. Ungeachtet dessen wurden von der Europäischen Kommission weder Bedenken geäußert gegen die unzureichende Begründung oder den mangelnden Einblick in die Erwartungshaltung Deutschlands daran, welche konkrete Zielsetzung mit den Grenzkontrollen erreicht werden soll. Noch wurde deren Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit moniert.<sup>120</sup> Das Europäische Parlament kritisierte diese Vorgehensweise in einem Jahresbericht.<sup>121</sup>

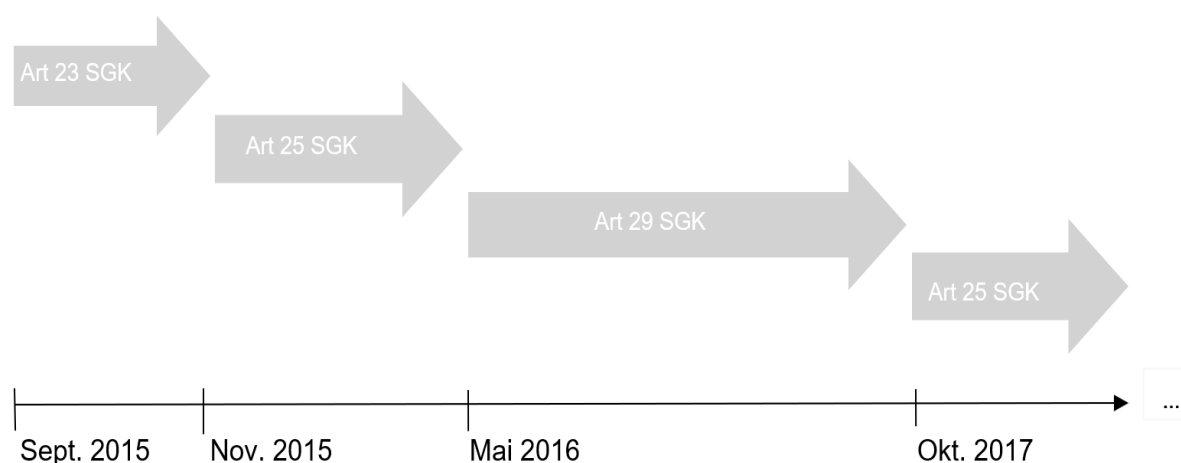


Abbildung 4: Rechtsgrundlagen, auf welche sich Deutschland bei der Wiedereinführung der Binnen-grenzkontrollen stützte (Quelle: eigene Darstellung nach Bornemann (2018), S. 205 ff)

Die beschriebenen nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten führten dazu, dass sich an der sekundären Migrationsroute über den Westbalkan ein massiver Rückstau

<sup>120</sup> Vgl. Bornemann (2018), S.206 ff.

<sup>121</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2018), S. 6 ff.

an Schutzsuchenden bildete. Dies verschärfte die Krisensituation, insbesondere in dem Grenzgebiet zwischen Griechenland und Mazedonien, zunehmend, wodurch sich Migrantenlager in inhumanen Verhältnissen bildeten.<sup>122</sup>

Einen weiteren Versuch der Europäischen Union die Migrationskrise auf supranationaler durch eine Entlastung Griechenlands zu lösen, stellte die kontroverse EU-Türkei-Erklärung dar.<sup>123</sup> Der im März 2016 implementierte Plan beinhaltete unter anderem eine finanzielle Unterstützung der Europäischen Union für die Türkei zur Bewältigung der Migrationskrise. Im Gegenzug sollte die Türkei die Grenzen zur Europäischen Union verstärkt überwachen und syrische Migranten, welche bereits über diese Route nach Griechenland geflüchtet waren, wieder aufnehmen.<sup>124</sup> Gleichzeitig verpflichtete sich die Europäische Union in der 1:1-Neuansiedlungsregelung für jeden aus Griechenland rückübernommenen Syrer, einen sich in der Türkei befindenden Syrer in einem EU-Mitgliedstaat „neuanzusiedeln“.<sup>125</sup>

Kritisiert wurde diese Regelung unter einem humanitären Standpunkt, zumal diese statuiert, dass ab deren Inkrafttreten alle neuen, über die Türkei kommenden Migranten in die Türkei zurückgewiesen werden sollen. Die Vereinbarkeit mit dem in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Verbot der Kollektivausweisung von Fremden scheint fragwürdig.<sup>126</sup> Außerdem kann die Konformität mit dem Unionsrecht unter dem Aspekt angezweifelt werden, dass die Türkei seitens Griechenlands als sicherer Drittstaat anerkannt wurde<sup>127</sup> und folglich die Option bestand, Asylanträge von Migranten, welche über die Türkei geflüchtet waren, als unzulässig zu bewerten mit dem Verweis, dass Türkei ein sicherer Drittstaat sei.<sup>128</sup>

Bereits während den Verhandlungen zur EU-Türkei-Erklärung wurde jedoch publik, dass türkische Behörden Abschiebungen von Flüchtlingen nach Syrien organisierten und somit gegen den völkerrechtlichen Grundsatz des Non-Refoulement-Gebots verstießen. Zudem bestanden Vorwürfe bezüglich rechtswidriger Internierung in Teilen

---

<sup>122</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 4.

<sup>123</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 401.

<sup>124</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 634 f.

<sup>125</sup> Vgl. Hummer (2016), S. 11.

<sup>126</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 635.

<sup>127</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 410.

<sup>128</sup> Vgl. Editorial Comment (2015), S. 1446.



der Türkei. Syrische Flüchtlinge sollen solange in Strafanstalten gehalten worden sein, bis diese einer „freiwilligen“ Rückkehr in ihr Herkunftsland zustimmten. Obgleich die Türkei ein Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention ist, wurde durch einen Vorbehalt die Anerkennung von nicht-europäischen Flüchtlingen als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention verhindert. Die Rechtstellung syrischer Flüchtlinge beläuft sich demnach lediglich auf einen temporären Schutzstatus, welcher jedoch die Einhaltung des Non-Refoulement Gebotes vorsehen würde. Das Recht auf die Stellung eines individuellen Antrags auf internationalen Schutz wurde syrischen Flüchtlingen, im Gegensatz zu flüchtende Staatsbürger des Iraks oder Afghanistans, in der Türkei nicht gewährt.<sup>129</sup>

In drei später ergangenen Beschlüssen<sup>130131132</sup> erklärte das EuG seine Unzuständigkeit für Klagen im Zusammenhang mit der auf der Website des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union veröffentlichten EU-Türkei-Erklärung.<sup>133</sup> Entgegen der Auffassung, dass es sich hierbei um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Türkei und der Europäischen Union handelte,<sup>134</sup> entschied das EuG, dass diese Erklärung keinem Unionsorgan zurechenbar war. Es sei zwischen den Handlungen des Europäischen Rates als Unionsorgan und jenen der Staats- und Regierungschefs selbst unter Berücksichtigung des Gesamtkontexts zu unterscheiden.<sup>135</sup>

### 3.2.3.2 Inhalt der Reform 2017

Nach der Kodifizierung des Schengener Grenzkodex im Jahr 2016 wurde im selben Jahr der Art 29 SGK (ex-Art 26 SGK) durch eine Änderungsverordnung<sup>136</sup> modifiziert. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen aufgrund außergewöhnlicher Umstände

---

<sup>129</sup> Vgl. Haferlach (2017), S. 88.

<sup>130</sup> Vgl. EuG 28.02.2017, T-192/16 (NF/ Europäischer Rat).

<sup>131</sup> Vgl. EuG 28.02.2017, T-193/16 (NG/ Europäischer Rat).

<sup>132</sup> Vgl. EuG 28.02.2017, T-257/16 (NM/ Europäischer Rat).

<sup>133</sup> Vgl. Butler (2017), S. 180.

<sup>134</sup> Vgl. Hofmann (2016), S. 743.

<sup>135</sup> Vgl. Butler (2017), S. 180.

<sup>136</sup> Vgl. Verordnung 2016/1624/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABl. L 2016/251, 1.

wurde um einen weiteren Rechtsgrund ergänzt. Ist das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet „aufgrund der Tatsache, dass ein Mitgliedstaat einem Beschluss des Rates nach Art 19 Abs 1 der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates nicht nachkommt“<sup>137</sup>, sind die Mitgliedstaaten nach Einhaltung des dafür normierten Verfahrens dazu ermächtigt, temporär Binnengrenzkontrollen einzuführen.<sup>138</sup> Ein solcher Beschluss könnte vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission beispielsweise gefasst werden, wenn eine Gefährdung des Schengen-Raums vorliegt durch das Versagen eines Mitgliedstaates oder das Weigern eines Mitgliedstaates, die angeordneten notwendige Maßnahmen zu ergreifen.<sup>139</sup>

Weiters entwickelte die Europäische Kommission ein Konzept, um die angestrebte Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und die damit verbundene irreguläre Migration zu kompensieren. Im Zuge des integrierten europäischen Außengrenzmanagements wurden Pläne für das sogenannte Einreise-/Ausreisesystem – kurz EES – vorgestellt.<sup>140</sup> Dieses System novelliert das Grenzkontrollverfahren für einen optimierten Grenzübertritt von Drittstaatsbürgeran den Außengrenzen des Schengen-Raums. Die Effizienz der Außengrenzkontrollen soll gesteigert werden, indem anstelle der händisch gesetzten Reisepass-Stempel das EES als zentrale Datenbank mit einer systematischen, automatisierten Erfassung der Außengrenzüberschreitungen des Schengen-Raums eingesetzt wird.<sup>141</sup> Damit kann zukünftig die Überprüfung der maximalen Kurzaufenthaltsdauer der Drittstaatsangehörigen von 90 Tagen innerhalb 180 Tage gewährt werden und durch ein Warnsystem, welches die Überziehung dieser Dauer von den überwachten Drittstaatsangehörigen meldet, gegen Aufenthaltsüberzieher vorgegangen werden.

Zudem soll diese zentrale Datenbank durch die Erfassung von biometrischen Daten der Drittstaatsangehörigen den Prozess des Identifizierens und den des darauffolgenden Rückführens von Aufenthaltsüberziehern vereinfachen.<sup>142</sup> Von Kritikern stark in

---

<sup>137</sup> Art 29 Abs 1 VO 399/2016/EU.

<sup>138</sup> Vgl. Guild (2016), S. 30.

<sup>139</sup> Vgl. Art 19 VO 2016/1624/EU.

<sup>140</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 41

<sup>141</sup> Vgl. Hummer (2014), S. 16.

<sup>142</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 52 f.

Frage gestellt wird die Vereinbarkeit dieser Datenspeicherung des EES mit dem Art 7 und Art 8 der Grundrechtecharta bezüglich der Achtung des Privatlebens und des Schutzes personenbezogener Daten<sup>143</sup>, zumal noch keine Beschwerde- oder Überwachungsmechanismen bezüglich einem potentiellen Missbrauch der Daten geplant wurden. Außerdem bemängelt wird die Nützlichkeit dieses Systems, da das Erfassen der biometrischen Daten von Migranten an den Schengen-Außengrenzen die Länge der Grenzverfahren und somit die Wartezeiten potenziell noch weiter erhöhen würde.<sup>144</sup>

Integriert in den Schengener Grenzkodex soll das EES insbesondere durch den Art 6a SGK werden, worin jene Drittstaatsangehörige, welche zur Eingabe deren Daten in das EES verpflichtet sind, definiert werden.<sup>145</sup> Weiters wird Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, ein Self-Service-System und ein e-Gate zu nutzen. Dabei stellt das Self-Service-System „ein automatisiertes System, das alle oder einige der bei einer Person vorzunehmenden Grenzübertrittskontrollen durchführt und zur Vorabeingabe von Daten in das EES verwendet werden kann“<sup>146</sup> dar. Mit dem Begriff e-Gate meint der Unionsgesetzgeber eine „elektronisch betriebene Infrastruktureinrichtung“<sup>147</sup>, an der die Grenzübertritte stattfinden sollen.<sup>148</sup> In Kraft treten werden diese Bestimmungen jedoch voraussichtlich erst innerhalb des Jahres 2022.<sup>149</sup>

### 3.2.3.3 Inhalt der Reform 2018

Ergänzend zu dem EES wurde im darauffolgenden Jahr die Einrichtung des Europäischen Reiseinformations- und Reisegenehmigungssystems<sup>150</sup> – kurz ETIAS – beschlossen.<sup>151</sup> Durch dieses standardisierte System sollen bestimmte Drittstaatsangehörige, welche aufgrund eines kurzen Aufenthalts nicht zur Beantragung eines Visums

---

<sup>143</sup> Vgl. Aden (2021), Rz. 221.

<sup>144</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 53 f.

<sup>145</sup> Vgl. Klaus (2018), S. 248.

<sup>146</sup> Artikel 2, Z 23 VO 2016/1624/EU.

<sup>147</sup> Artikel 2, Z 24 VO 2016/1624/EU.

<sup>148</sup> Vgl. Klaus (2018), S. 258.

<sup>149</sup> Vgl. Aden (2021), Rz. 221.

<sup>150</sup> Vgl. Verordnung 2018/1240/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABI L 2018/236, 1.

<sup>151</sup> Vgl. Klaus (2018), S. 247.

für den Schengen-Raum verpflichtet sind, vorgeprüft werden.<sup>152</sup> Die Mitgliedstaaten sollen in der Durchführung der Außengrenzkontrollen dahingehend entlastet werden, als dass die automatisierte Vorabprüfung Einreisegenehmigungen verweigern kann, wenn der Drittstaatsangehörige ein Risiko für die Sicherheit darstellt und in Zusammenhang mit illegaler Einwanderung gebracht wird. Für die Datenerhebung ist eine Vernetzung mit dem EES geplant.<sup>153</sup> Nach neusten Planungen wird ETIAS Ende des Jahres 2023 in Kraft treten.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Vgl. Aden (2021), Rz. 221.

<sup>153</sup> Vgl. Klaus (2018), S. 247.

<sup>154</sup> Vgl. ETIAS (2021).

## 4 Frontex-Verordnung

### 4.1 Entstehung und Rechtsgrundlage

Der Terroranschlag auf New York im Jahr 2001 löste eine Debatte um mehr Sicherheit an den Außengrenzen des Schengen-Raums aus, was in weiterer Folge zu dem Bedürfnis nach einem Mechanismus zu einem gemeinsamen Außengrenzmanagement führte. Im Endergebnis wurde die Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>155</sup> im Jahr 2004 einstimmig beschlossen.<sup>156</sup> Die sprachlich verbreitete Bezeichnung für diese EU-Außengrenzagentur ist Frontex und wird von dem französischen Begriff für Außengrenzen „Frontières extérieures“ abgeleitet.<sup>157</sup>

Gestützt wurde diese neue Rechtsnorm auf den damaligen Art 62 Abs 2 lit a und 66 AEUV.<sup>158</sup> Die neue Rechtsgrundlage nach der Änderung durch den Vertrag von Lissabon ist Art 77 Abs 2, welcher bereits im Kapitel 3.1 zitiert wurde, zusammen mit Art 79 Abs 2 AEUV. Der sich dadurch ergebende Aufgabenbereich besteht aus der Verbindungsstelle zwischen den Politikbereichen Sicherheit, Migration und Grenzschutz.<sup>159</sup>

Durch die Verordnung wurde Frontex als eine autonome Agentur im Bereich der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung institutionalisiert,<sup>160</sup> welcher die Funktionen eines verlängerten Arms der Mitgliedstaaten zukommt und dem Vorantreiben der Europäisierung im Grenzkontrollmanagements dient.<sup>161</sup> Obgleich der eigentliche Motivator die Sicherung der Außengrenzen gegen den Terrorismus war, wurde in der Formulierung der Aufgabenbereiche von Frontex eine Bezugnahme auf diesen ursprünglich dringlichen Sicherheitsaspekt weitgehend unterlassen.<sup>162</sup> Der Unionsgesetzgeber beschrieb den Zweck der Agentur als „Verbesserung des integrierten Schutzes der

---

<sup>155</sup> Vgl. Verordnung 2007/2004/EG des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABI L 2004/349, 1.

<sup>156</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 156 f.

<sup>157</sup> Vgl. Bergmann (2022).

<sup>158</sup> Vgl. Carrera (2007), S. 17.

<sup>159</sup> Vgl. Aden (2021), Rz. 179 f.

<sup>160</sup> Vgl. Fischer-Lescano (2007), S. 1231.

<sup>161</sup> Vgl. Huke (2014), S. 169.

<sup>162</sup> Vgl. Neal (2009), S. 343.

Außengrenzen der Mitgliedstaaten“<sup>163</sup>, was später auch als integrierte europäische Grenzverwaltung bezeichnet wurde.<sup>164</sup> In der ursprünglichen Fassung der Frontex-Verordnung beliefen sich die Aufgaben der Agentur insbesondere darauf, das Außengrenzmanagement der Mitgliedstaaten zu koordinieren, die Mitgliedstaaten operativ an der Außengrenze, bei gemeinsamen Rückführungsaktionen und bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten zu unterstützen, Risikoanalysen durchzuführen und die relevante Forschungsentwicklung zu verfolgen.<sup>165</sup>

Im Laufe der Zeit entwickelte sich die Agentur Frontex dahingehend, dass darin die Eigenschaften einer reaktiven, supranationalen Polizeiinstitution mit jenen einer proaktiven, wissensgesteuerten Risikopräventionsstelle vereinigt wurden. Innerhalb von zehn Jahren nach der Einrichtung verzehnfachten sich die finanziellen Ressourcen der Agentur. Auch deren Aufgabenbereiche und Befugnisse expandierten enorm, wie im folgenden Kapitel detailliert beschrieben wird.<sup>166</sup>

Die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex wurde in der Frontex-Verordnung bereits geklärt. Es wurde in der Erstfassung der Frontex-Verordnung festgelegt, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die integrierte europäische Grenzverwaltung primär zuständig sind. Dahingegen soll Frontex lediglich als Facilitator aktiv werden. In technischen Fragen ist die Agentur jedoch völlig unabhängig und wurde als juristische Person mit extensiver Rechts- und Handlungsfähigkeit und somit rechtlicher, finanzieller und administrativer Autonomie ausgestattet.<sup>167</sup>

Als Entscheidungsträger etablierte der Unionsgesetzgeber in der Erstfassung der Frontex-Verordnung den Exekutivdirektor und Verwaltungsrat. Dabei wurde dem Exekutivdirektor, welcher vom Verwaltungsrat auf Vorschlag der Europäischen Kommission mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt wird, die Rolle des Leiters und Vertreters der Agentur nach außen vorgeschrieben.<sup>168</sup> Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben wird dem Exekutivdirektor eine völlige Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit gewährt mit der Ausnahme seiner Rechenschaftspflicht gegenüber dem Verwaltungsrat. Neben

---

<sup>163</sup> Art 1 Abs 1 Verordnung 2007/2004/EG.

<sup>164</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 33.

<sup>165</sup> Vgl. Busuioc (2016), S. 45.

<sup>166</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 157.

<sup>167</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 160.

<sup>168</sup> Vgl. Fischer-Lescano (2007), S. 1234.

dieser Rolle als Kontrollinstanz des Exekutivdirektors, übernimmt der Verwaltungsrat insbesondere die Aufgaben der Erstellung des strategischen Arbeitsprogramms und der Organisationsstruktur. Zusammengesetzt aus jeweils einem mitgliedstaatlichen Vertreter sowie zwei Vertretern der Europäischen Kommission wird der Verwaltungsrat und somit die Agenturorganisation primär von den Mitgliedstaaten dominiert.<sup>169</sup>

Drei Jahre nach der Gründung wurde Frontex hinsichtlich seiner Organisation bereits reformiert,<sup>170</sup> indem schnelle Eingriffsteams – kurz RABIT – gebildet wurden.<sup>171</sup> Diese Teams bestanden aus Beamten von nationalen Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten<sup>172</sup> und konnten kurzfristig entsandt werden, um Mitgliedstaaten in Angelegenheiten des Grenzschutzes operativ zu unterstützen.<sup>173</sup>

Einer demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament in Form von parlamentarischen Aufsichtsrechten ist die Agentur Frontex nur zu einem geringen Teil unterworfen. Die Erstfassung der Frontex-Verordnung etabliert lediglich eine Berichterstattungspflicht, wobei die Berichterstattung seitens der Agentur jährlich oder nach Aufforderung des Europäischen Parlaments oder Rates erfolgen muss. Die dadurch entstehende Kontrollwirkung ist insoweit geschwächt, als dass einerseits die Möglichkeit besteht, den Einblick in gewisse – insbesondere operative – Themengebiete im Bericht zu sperren. Andererseits folgt aus der Berichterstattungspflicht keine unmittelbare, parlamentarische Handlungsbefugnis. Mittelbar kann das Europäische Parlament jedoch einen Einfluss in finanzieller Hinsicht durch die reguläre Haushaltsmittelbefugnis ausüben.<sup>174</sup> Dieser offenkundige Mangel an politisch-demokratischer Kontrolle aufgrund fehlender parlamentarischer Aufsichtsrechte führte immer wieder zu Änderungsvorschlägen in der Gesetzgebungsphase von den Reformen der Frontex-Verordnung 2016 und 2019, wie beispielsweise die Einführung eines Aufsichtsrates

---

<sup>169</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 35.

<sup>170</sup> Vgl. Verordnung 863/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten, ABI L 2007/199, 30.

<sup>171</sup> Vgl. Huke (2014), S. 181.

<sup>172</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.

<sup>173</sup> Vgl. Servent (2017), S. 91.

<sup>174</sup> Vgl. Fischer-Lescano (2007), S. 1261 f.

mit beratender Funktion. Jedoch gelangen dahingehende Änderungen bisher noch nicht in den finalen Text.<sup>175176</sup>

## **4.2 Reformen der Frontex-Verordnung**

### **4.2.1 Reform 2011**

#### *4.2.1.1 Ausgangssituation für die Reform 2011*

Basierend auf der Aufgabe das Außengrenzmanagement der Mitgliedstaaten zu koordinieren, führte Frontex seit dem Jahr 2006 einige operative Einsätze in Form von gemeinsamen Aktionen nach Art 3 Frontex-Verordnung durch.<sup>177</sup> Nennenswert sind dabei insbesondere die beiden operativen Grenzschutzaktionen der maritimen Außengrenzen, welche mit den Codenamen Hera und Hermes bezeichnet wurden.<sup>178</sup>

Die gemeinsame Aktion Hera geht auf einen Gesuch Spaniens aus dem Jahre 2006 zurück und ist in drei Phasen – Hera I, Hera II und Hera II – gliederbar.<sup>179</sup> In der Aktion Hera I leistete Frontex mithilfe einer Gruppe aus mitgliedstaatlichen Experten operative Unterstützung für die spanische Behörde bei der Identifikation von knapp 19.000 irregulären Migranten auf den Kanarischen Inseln. Auf eine weitere Anfrage Spaniens hin, stellte Frontex in der Aktion Hera II technisches Grenzkontrollequipment bereit, um die Küste vor den Kanarischen Inseln verstärkt überwachen zu können und infolgedessen Migranten-befördernde Boote am Ablegen zu hindern. Wurden Boote bereits am Weg zu den Kanarischen Inseln aufgefunden, war das Ziel diese schon im Hoheitsgewässer des jeweiligen Drittstaates abzufangen, damit die anschließende Rückkehr der Migranten in die Zuständigkeit dieses Drittstaates fällt.<sup>180</sup> Entgegen den Erwartungen über das Maß an Solidarität, welches aufgrund der anfänglich angekündigten Bereitschaft vieler Mitgliedstaaten die Aktion zu unterstützen hoch war, beteiligte sich schlussendlich lediglich Portugal an den Überwachungsaufgaben.<sup>181</sup>

---

<sup>175</sup> Vgl. Aden (2021), Rz 189.

<sup>176</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 161.

<sup>177</sup> Vgl. Carrera (2007), S. 20.

<sup>178</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 189.

<sup>179</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 190.

<sup>180</sup> Vgl. Carrera (2007), S. 20 f.

<sup>181</sup> Vgl. Leonard (2020), S. 1423.



Die gemeinsame Aktion Hera III startete im Jahr 2007 und hatte wie auch die Frontex-Einsätze zuvor die Identifikation von Migranten und das Abfangen von Booten zum Ziel. Seitdem existiert Hera als permanente Aktion, welche je nach Bedarf an den Küsten der Kanarischen Inseln eingesetzt wird.<sup>182</sup> Das beschriebene Vorgehen hinsichtlich des Abfangens von Booten basiert auf bilateralen Abkommen mit den jeweils betroffenen, westafrikanischen Drittstaaten. Kritisiert wurde dabei, dass diese Abkommen der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurden und dadurch ein Mangel an demokratischer Kontrolle und Transparenz besteht.<sup>183</sup> Ebenso wenig Transparenz wurde über das weitere Vorgehen der Drittstaaten mit den von Frontex zurückgetriebenen Migranten geschaffen. Diesbezügliche Dokumentation und Nachforschungen wurden seitens Frontex nicht erhoben, wodurch ein Zurückbringen der Migranten in das jeweilige Herkunftsland durch die Drittstaaten und somit ein Verstoß gegen das Non-Refoulement-Gebot nicht auszuschließen ist.<sup>184</sup>

Die Einsätze, welche mit dem Namen Hermes bezeichnet werden, fanden seit dem Jahre 2007 im zentralen Mittelmeerraum statt. Als die Migrationsroute über das Mittelmeer während des Arabischen Frühlings neue Dimensionen an Andrang erfuhr und manche Mitgliedstaaten, wie schon im Kapitel 3.2.1.1 erwähnt, die Binnengrenzkontrollen wiedereinführten, leistete Frontex in der gemeinsamen Aktion Hermes 2011 Italien Unterstützung. Das Ziel dieses Einsatzes war ausdrücklich die Verstärkung des maritimen Grenzschutzes und die Intensivierung von Rückführungen. Dabei verhandelte Frontex mit betroffenen Drittstaaten wie Tunesien über das Verhindern des Aufbruchs von Migranten nach Italien und die direkte Rückführung derjenigen, welche es bis nach Italien schafften. Diese Vorgehensweise, welche durch starke, finanzielle Unterstützung der Europäischen Union gestützt wurde, stieß auf viel Kritik. Beanstandet wurde dabei der Mangel an humanitären Hilfeleistungen für die fliehenden Migranten und die lapidare Bearbeitung und darauffolgende Ablehnung von dem Großteil der gestellten Anträge auf internationalen Schutz.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 190.

<sup>183</sup> Vgl. Carrera (2007), S. 22.

<sup>184</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 191.

<sup>185</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 192 f.

In Berichten der Agentur<sup>186</sup> wurde betont, dass die gemeinsamen Aktionen Hera erfolgreich die Ankünfte von Migranten auf 20 Prozent reduzieren konnte. Allerdings wurde zu derselben Zeit auch eine neunfache Steigerung des Andrangs auf der zentralen Mittelmeerroute beobachtet, welcher von Frontex wie beschrieben mit der Aktion Hermes begegnet wurde. Schlussfolgerungen daraus könnten sein, dass die Aktionen Hera einen Diversionseffekt auslösten und somit nicht die Immigration in den Schengen-Raum verringert wurde, sondern sich lediglich die Migrationsrouten veränderten. Frontex sah den Grund des Anstiegs jedoch alleinig in der politischen Unruhe Libyens und verneinte damit jegliche Kausalität mit den Aktionen Hera.<sup>187</sup>

Es kann festgehalten werden, dass die Agentur bei deren Einsätzen starken politischen Zuspruch erfuhr. Im Gegensatz zu anderen Agenturen wie insbesondere Euro-pol, konnte Frontex außerdem bislang dessen Einsätze in enger und guter Zusammenarbeit mit den nationalen Polizeibehörden ausführen und wurde von der Mehrheit der Mitgliedstaaten befürwortet.<sup>188</sup> Trotz des großen Zuspruches war Frontex jedoch in operativen Tätigkeiten stark von den Mitgliedstaaten hinsichtlich deren Ressourcenerbereitstellung abhängig,<sup>189</sup> was Defizite in der Planung und Verfügbarkeit zur Folge hatte.<sup>190</sup> Außerdem begünstigte der Konflikt zwischen Autonomie und Abhängigkeit der Agentur dessen Intransparenz.<sup>191</sup>

#### *4.2.1.2 Inhalt der Reform 2011*

Basierend auf Evaluierungen der Entwicklung der Agentur und deren Einsätze in den vergangenen Jahren, wurde im Jahr 2011 eine Verordnung<sup>192</sup> zur Änderung von Teilen der Frontex-Verordnung erlassen.<sup>193</sup>

---

<sup>186</sup> Vgl. Frontex (2011b), S. 49 f.

<sup>187</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 192 f.

<sup>188</sup> Vgl. Busuioc (2016), S. 46 f.

<sup>189</sup> Vgl. Huke (2014), S. 182.

<sup>190</sup> Vgl. Servent (2018), S. 91.

<sup>191</sup> Vgl. Perkowski (2019), S. 1185.

<sup>192</sup> Vgl. Verordnung 1168/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABI L 2011/304, 1.

<sup>193</sup> Vgl. Huke (2014), S. 183.

Einen Themenschwerpunkt der Änderung bildete die Stärkung der Autonomie von Frontex. Damit einhergehend wurde Frontex Abhängigkeit von den Ressourcen der Mitgliedstaaten abgebaut, indem die Befugnis zum eigenständigen Materialkauf eingeräumt wurde. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten zu einer jährlichen, bilateralen Verhandlung mit Frontex bezüglich der Bereitstellung von nationalem Personal und technischer Ausrüstung verpflichtet.<sup>194</sup>

Im Zuge dessen wurden auch die ehemals als RABIT bezeichneten Einsatzteams zu den europäischen Grenzschutzteams umbenannt. Diese sollten zukünftig temporäre Soforteinsätze auf Anfrage der Mitgliedstaaten in außergewöhnlichen Drucksituationen durchführen.<sup>195</sup>

Des Weiteren wurde in der Änderungsverordnung die Kritik hinsichtlich der mangelnden Einhaltung von Menschenrechten bei Frontex-Einsätzen aufgegriffen.<sup>196</sup> Der Verwaltungsrat von Frontex erließ im Jahr 2011 diesbezüglich einen Verhaltenskodex<sup>197</sup> für dessen Bedienstete. Festgelegt wurde darin unter anderem, dass das Non-Refoulement-Gebot bei allen Einsätzen eingehalten wird und den internationalen Schutz suchenden Migranten die angemessene Unterstützung geboten sowie über sämtliche Rechte aufgeklärt werden soll. Zudem wurde für die Stärkung von Grundrechten in Frontex-Einsätzen eine Strategie zur Einhaltung der Grundrechte implementiert.<sup>198</sup> Weil jedoch keine dieser beiden Dokumente die Einführung eines unabhängigen Überwachungsverfahrens enthielt, wurde dies durch die Reform im Jahr 2011 eingeführt. Trotz großem Widerstand des Verwaltungsrates von Frontex, wurde der Agentur die Schaffung der Position eines Grundrechtsbeauftragten auferlegt. Diesem wurde die Überwachung der Einsätze aufgetragen.<sup>199</sup>

Diese grundrechtsfördernden Änderungen erzielten indessen keine unmittelbare Verbesserung in der Praxis bei Einsätzen von Frontex. Eine Erklärung dafür könnte die Teilnahme von Personal der verschiedenen Mitgliedstaaten an gemeinsamen Aktionen sein, welche jeweils vorübergehend bereitgestellt wurden. Dadurch wird die

---

<sup>194</sup> Vgl. Huke (2014), S. 183.

<sup>195</sup> Vgl. Servent (2017), S. 91.

<sup>196</sup> Vgl. Huke (2014), S. 184.

<sup>197</sup> Vgl. Frontex (2011a).

<sup>198</sup> Vgl. Slominski (2013), S. 47.

<sup>199</sup> Vgl. Perkowski (2019), S. 1193.

Bindung innerhalb der Agentur Frontex geschwächt und es koexistieren verschiedene Rationalitäten. Folglich können Diskrepanzen zwischen den Grundrechtsvorgaben, Wertvorstellungen und der Organisationskultur der obersten Ebenen der Agentur und der tatsächlichen Anwendung dieser Vorgaben bei Frontex-Einsätzen – durch nationale Beamte, welche nicht unbedingt dieselbe Einstellung teilen – entstehen.<sup>200</sup>

## 4.2.2 Reformen 2016 und 2019

### 4.2.2.1 Ausgangssituation für die Reformen 2016 und 2019

Die Anfänge der Migrationskrise 2015/16 lagen bereits im Jahr 2013, in welchem die Zahlen der in Europa Schutz suchenden Migranten wieder deutlich zunahmen.<sup>201</sup> Parallel dazu begannen auch fatal endende Überquerungen des Mittelmeers, bei welchen Boote voller Migranten untergingen, zu steigen. Die Reaktion des Unionsgesetzgebers bestand darin, mit Einsatzgruppen verstärkt gegen illegale Einreisen in die Europäische Union und Schleuser anzukämpfen. Das anfängliche Vorhaben zusätzliche, legale Einreisemöglichkeiten bereitzustellen, wurde in der Praxis jedoch übergangen.<sup>202</sup>

Durch den weiterhin steigenden Migrationsandrang und den ineffektiven, unionsrechtlichen Maßnahmen sah sich Italien dazu gezwungen, eine eigene, nicht unionsrechtlich unterstützte Marineoperation zur Rettung von ertrinkenden Migranten zu starten.<sup>203</sup> Als diese nach einem Jahr nicht mehr finanzierbar war, erhielt Italien schließlich eine Hilfestellung durch die Frontex-Aktion Triton. Diese war jedoch finanziell sowie örtlich komprimiert, weil sich gewisse Mitgliedstaaten zur Finanzierung von mehr Maßnahmen weigerten.<sup>204</sup> Ebenso schwankte der Fokus bei Triton von der Lebensrettung der Migranten zum Außengrenzschutz.<sup>205</sup> Die gesetzten Maßnahmen waren offenbar unzureichend,<sup>206</sup> sodass im Jahr 2015 die Zahl der Todesopfer auf der Mittelmeerroute schockierende Höchstzahlen erreichte.<sup>207</sup> Im Vergleich zu den vorherigen Aktionen

---

<sup>200</sup> Vgl. Perkowski (2019), S. 1193 f.

<sup>201</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 388.

<sup>202</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 195.

<sup>203</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 396.

<sup>204</sup> Vgl. Jordana (2020), S. 522.

<sup>205</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 195.

<sup>206</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 396.

<sup>207</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 196.

von Frontex wie beispielsweise die Hera-Aktionen waren jedoch bei Triton die eingesetzten Ressourcen ebenso wie die der Umfang selbst signifikant größer. Der Aufgabenbereich inkludierte nun zusätzlich neben der Bekämpfung von Schleppern auch die Erkennung von weiteren Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität wie Drogenschmuggel.<sup>208</sup>

Eine der wesentlichsten unionsrechtlichen Maßnahmen gegen die Migrationskrise 2015/16 neben den im Kapitel 3.2.3.1 näher erläuterten Umverteilungsbeschlüssen, war das Konzept der Hotspots.<sup>209</sup> Als Hotspot wurden Gebiete bezeichnet, die einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt waren.<sup>210</sup> Folglich befanden sich diese in den Außengrenzstaaten des Schengen-Raums Italien und Griechenland, in welche insgesamt zehn Stück errichtet wurden.<sup>211</sup> Während diesem Konzept ein Multi-Akteur Ansatz zugrunde liegt, indem Frontex zusammen mit Europol und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen zusammen an den betroffenen Hotspots die Identifikation, Registrierung und Klassifikation der ankommenden Migranten übernahm, stellte sich Frontex in der Praxis als Hauptakteur bei der Einrichtung dieser Hotspots heraus,<sup>212</sup> insbesondere durch die Koordinierung der Rückführungen und die Bereitstellung von Fachkräften für Übersetzungen, Risikoanalysen und Screening. Das angestrebte Ziel war es, den Ankunftsprozess von Migranten strukturierter und geordneter zu gestalten, um ein zeiteffizienteres System zu etablieren.<sup>213</sup>

Das Hotspot-Konzept erhielt in einigen Punkten starke Kritik. Einerseits beinhaltete diese, dass der Unionsgesetzgeber es unterließ, einen konkreten, das Ziel klar definierend und festlegenden Rechtsakt zu erlassen. Problematisch schien außerdem der Einsatz von Frontex vor Ort. Migranten wurden bei der Registrierung zur Abgabe eines Fingerabdrucks durch die Drohung mit sonstiger Abschiebung gezwungen. Diese Vorgehensweise galt nicht nur als schwer vereinbar mit dem Verfassungsrecht von mehreren Mitgliedstaaten wie Italien, sondern auch mit dem europäischen Primärrecht.<sup>214</sup>

---

<sup>208</sup> Vgl. Leonard (2020), S. 1424.

<sup>209</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 397.

<sup>210</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 628.

<sup>211</sup> Vgl. Leonard (2020), S. 1425.

<sup>212</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 628.

<sup>213</sup> Vgl. Leonard (2020), S. 1425 f.

<sup>214</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 409.

Frontex rechtliches Mandat war auch während dieser Migrationskrise schon ausreichend stark, um zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren, Risiken zu bewerten und gemeinsame Aktionen auszuführen. In der Praxis offenbarte sich aber ein bestehender Mangel in der Kapazität der Agentur. Wie bereits erwähnt, konnten die Einsätze zusammen mit bestimmten Mitgliedstaaten zwar rechtskonform durchgeführt werden. Jedoch scheiterte es praktisch an den benötigten Ressourcen. Während Frontex und derjenige Mitgliedstaat vor dem Einsatz die Möglichkeit hatten, die voraussichtlich erforderliche Anzahl an Beamten und technischer Ausrüstung festzulegen, konnten die weiteren Mitgliedstaaten über ihre Beteiligung daran selbst entscheiden.<sup>215</sup> Der Abhängigkeit von den freiwilligen, ad-hoc Beiträgen der Mitgliedstaaten für Frontex-Einsätze folgte erwartungsgemäß ein Ressourcen-Engpass.<sup>216</sup>

Von den jeweiligen Mitgliedstaaten abhängig war außerdem die Möglichkeit der Agentur in mitgliedstaatlichen Hoheitsgebieten Unterstützung zu bieten. Im Gegensatz zu der vorherigen Migrationskrise, verweigerten manche Mitgliedstaaten die Kooperation mit Frontex und unterließen es – trotz unionsweiten, politischen Aufforderungen – die notwendigen Vorkehrungen an den Grenzen zu treffen, wodurch Frontex nicht in der Lage war, einzugreifen.<sup>217</sup>

Der Widerwille gewisser Mitgliedsstaaten die Migrationskrise durch unionsweite Lösungsansätze zu bewältigen und der damit verbundene Mangel an Finanzierung oder Bereitstellung von Ressourcen, führte zu den funktionellen Problemen der Agentur bei der Ausführung von Einsätzen.<sup>218</sup>

#### 4.2.2.2 Inhalt der Reform 2016

Die Reform im Jahre 2016<sup>219</sup> erging auf Vorschlag der Europäischen Kommission. Der Gesetzgebungsprozess zwischen der Vorschlagsvorlage Ende des Jahres 2015 und

---

<sup>215</sup> Vgl. Jordana (2020), S. 521 f.

<sup>216</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.

<sup>217</sup> Vgl. Fjøltoft (2020), S. 564.

<sup>218</sup> Vgl. Jordana (2020), S. 521 f.

<sup>219</sup> Vgl. Verordnung 2016/1624/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007.

dem Inkrafttreten der Reform im Oktober des Jahres 2016 erfolgte trotz über tausend eingebrachten Änderungsanträgen seitens des Europäischen Parlaments, relativ rasch. Dies konnte der Dringlichkeit eines einsatzbereiten, verbesserten Außengrenzschutzsystems aufgrund des bestehenden Migrationsdrucks zugeschrieben werden.<sup>220</sup>

Die offensichtlichste Änderung bestand in der Umbenennung der offiziellen Bezeichnung Frontex von der Außengrenzagentur auf die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Als Hauptzweck dieser Agentur wurde nun die Begrifflichkeit der integrierten europäischen Grenzverwaltung eingeführt, welche den Aufgabenbereich von Frontex deutlich erweiterte. Die Neuerungen umfasste die Kompetenzbereichserweiterungen auf operative und auch organisatorische Tätigkeiten, Risikoanalysen, Schwachstellenbeurteilungen, Unterstützungsleistungen für die Mitgliedstaaten sowie mehr inhaltliches Mitspracherecht.<sup>221</sup>

Um die Maßnahmen rund um Entscheidungen über die Außengrenzen des Schengen-Raums nicht von dem Ermessen einzelner Mitgliedstaaten abhängig zu machen und somit zu entpolitisieren, wurde Frontex in der Reform 2016 ein Interventionsrecht eingeräumt.<sup>222</sup> Der Art 19 Frontex-Verordnung ermächtigte nun den Rat der Europäischen Union, basierend auf einem Vorschlag der Europäischen Kommission, einen Mitgliedstaat zur Kooperation mit der Agentur aufzufordern. Im Zuge dieser Kooperation sollte Frontex festgelegte, korrigierende Maßnahmen in dem jeweiligen Hoheitsgebiet durchführen, wie zum Beispiel die Organisation von Rückkehreinsätzen oder die Koordinierung von Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken. In einem weiteren sekundären Rechtsakt kann der Mitgliedstaat nach einer Verweigerung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Kooperation verpflichtet werden.<sup>223</sup>

Unterlässt es der betroffene Mitgliedstaat abermals mit Frontex zu kooperieren, greift die normierte Verbindung zu dem Verfahren gemäß dem Art 29 des Schengener

---

des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABI L 2016/251, 1.

<sup>220</sup> Vgl. Schröder (2016), S. 239.

<sup>221</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.

<sup>222</sup> Vgl. Fjærtøft (2020), S. 564.

<sup>223</sup> Vgl. Schröder (2016), S. 239 f.

Grenzkodex:<sup>224</sup> Der Schengener Grenzkodex wurde parallel zu dieser Reform, wie im Kapitel 3.2.3.2 genauer beschrieben, dahingehend abgeändert, dass die übrigen Mitgliedstaaten – im Falle der erneuerten Verweigerung – dazu ermächtigt werden, temporär ihre Binnengrenzkontrollen wieder einzuführen.<sup>225</sup>

Dieses Interventionsrecht kann dann ausgeübt werden, wenn das Funktionieren des Schengen-Raums gefährdet ist. Um diesen großen Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten zu legitimieren,<sup>226</sup> wurde als Voraussetzung einer Gefährdung des Schengen-Raums unter anderem das Nichtbefolgen der Maßnahmen, welche in einer Schwachstellenbeurteilung als notwendig erachtet wurden, normiert. Die Schwachstellenbeurteilung erfolgt durch die Agentur selbst und die Mitgliedstaaten werden nach einem festgelegten Schwachstellenbeurteilungsmodell hinsichtlich der Bewältigungsfähigkeit von anstehenden Herausforderungen an den Außengrenzen bewertet. Dabei werden Komponenten wie die Kapazitäten, das Equipment, das Training und die Leistung der Grenzbeamten berücksichtigt.<sup>227</sup>

Weiteres wurde durch die Änderungsverordnung zur Förderung von Frontex Handlungsfähigkeit in der Praxis ein Soforteinsatzpool etabliert. Dieser besteht aus einer ständigen Reserve an mindestens 1.500 Grenzschutzbeamten, welche innerhalb von fünf Arbeitstagen von den jeweiligen Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel bereitgestellt werden müssen.<sup>228</sup> Dasselbe Konzept wurde ebenso für Soforteinsatzpools von Equipment, welches von den Mitgliedstaaten gemäß einer jährlichen Verhandlung über die Menge, zur Verfügung gestellt werden muss. Diese Änderungen führten durch der damit entgegengewirkten Ressourcenknappheit zu einer Erweiterung der Unabhängigkeit der Agentur von den Mitgliedstaaten.<sup>229</sup>

Weitere Befugnisse erhielt Frontex hinsichtlich der Kooperation mit Drittstaaten und Rückführungen. Die neue Regelung ermächtigte Frontex die Einsätze nun auch – basierend auf einem Arbeitsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem betroffenen Drittstaat gemäß Art 218 AEUV – in dem jeweiligen drittstaatlichen

---

<sup>224</sup> Vgl. Schröder (2016), S. 240.

<sup>225</sup> Vgl. Guild (2016), S. 30.

<sup>226</sup> Vgl. Fjortoft (2020), S. 564.

<sup>227</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.

<sup>228</sup> Vgl. Schröder (2016), S. 240.

<sup>229</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.



Hoheitsgebiet durchzuführen. Zusätzlich nimmt die Agentur in Rückführungsaktionen eine entscheidende Funktion ein, indem Frontex dabei koordinierend sowie operativ und technisch unterstützend tätig wird und mit den jeweiligen Konsularen zusammenarbeitet.<sup>230</sup>

Unter Berücksichtigung aller Aspekte konnte in der Reform 2016 ein Wandel der Mentalität des Unionsgesetzgebers festgestellt werden.<sup>231</sup> Ungeachtet dessen, dass kein Frontex-Einsatz auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gegen deren Willen ausgeführt werden kann und somit der Mitgliedstaat dahingehend nach wie vor wegen der Notwendigkeit seiner Zustimmung souverän ist,<sup>232</sup> beinhaltet die Änderungsverordnung eine Europäisierung des Grenzschutzsystems. Die Außengrenzen wurden nunmehr als gemeinsame Grenzen und der Schutz der Außengrenzen als gemeinsame Verantwortung wahrgenommen, zumal dieser unter die integrierte europäische Grenzverwaltung fiel. Durch die integrierte europäische Grenzverwaltung wurden die einst als eigenständige Akteure angesehenen Mitgliedstaaten von Frontex als Hauptfunktionär abgelöst.<sup>233</sup> Während die Agentur früher als verlängerter Arm der Mitgliedstaaten bezeichnet wurde,<sup>234</sup> veränderte sich deren Rolle nach dieser Reform und wurde von manchen sogar als „Chief Executive Officer of Member States’ authorities in charge of external border control“<sup>235</sup> oder ähnliches beschrieben.<sup>236</sup>

Jedoch bestand nach wie vor Kritik an der Unselbstständigkeit von Frontex. Trotz den gesetzten Schritten Richtung Europäisierung des Grenzschutzsystems sowie der Kompetenzerweiterung der Agentur, enthielt die Reform 2016 keine gänzliche Umwandlung der Rechtsstruktur des Grenzschutzsystems. Solange das Hauptentscheidungsrecht bei den Mitgliedstaaten liegt, kann diese Reform nicht das Potential einer für das EU-Grenzkontrollregime notwendigen Revolution aufweisen.<sup>237</sup>

---

<sup>230</sup> Vgl. Schröder (2016), S. 240.

<sup>231</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 28.

<sup>232</sup> Vgl. Schröder (2016), S. 240.

<sup>233</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 28.

<sup>234</sup> Vgl. Huke (2014), S. 169.

<sup>235</sup> Bruycker (2016), S. 561.

<sup>236</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.

<sup>237</sup> Vgl. Vara (2020), S. 69.

#### 4.2.2.3 Inhalt der Reform 2019

Während ein erneutes Aufkeimen einer Krise des Schengen-Systems jederzeit möglich schien, arbeitete der EU-Gesetzgeber an einer erneuten Reform.<sup>238</sup> Schon im Jahr 2018 – zwei Jahre nachdem die letzte Reform der Frontex-Verordnung in Kraft gesetzt wurde – wurden Verhandlungen für die nächste Reform aufgenommen.<sup>239</sup> Ein Teil der Lehre beschrieb den geringen zeitlichen Abstand der beiden Reformen als „symptomatic of a lack of strategic thinking on the future of border management at EU level“<sup>240</sup>. Einige Mitgliedstaaten schienen die Errungenschaft, welche der Schengen-Raum durch die Gewährleistung der Personenfreizügigkeit ursprünglich bedeutete, nicht mehr wertzuschätzen und stellten indessen ihr nationales vor das europäische Interesse.<sup>241</sup>

Trotz der dadurch stark beschränkten Reformbereitschaft seitens einiger Mitgliedstaaten,<sup>242</sup> konnte sich auf einen Festigungsbedarf des Außengrenzmanagements im Schengen-Raum als kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt werden. Dies bedeutete eine Stärkung von Frontex und wurde durch die im November des Jahres 2019 in Kraft tretende Änderungsverordnung<sup>243</sup> umgesetzt.<sup>244</sup>

Der Kompetenzbereich der Agentur wurde durch diese Reform erweitert. Unter anderem ist Frontex nun befugt Rückführungsaktionen selbständig durchzuführen und die Koordinationsaufgaben von Grenzüberwachungsaktionen außerhalb des Schengen-Raums und des im Kapitel 3.2.3.3 bereits beschriebenen ETIAS zu übernehmen.<sup>245</sup>

Wiederum wurde durch die Novellierung eine Ressourcenerhöhung angeordnet. Die Budgetsteigerung entspricht einem Drittel und soll mehr und fortgeschritteneres Equipment sowie eine Personalerhöhung ermöglichen. Geplant ist die Verstärkung der Grenzschutzbeamten auf 10.000 Personen bis zu dem Jahr 2027. Ein Drittel dieses

---

<sup>238</sup> Vgl. Bossong (2019), S. 1.

<sup>239</sup> Vgl. Vara (2020), S. 70.

<sup>240</sup> Meijers Committee (2018), S. 1.

<sup>241</sup> Vgl. Calliess (2018), S. 3.

<sup>242</sup> Vgl. Calliess (2018), S. 1.

<sup>243</sup> Vgl. Verordnung 2019/1896/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABI L 2019/295, 1.

<sup>244</sup> Vgl. Bossong (2019), S. 1.

<sup>245</sup> Vgl. Bossong (2019), S. 2 f.

Personals soll von Frontex unabhängig von den Mitgliedstaaten verwaltet und rekrutiert werden, während die restlichen zwei Drittel nach wie vor von den Mitgliedstaaten entsandt werden sollen.<sup>246</sup>

Dieses sogenannte Statutspersonal stellt im Unionsrecht ein Novum da, weil dadurch erstmalig ein mit Zwangsgewalt ausgestattetes Personal der Europäischen Union besteht. Die Befehlsgewalt über das Statutspersonal während eines Frontex-Einsatzes liegt jedoch bei demjenigen Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet eine Aktion durchgeführt wird.<sup>247</sup> Die neu erlangte Unabhängigkeit soll die Planung und Umsetzung von Frontex-Einsätzen optimieren.<sup>248</sup> Eine Herausforderung könnte dabei die Personalbeschaffung darstellen aufgrund des gleichzeitig steigenden Personalmangels bei einigen nationalen Sicherheitsbehörden.<sup>249</sup>

Demgegenüber führt die Stärkung von Frontex zu einem wachsenden Schutzbedürfnis der Grundrechte. Insbesondere wurde dafür der Beschwerdemechanismus gegen die Agentur weiterentwickelt. Aufgrund eines Vorwurfes über eine Grundrechtsverletzung durch Frontex-Maßnahmen wird der Betroffenen zur Erhebung einer Beschwerde befugt, welche von dem unabhängigen Grundrechtsbeauftragten geprüft wird.<sup>250</sup> Zur Beschwerdeerhebung berechtigt sind dabei ausdrücklich nur die in ihrem subjektiven Grundrecht unmittelbar verletzten Personen<sup>251</sup> und somit keine Dritten, welche eine gegebenenfalls grundrechtswidrige Handlung lediglich beobachtet haben. Der Beschwerdemechanismus wurde außerdem dahingehend optimiert, dass bei Frontex-Aktionen in Kooperation mit Drittstaaten das zugrundeliegende Abkommen mit demjenigen Drittstaat klare Vereinbarung zur Haftung und zu Beschwerdeverfahren enthalten muss.<sup>252</sup>

Kritik erntet dieses Modell jedoch, weil es hinsichtlich der Konsequenzen von tatsächlich getätigten Beschwerden unzureichend sein soll. Stellt der Grundrechtsbeauftragte bei dem Prüfen des Vorwurfes einen tatsächlichen Verstoß fest, leitet dieser die

---

<sup>246</sup> Vgl. Bossong (2019), S. 2.

<sup>247</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

<sup>248</sup> Vgl. Bossong (2019), S. 2.

<sup>249</sup> Vgl. Bossong (2019), S. 5.

<sup>250</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

<sup>251</sup> Vgl. Art 111 Abs 2 Frontex-Verordnung.

<sup>252</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

Beschwerde an den Exekutivdirektor weiter, welcher – außer der Vorgabe das betroffene Frontex Personalmitglied von dem Einsatz abzuziehen – selbst über die Konsequenzen bestimmen kann. Richtet sich die Beschwerde jedoch gegen nationale Grenzschutzbeamte, wird diese vom Grundrechtsbeauftragten an die zuständige, nationale Behörde weitergeleitet. Jedoch besteht für den Grundrechtsbeauftragten bei Untätigbleiben dieser nationalen Behörde – wie es in der Praxis mehrmalig beobachtet wurde – keine Durchsetzungsmöglichkeit. Damit können Beschwerden folgenlos bleiben, wodurch dieser Mechanismus keine effektive Rechtsschutzgewährleistung bietet.<sup>253</sup>

---

<sup>253</sup> Vgl. Groß (2020), S. 53 f.

## 5 Zwischenfazit

Nachdem die Reformen des Schengener Grenzkodex und der Frontex-Verordnung sowie ausgewählte Rechtsprechung des EuGH erörtert wurden, sollen diese Themenbereiche nun verbunden werden. Dieses Zwischenfazit wird sich der Frage widmen, ob der EU-Gesetzgeber durch die Einrichtung und die Entwicklung von Frontex einen Ausgleich zwischen den Zielen der Personenfreizügigkeit und Sicherheit des EU-Grenzkontrollregimes erreicht. Anders formuliert könnte die Frage lauten, ob mit der Etablierung und Erweiterung der Agentur Frontex ein Lösungsansatz für die aufgrund der andauernden Binnengrenzkontrollen bestehende Krise des Schengen-Systems geschaffen wurde.

Die Dysfunktionalität des Schengen-Systems wird darauf zurückgeführt, dass einzelne Mitgliedstaaten durch die Außengrenzkontrollen auf ihrem Hoheitsgebiet für die Sicherheit des ganzen Schengen-Raums verantwortlich sind. Die Bedingung für einen funktionierenden Schengen-Raum wäre also das vergemeinschaftete Handeln an den Außengrenzen.<sup>254</sup>

Die grundlegende Idee hinter der Gründung von Frontex war es, einen verlängerten Arm für die Mitgliedstaaten zu schaffen und im Zuge der Gemeinschaftsverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren.<sup>255</sup> Strukturelle Hemmungen der Autonomie von Frontex wurden, aufgrund der starken Abhängigkeit von den Ressourcen der Mitgliedstaaten, durch die einzelnen Reformen weiter abgebaut<sup>256 257</sup>, sodass Frontex im Laufe der kommenden Jahre über 3.000 eigene, mit Zwangsgewalt ausgestattete Grenzschutzbeamte beschäftigen wird.<sup>258</sup> Seit der Etablierung der Agentur expandierte sie ihre Aufgabenbereiche und Kompetenzen soweit, dass diese – insbesondere durch den Einfluss auf die integrierte europäische Grenzverwaltung – allmählich die Position des Hauptfunktionärs im Bereich des Außengrenzschutzes einnimmt.<sup>259</sup> Jedoch besteht die Souveränität der Mitgliedstaaten nach wie vor insofern,

---

<sup>254</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 28 f.

<sup>255</sup> Vgl. Huke (2014), S. 169.

<sup>256</sup> Vgl. Huke (2014), S. 183.

<sup>257</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 27.

<sup>258</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

<sup>259</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 28.

als dass bei bestehendem Widerwillen kein Einsatz von Frontex – trotz des eingeräumten Interventionsrechts – auf deren Hoheitsgebiet ausgeführt werden darf.<sup>260</sup> Frontex kann das Interventionsrecht im Zusammenhang mit der Schwachstellenbeurteilung bei mehrfacher Weigerung eines Mitgliedstaates auf Kooperation nur soweit nutzen, dass den übrigen Mitgliedstaaten die Einführung der Binnengrenzkontrollen temporär erlaubt wird.<sup>261</sup> Diese Vorgehensweise würde aber durch den Einsatz von Binnengrenzkontrollen keine Stärkung des Schengen-Systems bezwecken.<sup>262</sup>

Folglich führte die Agentur durch die ständigen Erweiterungen der Kompetenzen zu einer Vergemeinschaftung des Außengrenzmanagements. Dennoch rief bisher keine Novellierung eine tatsächliche Übertragung der alleinigen Entscheidungsgewalt hervor.<sup>263</sup>

Zudem muss unabhängig von der rechtlichen Kompetenz der Agentur die Effektivität der Politik kritisch betrachtet werden. Auch bei aktiver Kooperation oder Ressourcenerbereitstellung der Mitgliedstaaten muss der Erfolg von den bisher durchgeführten Frontex-Einsätzen hinterfragt werden. Beispielsweise führte das Abfangen von Booten in der gemeinsamen Aktion Hera zwar zur Verringerung von ankommenden Migranten in diesem Gebiet, jedoch ist auch naheliegend, dass es durch einen Diversionseffekt zu Migrationsanstürmen auf andere Routen kam.<sup>264</sup> Ebenso wurde in der Literatur viel Kritik hinsichtlich des Hotspot-Konzepts<sup>265</sup> und des Mangels an humanitären Hilfeleistungen geäußert.<sup>266</sup>

Die anfangs gestellte Frage, ob durch Frontex ein Lösungsansatz geschaffen wurde, kann meiner Meinung nach also folgendermaßen beantwortet werden: Unter der bereits angeführten Annahme über den Ursprung der Dysfunktionalität des Schengen-Raums ist der durch die Novellierungen stark erweiterte Kompetenzrahmen der Agentur ein entscheidender Schritt für die Vergemeinschaftung des Außengrenzmanagements und somit relevant für das Funktionieren des Schengen-Systems. Fraglich ist

---

<sup>260</sup> Vgl. Niemann (2017), S. 28.

<sup>261</sup> Vgl. Fjørtoft (2020), S. 564.

<sup>262</sup> Vgl. Hilpert (2015), S. 112.

<sup>263</sup> Vgl. Heijer (2016), S. 630 f.

<sup>264</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 190 ff.

<sup>265</sup> Vgl. Menendez (2016), S. 397.

<sup>266</sup> Vgl. Moreno-Lax (2017), S. 192.

jedoch, ob ein hypothetisch mit allen Kompetenzen im Bereich des Außengrenzmanagements ausgestattetes Frontex auch zu einem effektiven Schutz aller Außengrenzen beitragen würde. Basierend auf den politischen Entscheidungen der Agentur seit deren Etablierung, kann dies meiner Ansicht nach nicht zweifellos angenommen werden.

## 6. Rechtsfragen im Vollzug des EU-Grenzkontrollregimes

### 6.1 Grundrechtsverletzungen bei Frontex-Einsätzen

Der Schutz von Menschenrechten scheint bei Frontex-Einsätzen eine Herausforderung darzustellen. Wiederholt werden Dokumentationen von unangemessener, eventuell grundrechtsverletzender Gewaltanwendung, wie der Einsatz von Schlagstöcken, Pfefferspray und jagenden Hunden, und rechtswidrigen Zurückweisungen – sogenannten Push-Backs – publik.<sup>267</sup>

Aktuelle Vorwürfe thematisieren die Beteiligung von Frontex bei den Push-Backs der griechischen Regierung im Jahr 2020. Nach der Öffnung der türkisch-griechischen Grenze durch die Türkei wurde Griechenland von einer Masse an Migranten aufgesucht. Die griechische Regierung reagierte mit exzessiver Gewalt enthaltenden Push-Backs, rechtswidrigen Inhaftierungen und einer Reform des Asylrechts, welche die Chance auf ein faires Asylverfahren drastisch verringert. Auf Griechenlands Anfrage hin leistete Frontex Unterstützung im Zuge eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken. Im Zusammenhang mit diesen Push-Backs an der türkisch-griechischen Grenze bestehen Vorwürfe, welche von einer Frontex-Untersuchungsgruppe des Europäischen Parlaments und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung geprüft werden auf die systematische Verletzung folgender Rechte: das Non-Refoulement-Gebot, das Verbot der kollektiven Abschiebung sowie das Recht auf Asyl, auf Leben und auf Freiheit und Sicherheit.<sup>268</sup>

In dem Abschlussbericht des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung konnte wiederholtes Fehlverhalten von Frontex-Teammitgliedern in Ausübung ihrer Tätigkeit festgestellt werden. Dabei wurden unter anderem gegen Vorgaben der Frontex-Verordnung, welche die in der Grundrechtecharta verankerten Rechte betreffen, verstoßen.<sup>269</sup> Nachdem der damalige Exekutivdirektor Fabrice Leggeri in einer Sitzung mit

---

<sup>267</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

<sup>268</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 176 ff.

<sup>269</sup> Vgl. OLAF (2022), S. 5.



diesem Bericht konfrontiert wurde, sprach dieser ein Angebot bezüglich seines Rücktritts aus. Dieses Angebot wurde vom Verwaltungsrat der Agentur angenommen.<sup>270</sup>

Bei den aktuellen Anschuldigungen werden Verstöße von Frontex gegen Grundrechte eher durch Unterlassung der positiven Pflichten als durch aktive, grundrechtsverletzende Handlungen vermutet. Als eine Agentur der Europäischen Union ist Frontex an die Grundrechtecharta gebunden und unterliegt somit der positiven Pflicht alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um Individuen vor Verletzungen ihrer Grundrechte zu schützen.<sup>271</sup> Grundsätzlich wurden in der Frontex-Verordnung bereits Mechanismen zur präventiven Sicherstellung der Grundrechte bei Frontex-Einsätzen etabliert. Dazu wurden die Positionen eines Konsultationsforums<sup>272</sup>, eines Grundrechtsbeauftragten<sup>273</sup> und von Grundrechtsbeobachter<sup>274</sup> institutionalisiert. Das unter anderem aus dem UN-Flüchtlingskommissar bestehende Konsultationsforum berätet die Agentur in Grundrechtsthematiken und ist zur Veröffentlichung eines Jahresberichts berechtigt. Dem Grundrechtsbeauftragten kommt die Aufgabe der Förderung und Überwachung der Grundrechteinhaltung durch Frontex zu. Diese Überwachungsfunktion übernehmen bei Frontex-Einsätzen die Grundrechtsbeobachter, welche vom Grundrechtsbeauftragten bestellt werden und diesem unmittelbar über mögliche Verstöße informieren. Im Falle einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung sind außerdem alle weiteren Frontex-Teammitglieder verpflichtet Bericht zu erstatten. Der Exekutivdirektor hat in diesem Falle die Möglichkeit zur Zurückziehung von finanziellen Mitteln oder zur Aussetzung beziehungsweise gänzlichen Beendigung der Frontex-Aktion.<sup>275</sup>

## **6.2 Haftung von Frontex**

Basierend auf der im vorherigen Kapitel beschriebenen Kontroverse um die Verletzung von Menschenrechten bei Frontex-Einsätzen, ergibt sich unvermeidlich die Frage nach

---

<sup>270</sup> Vgl. Gutschker (2022), S. 1.

<sup>271</sup> Vgl. Fink (2020a), S. 546.

<sup>272</sup> Vgl. Art 108 Frontex-Verordnung.

<sup>273</sup> Vgl. Art 109 Frontex-Verordnung.

<sup>274</sup> Vgl. Art 110 Frontex-Verordnung.

<sup>275</sup> Vgl. Groß (2020), S. 52 f.

der Haftung der Mitgliedstaaten und Frontex beziehungsweise der Europäischen Union.

### 6.2.1 Haftung von Frontex nach Unionsrecht

Im Primärrecht wurden durch den Art 340 AEUV bereits Rahmenbedingungen für die Haftung der Europäischen Union gesetzt. Danach haftet die Europäische Union außervertraglich für „durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten“<sup>276</sup> Schaden. Als Organe der Europäischen Union werden alle im Art 13 Abs 1 EUV aufgezählten Institutionen sowie jene, welche direkt durch das Primärrecht etabliert wurden, bezeichnet. Weil Frontex somit nicht als Organ der Europäischen Union gilt, können Handlungen der Agentur nur noch unter jene von „Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit“<sup>277</sup> fallen.<sup>278</sup>

Sekundärrechtlich wurde in der Frontex-Verordnung festgelegt, dass bei der Verursachung eines Schadens bei einem Frontex-Einsatz durch ein Teammitglied, derjenige Mitgliedstaat zivilrechtlich haftet, in welchem der Einsatz durchgeführt wurde.<sup>279</sup> Ausgenommen davon ist eine grob fahrlässige oder vorsätzliche Schadenverursachung. In diesem Fall hat der Einsatzmitgliedstaat von dem Mitgliedstaat, welcher das Teammitglied entsandt hatte, beziehungsweise von Frontex, sollte das Teammitglied der unmittelbaren Statutspersonal der Agentur selbst angehören, einen Anspruch auf Erstattung des gezahlten Schadenersatzes.<sup>280</sup>

Unbeschadet dieser Bestimmungen wurde mit der Einführung des nachfolgend angeführten Art 97 Frontex-Verordnung im Zuge der Reform aus dem Jahr 2016 die Haftung von Frontex als Agentur erstmalig festgelegt. Vor diesem Zeitraum war in der Frontex-Verordnung lediglich die Haftung einzelner Individuen vorgesehen.<sup>281</sup>

„Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die Agentur einen durch ihre Dienststellen oder Personal in Ausübung seines Amtes — auch im Zusammenhang mit der Ausübung von Exekutivbefugnissen — verursachten Schaden nach den

---

<sup>276</sup> Art 340 Abs 2 AEUV.

<sup>277</sup> Art 340 Abs 2 AEUV.

<sup>278</sup> Vgl. Fink (2020a), S. 536 f.

<sup>279</sup> Vgl. Art 84 Abs 1 Frontex-Verordnung.

<sup>280</sup> Vgl. Art 84 Abs 2 Frontex-Verordnung.

<sup>281</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 182.

allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“<sup>282</sup>

Diese theoretisch eindeutig und unkomplizierte Haftungsregelung wird in der Praxis dahingehend herausfordernd, als dass die Involvierung von Frontex-Personal bei einem spezifischen Grundrechtsverstoß oftmals unklar ist. Verschuldet ist dies dem Mangel an Transparenz bei Frontex-Aktionen sowie die sich mit den verschiedenen Phasen einer Aktion verändernden Kontroll- und Machtausübung zwischen Mitgliedstaat und Frontex.<sup>283</sup>

### 6.2.2 Haftung von Frontex nach Völkerrecht

„The responsibility of Frontex should be dealt in a pluralist environment, acknowledging the overarching nature of EU law as a sui generis regime and lex specialis, but also the fact that EU law does not exist in isolation, given the status of the EU as an international organisation and its place within the international legal order.“<sup>284</sup>

Wie Gkliati im vorangestellten Zitat gut zusammenfasst, muss der Rechtsrahmen bezüglich der Verantwortlichkeit auch unter Berücksichtigung des Völkerrechts geprüft werden, um die Thematik in ein gemeinsames Umfeld integrieren zu können.<sup>285</sup> Die Analyse der Haftungsregelungen des Völkerrechts ist außerdem relevant, da ein Teil der Lehre empfiehlt diese als Hilfestellung für die Interpretation der Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich der Lücken in Haftungsfragen des Unionsrechts zu nutzen. Diese Rechtsprechungslücken bestehen insbesondere in Fällen der geteilten Zuständigkeit bei Frontex-Aktionen.<sup>286</sup> Zusätzlich dazu sollte sich der EuGH in seiner zukünftigen Rechtsprechung von diesen Haftungsregelungen inspirieren lassen.<sup>287</sup>

Diesem Diskurs vorausgehend soll jedoch die Problemstellung der internationalen Verantwortlichkeit der Europäischen Union nach dem Völkerrecht berücksichtigt werden. Dass die Europäische Union ein Völkerrechtssubjekt darstellt, ergibt sich für die

---

<sup>282</sup> Art 97 Abs 4 Frontex-Verordnung.

<sup>283</sup> Vgl. Fink (2020), S. 539 f.

<sup>284</sup> Gkliati (2022), S. 182.

<sup>285</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 182.

<sup>286</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 183.

<sup>287</sup> Vgl. Fink (2020a), S. 541.

herrschende Lehre aus einem Urteil des EuGH<sup>288</sup>, in welchem die in Art 47 EUV festgelegte Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union soweit ausgelegt wurde, dass diese zur Schließung von Verträgen mit Drittstaaten berechtigt.<sup>289</sup>

Ob die Europäische Union für eine völkerrechtswidrige Handlung von Frontex verantwortlich gemacht werden kann, bestimmt das entscheidende Element der Zurechnung, welche anhand des Organ- und Kompetenzmodells bewertet werden kann.<sup>290</sup>

Das Organmodell beschreibt, dass die Handlung der Organe oder des Personals einer Organisation dieser auch zugerechnet werden kann.<sup>291</sup> Unter Heranziehung dieses Modells werden die Aktionen von Militäreinheiten im Rahmen von Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen der Organisation selbst und nicht den das Personal bereitstellenden Mitgliedstaaten zugerechnet. Analog dazu kann dieses Modell auch die Zurechnung der Aktionen von Frontex im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu der Europäischen Union begründen.<sup>292</sup> Kritiker dieses Modells weisen aber bei diesem Vergleich auf die bestehenden Unterschiede bezüglich des erweiterten Mandats von Frontex bei dessen Einsätzen hin.<sup>293</sup>

Dementgegen beschreibt das Kompetenzmodell die Zurechnung der Verantwortlichkeit zu demjenigen Akteur, welchem die alleinige Kompetenz in dem entsprechenden Bereich zukommt. Die Problematik dieses Modells besteht in der geteilten Zuständigkeit vieler Themenbereiche, in welchen weder die Mitgliedstaaten noch die Europäische Union eine ausschließliche Kompetenz besitzen oder in internationalen Abkommen, bei welchen sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind.<sup>294</sup>

Während die Europäische Kommission das Kompetenzmodell befürwortet, spricht sich ein Teil der Lehre in Bezug auf die Zurechenbarkeit von Frontex-Aktionen für das Organ-Modell mit folgender Begründung aus: Einerseits wird als Argument die bereits erwähnte Analogie zu den Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen

---

<sup>288</sup> Vgl. EuGH 31.03.1971, C-22/70 (Kommission v Rat).

<sup>289</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 49 ff.

<sup>290</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 51.

<sup>291</sup> Vgl. Odermatt (2021), S. 227.

<sup>292</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 51.

<sup>293</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 56.

<sup>294</sup> Vgl. Odermatt (2021), S. 227 f.

angeführt. Andererseits wird vorgebracht, dass die Anwendung des Kompetenz-Modells de facto zu einem Ausschluss der Verantwortlichkeit der Europäischen Union in Bezug auf völkerrechtswidrige Verletzungen des Non-Refoulement-Gebots führt. Dieses Argument basiert auf der Annahme, dass die unionsrechtlichen Vorgaben die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots im Rahmen von Frontex-Einsätzen ausreichend bestimmen und somit sämtliche Verstöße auf operationaler Ebene erfolgen. Die Kompetenz über die Ausübung der Vollstreckungsbefugnis obliegt den Mitgliedstaaten, wodurch die Europäischen Union in keinem Fall zur Verantwortung gezogen werden könnte.<sup>295</sup>

Die Völkerrechtskommission basierte in ihrem Artikelentwurf über die Verantwortlichkeit Internationaler Organisationen<sup>296</sup> – kurz ARIO – den Regelungsinhalt hinsichtlich der Zurechnung auf dem Organ-Modell.<sup>297</sup> Der ARIO normiert die Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen für Völkerrechtsbrüche.<sup>298</sup> Dies liegt vor, bei dem einer internationalen Organisation zurechenbaren Verhalten, welches gegen internationale Verpflichtungen, wie der Menschenrechtsschutz, verstößt.<sup>299</sup>

Die Rechtsverbindlichkeit des ARIO bezieht sich zwar lediglich auf das darin unter anderem kodifizierte Völkergewohnheitsrecht, indessen wurden die restlichen Artikel bereits für die Entscheidungsfindung von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und nationalen Gerichten herangezogen. Für die Rechtsprechung des Unionsrechts könnten die Regelungsinhalte, wie bereits erwähnt, eine Inspiration für die Lückenschließung bezüglich der Thematik über die Zurechnung einer Handlung in Frontex-Aktionen mit geteilter Zuständigkeit bieten. Unter Betrachtung der Regelungsinhalte des ARIO können Argumente für und gegen die Verantwortlichkeit von Frontex gefunden werden.<sup>300</sup>

Am eindeutigsten ist Frontex direkte Verantwortlichkeit für das von der Agentur selbst verwaltete und rekrutierte Statutspersonal.<sup>301</sup> Dieses Personal gilt gemäß dem ARIO

---

<sup>295</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 55 ff.

<sup>296</sup> Vgl. International Law Commission (2011).

<sup>297</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 58.

<sup>298</sup> Vgl. Art 3 ARIO.

<sup>299</sup> Vgl. Art 4 ARIO.

<sup>300</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 183.

<sup>301</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 184.

als de jure Organ von Frontex, aufgrund der effektiven Kontrolle,<sup>302</sup> welche die Agentur durch die direkte Anstellung und dem unmittelbaren Unterliegen von disziplinarischen Maßnahmen ausüben kann. Handlungen der Organe in deren Funktion als Statutspersonal werden Frontex zugerechnet,<sup>303</sup> sogar im Falle eines Weisungsverstoßes oder einer Autoritätsüberschreitung.<sup>304</sup>

Die direkte Verantwortlichkeit von Frontex für das Verhalten der von Mitgliedstaaten bereitgestellten Grenzschutzbeamten kann sich aus deren de facto Organstellung ergeben.<sup>305</sup> Obgleich es an der formellen Anstellung bei Frontex fehlt, erfolgt die Zurechnung einer Handlung bei Vorhandensein der effektiven Kontrollausübung durch die Agentur.<sup>306</sup> Aus der herrschenden Lehre und Rechtsprechung entwickelten sich die folgenden drei Elemente, anhand derer die Verantwortlichkeit von Frontex oder des betroffenen Mitgliedstaates determiniert werden kann. Erstens ist es relevant, ob der Mitgliedstaat weiterhin fähig ist die Disziplinalgewalt und Strafgerichtsbarkeit auszuüben. Zweitens sollte festgestellt werden, wer über die konkrete Handlung tatsächlich faktische Entscheidungsgewalt hatte. Das dritte Element besteht aus der positiven Verpflichtung und der Macht, das völkerrechtswidrige Handeln zu verhindern.<sup>307</sup>

Obwohl die Beurteilung der drei Elemente schlussendlich im Einzelfall betrachtet werden muss, kann die effektive Kontrollausübung der Agentur über Teammitglieder, welche kein Statutspersonal darstellen, anhand der wesentlichen Merkmale von Frontex-Aktionen folgendermaßen beurteilt werden: Das erste Element ist zu verneinen, weil nach der Frontex-Verordnung die strafrechtliche Haftung dem Einsatzmitgliedstaat<sup>308</sup> und die Disziplinarmaßnahmen dem Herkunftsmitgliedstaat<sup>309</sup> des betroffenen Teammitglieds obliegen. Zweitens ist die faktische Entscheidungsgewalt dahingehend zu beurteilen, dass Weisungen an entsandte Teammitglieder zwar inhaltlich im Einklang mit dem von Frontex und den teilnehmenden Mitgliedstaaten erstellten Plan sein müssen. Jedoch können diese Weisungen nur seitens des Einsatzmitgliedstaats erteilt

---

<sup>302</sup> Vgl. Art 7 ARIO.

<sup>303</sup> Vgl. Art 6 ARIO.

<sup>304</sup> Vgl. Art 8 ARIO.

<sup>305</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 185.

<sup>306</sup> Vgl. Art 7 ARIO.

<sup>307</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 185 f.

<sup>308</sup> Vgl. Art 85 Frontex-Verordnung.

<sup>309</sup> Vgl. Art 43 Abs 5 Frontex-Verordnung.

werden.<sup>310</sup> Weiters wird Frontex während den Einsätzen die Möglichkeit eingeräumt ihren Standpunkt zu erteilten Anweisungen zu äußern. Dieser Input muss danach vom Einsatzmitgliedstaat berücksichtigt werden.<sup>311</sup> Aus diesem Äußerungsrecht leitet sich aber keine direkte Weisungsbefugnis ab.<sup>312</sup> Das dritte Element kann dahingehend erfüllt werden, dass den Exekutivdirektor der Agentur die Verpflichtung trifft, bei Grundrechtsverletzungen eine Aussetzung oder Beendigung des Einsatzes anzuordnen.<sup>313</sup> Nach Abwägung dieser drei gleichrangigen Elemente<sup>314</sup> kann die allgemeine Aussage getroffen werden, dass die Handlungen entsandter Teammitglieder bei Frontex-Einsätzen nicht der Agentur, sondern dem Einsatzmitgliedstaat direkt zurechenbar sind.<sup>315</sup> Wird die Handlung eines de facto oder de iure Organs von Frontex nicht der Agentur, sondern dem Einsatzmitgliedstaat zugerechnet, kann trotzdem eine indirekte Verantwortlichkeit bestehen.<sup>316</sup> Der ARIO sieht eine indirekte Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen vor, sollten diese den Mitgliedstaat beim Völkerrechtsbruch unterstützen.<sup>317</sup> Diese Unterstützung könnte durch eine Erleichterung der Durchführung einer Verletzungshandlung, der Vernachlässigung der Überwachungspflicht oder der finanziellen oder operativen Beihilfe geleistet werden, aber muss für jeden Fall einzeln beurteilt werden. Relevant für die indirekte Verantwortlichkeit ist es, dass Frontex über die völkerrechtswidrige Handlung Kenntnis hatte, beziehungsweise davon durch glaubwürdige Medienreportagen oder eigene Berichtsmechanismen wie die Schwachstellenbewertung oder Beschwerdemechanismen wissen hätte müssen. Durch einen Nachweis über die Kenntnis oder die vorsätzliche Unwissenheit des Völkerrechtsbruches zusammen mit einer Unterstützungshandlung könnte Frontex also für eine nicht direkt zurechenbare Handlung trotzdem internationale Verantwortlichkeit treffen.<sup>318</sup>

---

<sup>310</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 68 ff.

<sup>311</sup> Vgl. Art 43 Abs 2 Frontex-Verordnung.

<sup>312</sup> Vgl. Fink (2020a), S. 541.

<sup>313</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 70.

<sup>314</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 186.

<sup>315</sup> Vgl. Mungianu (2016), S. 87.

<sup>316</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 184.

<sup>317</sup> Vgl. Art 14 ARIO.

<sup>318</sup> Vgl. Gkliati (2022), S. 184.

### 6.2.3 Rechtsschutz bei Grundrechtsverletzungen

Der Vorwurf über eine Menschenrechtsverletzung durch Frontex-Maßnahmen berechtigt den Betroffenen zur Erhebung einer Beschwerde, wodurch ein Beschwerdemechanismus ausgelöst wird. Dieser wurde bereits – zusammen mit den unzureichenden Konsequenzen einer erfolgreichen Beschwerde – im Kapitel 4.2.2.3 beschrieben.

Der Zugang zur gerichtlichen Kontrolle, um eine etwaige Haftung von Frontex festzustellen, gestaltet sich als herausfordernd, insbesondere aufgrund der fehlenden Klarheit darüber, welches Gericht für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Frontex-Handlungen zuständig ist.<sup>319</sup>

Für die Zuständigkeit des EuGH spricht die in der Frontex-Verordnung festgelegten Normen,<sup>320</sup> welche die Möglichkeit für dessen Anrufung bezüglich verursachter Schäden im Zusammenhang mit Untätigkeit, vertraglicher und außervertraglicher Haftung der Agentur einräumen<sup>321</sup> und die Zuständigkeit für Streitsachen über Schadenersatz der Agentur im Bereich der außervertraglichen Haftung sogar festlegen.<sup>322</sup> Jedoch wird vorausgesetzt, dass die Handlung eindeutig der Europäischen Union zurechenbar ist.<sup>323</sup> Dabei bereitet die enge Zusammenarbeit von Frontex und den nationalen Behörden bei gemeinsamen Aktionen Schwierigkeiten bei einer klaren Trennung der Verantwortlichkeit. In der Praxis bedeutet dies, dass Betroffene gegen mehrere Teilnehmer der Aktion vor unterschiedlichen Gerichten vorgehen können, in der Hoffnung, dass einem davon die Verantwortlichkeit über die menschenrechtsverletzende Handlung zugeschrieben wird. Alternativ dazu können Betroffene im Voraus versuchen zu bestimmen, welcher Teilnehmer verantwortlich ist und danach lediglich gegen diesen vor dem zuständigen Gericht vorgehen. Während Ersteres zwar eine höhere Gewinnchance verspricht, entsteht durch den Prozessverlust der weiteren eingeleiteten Verfahren ein finanzieller Nachteil. Dahingegen birgt Letzteres ein signifikantes Risiko mit sich, dass den angeklagten Teilnehmer nicht die Verantwortlichkeit trifft.<sup>324</sup>

---

<sup>319</sup> Vgl. Fink (2020b).

<sup>320</sup> Vgl. Mitsilegas (2022), S. 7.

<sup>321</sup> Vgl. Art 98 Abs 1 Frontex-Verordnung.

<sup>322</sup> Vgl. Art 97 Abs 5 Frontex-Verordnung.

<sup>323</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

<sup>324</sup> Vgl. Fink (2020b).



Entscheidend ist außerdem die Zielrichtung der Klage.<sup>325</sup> Für eine Nichtigkeitsklage nach Art 263 AEUV fehlt bei den konkreten Sachverhalten häufig ein formeller, aufhebender Rechtsakt.<sup>326</sup> Eine Schadenersatzklage gegen die Europäische Union nach Art 340 AEUV ist zwar für den Betroffenen erfolgsversprechender, obgleich dies keine nachhaltige Lösung für die systematische Missachtung von Unionsrecht durch Frontex herbeiführt. Als effektives Vorgehen dagegen empfiehlt ein Teil der Lehre die Untätigkeitsklage gemäß Art 265 AEUV zur Ermöglichung einer detaillierten Prüfung der Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Grundrechte in Frontex-Einsätzen sowie die Einhaltung von der positiven Pflicht der Agentur Grundrechtsverletzungen zu verhindern.<sup>327</sup>

### **6.3 Zulässigkeit der andauernden Binnengrenzkontrollen**

Wie ausführlich im Kapitel 3.2.3.1 erwähnt, führten einige Mitgliedstaaten während der Migrationskrise 2015/16 Binnengrenzkontrollen ein. Nicht nur Deutschland hielt diese für einen langen Zeitraum aufrecht. Auch in Österreich dauern die grundsätzlich als temporär erachteten Binnengrenzkontrollen – abwechselnd gestützt auf den Art 25 SGK (ex-Art 23 SGK) sowie den Art 29 SGK (ex-Art 26 SGK) – bereits bis ins Jahr 2022 an.<sup>328</sup>

Die sich daraus ergebende Rechtsfrage betrifft die Auslegung des Art 25 Abs 4 SGK, weil dessen Regelungsinhalt unter anderem die Höchstdauer der wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen umfasst.<sup>329</sup> Festgelegt wird darin, dass die Durchführung von Binnengrenzkontrollen bei unbedingter Erforderlichkeit zwar verlängert werden kann, jedoch den Gesamtzeitraum von sechs Monaten beziehungsweise im Falle von außergewöhnlichen Umständen nach Art 29 SGK – basierend auf einer Empfehlung des Rates der Europäischen Union – den Gesamtzeitraum von zwei Jahren nicht überschreiten darf.<sup>330</sup>

---

<sup>325</sup> Vgl. Mitsilegas (2022), S. 7.

<sup>326</sup> Vgl. Fink (2020b).

<sup>327</sup> Vgl. Mitsilegas (2022), S. 7 f.

<sup>328</sup> Vgl. Jaeger (2022), S. 494.

<sup>329</sup> Vgl. Muzak (2022), S. 47.

<sup>330</sup> Vgl. Art 25 Abs 4 SGK.

Unklarheit besteht somit hinsichtlich der Vereinbarkeit des Unionsrechts mit den über die im Schengener Grenzkodex festgelegte Frist hinausgehenden Binnengrenzkontrollen.<sup>331</sup> Argumente können für beide Seiten gefunden werden:

Eine Wortlautinterpretation des Art 25 Abs 4 SGK legt insbesondere durch die Verwendung des expliziten Begriffs „Gesamtzeitraum“ nahe, dass Binnengrenzkontrollen diese Höchstfrist nicht überschreiten dürfen und somit das unmittelbare Aneinanderreihen von sechsmonatigen Binnengrenzkontrollen dieser Bestimmung entgegensteht. Für eine solch enge Auslegung spricht außerdem, dass Grenzkontrollen im Schengen-Raum grundsätzlich rechtswidrig sind und Art 25 SGK lediglich einen Ausnahmetatbestand als Ultima Ratio normiert. Ein zusätzliches Argument für dieses Ergebnis bietet die systematische Auslegung des Art 25 SGK im Zusammenhang mit Art 29 SGK. Wenn der Unionsgesetzgeber die Überschreitung der Höchstfrist als rechtskonform vorgesehen hätte, dann wäre folglich die Regelung des Art 25 Abs 4 SGK, welche die Frist im Falle von außergewöhnlichen Umständen nach Art 29 SGK auf zwei Jahre erhöht, überflüssig.<sup>332</sup>

Zu dem gegenteiligen Resultat, nämlich der Unionsrechtskonformität der über die Höchstfrist anhaltenden Binnengrenzkontrollen, kann unter Heranziehung folgender Argumentation gelangt werden: Vorweg kann eine teleologische Erwägung herangezogen werden. Weil es nicht denkunmöglich ist, dass eine ernsthafte Bedrohung im Sinne des Art 25 SGK auch länger als sechs Monate andauern kann, würde eine enge Auslegung der Höchstfrist als Konsequenz haben, dass in gewissen Fällen Binnengrenzkontrollen von Mitgliedstaaten eingestellt werden müssen und der ernsthaften Bedrohung aber noch ausgesetzt sind.<sup>333</sup> Weiters ergibt sich im Hinblick auf diese Fallkonstellation ein zentrales Argument unter Berücksichtigung des Art 72 AEUV, da die normierte mitgliedstaatliche Zuständigkeit für den Schutz der inneren Sicherheit stark durch das Hindern am Ergreifen einer erforderlichen Schutzmaßnahme beeinträchtigt sein würde.<sup>334</sup> In Hinsicht auf den Auslegungsgrundsatz der Primärrechtskonformität

---

<sup>331</sup> Vgl. GA 06.10.2021, C-368/20, C-369/20 (NW/ Landespolizeidirektion Steiermark, NW/ Bezirkshauptmannschaft Leibnitz), Rz 3.

<sup>332</sup> Vgl. Muzak (2022), S. 47 f.

<sup>333</sup> Vgl. GA 06.10.2021, C-368/20, C-369/20, Rz 50 ff.

<sup>334</sup> Vgl. Muzak (2022), S. 50.

sollte der Art 25 SGK so interpretiert werden, dass für die Binnengrenzkontrollen keine absoluten zeitlichen Grenzen gesetzt werden.<sup>335</sup> Vorzuziehen sei die folgende, sich mit dem Primärrecht in Übereinstimmung befindende Auslegung des Art 25 SGK: Wiederholt kann der Art 25 SGK lediglich unter der Voraussetzung einer erneuten Bedrohung angewandt werden, wobei die Frage, ab wann eine Bedrohung als „neu“ gilt, durch den Unionsgesetzgeber unbeantwortet bleibt. Als mögliche Antwort und gleichzeitiges Argument für die Unionsrechtskonformität der fristüberschreitenden Binnengrenzkontrollen könnte angeführt werden, dass sich eine ernsthafte Bedrohung aus einer Vielzahl an Dynamiken und Faktoren zusammensetzt, sodass jede bedrohende Situation ein „neues“ Element beinhaltet.<sup>336</sup> Außerdem führt eine enge Auslegung des Art 25 SGK zu einer Unklarheit bezüglich der Mindestdauer, welche bis zu der Wiedereinführung von den fristgerecht beendeten Binnengrenzkontrollen vergangen sein muss. Diese Regelungslücke und die dadurch entstehende Rechtsunsicherheit kann vom Unionsgesetzgeber wohl nicht beabsichtigt sein.<sup>337</sup>

Tatsächlich musste sich der EuGH, veranlasst durch ein Vorabentscheidungsersuchen des Landesverwaltungsgerichts Steiermark, mit der Frage über die Zulässigkeit der andauernden Binnengrenzkontrollen auseinandersetzen. Diese Entscheidung samt deren Bedeutung für die Zukunft wird im anschließenden Kapitel thematisiert.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> Vgl. GA 06.10.2021, C-368/20, C-369/20, Rz 53 ff.

<sup>336</sup> Vgl. GA 06.10.2021, C-368/20, C-369/20, Rz 59 ff.

<sup>337</sup> Vgl. GA 06.10.2021, C-368/20, C-369/20, Rz 64 ff.

<sup>338</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20 (NW/ Landespolizeidirektion Steiermark, NW/ Bezirkshauptmannschaft Leibnitz).

## 7. Ausgewählte Rechtsprechung des EuGH zum EU-Grenzkontrollregime

### 7.1 Unzulässigkeit der andauernden Binnengrenzkontrollen

In einer jüngst ergangenen Entscheidung<sup>339</sup> prüfte der EuGH, ob die Vorgehensweise Österreichs bezüglich der mehrmaligen Verlängerung der seit dem Jahre 2015 bestehenden Binnengrenzkontrollen im rechtlichen Rahmen des Schengener Grenzkodex liegt.

Das Urteil erging aufgrund einer Vorlage zur Vorabentscheidung durch das Landesverwaltungsgericht Steiermark. Im Zuge einer Grenzkontrolle wurde ein Personenkraftwagenlenker aufgehalten und verweigerte das Vorzeigen seines Reisepasses aufgrund der Unvereinbarkeit dieser Kontrollen mit dem Schengener Grenzkodex. Gegen die daraufhin erlassene Sanktion wehrte sich der Fahrzeuglenker.<sup>340</sup> Das zuständige Landesverwaltungsgericht legte dem EuGH daraufhin folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Steht das Unionsrecht innerstaatlichen Rechtsvorschriften entgegen, mit denen durch eine Aneinanderreihung von innerstaatlichen Verordnungen eine Kumulation von Verlängerungszeiträumen erzeugt wird und dadurch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen über die zeitlichen Beschränkungen einer Zweijahresfrist gemäß den Art. 25 und 29 des Schengener Grenzkodex hinaus und ohne einen entsprechenden Durchführungsbeschluss des Rates nach Art. 29 dieses Kodex ermöglicht wird?“<sup>341</sup>

Entgegen den Schlussanträgen des Generalanwalts SaugmandsgaardØe<sup>342</sup>, in welchen dieser für die Zulässigkeit der Verlängerung der Binnengrenzkontrollen zur slowenischen und ungarischen Grenze plädiert, bewertete der EuGH diese als unionsrechtswidrig.<sup>343</sup>

---

<sup>339</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20.

<sup>340</sup> Vgl. Lehofer (2022), S. 764.

<sup>341</sup> EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 37.

<sup>342</sup> Vgl. GA 06.10.2021, C-368/20, C-369/20.

<sup>343</sup> Vgl. Muzak (2022), S. 47.

Begründet wird dieses Ergebnis unter Heranziehung der im vorherigen Kapitel 6.3 näher ausgeführten Argumente, wie der eindeutige Wortlaut des Art 25 Abs 4 SGK,<sup>344</sup> der Einsatz von Binnengrenzkontrollen als Ultima Ratio<sup>345</sup> und die systematische Auslegung im Zusammenhang mit Art 29 SGK.<sup>346</sup>

Das Gegenargument, dass neue Umstände für eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorliegen würden, kann nicht für die unmittelbare Wiedereinführung von Binnengrenzen genügen, solange eine Verbindung zu dem vorausgegangenen Grund für die Wiedereinführung besteht. Bejaht wird demgegenüber der Neubeginn des Fristenlaufs bei Vorliegen einer neuen ernsthaften Bedrohung im Sinne des Art 25 SGK. Dies gilt jedoch nicht für eine Neubewertung der bereits bestehenden Bedrohung.<sup>347</sup>

Zudem wurde der im Art 25 SGK erwähnte Begriff der Bedrohung der öffentlichen Ordnung konkretisiert. Dieser wird unter einem Verweis auf die Unionsbürgerrichtlinie<sup>348</sup> sehr eng ausgelegt. Somit gelten generalpräventive Argumente für die Wiedereinführung aufgrund einer Gefahr der öffentlichen Ordnung als nicht ausreichend.<sup>349 350</sup> Der Kritik, dass eine ernsthafte Bedrohung oftmals länger als sechs Monate anhalten kann und daher keine absoluten Fristen für die Binnengrenzkontrollen festgelegt werden dürften, entgegnet der EuGH damit, dass der Unionsgesetzgeber die sechsmonatige Gesamtdauer offenbar für angemessen empfand um den Mitgliedstaaten genügend Zeit für die Erlassung von weiteren, die Personenfreizügigkeit weniger einschränkenden Schutzmaßnahmen einzuräumen.<sup>351</sup>

Weiters entkräftigt der EuGH in seiner Entscheidung das Argument für die Zulässigkeit der andauernden Binnengrenzkontrollen im Hinblick auf den im Art 72 AEUV

---

<sup>344</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 63.

<sup>345</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 65.

<sup>346</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 69 f.

<sup>347</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 79 ff.

<sup>348</sup> Vgl. Richtlinie 2004/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABI L/158/77.

<sup>349</sup> Vgl. Arnreither (2022), S. 771.

<sup>350</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 64.

<sup>351</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 78.

formulierten Ordre-public-Vorbehalt. Entgegen dem Verständnis einiger Mitgliedstaaten und dem Generalanwalt wurde festgelegt, dass dieser Vorbehalt nicht dazu ermächtigt, vom Schengener Grenzkodex – lediglich mit der nationalen Zuständigkeit für die eigene öffentliche Ordnung begründet – abzuweichen. Das im Schengener Grenzkodex gewährte Recht auf die temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen für die maximale Dauer von sechs Monaten würde den Mitgliedstaaten bereits genug Souveränität im Bereich der inneren Sicherheit einräumen.<sup>352 353</sup>

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark gab dem Beschwerdeführer inzwischen in einem Folgeverfahren nach der Urteilsfällung des EuGH auf der Grundlage des Schengener Grenzkodex Recht, weil die Binnengrenzkontrollen gesetzeswidrig eingeführt wurden.<sup>354</sup> Der Schengener Grenzkodex hat also auch auf Einzelpersonen eine unmittelbare Wirkung und genießt gegenüber dem nationalen Recht Anwendungsvorrang.<sup>355</sup>

Für den Schengen-Raum weist dieses Urteil nicht nur eine stärkende, symbolische Wirkung, sondern auch eine beschleunigende Rechtswirkung auf, wodurch viele andauernde Binnengrenzkontrollen der Mitgliedstaaten beendet werden sollten. Der EuGH hielt in seinem Urteil fest, dass andernfalls die Europäische Kommission verpflichtet wäre einzugreifen.<sup>356</sup>

Trotz der festgestellten Unionsrechtswidrigkeit, wurde zwei Wochen nach der Urteilsfällung eine Verordnung<sup>357</sup> vom österreichischen Bundesminister für Inneres erlassen, welche die Grenzkontrollen an der slowenischen und ungarischen Grenze wiederum für sechs Monate anordnet. Begründet wird dies jedoch primär mit dem Krieg in der Ukraine, welcher wegen der Vielzahl an Migrant\*innen durchaus als eine neue ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit eingestuft werden kann. Fragwürdig erscheint die Begründung im Hinblick auf die Grenzübergänge, an welchen der Übergang nicht mehr ohne Kontrolle genehmigt wird. Die Verkehrswege der

---

<sup>352</sup> Vgl. Jaeger (2022), S. 495.

<sup>353</sup> Vgl. EuGH 26.04.2022, C-368/20, C-369/20, Rz 86.

<sup>354</sup> Vgl. Lehofer (2022), S. 764.

<sup>355</sup> Vgl. Jaeger (2022), S. 496.

<sup>356</sup> Vgl. Jaeger (2022), S. 496.

<sup>357</sup> Vgl. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Republik Slowenien und Ungarn, BGBl II 185/2022.

bestehenden Fluchtbewegung aus der Ukraine würden Binnengrenzkontrollen an den Grenzen zu Tschechien und der Slowakei nahelegen. Das Erfordernis von Kontrollen an den tatsächlich ausgewählten Grenzabschnitten zu Slowenien und Ungarn ist im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine jedoch nicht gegeben.<sup>358</sup>

## **7.2 Polizeiliche Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets**

Die polizeilichen Kontrollen durch die Mitgliedstaaten innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets, welchen eine wesentliche Bedeutung hinsichtlich nationaler Handlungsfähigkeit zukommt, werden im Art 23 SGK (ex-Art 21 SGK) geregelt. Der Unionsgesetzgeber legt darin ausdrücklich fest, dass die Durchführung von polizeilichen Kontrollen durch die Mitgliedstaaten in deren Grenzgebieten nicht unabdingbar den abgeschafften Binnengrenzkontrollen gleichen. Als Binnengrenzkontrollen gelten lediglich jene Maßnahmen der Polizei, welche „die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen“<sup>359</sup> haben.<sup>360</sup>

Im Jahr 2010 legt der EuGH in der Rechtssache Melki und Abdeli<sup>361</sup> fest, dass das Ziel von Grenzkontrollen die Prüfung von Ein- und Ausreiseberechtigungen der grenzüberschreitenden Personen ist.<sup>362</sup> Wird die polizeiliche Kontrolle mit einem diesen nicht identen Ziel begründet, besteht auch keine gleiche Wirkung.<sup>363</sup>

In der Rechtssache Adil<sup>364</sup> aus dem Jahr 2012 verneinte der EuGH die Grenzkontrollen-Eigenschaft von nur in Grenzgebieten durchgeführten, polizeilichen Kontrollen, weil diese zur Feststellung der Identität, Staatsangehörigkeit und Migrationsstatus und folglich der Verhinderung von illegalen Aufenthalten dienten.<sup>365</sup> Außerdem verneinte der EuGH die gleiche Wirkung, wenn polizeiliche Kontrollen nur stichprobenartig und nicht systematisch durchgeführt werden und sich klar von den systematischen Kontrollen an den Binnengrenzen unterscheiden. Je stärker die Durchführung der

---

<sup>358</sup> Vgl. Muzak (2022), S. 51 f.

<sup>359</sup> Art 23 VO 2016/399/EU.

<sup>360</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 199.

<sup>361</sup> Vgl. EuGH 22.06.2010, C-188/10, C-189/10 (Melki und Abdeli),

<sup>362</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 761 f.

<sup>363</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 23.

<sup>364</sup> Vgl. EuGH 19.07.2012, C-278/12 (Adil).

<sup>365</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 761 f.

polizeilichen Kontrollen durch den nationalen Rechtsrahmen eingegrenzt wird, desto weniger besteht eine gleiche Wirkung zu Grenzkontrollen gemäß dem Art 21 SGK.<sup>366</sup>

Der EuGH legt die Funktion und die Zielsetzung der temporären Grenzkontrollen in den zwei angeführten Entscheidungen also äußerst eng aus und stellt die polizeilichen Kontrollen dadurch in Einklang mit dem Schengener Grenzkodex. Der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten wird dadurch ausgeweitet.<sup>367</sup>

Die bisherige Rechtsprechung ergänzend legte der EuGH nach der Migrationskrise 2015/16 weitere Indizien fest, welche einer gleichen Wirkung entgegenstehen.<sup>368</sup> In der im Jahr 2017 entschiedenen Rechtssache<sup>369</sup> wurden einige rechtliche Maßstäbe an die nationalen Rechtsrahmen hinsichtlich der Vereinbarkeit von polizeilichen Kontrollen innerhalb des grenznahen Hoheitsgebiets mit dem Schengener Grenzkodex konkretisiert. Am wesentlichsten sind dabei die Auflagen in Bezug auf die Rechtssicherheit: Je mehr die Umstände von polizeilichen Kontrollen für eine gleiche Wirkung sprechen, desto präziser muss diese Kontrolle durch den nationalen Gesetzgeber geregelt und gegebenenfalls eingeschränkt werden.<sup>370</sup>

Zudem sprach die Europäische Kommission eine Empfehlung aus, die polizeilichen Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets und vor allem in grenznahen Bereichen zu intensivieren und vorrangig anstelle der Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu nutzen. Dafür führt sie als Begründung an, dass polizeiliche Kontrollen eine vergleichsweise höhere Flexibilität und Wirksamkeit aufweisen. Zudem wurde angeführt, dass die polizeilichen Maßnahmen einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf Einschränkungen der Personenfreizügigkeit standhalten sollten.<sup>371</sup>

---

<sup>366</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 23.

<sup>367</sup> Vgl. Cornelisse (2014), S. 761 f.

<sup>368</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 208.

<sup>369</sup> Vgl. EuGH 21.06.2017, C-9/16 (A).

<sup>370</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 24 f.

<sup>371</sup> Vgl. Carrera (2018), S. 25 f.



## 8 Zukünftige Entwicklungen im Migrations- und Asylbereich

### 8.1 Inhalt des neuen Migrations- und Asylpakets 2020

Nachdem in Verhandlungen zur Änderung und Erneuerung von Rechtsakten in der Asyl- und Migrationsthematik kein Konsens aller Mitgliedstaaten erzielt werden konnte, schlug die Europäische Kommission im Jahr 2020 unter der im Vorjahr neu ernannten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine große Neuerung vor. Dieses sogenannte Migrations- und Asylpaket<sup>372</sup> beschäftigt sich grundsätzlich mit änderungs- und harmonisierungsbedürftigen Rechtsbereichen der gemeinsamen europäischen Asylpolitik.<sup>373</sup> Die Kommission will damit ein „robusteres, humaneres und wirksameres Migrations- und Asylsystem schaffen, das auch das Vertrauen in den Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr stärken wird“<sup>374</sup>.

Aus dem umfangreichen Programm werden im Folgenden die Novellierungen der ausgewählten Themenbereiche erörtert: das Screening, das Asyl- und Rückkehrverfahren an der Schengen-Außengrenze und das Rückkehrsystem. Erwähnenswert ist außerdem der vorgeschlagenen Solidaritätsmechanismus, dessen nähere Erläuterung aber zu weitläufig wäre.<sup>375</sup>

Das Paket enthält unter anderem mehrere Verfahren, die bereits vor der Einreise in den Schengen-Raum von Drittstaatsangehörigen, welche die Einreiseerfordernisse nach dem Schengener Grenzkodex nicht erfüllen, durchlaufen werden müssen. Diese Verfahren beinhalten einerseits das Screening und andererseits ein erneuertes Asyl- und Rückkehrverfahren im Rahmen eines beschleunigten Grenzverfahrens.<sup>376</sup> Als Screening bezeichnet die Europäische Kommission die Registrierung und Erfassung der Identität sowie etwaige Gesundheits- oder Sicherheitsrisiken. Auf Basis dessen wird, abgestimmt mit dem Schengener Grenzkodex, das entsprechende Asylverfahren

---

<sup>372</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg..

<sup>373</sup> Vgl. Dreveny (2020), S. 97 f.

<sup>374</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, KOM (2020) 37 endg., S. 9.

<sup>375</sup> Vgl. Häberle (2020), S. 279.

<sup>376</sup> Vgl. Cornelisse (2020), S. 190.

eingeleitet oder die Einreise verweigert.<sup>377</sup> Durch das erneuerte Grenzverfahren soll den Mitgliedstaaten daraufhin die Möglichkeit geboten werden, Asylanträge mit einer geringen Chance auf Stattgabe beschleunigt zu prüfen. Obligatorisch soll dieses beschleunigte Asylverfahren durchgeführt werden bei einer Täuschung über die eigene Identität, der Darstellung einer Gefahrenquelle für die nationale Sicherheit oder der Zugehörigkeit zu einem Drittland, welchem unionsrechtlich eine geringe Schutzquote zugewiesen wurde.<sup>378</sup> Zeitlich soll dieses besondere Verfahren bereits stattfinden, während sich der Antragssteller noch außerhalb des Schengen-Raums befindet.<sup>379</sup> Wird der Asylantrag abgelehnt, während sich der Antragsteller an der Grenze befindet, soll unmittelbar das Rückkehrverfahren eingeleitet werden.<sup>380</sup>

In dem Migrations- und Asylpaket betont die Europäische Kommission abermals, dass die Umsetzung der im Jahre 2018 vorgeschlagenen Novellierungen der Rückführungsrichtlinie für ein wirksames, gemeinsames Rückkehrsystem unabdingbar ist.<sup>381</sup> Die Wirksamkeit des Rückkehrsystems wird von der Europäischen Kommission ausschließlich an der Rückkehrquote gemessen,<sup>382</sup> welche im Jahr 2017 auf 36,6 Prozent sank. Aus diesem Grund wurde auf eine Ineffektivität geschlossen, welche durch eine Reform optimiert werden soll. Änderungen sollen vor allem hinsichtlich einer Stärkung der Agentur Frontex vorgenommen werden:<sup>383</sup> „Frontex muss eine führende Rolle im gemeinsamen EU-Rückkehrsystem übernehmen und dafür sorgen, dass Rückkehr beziehungsweise Rückführungen in der Praxis gut funktionieren. Die Entwicklung von Frontex zum operativen Arm der EU-Rückkehrpolitik sollte ein vorrangiges Anliegen darstellen.“<sup>384</sup>

Es wird außerdem vorgeschlagen, die Wirksamkeit des Rückkehrsystems zu steigern, indem Drittstaatsangehörige für eine Verweigerung der Kooperation mit der zuständigen Behörde geahndet werden. Zudem sollen Mitgliedstaaten zukünftig veranlassen,

---

<sup>377</sup> Vgl. Lesser (2021), S. 140.

<sup>378</sup> Vgl. Obwexer (2021), S. 103.

<sup>379</sup> Vgl. Cornelisse (2020), S. 191.

<sup>380</sup> Vgl. Obwexer (2021), S. 104.

<sup>381</sup> Vgl. Obwexer (2021), S. 105.

<sup>382</sup> Vgl. Majcher (2021), S. 201.

<sup>383</sup> Vgl. Obwexer (2021), S. 105.

<sup>384</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg., S. 11.

dass die Rückkehrentscheidung unverzüglich nach der Entscheidung, welche den legalen Aufenthalt für den Drittstaatsangehörigen im Schengen-Raum beendet, ergeht. Die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Rückkehrentscheidung soll nur noch auf einer Instanz möglich sein und dessen Vollstreckung nicht mehr hemmen, sofern nicht ein Verstoß des Non-Refoulement Gebots geprüft werden muss oder ein Gericht einen innerhalb von 48 Stunden gestellten Antrag des Drittstaatsangehörigen wegen besonderen Umständen stattgibt. Zusätzlich sollen die Voraussetzungen für eine Inhaftierung des Drittstaatsangehörigen verringert werden.<sup>385</sup>

Die Europäische Kommission erwähnt im Zusammenhang mit Frontex außerdem, wie wichtig die rasche Umsetzung der Reform der Frontex-Verordnung aus dem Jahre 2019 ist.<sup>386</sup> Insbesondere wird dabei die Notwendigkeit der ständigen Reserve von 10.000 Einsatzkräften betont. Die Agentur wäre nicht nur ein Kernelement des Rückführungsmechanismus, sondern trägt auch elementar zur Reaktionsfähigkeit der Europäischen Union und der raschen Umsetzung des integrierten Grenzmanagements bei.<sup>387</sup>

Betont wird in dem Vorschlag außerdem, dass der Schengen-Raum eine der bedeutendsten Errungenschaften der Europäischen Union darstellt, aber durch die asymmetrische Integration zwischen den Mitgliedstaaten einer Drucksituation ausgesetzt ist. Diese Mängel führten zu der temporären Wiedereinführung der Binnengrenzen von vielen Mitgliedstaaten. Diese Maßnahme sollte jedoch nur als Ultima Ratio verwendet werden und stattdessen würden vermehrte Polizeikontrollen im eigenen Hoheitsgebiet sowie der Einsatz neuer IT- Systeme Alternativen bieten.<sup>388</sup>

Begründet durch die Missstände der letzten Jahre soll auch der Schengener Grenzcodex geändert werden. Die Europäische Kommission drückt sich dahingehend sehr

---

<sup>385</sup> Vgl. Obwexer (2021), S. 105 f.

<sup>386</sup> Vgl. Majcher (2021), S. 200.

<sup>387</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg., S. 16.

<sup>388</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg., S. 18.

vage aus, indem sie hinsichtlich Details zu der Änderung lediglich von einer „Weiterentwicklung“<sup>389</sup> und „Vertiefung“<sup>390</sup> spricht.<sup>391</sup>

## **8.2 Kritik an dem neuen Migrations- und Asylpaket 2020**

Allgemeine Kritik wurde gegenüber der Ausarbeitung des Migrations- und Asylpakets geäußert. Grundsätzlich gelten für das Verfassen neuer Vorschläge der Europäischen Kommission die sogenannten Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung. Diese sehen eine verbindliche Folgenabschätzung vor. Jedoch wurde keines der Vorhaben in deren begründenden Erläuterungen durch eine Folgenabschätzung untermauert.<sup>392</sup> Ebenso wenig wurde die Umsetzung der Rechtsakte, welche aufgrund der Migrationskrise 2015/16 erlassen wurden, evaluiert. Das vorgeschlagene Migrations- und Asylpaket weist somit einen Mangel an einer evidenzbasierten Grundlage auf.<sup>393</sup>

Vorwürfe bestehen außerdem hinsichtlich des eigentlichen Zwecks des Pakets. Die angestrebten Ziele beständen hauptsächlich darin, ungewollten Migranten die Einreise zu verhindern, die Rückkehrquote durch die Beschleunigung des Ausweisungsverfahrens zu erhöhen und grundrechtsgewährleistende Regelungen aus dem Asylverfahren zu extrahieren.<sup>394</sup>

Zivilgesellschaftliche Organisationen sehen die enge Auslegung der Effektivität des Rückkehrsystems, bei der die Rückkehrquote als alleiniger Indikator dient, problematisch. Um ein wirksames Rückkehrsystem zu gestalten, sollten mehrere Faktoren berücksichtigt werden, wie die Erhaltung der Entscheidungsfreiheit und der

---

<sup>389</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg., S. 19.

<sup>390</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg., S. 19.

<sup>391</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endg., S. 18 f.

<sup>392</sup> Vgl. Majcher (2021), S. 203.

<sup>393</sup> Vgl. Majcher (2021), S. 225.

<sup>394</sup> Vgl. Guild (2021), S. 367.

Menschenwürde sowie längerfristige Pläne für ganze Gemeinschaften als auch einzelne Drittstaatsangehörige.<sup>395</sup>

Inkongruent scheint es, dass die Europäische Kommission erklärte, durch das Migrations- und Asylpaket Geschehnisse wie in Moria – ein durch die Beschlüsse in der Migrationskrise 2015/16 eingerichteter Hotspot – zukünftig verhindern zu wollen. Zeitgleich wird jedoch ein System des Migrationsmanagements an den Grenzen nahegelegt, welches die Idee hinter den Hotspot-Beschlüssen nahezu repliziert und keine neuen Maßnahmen beinhaltet, die in bereits bestehenden Hotspots ausreichend dokumentierten Menschenrechtsverletzungen verhindern soll.<sup>396</sup>

---

<sup>395</sup> Vgl. Majcher (2021), S. 202.

<sup>396</sup> Vgl. Cornelisse (2020), S. 193.

## 9 Fazit

In diesem Fazit soll die einleitend gestellte Forschungsfrage, ob sich die Ziele des EU-Grenzkontrollregimes als Reaktion auf die Migrationskrisen des letzten Jahrzehnts geändert haben, durch das Hervorheben der wesentlichsten Aspekte dieser Diplomarbeit beantwortet werden.

Das ursprüngliche Ziel des EU-Grenzkontrollregimes war der Abbau der Binnengrenzkontrollen zur Gewährleistung der Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums.<sup>397</sup> Das Hauptproblem, welches Krisen des Schengen-Systems auslöste, war beziehungsweise ist die asymmetrische Integration zwischen den Mitgliedstaaten. Um dem entgegenzuwirken, wurden Maßnahmen erlassen, welche die Kompetenz der Europäischen Union in Asylangelegenheiten erweitern. Indessen schwächt eine Ausdehnung des nationalen Handlungsspielraums den Schengen-Raum und die damit verbundene Personenfreizügigkeit.<sup>398</sup> Unter Berücksichtigung dieser Logik werde ich auch die Reformen des EU-Außengrenzregimes bewerten.

Die erste freizügigkeitseinschränkende Krise des Schengen-Systems entstand durch die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen von einigen Mitgliedstaaten aufgrund eines mangelnden Außengrenzschutzes. Die darauffolgende Reform im Jahr 2013 schuf insbesondere eine zusätzliche Rechtsgrundlage für die Einführung von Binnengrenzkontrollen. Die Reaktion des Unionsgesetzgebers, den nationalen Handlungsspielraum auszuweiten,<sup>399</sup> zeigt meiner Ansicht nach die damalige Priorisierung der nationalen Sicherheit gegenüber der Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum. Zudem forderte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten auf, mehr polizeiliche Kontrollen an Grenzgebieten durchzuführen. Dies untermauert mein Ergebnis insofern, als dass die damaligen, durch den EuGH sehr weit ausgelegten polizeilichen Kontrollen wenig Differenz zu Grenzkontrollen hatten und somit faktisch die Personenfreizügigkeit im selben Ausmaß behinderten, aber für die Durchführung auf keiner Rechtsgrundlage des Schengener Grenzkodex basieren muss.<sup>400</sup>

---

<sup>397</sup> Vgl. Frenz (2021), S. 260.

<sup>398</sup> Vgl. Nikolic (2022), S. 250.

<sup>399</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 203.

<sup>400</sup> Vgl. Huke (2014), S. 169.

Meine These des Vorrangs der nationalen Sicherheit gegenüber der Personenfreizügigkeit wird durch die Maßnahmen nach der Migrationskrise 2015/16 präzisiert. Die dauerhafte Aufrechterhaltung der wiedereingeführten Binnengrenzen seitens einiger Mitgliedstaaten verdeutlicht unstrittig die Relevanz des nationalen Sicherheitsinteresses.<sup>401</sup> Auch die Europäische Kommission empfahl mehrmals die Verlängerung der Binnengrenzkontrollen und hielt auch die sehr knappen Begründungen der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung für angemessen und ausreichend<sup>402</sup>, wobei der EuGH diese rückwirkend als unzulässig erklärte.<sup>403</sup>

Der Vorschlag des neuen Migrations- und Asylpakets, in welchem der Ursprungsgedanke hinter dem Schengen-Raums wieder aufgegriffen wird, stellt dahingehend einen Umschwung dar. Die Europäische Kommission betont darin die hohe Bedeutung der Personenfreizügigkeit und spricht sich klar für die weitere Europäisierung des Migrations- und Asylsystems aus.<sup>404</sup>

Wie bereits im Zwischenfazit erörtert, ist die Einrichtung und Stärkung der Agentur Frontex meiner Meinung nach durch die Kompetenzübertragung an die Europäische Union zwar ein wichtiger Schritt für die gleichzeitige Gewährleistung von Personenfreizügigkeit und Sicherheit im Schengen-Raum. Jedoch konnte in der Migrationskrise 2015/16 festgestellt werden, dass die derzeitigen Kompetenzen von Frontex noch nicht ausreichen, um genügend Sicherheit an den Außengrenzen zu bieten. Die in der Reform der Frontex-Verordnung des Jahres 2019 versprochene Erweiterung des Aufgabenbereiches und die Ressourcenerhöhung<sup>405</sup> zusammen mit dem vorgeschlagenen Migrations- und Asylpaket versprechen allerdings eine Förderung der Agentur. Womöglich kann Frontex dadurch zukünftig ausreichend Sicherheit an den Außengrenzen bieten, um Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums zu gewährleisten. Erfolgsversprechender scheint mit persönlich der für Ende des Jahres 2022 beziehungsweise 2023 angekündigte IT-Einsatz von EES und ETIAS an den

---

<sup>401</sup> Vgl. Calliess (2018), S. 3.

<sup>402</sup> Vgl. Bornemann (2018), S. 206 f.

<sup>403</sup> Vgl. Jaeger (2022), S. 496.

<sup>404</sup> Vgl. Dreveny (2020), S. 97 f.

<sup>405</sup> Vgl. Groß (2020), S. 51.

Außengrenzen, wodurch die Mitgliedstaaten in der Durchführung der Außengrenzkontrollen entlastet werden sollen.<sup>406</sup>

Zusammengefasst kann nach dem Verfassen dieser Diplomarbeit die Ausgangsfrage, ob sich die Ziele des EU-Grenzkontrollregimes als Reaktion auf die Migrationskrisen des letzten Jahrzehnts geändert haben, bejaht werden. Während der Migrationskrisen wurde die nationale Sicherheit gegenüber der Personenfreizügigkeit priorisiert. Jedoch verspricht der Vorschlag für das neue Migrations- und Asylpaket eine Rückbesinnung auf das ursprüngliche Ziel, der Gewährleistung der Personenfreizügigkeit.

---

<sup>406</sup> Vgl. Aden (2021), Rz. 221.