

Juristische Fakultät Universität Basel
Peter Uebersax



Rechtsordnung, insbesondere Mitwirkung und Mitverantwortung der Schweiz

Rhea Weitzel

Beginn der Arbeit: 15.10.2013

Abgabe-Datum: 15.04.2014

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. FRONTEX- die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Europäischen Union	3
1. Organisation	3
2. Rechtsgrundlagen	5
2.1. Verordnungen.....	5
2.2. Beschlüsse und Entscheide	8
2.3. Weitere relevante Rechtsgrundlagen	8
3. Geschichte	9
4. Aufgaben	12
4.1. Allgemeines	12
4.2. Joint Operations	12
4.3. Training	13
4.4. Risk Analysis	14
4.5. Forschung	15
4.6. Joint Return Operations	15
4.7. RABIT's	16
4.8. EUROSUR	16
5. Finanzen und Ressourcen	18
5.1. Finanzen.....	18
5.2. Ressourcen	19
5.2.1. Personell	19
5.2.2. Technische Ausrüstung.....	19
5.2.3. Zusammenarbeit mit anderen Agenturen und Einrichtungen der Union und internationalen Organisationen.....	20
6. Kritik	21
III. FRONTEX und die Schweiz	23
1. Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit	23
1.1. Allgemein.....	23
1.2. Rechtsgrundlagen für die Entsendung	24
2. Umsetzung der Zusammenarbeit	25
2.1. Formen der Beteiligung an FRONTEX.....	25
2.1.1. Personell	25
2.1.2. Technische Ausrüstung.....	26
2.1.3. Finanziell	26

2.2. Organisation der Entsendung.....	27
3. Aktuelle Entwicklungen	28
IV. Rechtsregeln für die Aufgabenerfüllung durch FRONTEX.....	31
1. Europarecht	31
1.1. Europäischer Solidaritätsgedanke als Grundlage	31
1.2. Schutz der EU Aussengrenzen	31
1.3. Rechtsstellung von FRONTEX.....	31
1.4. Aufgabenübertragung an FRONTEX	33
1.5. Rechtsgrundlagen für die Aufgabenerfüllung	34
2. Bindung von FRONTEX an Völkerrecht und Menschenrechte	35
2.1. Allgemeines	35
2.2. Genfer Flüchtlingskonvention und andere internationale Verträge	37
2.3. EMRK	39
2.4. Europäische Grundrechtecharta	40
3. Rechtsregeln für die Mitgliedstaaten	40
3.1. Im Allgemeinen.....	40
3.2. Besondere Rechtslage für die Schweiz.....	41
V. Verantwortlichkeit bei Rechtsverletzungen durch FRONTEX.....	43
1. Allgemeines zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit.....	43
2. Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten	44
2.1. Verantwortlichkeit des Einsatzstaat (Host State)	44
2.2. Verantwortlichkeit der Schweiz als unterstützender Staat	46
3. Verantwortlichkeit der EU.....	47
4. Verantwortlichkeit von FRONTEX.....	48
5. Problematik des Blame-Shiftings	50
VI. Ausblick und Fazit.....	52
Anhang I- Ausgesuchte Gerichtsentscheide	55
Anhang II- Ausgesuchte Erlasse.....	60

Literaturverzeichnis

- BALLEIX, Corinne, Rescue at sea, asylum and immigrants fundamental rights. What is the European Unions Approach?, in: Foundation Robert Schuman, European Issues n° 295, 19. November 2013.
- BRANDSCHEIDT, Jennifer, Menschenrechtsverletzungen im Rahmen europäischer Flüchtlingspolitik am Beispiel FRONTEX, Studienarbeit, 2011.
- BREITENMOSER, Stephan/WEYENETH, Robert, Europarecht unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz – EU, 2012.
- DEIMEL, Stephanie, FRONTEX – Das EU-Aussengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegungen, 2012.
- EAGLETON, Clyde, International Organizations and the Law of Responsibility, in: RdC 1950 I 319- 423, 1950.
- FISCHER-LESCANO, Andreas/LÖHR, Tillmann, Rechtsgutachten: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Massnahmen der Grenzkontrolle auf See, European Center for Constitutional and Human Rights, 2007.
- FISCHER-LESCANO, Andreas/TOHIDIPUR, Timo, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, in: ZaöRV 4/2007, s. 1219ff.
- GEISSER, Gregor, Ausservertragliche Haftung privat tätiger Unternehmen für ‚Menschenrechtsverletzungen‘ bei internationalen Sachverhalten – Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Zivilgerichtsbarkeit im Verhältnis von Völkerrecht und internationalem Privatrecht, in: SStIR Nr. 141, 2013.
- GINTHER, Konrad, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten, 1969.
- GROSSENBACHER, Eric, Im Einsatz für FRONTEX – Die Kriterien für die Zusammenarbeit der schweizerischen Grenzschutzbehörden in Bezug auf die Entsendung in einen FRONTEX – Einsatz, Seminararbeit, 2012.
- HAARHUIS, Daniela, Menschenrechtliche Herausforderungen an FRONTEX– Die europäische Grenzschutzagentur ein Jahr nach der „Hirsi- “ Entscheidung des EGMR, in Asylmagazin 1-2/ 2013 s. 10-16.
- HESS, Sabine/KASPAREK, Bernd (Hrsg.), Grenzregime – Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, 2010.
- HOBGING, Peter/DE CAPITANI, Emilio, The Feasibility of a European System of Border Guards: A practitioner’s perspective. Conference Report, 2014.

KOPP, Karl, Menschenrechtsprobleme der EU-Grenzagentur FRONTEX, in E+Z Vol. 53 (2012) Nr. 12.

KOPP, Karl, Menschliche Sicherheit - Die Grenzen Europas, In. E+Z (2012) Nr. 12, S. 463.

LÜDER, Sascha Rolf, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit an ‚Peacekeeping‘-Missionen der Vereinten Nationen, 2004.

MEYER-LADEWIG, Jens, Europäische Menschenrechtskonvention – Handkommentar, 3. Auflage, 2011.

MEYER, Frank, Multinationale Unternehmen und das Völkerstrafrecht, in ZStrR 131/2013, s. 56ff, 2013.

MOHLER, Markus H.F., Polizeiliche Zusammenarbeit Schweiz – EU, in Sicherheit und Recht 3/2013.

MÖLLERS, Martin H. W./VAN OUYEN, Robert Chr. (Hrsg.), Migration: Europäische Grenzpolitik und FRONTEX, 2012.

MÖLLERS, Rosalie, Polizei in Europa – EUROPOL und FRONTEX im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2012.

MÖLLERS, Rosalie, Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX – Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen der EU, 2010.

MÜLLER, Jörg Paul/SCHEFER, Markus, Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, 2008.

PETERS, Anne, Völkerrecht – Allgemeiner Teil, 3. Auflage, 2012.

PFLÜGER, Tobias (Auftraggeber), informationsstelle Militarisierung (IMI), Was ist FRONTEX? Aufgaben und Struktur der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen, 2008.

OUSMANE, Samah/PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, Le nouveau système de surveillance européen (EUROSUR), in: Jusletter 17. März 2014.

RAH, Sicco, Asylsuchende und Migranten auf See – Staatliche Rechte und Pflichten aus völkerrechtlicher Sicht, 2009.

RIJPMA, Jorrit J., FRONTEX: Successful blame shifting of the member states? Working paper for the workshop on ‚The Human Costs of Border Control‘, October 2009.

SAURER, Johannes, Die rechtliche Beziehung der Schweiz zu den Europäischen Agenturen, in ZBl 114/2013, s. 415.

SEEHASE, Dr. Juliane, Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz, 2013.

SEYERSTED, Finn, Is the international personality of intergouvernemental organizations valid vis- à- vis non-members? In: IJIL 4 (1964) 233-268, 1964.

TOHIDIPUR, Timo, FRONTEX – Wächter der Festung Europa, Kritische Überlegungen zum Grenzmanagement der EU in: Juridikum: Zeitschrift für Kritik/Recht/Gesellschaft 2/2009 s. 89f.

WEINZIERL, Ruth/LISSON, Ursula, Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, 2007.

WIECKEN, Alma, FRONTEX und RABIT's – die Verlagerung des europäischen Grenzschutzes, in Asyl 4/09, s.3.

WIERMANS, Moira, The Securitization of FRONTEX – a discourse analysis, 2012.

Interviews

GROSSENBACHER, Eric, EFD/EZV/Kommando Grenzwachtkorps/Stabsdienste/Stab Sicherheitszusammenarbeit und Normatives (Dezember 2013 und März 2014)

CAPOFERRI, Athos, EFD/EZV/Kommando Grenzwachtkorps, Operationen Einsatzkoordinator Internationale Einsätze GWK (März 2014)

CRAMERI, Arno EFD/EZV/Kommando Grenzwachtkorps/Operationen/Chef Lage- und Nachrichtenzentrum (März 2014)

O'BRIEN, Patrice, EFD/EZV/Kommando Grenzwachtkorps/Stabsdienste/Stab Sicherheitszusammenarbeit und Normatives (März 2014)

Materialien

Schweiz

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, vom 21. Juni 1999 (FZA), SR 0.142.112.681

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren, zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, Dublin Assoziierungsabkommen (DAA), SR 0.142.392.68

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (SAA), SR 0.362.31

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010 – Konsequenzen des Schengen Anpassungszwangs vom Juni 2013, BBl 2013 6319

Botschaft über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend der Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 13. Februar 2008, BBl. 2008 1455

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend der Übernahme zur Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 3. Oktober 2008, AS 2009 4583

Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG), SR. 170.32

Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) SR 142.31

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG), SR 172.220.1

Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV), SR 172.220.111.3

Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG), SR. 321.0

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR. 311.0

Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein einerseits sowie der Europäischen Gemeinschaft andererseits zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Zusatzvereinbarung), vom 30. September 2009, SR 0.362.313

Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG) vom 26. August 2009, SR. 631.062

International

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention), SR 0.142.30

UNHCR- Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration, 2013, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat (Hrsg.)

ILC (2001), Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally wrongful Acts. UN Doc. A/56/10

ILC (2011), Draft Articles on the Responsibility of international Organisations: UN Doc. A/66/10

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) inkl. Zusatzprotokolle, SR. 0.101

Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, SR. 0.105

Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945 (IGH Statut), SR 0.193.501

Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wienervertragsrechtskonvention) SR 0.111

EU

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV), ABI. C 83 vom 30.03.2010 S. 13

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABI. C 115 vom 09.05.2008 S. 47

Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 07. Dezember 2000, ABI. C 326 vom 26.10.2012 S. 391

Schengen Übereinkommen vom 14. Juni 1985 (SÜ) ABI. L 239 vom 22.09.2000

Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ), ABl. L 239 vom 22.09.2000 S. 19

Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990, ABl. C 254 vom 19.08.1997 S. 1

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. (EURODAC-Verordnung), ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1

Verordnung (EG, EURATOM) NR. 1605/2002 vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Haushaltsverordnung), ABl. L 248 vom 16.09.2002, S. 1

Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Status der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden. ABl. L 11 vom 16.01.2003, S. 1

Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2343/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäss Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Rahmenfinanzierungsverordnung), ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 72

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Unterzeichnerstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Unterzeichnerstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin-II-Verordnung) ABl. L 50 vom 25.02.2003 S.1. (Dublin-III-Verordnung) ABl. L 180 vom 09.06.2013 S. 31

Verordnung (EG) 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS-Verordnung), ABl. L 80 vom 18.03.2004 S. 1

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX-Verordnung) ABI. L 349 vom 25.11.2004 S. 1

Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABI. L 378 vom 27.12.2006 S. 41

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABI. 105 vom 13.04.2006 S. 1

Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 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-Verordnung), ABI. L 381 vom 28.12.2006 S. 4

Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und der 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 (RABIT-Verordnung) ABI. L 199 vom 31.07.2007 S. 30

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABI. L 218 vom 13.8.2008 S. 60

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) ABI. L 243 vom 15.9.2009 S. 1

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und der Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX-Verordnung), ABl. L 304 vom 22.11.2011 S. 1

Verordnung (EU) Nr. 127/2013 der Kommission vom 13. Februar 2013 zur Änderung der Anhänge I und II der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABl. L 43 vom 14.2.2013 S. 28

Verordnung (EU) 610/2013 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 von Schengen, die Verordnung (EG) Nr. 1683/95 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates. ABl. 182 vom 29.06.2013 S. 1

Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (EUROSUR-Verordnung), ABl. L 295 vom 06.11.2013 S. 11

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger (Rückführungsrichtlinie), ABl. L 348 vom 24.12. 2008 S. 98

Beschluss 2010/252/EU des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaussengrenzen im Rahmen der von der europäischen Agentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit . ABl. L 111 vom 04.05.2012 S. 20

Empfehlung K (2008) 2976 endg. der Kommission vom 25. Juni 2008 über einen gemeinsamen Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch) der von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Grenzkontrollen bei Personen heranzuziehen ist. Neueste Entwicklung: Empfehlung K (2012) 9330 vom 14. Dezember 2012, ABl. C 313 vom 16.12.2012 S. 97

Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union; ABl. C 310 vom 16.12.2004 S. 261

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2008: Europäische Agenturen – mögliche Perspektiven, KOM (2008) 135

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaussengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit vom 12. April 2013, KOM (2013) 0197

FRONTEX

FRONTEX – Annual Information on the Commitments of the Member States to the European Border Guards Team and the Technical Equipment Pool 2003.

FRONTEX' Programme of Work 2013.

FRONTEX' Budget 2013.

FRONTEX' Programme of Work 2014.

FRONTEX Code of Conduct for joint return operations coordinated by FRONTEX.

FRONTEX Code of Conduct for all persons participating in FRONTEX activities.

FRONTEX Fundamental Rights Strategy.

Gerichtsentscheide

EGMR, Bankovic u.a./Belgien u.a., Urteil vom 12. Dezember 2001, Nr. 52207/99.

EGMR, Issa u.a./Türkei, Urteil vom 16. November 2004, Nr. 31821/96.

EGMR, Soering/Vereinigtes Königreich, Urteil vom 07. Juli 1989, Nr. 14038/88.

EGMR, Chalal/Vereinigtes Königreich, Urteil vom 15. November 1996, Nr. 22414/93.

EGMR, Xhavara u.a./Italien und Albanien, Urteil vom 11. Januar 2001, Nr. 39473/98.
EGMR, Hirsi Jamaa u.a./Italien [GK], Urteil vom 23. Februar 2012, Nr. 27765/09.
EGMR, Zypern/Türkei, Urteil vom 10. Mai 2001, Nr. 25781/94.
EGMR Boivin/34 Member States Of The Council Of Europe, Urteil vom 09. September 2008, Nr. 73250/01

EuGH, Parlament/Rat Urteil des Gerichtshofes vom 5. September 2012, Rs. C-355/10.

EuGH, Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie, Urteil des Gerichtshofes vom 17. Februar 2007, Rs. C- 465/07, Slg. 2009, I-00921.

EuGH, Boukhalfa/Bundesrepublik Deutschland, Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996, Rs. C-214/94, Slg. 1996, I- 2253.

EuGH, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juni 1958 Rs. C-9/56 Slg. 1958, I- 00053.

EuGH, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juni 1958. Rs. C-10/56, Slg. 1958, I- 00011.

Internetseiten

<http://curia.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://frontex.europa.eu>

<http://heimatkunde.boell.de>

<http://hub.coe.int/web/coe-portal>

www.admin.ch

www.bfm.admin.ch

www.cep.eu

www.dandc.eu

www.echr.coe.int

www.europa.admin.ch

www.europaparl.europa.eu

www.ezv.admin.ch

www.icj-cij.org

www.ipex.eu

www.news.admin.ch

www.nzz.ch

www.srf.ch

www.un.org

www.unhcr.ch

www.unhcr.org

www.zaoerv.de

Abkürzungen

ABI. C	Amtsblatt der Europäischen Union – Mitteilungen und Bekanntmachungen
ABI. L	Amtsblatt der Europäischen Union – Rechtsvorschriften
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25.03.1957, ABI. C 115 vom 09.05.2008 S 47
ARA	Annual Risk Analysis
AS	Amtliche Sammlung des (schweizerischen) Bundesrechts
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BFM	Bundesamt für Migration (Schweiz)
CCC	Common Core Curriculum
CEPOL	Collège Européen de Police/ Europäische Polizeiakademie
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen, SR 0.142.392.68
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EBGT	European Border Guards Team
ED	Executive Director (FRONTEX)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement (Schweiz)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), SR 0.101
EMSA	European Maritime Safety Agency
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union, Luxemburg
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit
EUROPOL	European Police Office
EUROSUR	European Border Surveillance System
EUSC	European Union Satellite Center
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992, ABI. C 83 vom 30.03.2010 S. 13
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung (Schweiz)

E+Z	Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit
FJST	FRONTEX Joint Support Team
Fn.	Fussnote
FPA	Framework Partnership Agreement
FPO	Focal Point Office
FRA	Fundamental Rights Agency
FRAN	FRONTEX Risk Analysis Network
FRO	Fundamental Rights Officer
FRONTEX	Europäische Agentur für die Operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FZA	Freizügigkeitsabkommen SR 0.142.112.681
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention, SR0.142.30
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012 S. 391ff
GWK	Grenzwachtkorps der schweizerischen Eidgenossenschaft
i.c.	in casu
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
IBM	Integrated Border Management
ICT	information and communication technology
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJIL	International Journal of Innovation and Learning
ILC	International Law Commission
inkl.	inklusive
IOM	International Organization for Migration/ Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2
JO	Joint Operation
JRO	Joint Return Operation
MB	Management Bord (FRONTEX)
MS	Mitgliedstaat (inkl. Schengen assoziierte Staaten)
NFPOC	National FRONTEX Point of Contact

OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude/Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OPERA	Operational Resources Application
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZ	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit
PoW	FRONTEX' Programme of Work
RABIT	Rapid Border Intervention Team
RAU	Risk Analysis Unit
RdC	Revue de droit canonique
Rs.	Rechtssache
SAA	Schengener Assoziierungsabkommen, SR 0.362.31
SCIFA	Strategische Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen, ABI. L 239 vom 22.09.2000 S. 19.
SGK	Schengener Grenzkodex, ABI. 105 vom 13.04.2006 S. 1
SGO's	Seconded Guest Officers
SIS	Schengener Informationssystem, ABI. L 381 vom 28.12.2006 S. 4
SR	Systematische Sammlung des (schweizerischen) Bundesrechts
SStIR	Schweizer Studien zum internationalen Recht
SÜ	Schengener Übereinkommen, ABI. L 239 vom 22.09.2000 S.13
TEP	Technical Equipment Pool
TREVI	Terrorism Radicalism Extremism Violence International
u.a.	unter anderem
UAV	unmanned, uninhabited oder unpiloted aerial vehicle (Unbemanntes Luftfahrzeug)
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinigten Nationen)
vgl.	Vergleiche

VIS	Visa Informationssystem
VO	Verordnungen
VZAG	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZP	Zusatzprotokoll

I. Einleitung

Betrachten wir den offenen Schengen-Raum stellen sich durch die offenen Binnengrenzen auch Fragen nach der Sicherheit und Migration. Dabei geht es vor allem um den Schutz der Aussengrenzen. Denn einmal im Schengen-Territorium angekommen, geniessen nicht nur legale Migranten die Bewegungsfreiheit, es profitieren auch illegale Migranten und insbesondere auch Kriminelle davon. Aus dem Gewinn der Freizügigkeit resultiert also ein Manko an Sicherheit, weshalb die Schengen-Staaten auf eine gute Kontrolle an den Aussengrenzen und einen guten Aussengrenzschutz angewiesen sind. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe wurde die Agentur FRONTEX gegründet.

In der vorliegenden Masterarbeit geht es um die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen und der Handlungsmodularitäten von Frontex sowie den Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure. Der Schwerpunkt wird auf die Zusammenarbeit der Schweiz mit FRONTEX als Schengen-assoziiertes Staat gelegt.

Aufgrund der Weite des Themas und der Nähe zur politischen Diskussion beschränkt sich diese Arbeit auf die Erarbeitung der rechtlichen Aspekte und lässt migrations-, asyl- und menschenrechtliche Aspekte sowie soziologische Diskussionen aussen vor.

Die Fokussierung auf die Schweiz erfolgt, weil einerseits die Zusammenarbeit der Schweiz, für die Schweiz mit FRONTEX von besonderem Interesse ist und andererseits nicht alle Rechtsordnungen der Schengen-/EU-Staaten in der Schweiz angewendet werden können.

Die Arbeit ist in fünf Teile gegliedert. Der erste Teil stellt FRONTEX vor und legt die Verständnisbasis zur Erörterung des Themas.

In einem zweiten Teil werden dann die schweizerischen Grundlagen für die Zusammenarbeit und den Anschluss an FRONTEX beschrieben. Dieser Teil komplettiert das Verständnis für die Funktionsweise der Agentur.

Im dritten Teil geht es um die Rechtsregeln für die Aufgabenerfüllung durch FRONTEX. Unter diesem Punkt werden neben den europäischen Regeln für

die Beauftragung von FRONTEX v.a. auch die Bindung von FRONTEX an das Völkerrecht und die Menschenrechte erörtert.

In einem vierten Teil werden die Verantwortlichkeiten für Rechtsverletzungen im Rahmen von FRONTEX- Operationen beleuchtet. Hierbei geht es nicht um die Verantwortlichkeit der einzelnen Person, sondern um die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten der EU und FRONTEX. In diesem Bereich sind politische Erörterungen unerlässlich - insbesondere betreffend des sogenannten Blame- Shifting unter den verschiedenen Parteien. Deshalb sollen hier auch politische Aspekte berücksichtigt werden.

In einem letzten Teil wird ein Blick in die Zukunft des europäischen Grenzschutzes geworfen werden und Ideen für Lösungsansätze der vorhandenen Probleme aufgezeigt werden.

II. FRONTEX - die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Europäischen Union

1. Organisation

FRONTEX (vom französischen *frontières extérieures*) ist die Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ihr Sitz befindet sich in Warschau, Polen.¹

Gegründet wurde FRONTEX im Oktober 2004 durch Verordnung.² Sie nahm am 3. Oktober 2005 ihre Arbeit auf.³ Die Gründungsverordnung (im folgenden FRONTEX-VO) wurde durch die sogenannte RABIT-VO vom 11. Juli 2007⁴ ergänzt. Diese regelt den Einsatz von sogenannten Soforteinsatzteams für die Grenzsicherung. Es folgte eine Änderung der FRONTEX-VO im Oktober 2011⁵, die zum einen eine Reaktion auf die anhaltende Kritik an FRONTEX in Menschenrechtsfragen war und zum anderen eine exaktere Fassung der Kompetenzübertragungen.⁶ Die neueste Verordnung im Bereich des Aussengrenzschatzes ist die EUROSUR-Verordnung vom Oktober 2013.⁷ Sie gibt dem europäischen Grenzüberwachungssystem eine rechtliche Grundlage.⁸

Die meisten europäischen Agenturen sind, trotz massiver Unterschiede in Bezug auf ihre Kompetenzen, Personal und Budget, doch ähnlich ausgestaltet und organisiert.⁹ So hat auch FRONTEX einen Exekutivdirektor und einen Verwaltungsrat (Management Board).¹⁰ Gemäss Art. 21 FRONTEX-VO besteht dieser aus je zwei Vertretern der EU-Kommission und je einem Vertreter der Mitgliedstaaten und den Schengen-assoziierten Staaten (nachfolgend Mitgliedstaaten). Der Verwaltungsrat ist führendes Organ von FRONTEX und wählt nach Art. 20 Abs. 2 lit. a FRONTEX-VO u.a. auf Vorschlag der EU-Kommission den Exeku-

¹ DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 99.

² Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 (FRONTEX- VO), ABl. L 349 vom 25.11.2004 S. 1.

³ HESS/KASPAREK (2010), Grenzregime, S.111f.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 (RABIT- VO), ABl. L 199 vom 31.07.2007 S. 30.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1168/2011, ABl. L 304 vom 22.11.2011 S. 1.

⁶ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 178f.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (EUROSUR- VO), ABl. L 295 vom 06.11.2013 S. 11.

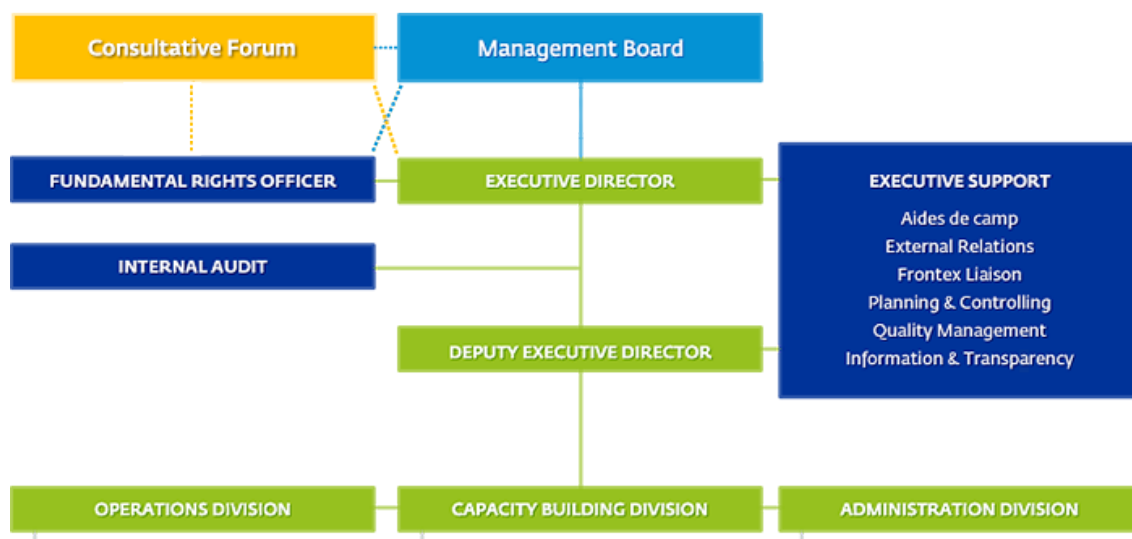
⁸ Genaueres dazu siehe unten II.4.7.

⁹ DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 43.

¹⁰ DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 43.

tivdirektor. Weitere Kompetenzen des Verwaltungsrates nach Art. 20 FRONTEX-VO sind zudem die Festlegung der Organisations- und Personalstruktur sowie die Festlegung der operativen Aufgaben. Der Verwaltungsrat ist verantwortlich für den Haushalt und legt das Arbeitsprogramm für das jeweils nächste Jahr fest.

Der Exekutivdirektor ist offizieller Leiter von FRONTEX. Er ist in der Ausübung seiner Aufgaben den Weisungen der Kommission unterstellt, handelt ansonsten aber unabhängig. Er darf gemäss Art. 25 Abs. 1 FRONTEX-VO weder Weisungen von Regierungen annehmen noch anfordern. Ausserdem obliegen ihm nach Art. 25 FRONTEX-VO die Dienstaufsicht und Disziplinargewalt über die Mitarbeiter.¹¹ Er ist für die Durchsetzung der Beschlüsse und Programme, nach Verabschiedung durch den Verwaltungsrat, innerhalb von FRONTEX zuständig. Seit der Gründung von FRONTEX ist der Finne Ilkka Laitinen Exekutivdirektor der Agentur. Sein Stellvertreter (Deputy Executive Director) ist der Spanier Gil Arias.¹² Zurzeit sind die Wahlen für die Nachfolge von Ilkka Laitinen im Gange, da dieser auf Ende Mai seinen Rücktritt gegeben hat.¹³



<http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure> (04.01.2014)

¹¹ MÖLLERS (2010), Wirksamkeit und Effektivität, S. 41f.

¹² <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/executive-directors> (04.01.2014).

¹³ GROSSENBACHER (2013) Interview.

2. Rechtsgrundlagen¹⁴

Neben der FRONTEX-VO, gibt es einige weitere, für die Organisation und Funktion von FRONTEX wichtige Rechtsgrundlagen. Hier sollen nur die wichtigsten genannt werden.

2.1. Verordnungen

FRONTEX-VO	Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.	Gegenstand, Aufgaben , Organisation	ABI. L 349 vom 25.11.2004 s 1 - 11
RABIT-VO	Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des europäischen Parlaments und der 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.	RABIT's = Rapid Border Intervention Teams. Pool aus nationalen Grenzschutzbeamten. Aufgabenwahrnehmung für Grenzübertrittskontrollen nach SGK. CRA-TE = Datenbank, in der das von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Material erfasst und verwaltet wird.	ABI. L 199 vom 31.07.2007, S. 30- 39

¹⁴ Markus Mohler, Übersicht über die Weiterentwicklung des Schengen Besitzstandes einschliesslich ergänzende bi- und trinationale Vereinbarungen (mit Hinweisen auf Änderungen des CH Rechts), http://recht-sicherheit.ch/polizeirecht.html#links_polizei_international (11.01.2014).

Schengener-Grenzkodex (SGK)	Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen	Regelt die Modalitäten zur Kontrolle von Personen bei Grenzüberschreitungen aus Dritt-/ Schengen- Staaten.	ABI. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-31
Änderungen FRONTX-VO	Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 der 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 (FRONTX)	Grundlagen für die Bildung eines Frontex-Mitarbeiter Pools (European Border Guard Teams Pool) Einbindung der EU-Grundrechtscharta, dem EU-Recht und der Genfer Konventionen als Massstab bei Einsätzen.	ABI. L 304 vom 22.11.2011, S.1-17

<p>Neueste Änderungen Schengener-Grenzkodex VIS/Visa-Kodex</p>	<p>Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des europäischen Parlamentes 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 (SGK), 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</p>	<p>Anpassungen und Harmonisierungen im Bereich des Grenzkodex, des Visakodex und den Rückführungsrichtlinien inkl. SDÜ</p>	<p>ABI. L 182 vom 29.06.2013, S. 1 - 18</p>
<p>EUROSUR-VO</p>	<p>Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR-Verordnung)</p>	<p>Regelt die Errichtung eines europäischen Grenzkontrollsystems für die Überwachung der Schengener Aussengrenze.¹⁵</p>	<p>ABI. L 295 vom 6.11.2013, S. 11 - 26</p>

¹⁵ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51372> (17.12.2013).

2.2. Beschlüsse und Entscheide

Weitere Beschlüsse und Entscheide des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission betreffen u.a. Programme zur Solidarität und Steuerung der Migrationsströme sowie zur Finanzierung des Aussengrenzschutzes (Aussengrenzfonds).¹⁶

2.3. Weitere relevante Rechtsgrundlagen

Von grosser Relevanz für FRONTEX bzw. für den Schutz der europäischen Aussengrenzen sind nebst dem Schengen-Abkommen¹⁷ (inkl. Schengener Durchführungsübereinkommen) auch die Dublin-VO¹⁸ sowie das Schengener Informationssystem¹⁹ und das Visa-Abkommen²⁰ inkl. dem dazugehörige Informationssystem.²¹

Ausserdem sind auch Kooperationsvereinbarungen unter den Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten nicht zu vergessen. Zur Errichtung des Kooperationsprogramms zwischen der EU und Drittstaaten enthält die AENEAS-VO²² Vorschriften, insbesondere in Bezug auf finanzielle und technische Unterstützung für Drittstaaten, die mit der EU Rückübernahmeabkommen geschlossen haben.²³ Die AENEAS-VO wurde ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1905/ 2006²⁴, die ihre neueste Ergänzung in der Verordnung (EU) 127/ 2013²⁵ hat. Betreffend der Rückübernahmeabkommen und anderer Arbeitsvereinbarungen mit

¹⁶ vgl. Markus Mohler, Übersicht über die Weiterentwicklung des Schengen Besitzstandes einschliesslich ergänzende bi- und trinationale Vereinbarungen (mit Hinweisen auf Änderungen des CH Rechts).

¹⁷ Schengener Übereinkommen vom 14.06.1985 (SÜ) ABI.L 239 vom 22.09.2000 S. 13, Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19.06.1990 (SDÜ), ABI. L 239 vom 22.09.2000 S. 19.

¹⁸ Dubliner Übereinkommen, ABI. C 254 vom 19/08/1997 S. 1.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (SIS II- Verordnung), ABI. L 381 vom 28.12.2006, S. 4.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABI. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (VIS-Verordnung), ABI. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

²² Verordnung (EG) Nr. 491/2004 (AENEAS- VO), ABI. L 80 vom 18.03.2004 S.1.

²³ SEEHASE (2013) FRONTEX, S. 161.

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABI. L 378 vom 27.12.2006 S. 41.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 127/2013 der Kommission vom 13. Februar 2013 zur Änderung der Anhänge I und II der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABI. L 43 vom 14.2.2013, S. 28.

Drittstaaten ist FRONTEX gemäss Art. 14 Abs. 2 FRONTEX-VO zuständig und autonom, direkt Verträge mit diesen abzuschliessen.²⁶

Herausgehoben werden soll hier noch das Schengen-Handbuch²⁷, das als nicht publizierte Empfehlung bei der Durchführung von Grenzkontrollen von Personen heranzuziehen ist.

3. Geschichte

Die Wurzeln des europäischen Aussengrenzschutzes und somit im weitesten Sinne auch von FRONTEX finden wir in der Idee der offenen Binnengrenzen. Mit Inkrafttreten der Schengen-Abkommen 1995 (SÜ²⁸ und SDÜ²⁹) wurden die internen Grenzkontrollen abgeschafft und es entstand eine einzige Schengen-Aussengrenze. Diese Aussengrenze umfasst derzeit um die 44.000 km Seegrenze und fast 9.000 km Landesgrenze.³⁰ Mit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in den Schengen-Raum wird die Aussengrenze um 240km Landgrenze und 525km Seegrenze verlängert.³¹ Bulgarien und Rumänien sind seit 2007 in der EU und dadurch juristisch auch dem Schengen-Raum beigetreten. Einzig die Personenkontrollen müssen noch durchgeführt werden.³² Um die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren, wurden sogenannte „kompensierende Massnahmen“ beschlossen. Diese fokussierten sich v.a. auf die Koordination und Kooperation der Polizei und Justiz der verschiedenen Mitgliedsstaaten.³³ Mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 wurde diese intergouvernementale Kooperation im Bereich der Justiz und des Inneren von der 3. Säule in die erste supranationale Säule inkorporiert und in Art. 29 Abs. 1 EUV zum ersten Mal der Begriff des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgehalten.³⁴

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam hat der Rat für Justiz und Inneres (als Teil des Rates der Europäischen Union) einige Schritte zur Ver-

²⁶ SEEHASE (2013) FRONTEX, S. 230f.

²⁷ Empfehlung K (2012) 9330 vom 14. Dezember 2012, (Schengen- Handbuch).

²⁸ SÜ, ABI. L 239 vom 22.09.2000 S. 13.

²⁹ SDÜ, ABI. L 239 vom 22.09.2000 S. 19.

³⁰ <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities> (04.01.2014).

³¹ FRONTEX Programme of Work 2014.

³² Dazu: <http://www.dw.de/reisen-ohne-passkontrolle/a-16653212> (11.04.2014), zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit noch kein Beitritt.

³³ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> (02.12.2013).

³⁴ BREITENMOSER/ WEYENETH (2012), Europarecht, S. 235f.

stärkung der Kooperationen im Bereich der Migration, des Asyls und der Sicherheit unternommen.³⁵ Zu diesen gehören das Programm von Tampere, das Haager Programm und das Stockholm-Programm. Das Programm von Tampere legt für die Zeit zwischen 1999 und 2004 folgende vier Schwerpunkte für die europäische Migrations- und Grenzpolitik fest: die Partnerschaft mit Herkunftsländern, ein gemeinsames europäisches Asylsystem, gerechte Behandlung von Drittstaatenangehörigen und effizientere Steuerung der Migrationsströme.³⁶ Das Haager-Programm wurde 2004 angenommen und baut auf das Tampere-Programm auf. Nebst den schon vorhandenen Zielen aus demselben kommen nun ergänzend die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der integrierte Aussengrenzschutz (IBM – Integrated Border Management) dazu.³⁷ Dabei handelt es sich um ein Konzept mit folgendem Inhalt:

1. Grenzschutz (Kontrolle und Überwachung) wie im Schengener Grenzkodex definiert inkl. der relevanten Risiko- und Kriminalitätsanalysen.
2. Aufdeckung und Untersuchung von grenzüberschreitender Kriminalität in Koordination mit allen zuständigen Strafverfolgungsbehörden.
3. Das 4-Säulen Zugangskontrollmodell (Massnahmen in Drittstaaten, Kooperation mit Nachbarstaaten, Grenzkontrollen, Kontrollmassnahmen im Freizügigkeitsraum, inkl. Rückführung)
4. Inter-Agency Kooperation im Bereich des Grenzmanagement (Grenzschutzbeamte, Zoll, Polizei und andere relevante Behörden) und internationale Kooperation.
5. Koordination und Kohärenz der Aktivitäten der Mitgliedstaaten und Institutionen sowie anderen Körperschaften der Union.³⁸

Mit wenigen Ausnahmen wurde den Elementen des IBM bei der Errichtung von FRONTEX Rechnung getragen.³⁹ Die Agentur für den Schutz der Aussengrenzen löste die Nationalen Ad-hoc-Zentren ab bzw. integriert diese vollumfänglich.⁴⁰ Zu den Ad-hoc-Zentren, welche durch die External Border Practitioners Unit als Teil der SCIFA (Strategisches Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und

³⁵ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> (04.01.2014).

³⁶ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (04.01.2014).

³⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_de.htm (04.01.2014).

³⁸ HOBGING/ DE CAPITANI (2014), Conference Report, S.2.

³⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 156.

⁴⁰ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> (04.01.2014).

Asylfragen)⁴¹ errichtet wurden, gehörten das Risk Analysis Centre, das Centre for Land Border, das Air Borders Centre, das Western Sea Borders Centre, das Ad-hoc Training Centre for Training, das Centre of Excellence und das Eastern Sea Borders Centre.⁴² Das aktuellste Fünfjahresprogramm der EU in diesen Belangen ist das Stockholm-Programm (2010- 2014). Von grosser Relevanz in Bezug auf FRONTEX sind die darin vorgesehene Stärkungen des IBM und dadurch eine Stärkung von FRONTEX.⁴³ Es bleibt zur erwähnen, dass das IBM bis heute noch nicht vollständig Eingang ins europäische Recht gefunden hat.⁴⁴ So fehlen beispielsweise abschliessende Lösungen zur Frage, ob die Tendenzen in Frage eines „integrated force model“ gehen sollen oder eher in Richtung eines Netzwerkes von nationalen Grenzbehörden.⁴⁵

⁴¹ <http://frontex.antira.info/glossar/> (04.01.2014).

⁴² <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> (04.01.2014).

⁴³ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0034_de.htm (04.01.2014).

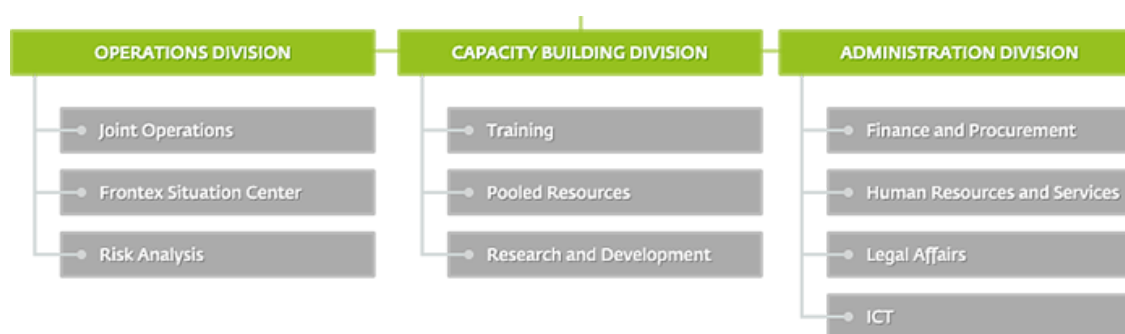
⁴⁴ HOBGING/ DE CAPITANI (2014), Conference Report, S. 2.

⁴⁵ HOBGING/ DE CAPITANI (2014), Conference Report, S. 2.

4. Aufgaben

4.1. Allgemeines

Art. 2 FRONTEX-VO⁴⁶ enthält den Aufgabenkatalog der Agentur. Die wahrzunehmenden Aufgaben sind im Verwaltungsunterbau von FRONTEX in drei Divisionen unterteilt.⁴⁷ Die Operations Division enthält die Abteilungen Joint Operations und Risk Analysis. Der Capacity Building Division sind die Abteilungen für Trainings, Ausbildung, die Pooled Resources sowie die Forschungs- und Entwicklungsabteilung unterstellt. Die Administration Division beinhaltet das Human Resources, die Finanzen, das Beschaffungswesen, die Rechtsabteilung sowie die ICT⁴⁸. Das hier noch unter der Operations Division aufgeführte FRONTEX-Lagezentrum und die unter dem Capacity Building stehenden Pooled Resources werden in Zukunft als separate Einheiten konzipiert sein.⁴⁹



<http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure> (04.01.2014)

4.2. Joint Operations

Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a) sowie Art. 3 bis 3c FRONTEX-VO koordiniert FRONTEX die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Aussengrenzschutzes. Darunter fallen sämtliche gemeinsamen Operationen der Mitgliedstaaten, die mit Personal und/oder Ausrüstung an den Aussengrenzen, seien dies See-, Luft- oder Landgrenzen, durchgeführt werden.⁵⁰ Joint Operations basieren auf Risikoanalysen⁵¹ oder werden durch einen Mitglied-

⁴⁶ In der Fassung Verordnung (EU) Nr. 1168/2011.

⁴⁷ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure> (04.01.2014).

⁴⁸ information and communication technology.

⁴⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 187f.

⁵⁰ <http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general> (11.01.2014).

⁵¹ siehe 4.3.

staat vorgeschlagen.⁵² Basiert die „Joint Operation“ auf dem Ergebnis von Risikoanalysen, so braucht FRONTEX die Zustimmung des Mitgliedstaats, in welchem die Operation durchgeführt werden soll, da die Verantwortung für „Joint Operations“ bei diesem liegt.⁵³ FRONTEX bleibt dabei verantwortlich für die Logistik und Koordination sowie für die Erstellung des operativen Plans.⁵⁴ Zudem bleibt sie Initiatorin durch die Erstellung der Risikoanalyse.⁵⁵ Beispiele für Joint Operations sind u.a. die Operationen HERA auf den Kanarischen Inseln zur Unterstützung des spanischen Grenzschutzes⁵⁶ sowie Poseidon im östlichen Mittelmeer zur Unterstützung des griechischen Grenzschutzes⁵⁷.⁵⁸ Die Erfahrung zeigt, dass das Gelingen der Operationen stark von der Kooperation der Drittstaaten abhängt.⁵⁹

4.3. Training

Art. 2 Abs.1 lit. b) und Art. 5 FRONTEX-VO besagen, dass FRONTEX die Mitgliedstaaten auch bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten unterstützt und für die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen verantwortlich ist.⁶⁰ Um das Ziel der Anpassung der Ausbildungsstandards zu erreichen, hat die Abteilung für Training und Ausbildung den Common Core Curricula (CCC) entwickelt. Dieser führt die gemeinsamen Ziele und Werte sowie Best Practices in einem Lehrplan zusammen. Er ist unterteilt in ein Grundlagemodul, welches das Basiswissen aller Grenzschutzbeamten (inkl. Kenntnisse im Völker- und Europarecht insbesondere der Menschen- und Flüchtlingsrechte) enthält, sowie die Spezialisierungsmodule See-, Land- und Luftgrenzen.⁶¹ Der CCC ist in ers-

⁵² SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 189.

⁵³ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 190, Art 1 Abs. 2 FRONTEX- VO.

⁵⁴ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 189f.

⁵⁵ DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 109.

⁵⁶ Vgl. <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=®ion=Atlantic+%28Canary+Islands+area%29&type=&host=Spain> (12.04.2014).

⁵⁷ <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=®ion=Eastern+Mediterranean&type=&host=Greece> (12.04.2014).

⁵⁸ Siehe dazu auch: <http://frontex.antira.info/operationen/> (11.01.2014).

⁵⁹ DEIMEL (2012), FRONTEX s. 135ff., SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 237f. Betreffend der Zusammenarbeit von Italien mit Libyen im Zusammenhang mit der Operation Nautilus.

⁶⁰ <http://frontex.europa.eu/training/principles> (11.01.2014).

⁶¹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 204.

ter Linie für die Mitgliedstaaten konzipiert, wird aber inzwischen auch immer wieder für die Ausbildung von Grenzbeamten in Drittstaaten verwendet.⁶²

Der CCC beinhaltet das gesamte Spektrum grenzrelevanter Themen. Er ist nicht statisch und wird regelmässig überarbeitet, um die Auszubildenden auch in menschenrechtlichen Belangen⁶³ auf neustem Stand zu halten.

Für das Jahr 2014 sind im Bereich der Ausbildungen gemäss dem FRONTEX-Arbeitsprogramm die Entwicklung der standardisierten, allgemeinen Ausbildungen und Infrastruktur sowie ein aktiver Beitrag zum „European Law Enforcement Trainings Scheme“ (LETS) die Schwerpunkte.⁶⁴

4.4. Risk Analysis

Die Risikoanalysen (Art. 2 Abs. 1 lit. c) und Art. 4 FRONTEX-VO) sind die Grundlage und der Ausgangspunkt für alle FRONTEX-Aktivitäten. Irrelevant ist, ob es sich dabei um Joint Operations, Trainings oder Forschung handelt. Für die Risikoanalysen sammelt FRONTEX im Rahmen des FRONTEX Risk Analysis Network (FRAN) u.a. bei den Mitgliedstaaten Daten zu irregulärer Migration und grenzüberschreitender Kriminalität.⁶⁵ FRONTEX beobachtet aber auch die globalen Sicherheitsentwicklungen und Faktoren, welche die Grenzsicherheit beeinträchtigen könnten. Dazu gehören politische, ökonomische, soziale, technische, rechtliche und umwelttechnische Entwicklungen.⁶⁶ Das Modell, nach dem FRONTEX die gesammelten Daten verarbeitet, nennt sich „Common Integrated Risk Analysis Model“ (CIRAM). Mit Hilfe dieses Modells erstellt FRONTEX Prognosen und plant Operationen und Einsätze.⁶⁷

Die via FRAN (FRONTEX Risk Analysis Network) ausgetauschten Daten werden jeweils quartalsweise analysiert und veröffentlicht. Diese bilden dann die Basis für den Annual Risk Analysis Report (ARA). Verantwortlich für die Erstellung des ARA ist die Risk Analysis Unit (RAU).⁶⁸ Der ARA 2013 beispielsweise konzentriert sich auf den aktuellen Stand operativer Aktivitäten, die den Fokus hauptsächlich auf irregulärer Migration an den EU-Aussengrenzen haben.⁶⁹

⁶² <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries> (12.03.2014).

⁶³ <http://frontex.europa.eu/training/curricula> (11.01.2014).

⁶⁴ FRONTEX' Programme of Work 2014, S. 9.

⁶⁵ FRONTEX' Annual Risk Analysis Report 2013 s. 9f.

⁶⁶ <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis> (11.01.2014)

⁶⁷ <http://frontex.antira.info/glossar/> (11.01.2014)

⁶⁸ DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 107f.

⁶⁹ FRONTEX' Annual Risk Analysis Report 2013, S. 8.

4.5. Forschung

Im Rahmen von Art. 2 Abs. lit d) sowie Art. 6 FRONTEX-VO beteiligt sich FRONTEX an der Forschung und Entwicklung von neuen Grenzverwaltungstechnologien. Dabei geht es nicht nur um die Harmonisierung verschiedener technischer Systeme, sondern auch darum, die Balance zwischen Sicherung der Grenzen gegen illegale Übertritte sowie grenzüberschreitende Kriminalität und vereinfachtem und schnellerem Grenzübertritt von legalem Grenzverkehr zu finden.⁷⁰ 2013 wurden im Rahmen der Forschungen gemäss dem Arbeitsprogramm⁷¹ die Schwerpunkte vor allem auf die Harmonisierung und Entwicklung von technischen Standards für die Grenzkontrolle gelegt. Dazu gehörte auch die Weiterentwicklung von EUROSUR und dessen Verankerung in der EUROSUR-Verordnung.⁷² Im Arbeitsprogramm für 2014 bleiben die Schwerpunkte mehr oder weniger gleichgelagert, mit der Ergänzung, dass die Mitgliedstaaten über Weiterentwicklungen, bevorzugter Weise durch praktische Demonstrationen informiert und geschult werden sollen.⁷³

4.6. Joint Return Operations

Nach Art. 2 Abs. 1 lit. f) und Art. 9 FRONTEX-VO leistet FRONTEX Unterstützungsarbeit bei der Rückführung illegal anwesender Drittstaatenangehörigen. In diesem Rahmen unterstützt FRONTEX die Mitgliedstaaten bei der Organisation und Koordination von gemeinsamen Rückführaktionen. FRONTEX kann einerseits Sachverständige und Grenzschutzbeamte der Mitgliedstaaten entsenden oder auch selber Rückflüge organisieren, indem sie Flugzeuge dafür chartert⁷⁴ und den Ablauf festlegt.⁷⁵ Im Rahmen von Rückführungsoperationen sind neben der FRONTEX-VO auch die Rückführungsrichtlinie⁷⁶ und der Verhaltenskodex⁷⁷ massgebend.

⁷⁰ <http://frontex.europa.eu/research/role> (11.01.2014)

⁷¹ FRONTEX' Programme of Work 2013, S. 8.

⁷² FRONTEX' Programme of Work 2013, S. 8.

⁷³ FRONTEX' Programme of Work 2014, S. 8f.

⁷⁴ Art 9 Abs. 1 FRONTEX- VO

⁷⁵ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 199f.

⁷⁶ Richtlinie 2208/115/EG, Rückführungsrichtlinie, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98-107.

⁷⁷ FRONTEX' Code of Conduct for Joint Return Operations

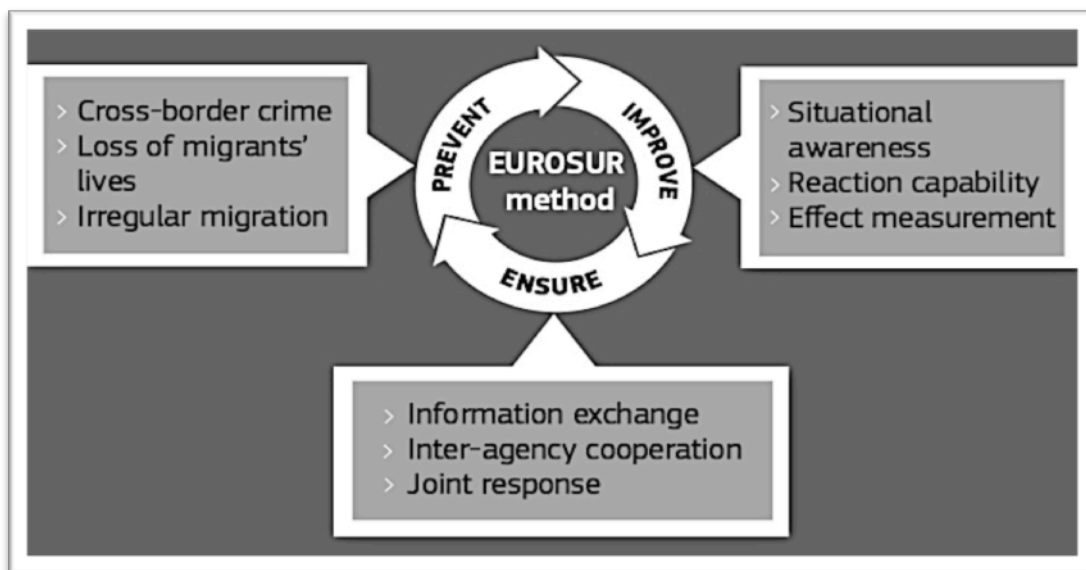
4.7. RABIT's

Erstmals ergänzt wurde die FRONTEX-VO 2007 durch die RABIT-VO. Diese regelt die Bildung und den Einsatz von Soforteinsatzteams zu Grenzsicherungszwecken, so genannten RABIT's (Rapid Border Intervention Teams). In der Fassung vom 22.11.2011 sind die RABIT's in Art. 2 Abs. 1 lit. ea) und g) und 8a bis h FRONTEX-VO beschrieben.

RABIT's können nach Art. 8a FRONTEX-VO nur auf Verlangen eines Mitgliedstaates, der einem plötzlichen und aussergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, für einen bestimmten Zeitraum eingesetzt werden. Sie setzen sich aus nationalen Grenzschutzbeamten zusammen, die von den Mitgliedstaaten aus ihrem nationalen Pool innert 5 Tagen entsendet werden müssen.⁷⁸

Durch die Änderung der Verordnung von 2011 wurden die RABIT's in die normale Einsatzstruktur eingebunden und gehören somit zum „European Border Guards Team“ (EBGT).⁷⁹ Damit unterliegen sie im Einsatz denselben Rechtsgrundlagen.⁸⁰

4.8. EUROSUR



http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf

EUROSUR ist ein gesichertes Informationsaustausch-System zur Überwachung der europäischen See- und Landesaussengrenzen. Es nutzt und modernisiert

⁷⁸ Art. 8b FRONTEX- VO

⁷⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 196ff

⁸⁰ Zu den Rechtsgrundlagen siehe IV.1.5.

einerseits die auf mitgliedstaatlicher Ebene bereits vorhandenen Grenzüberwachungstechniken. Andererseits sollen nationale Koordinationszentren den Informationsaustausch in „near-real time“ ermöglichen.⁸¹ EUROSUR beinhaltet eine IT-Plattform, die es den beteiligten Parteien und Behörden ermöglichen soll, Situationen an der Grenze und hinter den europäischen Aussengrenzen schnellstmöglich wahrzunehmen und einzuschätzen.⁸² Die Informationen werden von nationalen Koordinationszentren gesammelt und in EUROSUR eingespeist, wodurch alle Mitgliedsstaaten Zugriff auf alle Informationen mit einer massiv geringeren Verzögerung haben.⁸³

Um dies zu ermöglichen, arbeitet FRONTEX mit schon vorhandenen Systemen: so etwa mit dem Ship Reporting System der EMSA (European Maritime Safety Agency), für „pre-frontier intelligence pictures“ mit dem EUSC (European Union Satellite Center) und EAD (Europäischer Auswärtiger Dienst).⁸⁴ Nicht erlaubt sind unbemannte Luftfahrzeuge (UAV's) zur Informationssammlung, da diese im zivilen Luftraum nicht fliegen dürfen.⁸⁵ Ausserdem arbeitet FRONTEX auch bei der Grenzüberwachung mit den EU-angrenzenden Nachbarstaaten zusammen.⁸⁶

EUROSUR wurde von FRONTEX auf der Basis einer Initiative der europäischen Kommission entwickelt und hat seit dem 22. Oktober 2013 seine Grundlage in der EUROSUR-VO⁸⁷ welche sich auf Art. 77 Abs. 2 AEUV stützt.⁸⁸ Für die meisten Schengen-Staaten ist die EUROSUR-VO am 2. Dezember 2013 inkraftgetreten.⁸⁹ Die Schweiz, Island und Lichtenstein müssen gemäss Art. 24 Abs. 3 EUROSUR-VO die Verordnung Inkraftsetzen.⁹⁰ EUROSUR hat nach Art. 1 der EUROSUR-VO zum Ziel, „das Lagebewusstsein und die Reaktionsfähigkeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Union im Hinblick auf die

⁸¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf (13.03.2014).

⁸² <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur> (11.01.2014).

⁸³ O'BRIAN (2014), Interview.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf (13.03.2014).

⁸⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf (13.03.2014).

⁸⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf (13.03.2014).

⁸⁷ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (EUROSUR- VO), ABI. L 295 vom 06.11.2013 S. 11- 26.

⁸⁸ OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF (2014), EUROSUR, S. 2.

⁸⁹ OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF (2014), EUROSUR, S. 3.

⁹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (EUROSUR- VO), ABI. L 295 vom 06.11.2013 S. 11- 26.

Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität zu verbessern und einen Beitrag zur Gewährleistung des Schutzes und der Rettung des Lebens von Migranten zu leisten.“⁹¹

5. Finanzen und Ressourcen

5.1. Finanzen

Damit FRONTEX gemeinsame Operationen durchführen und autonom handeln kann, steht ihr ein eigenes Budget zur Verfügung, das sich v.a. aus Mitteln der EU zusammensetzt. Abgesehen von den Beiträgen der EU erhält FRONTEX auch Beiträge der Schengen-Staaten. Darüber hinaus fließen Gelder aus Gebühren für Dienstleistungen sowie freiwillige Unterstützungsbeiträge an FRONTEX.⁹² Für das Jahr 2013 waren € 93'950'000 zweckgebundene Einnahmen aus diesen Quellen budgetiert.⁹³ Für das Jahr 2014 liegt die Budgetierung mit € 89'197'000 etwas tiefer.⁹⁴

Die Mittel werden jährlich gleichbleibend zu 2/3 für Operationen und zu 1/3 für Personal⁹⁵ und Verwaltung eingesetzt.⁹⁶ Grenzschutzbeamte sind im Sinne des Budgets kein Personal. Sie fallen unter den Bereich der Operationen, da FRONTEX sämtliche Spesen und Kosten für die Teilnahme an Operationen übernimmt, diese aber lohntechnisch den Mitgliedstaaten unterstellt bleiben und deswegen Personal des Mitgliedstaates sind.⁹⁷

Gemäss Art. 32 FRONTEX-VO erlässt der Verwaltungsrat nach Anhörung der Kommission die für FRONTEX geltende Finanzregelung. Diese darf nach Art. 185 der Haushaltsordnung⁹⁸ in der Regel nicht von der Rahmenfinanzierungs-

⁹¹ Vgl dazu auch: OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF (2014), EUROSUR, S. 3.

⁹² DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 101.
http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2013.pdf (11.01.2014).

⁹³ FRONTEX Budget 2013.

⁹⁴ FRONTEX' Program of Work 2014.

⁹⁵ Vgl. SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 212. Contract Agents, Temporary Agents, Second National Experts und Auxiliary Agents.

⁹⁶ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 210.

⁹⁷ CAPOFERRI (2014), Interview.

⁹⁸ Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002 (Haushaltsverordnung), ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

verordnung⁹⁹ vom Dezember 2002 abweichen. Das Europäische Parlament erteilt dem Exekutivdirektor¹⁰⁰ die Entlastung für die Haushaltspläne auf Empfehlung des Rates.¹⁰¹

Trotz der hieraus ersichtlichen Unabhängigkeit in finanziellen Belangen ist FRONTEX in hohem Masse von der Kooperation und Mitarbeit der Mitgliedstaaten abhängig.¹⁰²

5.2. Ressourcen

5.2.1. Personell

FRONTEX verfügt nicht über eigene Grenzschutzbeamte. Gemäss Art. 3b Abs. 1 und 2 FRONTEX-VO führen die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck einen Pool von nationalen Grenzschutzbeamten, die dem Anforderungsprofil entsprechen und die auf Ersuchen der Agentur zur Verfügung stehen. Die von den Mitgliedstaaten gestellten Grenzschutzbeamten sind Teil des Pools des EBGT. Insgesamt befanden sich 2012, basierend auf der Analyse von operationellen Aktivitäten eines Kalenderjahres (inkl. RABIT's), 1'850 Beamte in diesem Pool.¹⁰³ Die Art und Anzahl der von den Mitgliedstaaten bereitstellbaren Grenzschutzbeamten wird in bilateralen Vereinbarungen jährlich verhandelt.¹⁰⁴

FRONTEX leistet einen eigenen Beitrag durch die Abstellung von Experten, die gemäss Art. 17 Abs. 3 und 4 FRONTEX-VO von den Mitgliedstaaten abgeordnet oder von FRONTEX einberufen werden¹⁰⁵ (Art. 3b Abs. 3 FRONTEX-VO).

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Beamten für Einsätze von FRONTEX zur Verfügung zu halten, es sei denn, dies würde die Erfüllung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigen (Art. 3b Abs. 2 und 3 Teilabsatz 2 FRONTEX-VO).

5.2.2. Technische Ausrüstung

Nach Art. 7 Abs. 1 FRONTEX-VO ist FRONTEX befugt, Ausrüstung für gemeinsame Aktionen oder Projekte für sich selbst oder als Miteigentümer zu kau-

⁹⁹ Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2343/2002, (Rahmenfinanzierungsverordnung), ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 72.

¹⁰⁰ MÖLLERS (2012) Polizei in Europa, S. 104f., Art 32 FRONTEX- VO.

¹⁰¹ Art. 185 Abs. 2 Haushaltsverordnung ABl. L 248 vom 16.09.2002 S. 1.

¹⁰² DEIMEL (2012) FRONTEX, S. 104.

¹⁰³ GROSSENBACHER (2013), Interview

¹⁰⁴ Art 3b Abs. 2 FRONTEX-VO

¹⁰⁵ sog. Seconded National Experts und Seconded National Guest Officers.

fen oder zu leasen. Trotzdem muss der Ausrüstungsgegenstand der Form halber in einem Mitgliedstaat registriert werden¹⁰⁶. Weiter kann FRONTEX über Ausrüstung aus den von den Mitgliedstaaten bereit gestellten Ausrüstungspools verfügen. Zu diesem Zweck hat FRONTEX ein Zentralregister über die verfügbare Ausrüstung in den nationalen Ausrüstungspools erstellt. Seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 1168/2011 wurde auf der Basis von CRATE („Centralised Records of Available Technical Equipment for control and surveillance of external borders“) der Technical Equipment Pool (TEP) geschaffen. Der TEP beinhaltet die verfügbare relevante technische Ausrüstung von FRONTEX. Laut TEP verfügte FRONTEX auf dem Stand von Ende 2012 über 213 maritime Einsatzfahrzeuge wie Boote, 90 Flugzeuge, 47 Helikopter, 74 Patrouillenfahrzeuge sowie 319 andere technische Ausrüstungsgegenstände wie Nachtsichtgeräte, Infrarotkameras, Herzschlagdetektoren, mobile Radareinheiten, etc.¹⁰⁷ Für die Wartung und Einsatzfähigkeit der Ausrüstung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Unter Umständen müssen diese auch Personal zur Bedienung der Geräte abstellen.¹⁰⁸

5.2.3. Zusammenarbeit mit anderen Agenturen und Einrichtungen der Union und internationalen Organisationen

FRONTEX arbeitet eng mit anderen Organisationen (Art. 13 FRONTEX-VO) aus den Bereichen der Sicherheitspolitik, Justiz, Inneres und Migration zusammen. Darunter auf europäischer Ebene mit EUROPOL, EUROJUST, CEPOL sowie OLAF und der Europäischen Grundrechte Agentur. Auf internationaler Ebene arbeitet FRONTEX mit Organisationen wie INTERPOL, IOM und UNHCR zusammen. Das UNHCR hat u.a. auch Verbindungsbeamte am Sitz in Warschau und wird bei einigen operativen Massnahmen als Beobachter hinzugezogen.¹⁰⁹ Ebenso hat FRONTEX Zugriff auf verschiedene Datenbanken der EU-Sicherheitspolitik sowie auf das EURODAC¹¹⁰, das SIS¹¹¹ und das VIS^{112, 113}.

¹⁰⁶ SEEHASE (2013), Die Grenzschutzagentur FRONTEX, Fn. 888, S. 209.

¹⁰⁷ Annual Information on the commitments of the Member States to the European Border Guards Teams and the Technical Equipment Pool 2013.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2013/EP-PE_LTA\(2013\)002639_XL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/courrier_officiel/arrivee/2013/EP-PE_LTA(2013)002639_XL.pdf) (12.01.2014)

¹⁰⁸ <http://frontex.antira.info/glossar/#crate> (12.01.2014)

¹⁰⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, s. 241.

¹¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 (EURODAC- VO), ABI. L 316 vom 15.12.2000, S. 1.

¹¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (SIS II- VO) ABI. L 381 vom 28.12. 2006, S. 4.

6. Kritik

„Es gibt keine von der EU gegründete Institution, die menschenrechtlich so umstritten ist wie die Grenzschutzagentur FRONTEX“¹¹⁴. Vor allem kritisiert wird, dass es sich bei den FRONTEX-Tätigkeiten um eine Art Abwehrfunktion gegenüber Flüchtlingen handelt. Die Hauptkritikpunkte betreffen denn auch die Verletzung von Menschenrechten im Rahmen sogenannter Push-Backs¹¹⁵ oder Umleitungen¹¹⁶, inkl. Verletzungen des Verbots der kollektiven Abschiebung und des Non-Refoulement¹¹⁷. Darunter fällt auch die Kritik an der Kooperation mit und die Unterstützung von Drittstaaten, um schon dort die Ausreise zu verhindern. Kritiker sprechen dabei von einer Auslagerung der EU-Aussengrenzen in diese Staaten mit dem einzigen Ziel, die Ausreise der Flüchtlinge zu verhindern und dadurch das Erreichen des europäischen Hoheitsgebiets für diese zu verunmöglichen.¹¹⁸

Auch mit dem neuen FRONTEX-Mandat von 2011¹¹⁹, das explizit zu mehr Flüchtlingsschutz verpflichtet und für das die Stelle einer unabhängigen Menschenrechtsbeauftragten geschaffen wurde, ist die Kritik nicht zurückgegangen. Der Grund dafür ist, dass nebst den neuen expliziten menschenrechtlichen Verpflichtungen im Mandat auch die Kompetenzen im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten erweitert wurden. Es bestehen Befürchtungen, dass dadurch die Flüchtlingsabwehr in Drittstaaten verlagert wird.¹²⁰ Auch der Europäische Rat empfiehlt im Hinblick auf die Belastung der Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen die Externalisierung des Kampfes gegen illegale Migration.¹²¹ Seit dem Urteil des EGMR im Fall „Hirsi“ ist allerdings klar, dass das Outsourcing der Verantwortung der EU auf eine Agentur und einen Drittstaat die Staa-

¹¹² Verordnung (EG) Nr. 767/2008, (VIS-Verordnung) ABl. L 218 vom 13.08.2008, S. 60.

¹¹³ DEIMEL (2012), FRONTEX, S. 105f

¹¹⁴ KOPP (2012) Die Grenzen Europas in E+Z Vol. 53 (2012) Nr. 12

¹¹⁵ the act of forcing the enemy to withdraw, Aus: <http://www.thefreedictionary.com/push+back> (18.01.2014)

¹¹⁶ In diesem Zusammenhang, das Abfangen und von Flüchtlingsbooten in internationalen Gewässern oder in Territorialgewässern von Transitstaaten.

¹¹⁷ Vgl. dazu auch, Art 19 Abs. 1 und 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Grundrechtecharta), ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

¹¹⁸ KOPP (2012) Die Grenzen Europas in E+Z Vol. 53 (2012) Nr. 12.

¹¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 ABl. L 304 vom 20.11. 2011 S.1.

¹²⁰ KOPP (2012) Die Grenzen Europas in E+Z Vol. 53 (2012) Nr. 12.

¹²¹ BALLEIX (2013) Rescue at Sea, asylum and immigrants fundamental rights, In: Fondation Robert Schuman No 295 vom 19. November 2013.

ten der EU nicht von ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen entbindet.¹²² Das Problem der Verantwortlichkeit bleibt dennoch bestehen. Denn die EU hat die Verantwortung auf FRONTEX ausgelagert, aber der fehlende Wille der Staaten zur Kompetenzübertragung auf FRONTEX lässt der Agentur damit nur einen Koordinierungsauftrag. Trotzdem gerät FRONTEX bei Menschenrechtsverletzungen sogleich in den Fokus (sogenanntes Blame-Shifting).¹²³ Es dürfte dennoch klar sein, dass FRONTEX nur die Verkörperlichung der Verfehlungen der Europäischen Flüchtlingspolitik ist.¹²⁴ Ausserdem ist nicht zu vergessen, dass der FRONTEX-Auftrag in Zusammenarbeit mit andern Europäischen Agenturen, insb. EUROPOL, nicht nur die Abwehr der illegalen Migration und Flüchtlingsmigration ist, sondern auch die Unterbindung von kriminellen Handlungen wie Drogen-, Auto-, Menschen- und Zigarettenschmuggel sowie die Optimierung der regulären Grenzübertritte zum Auftrag gehört.¹²⁵ Dennoch gilt es, die Kritiken ernst zu nehmen und daraus zu lernen und den Aussengrenzschutz zu optimieren.

¹²² HAARHUIS (2013) Menschenrechtliche Herausforderungen an FRONTEX.

¹²³ HAARHUIS (2013) Menschenrechtliche Herausforderungen an FRONTEX Dazu auch: Kapitel V. dieser Arbeit.

¹²⁴ HAARHUIS (2013) Menschenrechtliche Herausforderungen an FRONTEX, KOPP (2012) Die Grenzen Europas in E+Z Vol. 53 (2012) Nr. 12.

¹²⁵ Vgl. u.A. ARA 2013.

III. FRONTEX und die Schweiz

1. Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit

1.1. Allgemein

Mit dem Beitritt zu Schengen und Dublin 2005 und den Assoziierungsabkommen 2004¹²⁶ wurde ein dynamisches System entwickelt, das die Schweiz grundsätzlich dazu verpflichtet, auch allfällige Schengen- und Dublin-Weiterentwicklungen nachzuvollziehen.¹²⁷ Die Schaffung von FRONTEX gilt als eine Schengen-Weiterentwicklung und musste gemäss dem Schengener-Assoziierungsabkommen von der Schweiz übernommen werden, wobei der Schweiz eine zweijährige Umsetzungsfrist¹²⁸ gewährt wurde um landesinterne Prozesse nicht zu verletzen.¹²⁹

Mit dem „Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2008 über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend der Übernahme der Verordnungen von FRONTEX (inkl. RABIT-Verordnung)“¹³⁰ wurde der Bundesrat ermächtigt, eine Zusatzvereinbarung¹³¹ abzuschliessen. In dieser Zusatzvereinbarung werden die Modalitäten der Schweizer Beteiligung an FRONTEX geregelt. Nebst einem beschränkten Stimmrecht¹³² und Einsitz im Verwaltungsrat¹³³ werden auch die finanzielle und personelle Beteiligung¹³⁴ und die Anerkennung der Zuständigkeit der Gerichte der Europäischen Gemeinschaft¹³⁵ in den nach Art. 19 Abs. 2 und Abs. 4 FRONTEX-VO genannten Fällen geregelt.¹³⁶ Parallel dazu wurde

¹²⁶ Schengener-Assoziierungsabkommen (SAA) SR. 0.362.31, Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA) SR 0.142.392.68.

¹²⁷ BREITENMOSER/WEYENETH (2012), Europarecht, S. 198f.

¹²⁸ Art 7 Abs. 2 lit. b) SAA.

¹²⁹ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S.12ff.

¹³⁰ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) AS 2009 4583.

¹³¹ Zusatzvereinbarung SR 0.362.313.

¹³² Art. 1 Abs. 2 Zusatzvereinbarung.

¹³³ Art. 1 Abs. 1 Zusatzvereinbarung.

¹³⁴ Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 Zusatzvereinbarung.

¹³⁵ Art. 6 Zusatzvereinbarung. Vgl. auch WIECKEN, FRONTEX und RABIT's in Asyl 4/09 s. 7.

¹³⁶ MOHLER (2013), Polizeiliche Zusammenarbeit Schweiz- EU, S 18.

eine schweizerische Ausführungsverordnung (VZAG)¹³⁷ geschaffen. Diese regelt insbesondere den Einsatz von schweizerischem Personal im Ausland und ausländischen Personals in der Schweiz. Die VZAG bestimmt ausserdem das Grenzwachtkorps (GWK) zur nationalen Kontaktstelle (NFPOC).¹³⁸

Die tatsächliche Teilnahme an FRONTEX-Operationen wurde erst 2011 durch das Framework Partnership Agreement (FPA) zwischen FRONTEX und dem GWK möglich. Dieses regelt die Rückvergütung von Einsatzkosten, die der Schweiz entstehen.¹³⁹

1.2. Rechtsgrundlagen für die Entsendung

Das GWK hat als NFPOC eine Koordinations- und Vermittlungsfunktion zwischen FRONTEX und den schweizerischen Grenzkontrollbehörden. Zu diesen gehören nebst dem GWK auch das Bundesamt für Migration (BFM), swissREPAT¹⁴⁰ und die Flughafenpolizei der Kantonspolizei Zürich. Das GWK ist ausserdem zuständig dafür, einen Mitarbeiterpool mit für grenzpolizeiliche Einsätze speziell aus- und weitergebildetem Personal zu unterhalten.¹⁴¹

Nebst den internationalen auch für die Schweiz geltenden Rechtsgrundlagen bestehen auch auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Regelwerken zur Entsendung von Bundespersonal in Aktivitäten im Ausland.¹⁴² Darüber hinaus bestehen kantonale Rechtsgrundlagen, welche die personalrechtlichen Modalitäten von kantonalem Personal regeln – beispielsweise bei der Flughafenpolizei Zürich.¹⁴³

Grundsätzlich stehen die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, die je nach Entsendebehörde, Grundlage für eine Entsendung bilden, in einer klaren Hierarchie. So geht Schengen-Recht nationalem Recht vor und nationales Recht kan-

¹³⁷ VZAG, SR 631.062.

¹³⁸ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 13.

¹³⁹ FORUM Z 2012/1 Ein Jahr FRONTEX- Bilanz und Ausschau, S. 4.

¹⁴⁰ „swissREPAT ist die Ausreiseorganisation des Bundesamtes für Migration (BFM) an den interkontinentalen Flughafen Zürich und Genf. swissREPAT hat den Auftrag, die Kantone, das Fürstentum Liechtenstein und die involvierten Stellen des Bundes beim Vollzug von Weg- und Ausweisungen ausländischer Personen auf dem Luftweg nach Artikel 11 VVWA zu unterstützen. Die Unterstützung erfolgt sowohl für den Bereich der freiwilligen als auch der unfreiwilligen Rückkehr und umfasst den Ausländer- wie auch den Asylbereich. Aus: Jahresbericht 2008 Ausreiseorganisation swissREPAT.“
https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/jber2008_swissrepat-d.pdf (19.01.2014).

¹⁴¹ Art. 4 Abs. 1 VZAG.

¹⁴² vgl. dazu GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 16ff.

¹⁴³ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 17.

tonalem¹⁴⁴. Trotz diesen Regeln gestaltet sich das Zusammenspiel von nationalen und kantonalen Regeln in der Praxis nicht ganz einfach. Klare Bestimmungen über die Koordination unter den vorliegenden Regelwerken der unterschiedlichen Entsendebehörden bestehen nicht.¹⁴⁵

2. Umsetzung der Zusammenarbeit

2.1. Formen der Beteiligung an FRONTEX

2.1.1. Personell

Die oben erwähnten Entsendebehörden¹⁴⁶ nehmen im Rahmen ihrer Haupttätigkeitsfelder an Operationen sowie den entsprechenden Fachgruppensitzungen teil. So nimmt swissREPAT ausschliesslich an gemeinsamen Rückführungsaktionen und Fachgruppensitzungen dazu teil. Die Flughafenpolizei nimmt dementsprechend an FRONTEX-Aktivitäten betreffend den internationalen Flughäfen bzw. an Aktivitäten betreffend den Schengen-Luftgrenzen teil.

Dagegen hat das GWK-Personal mit verschiedenen Fachkompetenzen zur Sicherung der Land- und Luftgrenzen sowie für Unterstützungstätigkeiten im Anschluss an Seeoperationen¹⁴⁷. Der Personalpool des GWK wurde per 01.01.2012 von 30 auf 40 Grenzwachter aufgestockt.¹⁴⁸ Nicht in diesem Pool enthalten sind die Beamten der Flughafenpolizei und von swissREPAT.

Das GWK hat damit 40 spezialisierte Grenzschutzbeamte zur Verfügung, die es aufgrund der jährlich im Oktober stattfindenden „Bilateral Talks“ mit FRONTEX zu maximal 1200 Tagen in FRONTEX-Einsätze mit Schwerpunkten in Westeuropa (Air), Bulgarien/Balkan (Land) und Italien/Spanien (Sea) entsenden kann.¹⁴⁹ Grenzschutzbeamte sind max. 5 Wochen am Stück für FRONTEX im Einsatz. Ausgenommen davon sind die nationalen Experten, wie die Seconded Guest Officers, die für 6 Monate an FRONTEX ‚ausgeliehen‘ werden. Die Schweiz hat zurzeit keine SGO's im Einsatz.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Art. 49 BV.

¹⁴⁵ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, s. 16ff.

¹⁴⁶ siehe oben III. 1./ 1.2.

¹⁴⁷ Die Schweiz unterhält kein Personal, welches für Seeoperationen direkt ausgebildet ist.

¹⁴⁸ FORUM Z 2012/1.

¹⁴⁹ CAPOFERRI (2014) Interview.

¹⁵⁰ CAPOFERRI (2014), interview.

Nicht nur weil die Grösse des Pools die Entsendungen in RABIT's nicht erlaubt, sondern auch weil die Schweiz grundsätzlich nur aufgrund der ‚Annual Bilateral Talks‘ Grenzschutzbeamte in FRONTEX-Operationen entsendet, nimmt die Schweiz grundsätzlich nicht an RABIT's teil. Wird die Schweiz dennoch angefragt, wird abgeklärt, ob allenfalls ein Beamter frei ist oder verschoben werden kann.¹⁵¹ Ausserdem nimmt die Schweiz auch Gastbeamte an (sogenannte Hostings). Dies v.a. an den internationalen Flughäfen Zürich und Genf.¹⁵² 2012 entsandte die Schweiz 39 Beamte zu 1146 Einsatztagen in FRONTEX-Aktivitäten.¹⁵³ 2013 leistete die Schweiz insgesamt 1257¹⁵⁴ Einsatztage, davon 89 Air, 986 Land und 182 Sea. Ausserdem wurden 171 Tage von Gastbeamten in der Schweiz geleistet. Davon 78 Tage am Flughafen Zürich und 93 am Flughafen in Genf.¹⁵⁵ Für 2014 stellt die Schweiz FRONTEX 33 Beamte, 2 Patrouillenfahrzeuge sowie einen Hund mit Führer zur Verfügung.¹⁵⁶ Der Schwerpunkt liegt auf der Entsendung von Dokumentspezialisten und weniger auf Grenzüberwachungsspezialisten.¹⁵⁷

2.1.2. Technische Ausrüstung

Die Schweiz stellt Ausrüstung i.S. von Fahrzeugen nur zusammen mit Personal zur Verfügung und hat somit keine Ausrüstung im TEP.¹⁵⁸ Sie unterscheidet sich in diesen Belangen von den anderen Mitgliedstaaten, die auch andere Ausrüstungsgegenstände im TEP, ohne Personal zur Verfügung stellen.¹⁵⁹

2.1.3. Finanziell

Die Schweiz beteiligt sich nach Art. 2 Zusatzvereinbarung entsprechend dem Schengen-Schlüssel¹⁶⁰ nach Art. 11 Abs. 3 SAA an FRONTEX.¹⁶¹ Der durchschnittliche Beitrag der Schweiz wurde 2009 auf 2,3 bis 2,7 Millionen Franken

¹⁵¹ CAPOFERRI (2014), Interview.

¹⁵² CAPOFERRI (2014), Interview.

¹⁵³ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/00/10/blank/ind30.indicator.30020301.320.print.html> (10.11.2013).

¹⁵⁴ max. 1200 Tage aus dem GWK Pool.

¹⁵⁵ CAPOFERRI (2014), Interview.

¹⁵⁶ FRONTEX' Programme of Work 2014. Annex 4.

¹⁵⁷ CAPOFERRI (2014), Interview.

¹⁵⁸ CAPOFERRI (2014), Interview.

¹⁵⁹ Siehe Oben. II.5.2.2.

¹⁶⁰ im Verhältnis zum BIP der andere Länder, was der Schweiz gegenwärtig mehr Nachteilen und grössere Beiträge bringt. GROSSENBACHER (2013) Interview.

¹⁶¹ Art. 2 Abs.1 Zusatzvereinbarung i.V.m. Art 11 Abs. 3 SAA.

pro Jahr geschätzt.¹⁶² Schon 2011 war der schweizerische Beitrag bei rund 3,8 Millionen Franken.¹⁶³ Auf dem Stand von ca. 3,8 – 4.5 Millionen Franken ist der Beitrag bis heute mehr oder weniger stabil geblieben.¹⁶⁴ Zu beachten ist, dass die Schweiz sämtliche Einsätze, Spesen und Trainingsbesuche von FRONTEX zurückerstattet erhält (ausgenommen bleibt der Lohn).¹⁶⁵

2.2. Organisation der Entsendung

Die Behörden, die Personal in einen FRONTEX-Einsatz entsenden, arbeiten alle mit dem schweizerischen FRONTEX-Personalpool zusammen. Er wird durch das NFPOC (GWK) verwaltet und unterhalten.¹⁶⁶ Betreffend die Zusammenarbeit und Kooperation der Entsendebehörden in Bezug auf die Teilnahme an FRONTEX-Aktivitäten ist auffällig, dass trotz der teilweise ungeklärten rechtlichen Grundlagen lediglich mündliche Absprachen existieren. Und auch wenn es bisher noch keine wesentlichen Probleme damit gegeben hat, so besteht doch Klärungsbedarf.¹⁶⁷

Bei der Entsendung von Personal in einen FRONTEX-Einsatz untersteht das Personal grundsätzlich den Weisungen des Einsatzstaates.¹⁶⁸

¹⁶² Eidgenössisches Finanzdepartement, Schweiz unterzeichnet Vereinbarung für die Teilnahme an der EU-Agentur FRONTEX zur Sicherung der Aussengrenzen <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=29297> (25.01.2014).

¹⁶³ SUISSEUROPE, Edition III/ 2011- Mai. www.europa.admin.ch (25.01.2014).

¹⁶⁴ CAPOFERRI (2014) Interview. GROSSENBACHER (2014) Interview.

¹⁶⁵ CAPOFERRI (2014), Interview, sowie FPA.

¹⁶⁶ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 19.

¹⁶⁷ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 19.

¹⁶⁸ Genaueres zur Einsatzunterstellung sowie zur zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit siehe unten IV. 3., 3.2.

3. Aktuelle Entwicklungen

Obwohl die Schweiz seit 2010 Mitglied ist und in der Zusatzvereinbarung ein Stimmrecht festgehalten ist bezüglich „speziellen Massnahmen, die an ihren Aussengrenzen durchgeführt werden sollen“¹⁶⁹ und bei „speziellen Massnahmen“, zu denen die Schweiz Personal und/oder Material zur Verfügung stellt¹⁷⁰, bei Beschlüssen über Risikoanalysen, wenn die Schweiz unmittelbar betroffen ist¹⁷¹ und bei Beschlüssen über Ausbildungsmassnahmen nach Art. 5 FRONTEX-VO¹⁷², konnte die Schweiz ihr Stimmrecht bis anhin nur einmal ausüben.¹⁷³ Die Schweiz war immer bestrebt, über das Programme of Work (PoW), dass die Operationen und Trainings beinhalten sollte, abzustimmen. Da FRONTEX aber nie ein detailliertes PoW erstellen wollte und dadurch die Bilateral Talks nie im PoW ersichtlich waren, konnte dieses Stimmrecht nicht wahrgenommen werden.¹⁷⁴ Für 2014 hat die Schweiz in Zusammenarbeit mit Schweden¹⁷⁵ nach langem Verhandlungsprozess und im Streit mit der EU-Kommission erreicht, dass im PoW 2014 in zwei Anhängen die Beiträge der Schengen-assozierten-Staaten zu Operationen und Trainings erscheinen. Dadurch konnte die Schweiz für das PoW 2014 wenigstens zu diesen Anhängen abstimmen und so ihr beschränktes Stimmrecht zumindest zu einem Teil ausüben.¹⁷⁶

Ausserdem ist in Bezug auf die EUROSUR-VO und die Teilnahme an EUROSUR der innerstaatliche Umsetzungsprozess im Gange. EUROSUR ist eine Schengen-Weiterentwicklung und für die Schweiz einerseits von Interesse, um den Zugang zu wichtigen Informationen zu behalten, und andererseits, um bei einer allfälligen Inkorporation von schon vorhandenen Informationsaustauschsystemen weiterhin an die Informationen zu kommen.¹⁷⁷ Da die Schweiz weder See- noch Landaussengrenzen hat, die in EUROSUR zu erfassen wären, wer-

¹⁶⁹ Art 1 Abs. 2 lit. a) Zusatzvereinbarung.

¹⁷⁰ Art 1 Abs. 2 lit. b) Zusatzvereinbarung.

¹⁷¹ Art 1 Abs. 2 lit. c) Zusatzvereinbarung.

¹⁷² Art 1 Abs. 2 lit. d) Zusatzvereinbarung.

¹⁷³ Vgl. dazu das „47th Management Board“- Meeting von FRONTEX.

¹⁷⁴ GROSSENBACHER (2014) Interview.

¹⁷⁵ Island hat kein Geld mehr und Liechtenstein zu wenig Gewicht. GROSSENBACHER (2014) Interview.

¹⁷⁶ GROSSENBACHER(2014) Interview.

¹⁷⁷ O'BRIAN (2014), Interview.

den von der Schweiz kaum Informationen eingespeist werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist v.a. auch, dass die Schweiz nicht verpflichtet ist, Informationen zu überstellen.¹⁷⁸ Diejenigen Informationen, die dennoch fließen werden, sind Informationen, die auch heute schon auf anderen Wegen fließen.¹⁷⁹ Die Vernehmlassungsfrist endete am 21. März 2014.¹⁸⁰ Anschliessend ist die Behandlung durch den Erstrat in der Sommersession 2014 geplant sowie durch den Zweirat im Herbst 2014. In der Wintersession 2014 sollen dann allfällige Differenzvereinbarungen und die Schlussabstimmung stattfinden. Da die EUROSUR-VO dem fakultativen Referendum unterliegt, läuft danach noch bis Mitte April 2015 eine Referendumsfrist.¹⁸¹ Kommt ein Referendum zustande, wird mit der Umsetzung frühestens im November 2015 gerechnet. Bis zum 12. November 2015 soll der Notenaustausch durch die Schweiz ratifiziert werden.¹⁸² Kommt kein Referendum zustande, hofft man auf eine Umsetzung bis Mitte 2015.¹⁸³

Die nationale Koordinationsstelle wäre wie auch der NFPOC beim GWK angesiedelt.¹⁸⁴

In Arbeit ist ebenso die Entsendung eines Verbindungsoffiziers nach Warschau. Dies würde dem Informationsaustausch und der Zusammenarbeit dienen.¹⁸⁵

Nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 ist die Frage nach der weiteren Zusammenarbeit mit FRONTEX von hoher Aktualität und Brisanz. Sollte die EU sich nicht bereit erklären, das FZA¹⁸⁶ neu zu verhandeln, und kündigen, so fallen auch die anderen Verträge aus den Bilateralen I nach 6 Monaten dahin (Guillotine-Klausel Art. 25 Abs. 4 FZA). Das kann Auswirkungen auf die Schengen/Dublin-Abkommen haben und somit auch auf die Beteiligung der Schweiz an FRONTEX als Schengen-Weiterentwicklung. Denn auch wenn die Bilateralen II mit dem FZA rechtlich nicht verknüpft sind, so kann

¹⁷⁸ CRAMERI (2014), Interview.

¹⁷⁹ CRAMERI (2014), Interview.

¹⁸⁰ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51272> (09.12.2013).

¹⁸¹ O'BRIEN (2014), Interview.

¹⁸² O'BRIEN (2014), Interview.

¹⁸³ CRAMERI (2014), Interview.

¹⁸⁴ OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF (2014), EUROSUR, S. 4.

¹⁸⁵ CAPOFERRI (2014) Interview.

¹⁸⁶ FZA, SR. 0.142.112.681.

es durchaus eine logische Verbindung geben, wenn nach dem FZA entsandte Arbeitnehmer kurzfristige Aufträge in einem anderen Mitgliedstaat ausführen sollen. Mit Schengen brauchen Drittstaatsangehörige, die in einem Schengen-Staat legal erwerbstätig sind, kein separates Visum.¹⁸⁷ Insofern könnte argumentiert werden, dass ein Schengen/Dublin ohne Freizügigkeit keinen Sinn macht.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, Schengen/Dublin: Häufig gestellte Fragen, Mai 2013.

¹⁸⁸ Weiteres dazu: NZZ.CH, Brüssel reagiert wie Angekündigt, Leitsätze der EU im bilateralen Drama (14.02.2014).

IV. Rechtsregeln für die Aufgabenerfüllung durch FRONTEX

1. Europarecht

1.1. Europäischer Solidaritätsgedanke als Grundlage

Der Europäischen Union liegt gemäss dem Vertrag über die Europäische Union¹⁸⁹ der Gedanke der Solidarität und der loyalen Zusammenarbeit¹⁹⁰ zugrunde. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹⁹¹ wird dieser Solidaritätsgedanke in Art. 80 AEUV¹⁹² für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausdrücklich festgehalten. Daraus resultiert, dass sich die Mitgliedstaaten gegenseitig unterstützen müssen.

1.2. Schutz der EU Aussengrenzen

Der Schutz der Aussengrenzen wird im EUV und im AEUV geregelt. So sieht Art. 67 Abs. 2 AEUV vor, dass die EU „eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Aussengrenzen“¹⁹³ entwickelt. Art. 77 Abs. 1 AEUV konkretisiert für den Bereich des Grenzschutzes, dass „die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Aussengrenzen sichergestellt werden soll“ (lit. b) und „schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Aussengrenzen eingeführt werden soll“ (lit. c). Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurde FRONTEX gegründet.¹⁹⁴

1.3. Rechtsstellung von FRONTEX

Die EU kennt nach Art. 9 EUV „Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen“, wobei Agenturen zu den „Einrichtungen und sonstigen Stellen“ gehören. In der Regel sind Agenturen Verwaltungseinrichtungen mit eigener Rechtspersönlich-

¹⁸⁹ EUV ABI. C 83 vom 30.03.2010 S. 13ff.

¹⁹⁰ u.A. Art. 2, Art 4 Abs. 3 EUV.

¹⁹¹ AEUV ABI. C 115 vom 09.05.2008 S. 47ff.

¹⁹² Art 80 AEUV „Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“

¹⁹³ Art. 67 Abs. 2 AEUV.

¹⁹⁴ BREITENMOSER/ WEYENETH (2012); Europarecht, S. 248.

keit, die eigenen Aufgaben wahrnehmen und sekundärrechtlich begründet sind.¹⁹⁵ Zum Begriff der Agentur gibt es keine allgemeine gesetzliche Definition. SEEHASE¹⁹⁶ beschreibt Agenturen nach FISCHER-APPELT¹⁹⁷ als Einrichtungen des Europarechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unabhängig und somit nicht Teil eines EU-Organs sind. Sie sind auf Dauer angelegt und erfüllen eine ihnen übertragene spezielle Aufgabe.¹⁹⁸ Zu unterscheiden ist weiterhin zwischen Regulierungs- und Exekutivagenturen. Die Regulierungsagenturen (auch „dezentralisierte Agenturen“¹⁹⁹) sind Agenturen, die kraft Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren errichtet worden sind. Neben der Ausstattung mit eigener Rechtspersönlichkeit haben sie auch die Personalhoheit und Haushaltsautonomie. Sie sind somit nicht verpflichtet, Weisungen entgegenzunehmen. Ihre Tätigkeitsfelder befinden sich in den klassischen Politikfeldern der EU und deren Sitze sind in der ganzen EU verteilt.²⁰⁰ Wohingegen Exekutivagenturen alle auf einer Verordnung²⁰¹ beruhen und von der Kommission direkt ins Leben gerufen werden. Sie haben zwar eigene Rechtspersönlichkeiten, sind der Kommission aber hierarchisch untergeordnet und an ihrem Dienstsitz in Brüssel und Luxemburg angesiedelt.²⁰² FRONTEX ist eine dezentralisierte Einrichtung basierend auf einer Verordnung, nach der sie mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist.²⁰³ Art. 2 FRONTEX-VO weist ihr einen klaren Aufgabenbereich im Bereich des Aussengrenzschatzes zu. Ausserdem hat FRONTEX gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. h und Art. 29 und Art. 30 FRONTEX-VO die Personal- sowie Finanzhoheit und ist weitgehend unabhängig.²⁰⁴ Insofern ist FRONTEX eine operative²⁰⁵ Regulierungsagentur.

¹⁹⁵ TOHIDIPUR, Europas Grenzschutzregime, In: MÖLLERS/ VAN OUYEN (2012), Migration, S. 41ff.

¹⁹⁶ SEEHASE (2013), FRONTEX.

¹⁹⁷ FISCHER- APPELT (1999) Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S. 38ff.

¹⁹⁸ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 136.

¹⁹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2008: Europäischen Agenturen- mögliche Perspektiven, KOM(2008) 135.

²⁰⁰ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 137.

²⁰¹ Verordnung (EG) Nr. 58/2003, ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 1.

²⁰² SEEHASE (2013) FRONTEX, S. 136ff.

²⁰³ Art. 15 FRONTEX- VO.

²⁰⁴ DEIMEL (2011), FRONTEX, S. 105.

²⁰⁵ vgl. dazu: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2008: Europäischen Agenturen- mögliche Perspektiven, KOM(2008) 135.

1.4. Aufgabenübertragung an FRONTEX

Agenturen werden errichtet, um bestimmte Aufgaben der Kommission externen Institutionen übertragen zu können und damit dieser die Konzentration auf spezielle Kernaufgaben zu ermöglichen.²⁰⁶ Welche Aufgaben die Kommission allerdings übertragen darf und welche nicht, ist u.a. wegen der fehlenden ausdrücklichen, primärrechtlichen (EUV und AEUV) Rechtsgrundlage höchst umstritten.²⁰⁷ Der EuGH hat sich dazu nur in zwei Rechtssachen²⁰⁸ aus dem Jahre 1958 (sog. Meroni-Doktrin) geäußert.²⁰⁹ Diese Äusserungen werden heute allerdings in Bezug auf die Anwendbarkeit auf Agenturen bezweifelt.²¹⁰ Nach der Meroni-Doktrin ist die Aufgabenübertragung zu Ermessensentscheiden dann zulässig, wenn es sich um genau bestimmte und abgegrenzte Ausführungsbestimmungen handelt. Niemals dürfen aber weitgehende Ermessensentscheidungen übertragen werden.²¹¹

Als Rechtsgrundlage für die Aufgabenübertragung wird deswegen i.d.R. die Sachkompetenz des jeweiligen Politikbereichs herangezogen.²¹² So stützt sich FRONTEX bzw. deren Gründungsverordnung auf Art. 62 Abs. 2 lit. a) und Art. 66 EGV (heute Art. 77 Abs. 2 lit. b) und d) sowie Art. 74 AEUV. Das heisst, die Übertragung der Koordination im Bereich des Aussengrenzschutzes erfolgt via der FRONTEX-VO von der EU auf FRONTEX. Obwohl FRONTEX ‚nur‘ einen Koordinations- und Unterstützungsauftrag hat und die Verantwortung gemäss Art. 1 Abs. 2 der FRONTEX-VO bei den Mitgliedstaaten bleibt²¹³, haben die Mitgliedstaaten mit der Errichtung einer Grenzschutzagentur nichtsdestotrotz ihre Bereitschaft erklärt, Teile ihrer Kompetenzen im Aussengrenzschutz auf eine Institution der EU zu übertragen.²¹⁴

²⁰⁶ SEEHASE (2013) FRONTEX, S. 136ff.

²⁰⁷ SAURER (2013), Die rechtliche Beziehung der Schweiz zu den europäischen Agenturen, In: ZBI 114/2013 S. 415, S. 417.

²⁰⁸ EuGH, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juni 1958 Rs. C- 9/56 Slg. 1958, I- 00053. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juni 1958. Rs. C-10/56, Slg. 1958, I- 00011.

²⁰⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 139ff.

²¹⁰ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 140.

²¹¹ <http://www.cep.eu/eu-glossar/?title=meroni> (05.03.2014).

²¹² DEIMEL (2010) Wirksamkeit und Effektivität, S. 84f.

²¹³ Vgl. Art 1 Abs. 2 FRONTEX- VO, MÖLLERS (2010), Wirksamkeit und Effektivität, S. 73f.

²¹⁴ MÖLLERS (2012) Polizei in Europa, S. 90.

1.5. Rechtsgrundlagen für die Aufgabenerfüllung

Gemäss Art. 10 Abs. 2 FRONTEX-VO muss sich das Personal von FRONTEX nicht nur an das nationale Recht des Einsatzstaates, sondern auch an das Unionsrecht, das Völkerrecht und die Grundrechte halten. Die Zuordnung zu unterschiedlichen Rechtsmassen ist nicht nur notwendig, sondern bringt auch Probleme mit sich. Insbesondere die Zuordnung zur unterschiedlichen rechtlichen Verantwortung sowie deren Erkennbarkeit gegen aussen und für die Grenzschutzbeamten sind schwierig.²¹⁵

Nach Art. 10 Abs. 1 FRONTEX-VO richten sich die Aufgaben und Befugnisse der von FRONTEX koordinierten und eingesetzten Grenzschutzbeamten nach dem SGK.²¹⁶ Dieser umfasst u.a. Massnahmen zur Identitätsfeststellung, Befragung, Datenabfragen und Durchsuchung.²¹⁷

Art. 10 Abs. 4 FRONTEX-VO bestimmt, dass die Beamten ihre nationale Uniform tragen und dass sie bei gemeinsamen Operationen eine FRONTEX-Armbinde tragen müssen. In Abweichung von Art. 10 Abs. 2 FRONTEX-VO, welcher die Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen nur auf Anweisung und in grundsätzlicher Anwesenheit der Grenzschutzbeamten des Einsatzstaates zulässt, erlauben Abs. 5 und 6 von Art. 10 FRONTEX-VO den ausländischen Beamten das Tragen von Waffen, Munition und Ausrüstung sowie die Gewaltanwendung. In diesem Zusammenhang sind die dienstrechtlichen Verantwortlichkeiten des Herkunftsstaates zu beachten.²¹⁸

Verursachen Beamte im Einsatz für FRONTEX zivilrechtliche Schäden, so haftet gemäss Art. 10b Abs. 1 FRONTEX-VO der Einsatzstaat. Allerdings kann der Einsatzstaat den Schaden vom Herkunftsstaat des Beamten, der den Schaden grobfahrlässig oder vorsätzlich verursacht hat, zurückfordern (Abs. 2). Bei Straftaten werden die Beamten gemäss Art. 10c FRONTEX-VO wie Beamte des Einsatzstaates behandelt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Beamte für im Amt begangene Handlungen nach Art. 18 FRONTEX-VO in Verbindung mit Art. 12 lit. a des Protokolls über Vorrechte und Befreiungen der Euro-

²¹⁵ TOHIDIPUR, Europas Grenzschutzregime, In: MÖLLERS/ VAN OUYEN (2012), Migration: Europäische Grenzpolitik und FRONTEX, S. 51f., mehr dazu siehe unten IV.3.1.

²¹⁶ MÖLLERS (2012), Polizei in Europa, S. 103.

²¹⁷ vgl. Art. 6-13 SGK.

²¹⁸ genaueres Dazu siehe gleich.

päischen Union²¹⁹ weder strafrechtlich noch zivilrechtlich belangt werden können. Insofern greifen die Art. 10b Abs. 1 und 10c FRONTEX-VO nur, wenn es sich um Handlungen der Beamten bei Gelegenheit ihrer Amtstätigkeit handelt.²²⁰ Ausgenommen bleibt die zivilrechtliche Haftung des Entsendestaates bei grobfahrlässig oder vorsätzlich verursachten Schäden.²²¹ Beamte im Einsatz für FRONTEX haben sich ausserdem an den „Code of Conduct“ zu halten. Dieser enthält neben den Standardverhaltensregeln auch die spezifischen menschenrechtlichen und schutzrechtlichen Vorschriften.²²² Verstösse gegen den Code of Conduct haben gemäss Art. 23 Code of Conduct disziplinarrechtliche Folgen. Disziplinarrechtlich bleiben die Beamten ihrem Entsendestaat unterstellt.²²³ D.h., dass weder der Einsatzstaat noch FRONTEX disziplinarrechtliche Gewalt gegenüber dem Personal aus einem Unterstützterstaat hat. In der Regel rät die Agentur in solchen Fällen die sofortige Abberufung durch den Entsendestaat des Beamten an.²²⁴ Dieser entscheidet dann über allfällige disziplinarische Massnahmen und Bestrafungen.²²⁵

2. Bindung von FRONTEX an Völkerrecht und Menschenrechte

2.1. Allgemeines

Um eine Bindung für FRONTEX als Europäische Agentur an Völker- und Menschenrechte herzuleiten, müssen wir bei der Bindung der EU an diese anknüpfen. Da die EU eine Internationale Organisation und kein Staat ist, kann sie völkerrechtlichen Verträgen zwischen Staaten grundsätzlich nicht beitreten. Die EU hat sich aber im Bereich der Asylpolitik via Art. 78 Abs. 1 AEUV an den Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement-Gebot), die GFK²²⁶ sowie an die „anderen einschlägigen Verträge“ gebunden. Sie ist somit eine Selbstbindung eingegangen und überprüft dadurch sämtliches Sekundärrecht

²¹⁹ Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union; ABl. C 310 vom 16.12.2004 S. 261.

²²⁰ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 326.

²²¹ Art. 10b Abs. 2/ 3 FRONTEX- VO.

²²² <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities> (12.04.2014).

²²³ Art 3c Abs. 4 FRONTEX- VO.

²²⁴ Art. 23 Abs. 2 Code of Conduct.

²²⁵ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 25.

²²⁶ Genfer Flüchtlingskonvention SR. 0.142.30.

im Bereich der Asylpolitik auf deren Vereinbarkeit mit der GFK. Verstöße im Sekundärrecht verstossen somit automatisch gegen Art. 78 Abs. 1 AEUV. Die Formulierung, dass die Asylpolitik auch im Einklang mit den „anderen einschlägigen Verträgen“ sein muss, ist sehr weit und unklar. Es ist aber davon auszugehen, dass alle völkerrechtlichen Verträge gemeint sind, die einen asylpolitischen Bezug aufweisen. Da via Art. 78 Abs. 1 AEUV nicht nur die Organe der Europäischen Union, sondern auch Einrichtungen und sonstige Stellen (dazu gehören auch die Agenturen) an die das Asylrecht betreffenden völker- und menschenrechtlichen Bestimmungen gebunden sind, ist auch FRONTEX an das Völker- und Menschenrecht gebunden.²²⁷ Selbst wenn man eine Bindung über diesen Weg verneinen würde, so ist FRONTEX auf jeden Fall über ihre Mitgliedstaaten an das einschlägige Völker- und Menschenrecht gebunden, denn FRONTEX-Einsätze richten sich nach dem Recht des Einsatzstaates²²⁸ und da die Mitgliedstaaten der EU und Schengen alle relevanten menschenrechtlichen Verträge unterzeichnet haben, ergibt sich eine Bindung darüber. In diesem Sinne darf die EU und damit auch FRONTEX die Mitgliedstaaten nicht zu völkerrechtswidrigem Handeln auffordern.²²⁹ Insofern steht also nicht die prinzipielle Bindung an völkerrechtliche Verträge zur Debatte, sondern vielmehr deren Wirkungsrahmen.²³⁰

Probleme in Bezug auf die Geltung der völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen sind immer wieder im Grenzbereich und v.a. im vorgelagerten Grenzschutz aufgetaucht. Grundsätzlich gelten menschenrechtliche Verpflichtungen aus Menschenrechtsabkommen nur auf dem Staatsgebiet (inkl. Küstenmeer) des Mitgliedstaates, weil der Staat nur dort Hoheitsgewalt ausübt.²³¹ Auch wenn die Annahme der extraterritorialen Geltung von Menschenrechten eine relativ neue Entwicklung des Völkerrechts ist, so wurde sie doch, trotz der Skepsis der Staaten, nicht nur vom EGMR (sondern auch vom UNHCR²³², der

²²⁷ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 251ff.

²²⁸ Art 10 Abs. 2 FRONTEX-VO.

²²⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 256.

²³⁰ DEIMEL (2012), FRONTEX, S.134.

²³¹ WEINZIERL (2008), Menschenrechte, in: MÖLLERS/ VAN OUYEN (2012) Migration, S. 129.

²³² UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating the Status of Refugees and ist 1967 Protocol, 26.01.2007.

IGH²³³ und der EuGH²³⁴) in mehreren Entscheidungen bejaht.²³⁵ Konkret bedeutet dies, dass Grenzschutzbeamte im FRONTEX-Einsatz sich nicht nur im eigenen Grenzraum, sondern auch auf hoher See²³⁶ sowie auf fremdem Territorium²³⁷ an das einschlägige Völker- und Menschenrecht zu halten haben. Ebenso wenig darf gemeinsames Handeln und Vereinbarungen mit Drittstaaten von den völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen entbinden.²³⁸ Im Ergebnis darf insofern keine Person ohne Individualprüfung abgeschoben werden und das Konzept des sicheren Drittstaates kann nur zur Anwendung kommen, wenn durch die EU bzw. FRONTEX sichergestellt wurde, dass der Staat tatsächlich den Zugang zu einem fairen Asylverfahren gewährt.²³⁹

2.2. Genfer Flüchtlingskonvention und andere internationale Verträge

FRONTEX ist via der primärrechtlichen Bindung, welche die EU via Art. 78 Abs. 1 AEUV eingegangen ist, ebenso wie alle Einrichtungen der EU an die GFK gebunden. Hier interessiert v.a. das Non-Refoulement-Gebot von Art. 33 Abs. 1 GFK. Nach diesem darf ein Flüchtling nicht in ein Gebiet zurücküberwiesen werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht wäre.²⁴⁰ Der Flüchtlingsbegriff von Art. 1 A Ziff. 2 GFK ist ein materieller²⁴¹, somit ist eine formelle Anerkennung als Flüchtling nicht notwendig.²⁴² Das bedeutet, dass FRONTEX einer jeden Person, die um internationalen Schutz nachsucht, vermutungsweise die Flüchtlingseigenschaft zuerkennen muss und dadurch auch das Non-

²³³ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

²³⁴ EuGH, Boukhalfa/ Bundesrepublik Deutschland, Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996, Rs. C-214/94 Slg. 1996, I- 2253.

²³⁵ WEINZIERL (2008), Menschenrechte, in: MÖLLERS/ VAN OYEN (2012) Migration, S. 129. Mit Hinweisen auf Diverse EGMR- Entscheidungen. Sowie: AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE/ EUROPARAT (2013) Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration.

²³⁶ EGMR, Xhavara u.a./Italien und Albanien, Urteil vom 11. Januar 2001, Nr. 39473/98, EGMR, Hirsi Jamaa u.a./Italien [GK], Urteil vom 23. Februar 2012, Nr. 27765/09.

²³⁷ EGMR, Bankovic u.a./ Belgien u.a. Urteil vom 12. Dezember 2001, Nr. 52207/99, EGMR Issa u.a./Türkei, Urteil vom 16. November 2004, Nr. 31821/96.

²³⁸ Dazu sogar ausdrücklich Art 14 Abs. 1 UAbs. 2 FRONTEX- VO (in der Fassung VO (EU) 1168/2011). Sowie, ILC (2001), Draft Articles on Responsibility of States for Internationally wrongful Acts.

²³⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 303f.

²⁴⁰ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 254.

²⁴¹ MÜLLER, Jörg Paul/ SCHEFER, Markus (2008), Grundrechte in der Schweiz, S. 330.

²⁴² UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, S.9 Rz. 28.

Refoulement-Gebot auf sie anwendbar ist.²⁴³ Aus der Flüchtlingsvermutung und dem daraus resultierenden Non-Refoulement-Gebot nach der GFK leitet sich deshalb auch ein Zwang zur vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden ab, deren Status noch nicht geklärt ist bzw. nicht geklärt werden kann.²⁴⁴ Das Verfahren zur Abklärung der Flüchtlingseigenschaft muss ein sorgfältiges, faires und rechtsstaatliches sein. Dies gilt auch für Flüchtlinge, die auf See aufgenommen werden.²⁴⁵

Ebenso ist FRONTEX via der Auslegung von Art. 78 Abs. 1 AEUV („...den anderen einschlägigen Verträgen“) an Art. 3 der UN-Antifolterkonvention²⁴⁶ gebunden. Der Schutzbereich und der Anknüpfungspunkt für das Refoulement-Verbot sind hier allerdings sehr eng gefasst. Das Refoulement-Verbot bezieht sich nur auf die Gefahr der Folter und auch nur auf die Folterung durch Angehörige des öffentlichen Dienstes oder Personen, die in amtlicher Eigenschaft handeln. Im Gegenzug dazu nimmt der UN-Antifolter-Ausschuss aber auch eine Verletzung von Art. 3 UN-Antifolterkonvention an, wenn eine reelle Gefahr der Weiterschickung (Kettenabschiebung) in einen Folterstaat besteht.²⁴⁷

Ausserdem kann FRONTEX via der Selbstbindung auch an den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte²⁴⁸ gebunden sein, sofern dieser einen asylpolitischen Bezug hat. Insbesondere das Non-Refoulement-Gebot aus Art. 7 IPbPR ist von Bedeutung. Weiter können sich auch völkerrechtliche Verpflichtungen aus diversen seerechtlichen Verpflichtungen wie dem SRÜ²⁴⁹, SOLAS²⁵⁰ oder SAR²⁵¹ ergeben. Die gewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Hilfeleistung von in Seenot geratenen Schiffen findet einen schriftlichen Niederschlag in diesen Abkommen. Sie halten eine Verpflichtung zur Hilfeleistung staatlicher wie privater Schiffe für in Seenot geratene Personen fest. Was weiter mit den geretteten Personen zu geschehen hat, bleibt unklar. Grundsätzlich gilt,

²⁴³ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 254.

²⁴⁴ RAH (2009) Asylsuchende und Migranten auf See, S. 136f.

²⁴⁵ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 255.

²⁴⁶ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UNO- Antifolterkonvention), SR. 0.105.

²⁴⁷ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 256ff.

²⁴⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

²⁴⁹ UNO-Seerechtsübereinkommen.

²⁵⁰ International Convention for the Safety of life at Sea.

²⁵¹ International Convention on Maritime Search and Rescue.

dass die geretteten Personen an einen „sicheren Ort“ zu bringen sind.²⁵² Meistens bedeutet dies, dass die geretteten Personen am nächsten angelaufenen Hafen wieder ausgesetzt werden. Für staatliche Schiffe ist hier zu beachten, dass sie sich an das Refoulement-Verbot zu halten haben. Im Sinne des völkerrechtlichen Seerechts bedeutet ein „sicherer Ort“ somit ein Ort, an dem die Geretteten verfolgungssicher sind und an dem nicht gegen das Refoulement-Verbot verstossen wird.²⁵³ Die IOM hat diese Verknüpfung von Seerecht und Flüchtlingsrecht bestätigt. Auch nach dem Verständnis der Generalversammlung der Vereinten Nationen soll der Begriff des „sicheren Ortes“ im Sinne des Seerechts flüchtlings- und menschenrechtskonform ausgelegt werden.²⁵⁴

2.3. EMRK

Auch wenn FRONTEX als Agentur kein Mitglied der EMRK²⁵⁵ ist, so ergibt sich dennoch über die Selbstbindung der EU (Art. 78 Abs. 1 AEUV) und aus der Bindung der Mitgliedstaaten eine Bindung von FRONTEX an die asylrechtlichen Bestimmungen aus der EMRK.²⁵⁶ Insofern ist FRONTEX v.a. an Art. 3 EMRK (Folterverbot) gebunden, welches in ständiger Rechtsprechung des EGMR auch ein Non-Refoulement-Gebot beinhaltet.²⁵⁷

Mit dem Vertrag von Lissabon, welcher in Art. 6 Abs. 3 EUV die Grundsätze der EMRK als Teil des Unionsrecht verankert, wurde in Abs. 2 der Beitritt der EU festgeschrieben. Auf der anderen Seite bestimmt Art. 59 EMRK in der Fassung des 14. ZP, dass die EU der EMRK beitreten kann.²⁵⁸

Im April 2013 haben die Verhandlungsführer der 47 Mitgliedstaaten des Europarates und der Europäischen Union den Entwurf des Beitrittsabkommens zur EMRK fertiggestellt. Dieser liegt nun dem EGMR zur Stellungnahme vor.²⁵⁹ Mit dem Beitritt der EU zur EMRK ist FRONTEX dann nicht mehr nur via die

²⁵² RAH (2009), Asylsuchende und Migranten auf See, S. 100ff.

²⁵³ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 259f.

²⁵⁴ FISCHER-LESCANO/ LÖHR (2007), Rechtsgutachten, S. 28f.

²⁵⁵ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) inkl. Zusatzprotokolle, SR. 0.101.

²⁵⁶ SEEHASE (2013),FRONTEX, S. 255f.

²⁵⁷ MEYER-LADEWIG (2011) EMRK, Rn. 60ff.

²⁵⁸ MEYER-LADEWIG (2011) EMRK, Rn. 54ff.

²⁵⁹ Meilenstein bei Verhandlungen über Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention erreicht. Pressemitteilung Europarat 05.04.2013, http://hub.coe.int/de/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10 (28.02.2014).

Selbstbindung der EU (Art. 78 Abs. 1 AEUV) an die Menschenrechte der EMRK in Bezug auf das Asylrecht gebunden, sondern auch als Institution der EU.

2.4. Europäische Grundrechtecharta

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 hat auch die Grundrechtecharta²⁶⁰ ihre Rechtsverbindlichkeit erlangt.²⁶¹ Eine Bindung an die Grundrechtecharta besteht gemäss Art. 51 Abs. 1 GRC nicht nur für die Mitgliedstaaten der EU, sondern ebenso für deren „Organe, Einrichtungen und weitere Stellen.“ Da die GRC keine Beschränkungen betreffend dem persönlichen Schutzbereich macht, handelt es sich auch hier um Grundrechte, welche für alle gelten, die in Kontakt mit von EU-Organen oder Institutionen ausgeübter Hoheitsgewalt kommen. Für FRONTEX von besonderer Bedeutung sind hier das Recht auf Asyl in Art. 18 GRC, das Verbot der kollektiven Ausweisung in Art. 19 Abs. 1 GRC sowie das Non-Refoulement-Gebot in Art. 19 Abs. 2 GRC.²⁶²

3. Rechtsregeln für die Mitgliedstaaten

3.1. Im Allgemeinen

Grundsätzlich wird nach Einsatzstaat (Host State) und unterstützendem Staat (Supporting State) unterschieden. Gemäss Art. 10 FRONTEX-VO sind alle an FRONTEX-Operationen beteiligten Parteien an dasselbe Recht gebunden.²⁶³ In Bezug auf die Völker- und Menschenrechtsbindung ist ausserdem zu sagen, dass die Mitgliedstaaten schon über ihre staatlichen Verpflichtungen an diese gebunden sind. Und somit auch ihre Beamten bzw. die Beamten, die ihnen über einen FRONTEX-Einsatz unterstellt werden.²⁶⁴

Für den einzelnen Beamten können allenfalls die unterschiedlichen Regeln gemäss dem Recht ihres Entsendestaates in dienstrechtlichen Belangen und in Bezug auf disziplinarische Massnahmen relevant werden.²⁶⁵

²⁶⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta, GRC) ABI. C 326 vom 26.10.2012 S. 391ff.

²⁶¹ Art. 6 Abs. 1 EUV.

²⁶² SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 262ff.

²⁶³ siehe oben. IV.1.5. Rechtsregeln für die Aufgabenerfüllung.

²⁶⁴ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 256.

²⁶⁵ Siehe Oben IV1.5.

Insbesondere können sich auch für Dritte, die um Rechtsschutz ersuchen, durchaus Schwierigkeiten ergeben, zu erkennen, in welchem Zuständigkeitsbereich sie sich befinden. Nicht nur die Tatsache, dass die Grenzschutzbeamten die Uniform ihres Entsendestaates tragen und nur durch eine FRONTEX-Armbinde gekennzeichnet sind²⁶⁶, kann für Rechtsschutzsuchende zu Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeiten führen.²⁶⁷

3.2. Besondere Rechtslage für die Schweiz

Im Allgemeinen gilt auch für Schweizer im Einsatz für FRONTEX, dass sie sich an die Regeln nach Art. 10 FRONTEX-VO zu halten haben und somit auch dem Recht des Einsatzstaates unterstellt sind. Für Weiteres kann auf Kapitel III dieser Arbeit verwiesen werden.

Die Schweiz verpflichtet sich in Art. 5 Abs. 4 BV²⁶⁸ zur Achtung des Völkerrechts. Das bedeutet, dass die Schweiz sich parallel, zu den primären Verpflichtungen aus dem Grundrechtskatalog der BV auch an eine Vielzahl von Abkommen²⁶⁹, welche die Schweiz zur Beachtung der Völker- und Menschenrechte ratifiziert hat, zu halten hat. In Bezug auf das hier vor allem relevante Non-Refoulement-Gebot ist Art. 25 Abs. 2 und 3 BV zu beachten. Das Non-Refoulement-Gebot hat ausserdem auch seinen Niederschlag im Art. 5 Abs. 1 AsylG²⁷⁰ gefunden.²⁷¹

Fraglich ist, inwiefern die Schweiz über Art. 10 Abs. 2 FRONTEX-VO an das Unionsrecht gebunden ist. Meines Erachtens kann aber nur dasjenige Unionsrecht für die Schweiz verbindlich sein, das sie im Rahmen der bilateralen Verträge inkl. der dynamischen Fortentwicklung der Schengen- und Dublin-Abkommen mit der EU übernommen hat. Diese Frage ist jedoch nur von Relevanz, wenn es um die Gerichtsbarkeit der europäischen Gerichte geht. Sie wird deshalb in Art. 6 Zusatzvereinbarung geregelt, wobei sowohl die Gerichtsbarkeit des EuGH sowie die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz vor dem Gerichtshof erscheinen muss, sehr klein sind.²⁷²

²⁶⁶ Art. 10 Abs. 4 FRONTEX-VO

²⁶⁷ Näheres dazu siehe unten unter V.

²⁶⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

²⁶⁹ vgl. <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/international.html> (14.04.2014).

²⁷⁰ Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

²⁷¹ MÜLLER/SCHEFER (2004) Grundrechte, S. 329ff.

²⁷² Botschaft über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend der Übernahme der Verordnung

Für die zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeiten sowie zum Disziplinarwesen ist auf die Regeln in der VZAG zu verweisen. Im Rahmen dieser werden in Übereinstimmung mit der FRONTEX-VO²⁷³ die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeiten geregelt. Hier von Interesse sind die Ausführungen der VZAG zu den anwendbaren Schweizer Gesetzen. Die zivilrechtliche Haftung gemäss Art. 5 Abs. 1 VZAG legt für den Fall, dass der Einsatzstaat von der Schweiz die Rückerstattung aufgrund von grobfahrlässig oder vorsätzlich verursachtem Schaden verlangt, die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes²⁷⁴ fest. Bei Straftaten wird die Schweiz nur dann tätig, wenn der Einsatzstaat auf eine Strafverfolgung verzichtet, die Schweiz aber die Strafverfolgung aufrechterhalten möchte. In diesem Falle richtet sich die strafrechtliche Verantwortlichkeit nach dem Strafgesetzbuch²⁷⁵ und bei Angehörigen des GWK nach dem Militärstrafgesetzbuch.^{276,277}

Für Schäden, die von ausländischem Personal im FRONTEX-Einsatz in der Schweiz verursacht werden, gelten zivil- wie strafrechtlich die gleichen Regeln wie für Schweizer Personal im Auslandeinsatz. D.h. zivilrechtlich richtet sich die Verantwortlichkeit nach dem VG und strafrechtlich – bei Einsätzen, die dem GWK unterstellt sind – sinngemäss nach dem MStG.²⁷⁸

Disziplinarrechtlich hat weder der ausländische Einsatzstaat Kompetenzen gegenüber dem schweizerischen Personal im FRONTEX-Auslandeinsatz noch die Schweiz als Einsatzstaat gegenüber ausländischem Personal im Einsatz für FRONTEX in der Schweiz.²⁷⁹ In der Schweiz richtet sich das Verfahren und die Massnahmen für Verletzungen der arbeitsrechtlichen Pflichten nach dem Bundespersonalgesetz²⁸⁰ und der Bundespersonalverordnung²⁸¹.

Ebenso bleibt ausländisches Personal in arbeits- und disziplinarrechtlicher Hinsicht den Regeln des Herkunft-/Entsendestaats unterstellt.²⁸²

zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT- Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen- Besitzstands) vom 13. Februar 2008, BBl 2008 1455/1470.

²⁷³ siehe oben IV.1.5.

²⁷⁴ Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR. 179.32.

²⁷⁵ Strafgesetzbuch, StGB, SR 311.0.

²⁷⁶ Militärstrafgesetzbuch MStG, SR 321.0.

²⁷⁷ GROSSENBACHER (2012), Im Einsatz für FRONTEX, S. 24f. sowie Art 13 II VG.

²⁷⁸ Art 27 VZAG.

²⁷⁹ vgl. Art 3c Abs. 4 FRONTEX-VO.

²⁸⁰ Art 25 Bundespersonalgesetz, BPG, SR 172.220.1.

²⁸¹ Art 98ff. Bundespersonalverordnung, BPV, SR 172.220.111.3.

²⁸² Art. 23 VZAG.

V. Verantwortlichkeit bei Rechtsverletzungen durch FRONTEX

1. Allgemeines zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit

Von völkerrechtlicher Verantwortlichkeit spricht man, wenn Völkerrechtssubjekte für eine von ihnen begangene Völkerrechtsverletzung einstehen müssen.²⁸³

Völkerrechtssubjekte sind Subjekte, die befähigt sind, völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu haben.²⁸⁴ Primär sind dies Staaten, es können aber auch von diesen gegründete internationale Organisationen sein.²⁸⁵

Dieser Grundsatz des Einstehenmüssens von (Völker-)Rechtssubjekten für (Völker-)Rechtsverletzungen i.S.v. Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut²⁸⁶ ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz²⁸⁷ und damit ebenso als Völkergewohnheitsrecht nach Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut zu qualifizieren.²⁸⁸ Dazu sind die von der International Law Commission erlassenen Regeln zur Staatenverantwortlichkeit²⁸⁹ und die Draft Articles zur Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen²⁹⁰ nur Soft Law, welche teilweise Völkergewohnheitsrecht kodifiziert, aber auch deren Weiterentwicklungen.²⁹¹

Zu unterscheiden ist die Frage der Verantwortlichkeit von der Frage der Haftung. Beim Begriff der Haftung handelt es sich um einen Rechtsbegriff, der das rechtliche Einstehen für die Folgen einer Störung bezeichnet, während der Begriff der Verantwortlichkeit sich auf ein tatsächliches Ereignis bezieht.²⁹² Ob ein Völkerrechtssubjekt für eine Verletzung verantwortlich ist, lässt sich nach Art. 2 ILC Draft Articles on the Responsibility of States und parallel dazu in Art. 4 ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations in zwei Schritten prüfen. Erstens der Tatbestand, der sich in drei Unterpunkte gliedert. Das

²⁸³ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 341.

²⁸⁴ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 227.

²⁸⁵ GEISSER (2013), Ausservertragliche Haftung, In: SStIR Nr. 141, S. 46.

²⁸⁶ Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945 (IGH Statut), SR 0.193.501.

²⁸⁷ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 341.

²⁸⁸ LÜDER (2004) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 44.

²⁸⁹ ILC (2001), Draft Articles on Responsibility of States for Internationally wrongful Acts. UN Doc. A/56/10.

²⁹⁰ ILC (2011) Draft Articles on Responsibility of international organisations. Un Doc. A/66/10.

²⁹¹ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 342.

²⁹² LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 45.

völkerrechtsverletzende Ereignis muss einem Völkerrechtssubjekt zurechenbar sein und dieses zurechenbare Ereignis muss (völker-)rechtswidrig²⁹³ sein. Zweitens darf kein Rechtfertigungsgrund nach Kapitel V beider ILC Draft Articles vorliegen. Die Verantwortlichkeit von Völkerrechtssubjekten ist verschuldensunabhängig, denn Schuldhaft kann nur natürliche Personen betreffen.²⁹⁴ In Kapitel II der ILC Draft Articles finden wir die Verhaltensweisen, die dem Völkerrechtssubjekt zurechenbar sind.

2. Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten

Art. 1 der ILC Draft Articles on Responsibility of States geht von der primären Staatenverantwortlichkeit in Bezug auf Völkerrechtsverletzungen aus und schreibt fest, dass „jedes völkerrechtswidrige Handeln eines Staates die völkerrechtliche Verantwortlichkeit dieses Staates zur Folge hat“.

Als Handlung i.S. von Art. 1 ILC Draft Articles des Staates gelten u.a. das Verhalten von Organen nach Art. 4 Abs.1 ILC Draft Articles sowie Handlungen von natürlichen und juristischen Personen, die Elemente hoheitlicher Gewalt ausüben.²⁹⁵ Ausserdem ist der Staat auch verantwortlich für das Handeln eines Organs, das ihm von einem anderen Staat zur Ausübung von Elementen von hoheitlicher Gewalt zur Verfügung gestellt wird.²⁹⁶ In diesem Zusammenhang, also in Bezug auf das Handeln eines Staates mit einem anderen Staat, sind ausserdem die Art. 16- 19 ILC Draft Articles zu beachten. So setzt die Zurechenbarkeit eines völkerrechtswidrigen Verhaltens eines Staates die Leitung und Kontrolle des Staates voraus.²⁹⁷

2.1. Verantwortlichkeit des Einsatzstaat (Host State)

Wie schon festgehalten, muss der Staat grundsätzlich für Verletzungen des Völkerrechts einstehen. Fraglich ist aber, wie es im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen aussieht. Wie oben erläutert, hat der Einsatzstaat das Kommando und erteilt nach Art. 3c Abs. 1 FRONTEX-VO die Anweisungen. Eine Schlussfolgerung daraus könnte sein, dass der Einsatzstaat auch für allfällige Rechtsverletzungen im Rahmen eines Einsatzes, der von FRONTEX koordiniert wird,

²⁹³ D.h. es muss eine Völkerrechtsnorm verletzt werden vgl. Art 3 ILC Draft Articles.

²⁹⁴ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 344.

²⁹⁵ Art. 5 ILC Draft Articles.

²⁹⁶ Art. 6 ILC Draft Articles.

²⁹⁷ LÜDER (2004) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 54.

verantwortlich ist.²⁹⁸ Von der sonstigen völkerrechtlichen Praxis für internationale Einsätze ausgehend ist es ausschlaggebend, ob der „operational command“ hier von den Entsendestaaten an den Einsatzstaat übergeben wurde. Dies bedeutet, dass der Entsendestaat seine Weisungsbefugnis für die Einsatzzeit abgibt und nur noch die Disziplinargewalt ausübt.²⁹⁹ Um die Verantwortlichkeit für die Handlungen, auch von Gastbeamten, des Einsatzstaates anzunehmen, müsste der Beamte aus der Organisation des Entsendestaates komplett herausgelöst sein.³⁰⁰ Für eine komplette Unterstellung unter den Einsatzstaat und somit eine alleinige Verantwortung desselben spricht, dass nach Art. 10 Abs. 3 FRONTEX-VO die im Rahmen einer FRONTEX-Operation abgestellten Beamten der Befehlsgewalt des Einsatzmitgliedstaates unterstellt sind.³⁰¹ Auf der anderen Seite spricht gegen eine komplette Einsatzunterstellung unter den Einsatzstaat und für eine geteilte Verantwortung der beteiligten Staaten für Rechtsverletzungen im FRONTEX-Einsatz, dass es, in Bezug auf die Gewaltanwendung und das Waffentragrecht nach Art. 10 Abs. 5 und 6 FRONTEX-VO, sowohl auf die Zustimmung des Einsatz- wie auch des Entsendestaats ankommt. Ebenso dagegen spricht, dass die Beamten im FRONTEX-Einsatz die Uniform ihres Staates tragen müssen.³⁰² Ausserdem kann man eine Verantwortlichkeit des Einsatzstaates via Art. 17 ILC Draft Articles bei Leitung und Kontrolle einer Völkerrechtsverletzung annehmen, wenn der Staat in Kenntnis der Verletzung handelt und wenn es ebenso völkerrechtswidrig wäre, wenn er selbst die Handlung vornimmt.

²⁹⁸ SEEHASE (2013) FRONTEX, S. 325.

²⁹⁹ LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 90.

³⁰⁰ LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 63f, sowie auch Art. 6 und 8 ILC Draft Articles on the Responsibility of States.

³⁰¹ Art 10 Abs. 3 FRONTEX-VO.

³⁰² Art 10 Abs. 4 FRONTEX-VO vgl. Hierzu auch LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, s. 74, in Bezug auf „Peace- Keeping“- Missionen. Ablehnend trotz Kennzeichnung durch blaues Barett bzw. blauen Stahlhelms aufgrund der nur teilweise erfolgten Herauslösung aus der nationalen Befehlsstruktur.

2.2. Verantwortlichkeit der Schweiz als unterstützender Staat

Für die Verantwortlichkeit des unterstützenden Staates für die von ihm entsandten Beamten ist in Bezug auf das zum „operational command“ Gesagte oben zu verweisen. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass der Entsendestaat genauso verantwortlich ist für Völkerrechtsverletzungen seiner Beamten im FRONTEX-Einsatz wie der Einsatzstaat. Ausserdem kann die Verantwortlichkeit des Entsendestaates auch über Art. 16 ILC Draft Articles on the Responsibility of States via einer Hilfe- oder Unterstützungshandlung hergestellt werden.³⁰³

In Bezug auf die Schweiz als Entsendestaat ergeben sich keine Besonderheiten. Insbesondere wird sich auch die Schweiz nicht via der Einsatzunterstellung unter das Kommando eines anderen Staates nach Art. 6 ILC Draft Articles aus der Verantwortung ziehen können. Nach den geltenden völkerrechtlichen Zurechnungskriterien³⁰⁴ kann die Schweiz nicht ausschliesslich aufgrund der Teilnahme an FRONTEX in die Verantwortung gezogen werden. Denn um eine Verantwortlichkeit der Schweiz für völkerrechtswidriges Handeln anzunehmen, muss diese der Schweiz zurechenbar sein.³⁰⁵ Zurechenbar ist die Völkerrechtsverletzung dann, wenn die Schweiz die Handlung begeht. Dies entweder durch ihre Organe, ihr ausgeliehene Organe³⁰⁶ oder Private³⁰⁷, die hoheitlich handeln.³⁰⁸ Es braucht demnach immer eine personelle Beteiligung sowie eine Verletzung der völkerrechtlichen Pflichten durch diese, deren Handeln der Schweiz zugerechnet werden kann, um eine schweizerische Verantwortlichkeit herzustellen.³⁰⁹

Nach dem zuvor Gesagten ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl der Einsatz- wie auch der Herkunftsstaat für Völkerrechtsverletzungen im Rahmen von FRONTEX-Operationen verantwortlich sein kann und somit bei allfälligen

³⁰³ Art 16 ILC Draft Articles on the Responsibility of States, Voraussetzungen für die Annahme einer Verantwortlichkeit aufgrund von Hilfe oder Unterstützung des Einsatzstaates sind nur, dass der Staat in Kenntnis der Umstände des völkerrechtswidrigen Handelns tut und das handeln auch völkerwidrig wäre, wenn er es begehen würde.

³⁰⁴ siehe oben V.1.

³⁰⁵ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 343.

³⁰⁶ Zur Zurechenbarkeit bei Organleihe siehe oben V.2.1.

³⁰⁷ Artt. 5, 8, 11 Draft Articles on the Responsibility of States.

³⁰⁸ PETERS (2012), Völkerrecht, S. 345ff.

³⁰⁹ vgl ILC Draft Articles on the Responsibility of States und PETERS (2012), Völkerrecht, S. 344ff.

Individualbeschwerden³¹⁰ die Zuständigkeit der Gerichte in allen beteiligten Staaten zu befürworten ist.³¹¹

3. Verantwortlichkeit der EU

Mit der Kompetenzübertragung im Bereich der Grenzkontrolle, des Asyls und der Einwanderung³¹² könnte mit dem Vertrag von Lissabon die Verantwortlichkeit für Völkerrechtsverletzungen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen auch auf die EU als supranationale Organisation³¹³ mit Rechtspersönlichkeit³¹⁴ übertragen worden sein. Nach den Draft Articles on the Responsibility of International Organizations der International Law Commission³¹⁵ ist eine internationale Organisation eine Körperschaft, die durch einen Vertrag oder ein anderes völkerrechtliches Instrument errichtet wurde und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist.³¹⁶ Problematisch ist, dass internationale Organisationen i.d.R. keine eigenen Vollzugsorgane haben und im Vollzug auf die Mitgliedstaaten angewiesen sind.³¹⁷ Im Zusammenhang mit dem Aussengrenzschutz ist diese Problematik für die EU zutreffend. Es existiert kein Europäischer Grenzwachkorps.³¹⁸ Um eine Übertragung der Verantwortlichkeit auf eine internationale oder i.c. supranationale Organisation anzunehmen, gelten dieselben Voraussetzungen wie für die Übertragung auf einen anderen Staat.³¹⁹ Nach EAGLETON³²⁰ wird die Zurechnung der Verantwortlichkeit zu internationalen Organisationen nach dem Prinzip der Kontrolle gemacht.³²¹ Dazu geht SEYERSTED³²² davon aus, dass die Verantwortlichkeit nur mit der vollständigen Übertragung der staatlichen Regelungsbefugnis auf die internationale Organisation übergeht, bei nur teilweise Übertragung die Verantwortlichkeit aber geteilt ist.³²³ Ansons-

³¹⁰genauerer zu den Beschwerdemöglichkeiten unten V.4.

³¹¹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 325.

³¹² Artt. 77-80 AEUV.

³¹³ Dazu PETERS (2012), Völkerrecht, S. 224.

³¹⁴ BREITENMOSER/ WEYENETH (2012), Europarecht, S. 41.

³¹⁵ ILC- Draft Articles on the Responsibility of international organisations. UN Doc. A/66/10.

³¹⁶ Art 2 lit. a) ILC- Draft Articles on the Responsibility of international organisations.

³¹⁷ LÜDER (2004) Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 59.

³¹⁸ Siehe oben II.5.2.1.

³¹⁹ Siehe oben V.2. und Vgl. dazu Art. 7 ILC- Draft Articles on the Responsibility of international organisations, sowie Art. 6 ILC Draft Articles on the Responsibility of States.

³²⁰ EAGLETON (1950), In RdC 1950 I 319,385ff.

³²¹ hierzu: LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 61ff.

³²² SEYERSTED (1964) In IJIL 4 (1964), 233, 244ff.

³²³ hierzu: LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 63f.

ten kann auf das oben Gesagte zur Übertragung des „operational command“ verwiesen werden.³²⁴

Die EU hat ihre Kompetenzen im Bereich des Aussengrenzschutzes durch die Gründung von FRONTEX auf eine europäische Agentur übertragen. Fraglich ist, ob sie sich dadurch von ihrer Verantwortlichkeit entbinden kann. Um den Rechtsschutz sicherzustellen, werden Agenturen, wenn sie rechtliche verbindliche Anordnungen treffen, seit dem Vertrag von Lissabon den Organen der EU gleichgestellt und deren Handlungen sind mit Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs 1 Satz 2 AEUV anfechtbar.³²⁵ Wie auch bei der Verantwortlichkeit von Staaten³²⁶ handelt die internationale Organisation hauptsächlich durch ihre Organe. Gemäss Art. 6 ILC-Draft Articles on the Responsibility of International Organizations werden Handlungen der Organe einer internationalen Organisation als Handlungen dieser betrachtet. Somit kann sich die EU hier nicht von ihrer Verantwortlichkeit befreien.

4. Verantwortlichkeit von FRONTEX

Grundsätzlich sind also in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich für Völkerrechtsverletzungen.³²⁷ FRONTEX könnten, als Organ einer internationalen Organisation (EU), Handlungen nach den Kriterien der ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations zugerechnet werden.

Dabei muss zuerst geklärt werden, ob der „operational command“ auf FRONTEX übertragen wurde. Dies ist mit Blick auf das oben Gesagte zur Verantwortlichkeit des Einsatzstaates und Art. 3c FRONTEX-VO klar zu verneinen.³²⁸

Die Verantwortlichkeit von FRONTEX für begangene Rechtsverletzungen in FRONTEX-Operationen könnte man aber über den Einsatzplan, der vom FRONTEX-Exekutivdirektor erstellt wird³²⁹, eruieren. Weil aber FRONTEX nur einen koordinierenden Auftrag hat und weil auch die Endentscheidungsbefugnis beim Einsatzstaat bleibt³³⁰, bleibt die Verantwortlichkeit grundsätzlich auch bei

³²⁴ siehe oben V.2.1.

³²⁵ BREITENMOSE/ WEYENETH (2012) Europarecht, S. 54.

³²⁶ siehe oben V.2.

³²⁷ siehe oben V.2.

³²⁸ siehe oben V.2.

³²⁹ Art 3a Abs. 1 FRONTEX- VO.

³³⁰ Vgl. Art 10 Abs. 10 FRONTEX- VO, SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 315.

diesem. Wenn der Einsatzplan den Beamten in ihrer Entscheidung kein Ermessen lässt, könnte man allenfalls eine Verantwortlichkeit über die Verpflichtung der Staaten, sich an den Einsatzplan zu halten, konstruieren³³¹, wodurch diese als reine Ausführungsorgane auftreten würden.³³² Allerdings wird der Einsatzplan trotzdem kein tauglicher Klagegegenstand darstellen, da trotzdem ein staatliches Handeln vorausgesetzt wird und es ihm somit an der Unmittelbarkeit fehlt.³³³ Gehen wir also davon aus, dass FRONTEX für die Handlungen der Mitgliedstaaten in von ihnen koordinierten Einsätzen nicht verantwortlich ist, bzw. das Handeln der Staaten ihr nicht zurechenbar ist, so liegt keine Handlung vor, die der EU zugerechnet werden könnte. Allerdings könnte auch eine Verantwortlichkeit via Hilfe- und Unterstützungshandlungen³³⁴ bzw. via Leitung und Kontrolle³³⁵ der völkerrechtswidrigen Handlung hergestellt werden. Dabei übernimmt FRONTEX die Leitung und Kontrolle via den Einsatzplan bzw. hilft und unterstützt gemäss ihrem Auftrag.³³⁶

Sollte eine Klage gegen FRONTEX zugelassen werden, dann kann z.B. auf Vertragsverletzung und hier insb. auf Verletzung von Art. 78 Abs.1 AEUV überprüft werden sowie via Art. 6 Abs. 1 EUV die Einhaltung der GRC³³⁷ abgeklärt werden. Voraussetzung für eine Nichtigkeitsklage gegen FRONTEX ist, dass die fragliche Massnahme gemäss Art. 263 Abs. 1 Satz 2 AEUV Rechtswirkung gegenüber Dritten entfaltet. Dritte in diesem Sinne können alle natürlichen und juristischen Personen sein, unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit.³³⁸ Klagebefugt sind nach Art. 263 Abs. 4 AEUV aber nur diejenigen Personen, die Adressat der Handlung, sind oder aber Personen, die in vergleichbarer Weise unmittelbar und individuell betroffen sind. Ausserdem besteht auch die Möglichkeit einer Unterlassungsklage nach Art. 265 Abs. 1, 3 AEUV gegen die Kommission, um diese zum Einschreiten gegen FRONTEX zu bewegen.³³⁹ Der häu-

³³¹ Vgl. dazu Art 25 FRONTEX-VO,

³³² FISCHER- LESCANO/ TOHIDIPUR (2007) Europäisches Grenzkontrollregime, in ZaöRV 2007/ 1219, S. 1266.

³³³ SEEHASE (2013), FRONTEX, s. 314. Sowie BREITENMOSER/ WEYENETH (2012), Europarecht, S. 126 ff., zu den Voraussetzungen der Nichtigkeitsklage.

³³⁴ Vgl. Art. 14 ILC Draft Articles on the Responsibility of international Organisations.

³³⁵ Vgl. Art. 14 ILC Draft Articles on the Responsibility of international Organisations.

³³⁶ Vgl. Art. 2 FRONTEX- VO.

³³⁷ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 320. Sowie zu Art 78 AEUV siehe oben IV.2.1.

³³⁸ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 307.

³³⁹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 321.

figste Fall einer Befassung der Europäischen Gerichte wird aber via die staatlichen Gerichte im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens³⁴⁰ sein.³⁴¹

Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, Verstöße gegen die EMRK vor dem EGMR zu rügen. Allerdings kann in diesem Rahmen bis zum Beitritt der EU³⁴² nur ein Vertragsstaat Klagegegner sein.³⁴³ Problematisch wird es in diesem Bereich werden, wenn die Verletzung der EMRK aufgrund des fehlenden Ermessensspielraums des Einsatzstaates in Bezug auf Entscheidungen FRONTEX angerechnet werden muss.³⁴⁴ Es ist aber davon auszugehen, dass der EGMR trotz dem fehlenden Ermessensspielraum des Einsatzstaates einen ausreichenden Schutz der Völkerrechte über die EU ablehnen wird und deswegen den Mitgliedstaat überprüfen und allenfalls verurteilen wird.³⁴⁵

Abschliessend ist also zu sagen, dass eine Verantwortlichkeit von FRONTEX als Organ der EU über die klassischen Zurechnungskriterien des „operational command“ sehr schwierig ist und bleiben wird, solange die Mitgliedstaaten ihre eigenen politischen Interessen nicht zugunsten einer politischen Einigkeit in den Hintergrund treten lassen.³⁴⁶

5. Problematik des Blame-Shiftings

Wie oben gesehen, überschneiden sich die Verantwortlichkeiten der beteiligten Parteien und die Zuständigkeiten bleiben geteilt. Dies führt zu Unklarheiten und begünstigt die Praxis der beteiligten Parteien (Mitgliedstaaten, EU, FRONTEX), die Verantwortung auf die jeweils andere Partei abzuschieben.

Insbesondere kommt hier neben der rechtlichen Verantwortlichkeit auch die politische Seite der Verantwortlichkeit zum tragen. Vor allem wenn es um diese geht, sehen wir, dass einerseits immer mehr europäische Regeln und Normen entstanden sind und dadurch die EU vermehrt als internationaler Akteur der Asyl-, Migrations- und Aussengrenzschutzpolitik auftritt, andererseits aber die

³⁴⁰ Art. 267 AEUV.

³⁴¹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 321.

³⁴² zum Beitritt der EU siehe oben IV. 2.3.

³⁴³ Vgl dazu, EGMR Boivin/ 34 Member States Of The Council Of Europe, Urteil vom 09.09.2008, Nr. 73250/01.

³⁴⁴ siehe oben.

³⁴⁵ vgl hierzu auch EGMR Hirsi/ Italien, Urteil vom 23.02.2012, Nr. 27765/09.

³⁴⁶ BREITENMOSE/ WEYENETH (2012) Europarecht, s. 224. Sowie auch HOBGING/ DE CAPITANI (2013), Conference Report, p. 8.

Mitgliedstaaten, gerade in Bereichen der Sicherheitspolitik vehement auf ihre Souveränitätsvorbehalte bestehen.³⁴⁷

Trotzdem wurde über die Begründung, dass die Mitgliedstaaten durch die Öffnung der Binnengrenzen gemeinsam für die Aussengrenzen verantwortlich sind und das Verlangen und das Sicherheitsinteresse der Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen, via FRONTEX eine Kooperation und Zusammenarbeit erreicht.³⁴⁸

Einerseits fehlt also der Wille der Mitgliedstaaten, Kompetenzen tatsächlich zu übertragen, auf der anderen Seite findet aber gleichzeitig ein Outsourcing von Verantwortung statt. FRONTEX wird dadurch zum Prügelknaben eines allgemein verfehlten Grenzmanagements, dem die Mitgliedstaaten gerne den „schwarzen Peter“ zuschieben.³⁴⁹ So überträgt die EU die Verantwortung gerne auf FRONTEX und via Art. 10 FRONTEX-VO auf die Mitgliedsstaaten, während diese über den Solidaritätsgedanken und die Unterstützungspflicht der EU die Verantwortung gerne von sich weg zurück auf FRONTEX schieben.³⁵⁰

³⁴⁷ MÖLLERS (2010), Wirksamkeit und Effektivität, S. 110ff.

³⁴⁸ MÖLLERS (2010), Wirksamkeit und Effektivität, S. 110ff.

³⁴⁹ HAARHUIS (2013), Menschenrechtliche Herausforderungen an FRONTEX, S. 15.

³⁵⁰ U.a. TZERMIAS, Nikos, Schwarzpeterspiel um Flüchtlingsdrama, Rom 5. Oktober 2013, <http://www.nzz.ch/aktuell/international/auslandnachrichten/schwarzpeterspiel-um-fluechtlingsdrama-1.18162074> (23.03.2014).

VI. Ausblick und Fazit

Es zeigt sich, dass FRONTEX für die Zukunft des Aussengrenzschutzes und für den Flüchtlingsschutz Positives beitragen kann.

Kurz vor der Annahme durch das Europäische Parlament³⁵¹ steht der Entwurf für eine Verordnung für die Regelung zur Beobachtung der Seeaussengrenzen im Zusammenhang mit Such- und Rettungsaufgaben³⁵², welche zum Ziel hat, die relevanten Regeln des internationalen Rechts zu vervollständigen und mehr Rechtsicherheit zu schaffen.³⁵³ Diese Verordnung ersetzt den Beschluss 2010/252/EU des Rates zur Ergänzung des Schengener-Grenzkodex³⁵⁴ und reagiert somit auf die Annullierung des Beschlusses 2010/252/EU durch den EuGH.³⁵⁵

Ausserdem ist die in Art. 33 Abs. 2a FRONTEX-VO vorgesehene Studie zur möglichen Schaffung eines europäischen Systems von Grenzschutzbeamten im Gange. Diese Studie war zur Veröffentlichung am 15. Februar 2014 vorgesehen³⁵⁶, scheint sich aber zu verzögern.³⁵⁷

Auch wenn von den nationalen Behörden klar anerkannt wird, dass als Auswirkung einer sehr spezifischen EU-Politik Grenzen nicht mehr nur national sind, sondern ein wichtiges Element für die Sicherung der Freizügigkeit als europäischem Grundwert geworden sind, so wird die Schaffung eines europäischen Grenzschutzes dennoch vehement abgelehnt.³⁵⁸ Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene soll die nationalen Grenzschutzsysteme keinesfalls übernehmen, sondern vielmehr als eine Art „Kleber“ funktionieren, um so die Effizienz des Grenzschutzes zu stabilisieren.³⁵⁹ So ist es auch Ziel des PoW 2014,

³⁵¹<http://www.europarl.europa.eu/news/de/newsroom/content/20140217IPR36236/html/Migrants-MEPs-endorse-search-and-rescue-rules-to-prevent-further-deaths-at-sea> (23.03.2014).

³⁵² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit vom 12.04. 2013 KOM (2013) 0197.

³⁵³ HOBGING/ DE CAPITANI (2013) Conference Report p. 4.

³⁵⁴ Erwägung 3a Vorschlag für eine Verordnung.

³⁵⁵ Erwägung 3a und 3b Vorschlag für eine Verordnung, sowie EuGH, Parlament/ Rat Urteil des Gerichtshofes vom 5. September 2012, Rs. C- 355/10.

³⁵⁶ HOBGING/ DE CAPITANI (2013) Conference Report p. 5.

³⁵⁷ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit noch nicht veröffentlicht.

³⁵⁸ HOBGING/ DE CAPITANI (2013) Conference Report p. 5.

³⁵⁹ HOBGING/ DE CAPITANI (2013) Conference Report p. 5.

die Zusammenarbeit über die Weiterentwicklung des EBGT durch Best Practice-Guidelines und zum Teil vereinheitlichte Trainings weiter zusammenzuführen und zu verbessern.³⁶⁰ Einen wichtigen Beitrag für die engere Zusammenarbeit und einen besseren Informationsaustausch³⁶¹ hierzu leistet denn auch das neue europäische Informationsaustauschsystem EUROSUR³⁶², das in den nächsten Jahren ebenfalls umgesetzt und ergänzt werden soll.³⁶³ Budgetiert sind Kosten von rund € 244 Mio. für die Jahre 2014-2020.³⁶⁴

Durch all die anstehenden Koordinationsaufgaben und die wichtige Rolle von FRONTEX im Bereich des Aussengrenzschutzes ist FRONTEX ein leichtes Ziel für Kritik. Nach genauerem Hinschauen wird aber deutlich, dass die Möglichkeiten von FRONTEX limitiert sind und die Verantwortlichkeit weitgehend bei den Mitgliedstaaten bleibt. Die Aufgabe der EU wäre es hier, gegen Mitgliedstaaten, die sich nicht an internationales und europäisches Flüchtlingsrecht halten, vorzugehen und via FRONTEX Sensibilisierungsarbeiten in Angriff zu nehmen, um so das Bewusstsein der Grenzbehörden in den Mitgliedstaaten zu Themen des Menschenrechtsschutzes zu stärken.³⁶⁵

Es kann somit festgehalten werden, dass der Aussengrenzschutz auch weiterhin keine einfache Aufgabe darstellt. Auch wenn die Rolle und Existenz von FRONTEX als äusserst wichtig für die Kooperation der Grenzbehörden der Mitgliedstaaten und die Sicherheit der EU anerkannt wird, so ist doch eine Zurückhaltung der Mitgliedstaaten auszumachen, die Zusammenarbeit auf ein nächstes Level zu heben.³⁶⁶ Insbesondere im Bereich der Verantwortlichkeit verursacht dies Probleme. GINTHER's Aussage über den „Versuch einer totalen Vergemeinschaftung der Staatengesellschaft“ in Bezug auf die Vereinten Nationen kann hier m.E. auch auf die EU übertragen werden und damit auch seine

³⁶⁰ FRONTEX' Programme of Work 2014.

³⁶¹ Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR- Verordnung) Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung vom 6. Dezember 2013, EFD, EZV, Kommando Grenzwachkorps.

³⁶² HOBGING/ DE CAPITANI (2013) Conference Report p. 8.

³⁶³ FRONTEX' Programme of Work 2014.

³⁶⁴ Vgl. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosुर/eurosुर_en.pdf (23.03.2014).

³⁶⁵ RIJPM, Jorrit J.(2009), FRONTEX: Successful blame shifting of the Member States?.

³⁶⁶ HOBGING/ DE CAPITANI (2013) Conference Report p. 6.

Schlussfolgerung, dass eine geteilte Verantwortlichkeit dem „Gedanken der Kollektivität der Organisation“ widerspricht.³⁶⁷

M.E. ist deswegen über diesen Gedanken und den der EU inhärenten Solidaritätsgedanken, auch im Bereich des Aussengrenzschatzes³⁶⁸ die Lösung darin zu suchen, dass die Verantwortung für den Schutz und die Einhaltung der Menschenrechte bei der EU liegen muss. Man könnte sich hier ein System vorstellen, das dem Modell der Unternehmenshaftung folgt.³⁶⁹

Trotz allen Hindernissen und Kritiken muss aber festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrollen durch FRONTEX wesentlich verbessert wurde.³⁷⁰

³⁶⁷ Vgl. LÜDER (2004), Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 64ff.

³⁶⁸ Vgl. Art. 80 AEUV.

³⁶⁹ MEYER, Frank (2013), Multinationale Unternehmen und das Völkerstrafrecht, in ZStrR 131/2013, S. 56ff.

³⁷⁰ SEEHASE (2010), FRONTEX, S. 341.

Anhang I – Ausgesuchte Gerichtsentscheide

In Bezug auf die Geltung der EMRK auf fremdem Hoheitsgebiet:

EGMR, Bankovic u.a./ Belgien u.a., Urteil vom 12. Dezember 2001, Nr. 52207/99.

EGMR, Issa u.a./ Türkei, Urteil vom 16. November 2004, Nr. 31821/96.

In Bezug auf Abschiebung in einen Staat, in dem den Betroffenen Folter droht:

EGMR, Soering/ Vereinigtes Königreich, Urteil vom 07. Juli 1989, Nr. 14038/88.

Keine Entbindung durch Vereinbarungen:

EGMR, Chalal/ Vereinigtes Königreich, Urteil vom 15. November 1996, Nr. 22414/93.

Geltung der Grundrechtsbindung auf Hoher See:

EGMR, Xhavara u.a./ Italien und Albanien, Urteil vom 11. Januar 2001, Nr. 39473/98.

Der EGMR bejahte eine Verantwortlichkeit auch gegenüber Personen auf einem anderen Schiff als dem unter einer Flagge eines europäischen Landes fahrenden und bejahte somit die extraterritoriale Wirkung. Es stützte sich bei der Ausweitung der Verantwortlichkeit aufgrund der Flaggenhoheit auf die effektive Kontrolle des Vertragsstaates über die Personen, die sich ausserhalb des Küstenmeeres in Booten befinden. Diese effektive Kontrolle lässt sich auch auf Art 1 EMRK „sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ stützen.³⁷¹

EGMR, Hirsi Jamaa u.a./ Italien [GK], Urteil vom 23. Februar 2012, Nr. 27765/09.

Sachverhalt

Kläger: 11 Somalier und 13 Eritreer, die Teil einer Gruppe von ca. 200 Menschen waren, die Libyen 2009 an Bord von 3 Booten Richtung Italien verliessen. Am 6. Mai 2009 wurden diese Boote 35 Meilen südlich von Lampedusa vom italienischen Grenzschutz abgefangen. Die italienischen Behörden brachten die Beschwerdeführer nach Tripolis, ohne die Beschwerdeführer darüber zu

³⁷¹ SEEHASE (2013), FRONTEX, S. 283f.

informieren. Nach 10-stündiger Fahrt wurden sie in Tripolis den libyschen Behörden übergeben. Am 7. Mai 2009 sagte der italienische Minister des Inneren in einer Pressekonferenz, dass das Abfangen auf hoher See und die Rückführung der Migranten nach Libyen in Übereinstimmung mit einem bilateralen Abkommen mit Libyen steht. Zwischen Juni und Oktober 2009 wurden 14 der Beschwerdeführer von UNHCR Flüchtlingsstatus zugesprochen. Am 26. Februar 2011 wurde aufgrund der Ereignisse in Libyen das bilaterale Abkommen zwischen Italien und Libyen suspendiert.

Beschwerdegründe:

Gestützt auf Art 3 EMRK: Rückführung nach Libyen setze sie der Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aus.

Gestützt auf Art 4 Zusatzprotokoll 4: Subjekt von verbotener kollektiver Ausweisung.

Gestützt auf Art 13 EMRK: Keine Möglichkeit auf eine wirksame Beschwerde in Italien gegen die vermeintliche Verletzungen von Art 3 EMRK und Art 4 ZP.

Urteil des Gerichtshofes:

In Bezug auf die Anwendbarkeit der EMRK bezog sich der EGMR auf das Kriterium der „effektiven Kontrolle.“³⁷²

In Bezug auf die Beschwerdegründe hielt der Gerichtshof fest, "dass Asylbewerbern und Flüchtlingen in Gaddafis Libyen unmenschliche Behandlung drohte. Zudem bestand für die Beschwerdeführer in Libyen ein reales Risiko, willkürlich nach Somalia und Eritrea abgeschoben zu werden, wo sie unmenschlichen Bedingungen ausgesetzt wären (Risiko einer Kettenabschiebung). Verletzung von Art. 3 EMRK (einstimmig).

Das Verbot der Kollektivausweisung in Art. 4 des 4. Protokolls der EMRK schützt auch auf hoher See abgefangene Fremde. Die individuelle Situation der Beschwerdeführer wurde nicht geprüft, womit im vorliegenden Fall eine Kollektivausweisung vorlag. Verletzung von Art. 4 des 4. Protokolls der EMRK (einstimmig).

Die Beschwerdeführer hatten aufgrund fehlender Information über ihre Rechte keine Möglichkeit, Beschwerde gegen ihre Ausweisung zu erheben und deren

³⁷² siehe oben *Xhavara u.a./ Italien und Albanien*.

Prüfung vor Vollstreckung der Rückführung zu erlangen. Verletzung von Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK und Art. 4 des 4. Protokolls der EMRK (einstimmig).“³⁷³

Für FRONTEX ist dieses Urteil wegweisend, da es in Bezug auf aufgegriffene Bootsflüchtlinge deren Rechte klarstellt und ihnen auch eine Reihe von verfahrensrechtlichen Garantien zur Seite stellt.³⁷⁴

Eine „Concurring Opinion“ hat Richter Pinto de Albuquerque verfasst.

Vermeidung von rechtsfreien Räumen unter allen Umständen:

EGMR, *Cyprus/ Türkei*, Urteil vom 10. Mai 2001, Nr. 25781/94

EuGH, *Elgafaji/ Staatssecretaris van Justitie*, Urteil des Gerichtshofes vom 17. Februar 2007, Rs. C- 465/07, Slg. 2009, I-00921.

„Richtlinie 2004/83/EG – Mindestnormen über die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus – Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz – Art. 2 Buchst. e – Tatsächliche Gefahr eines ernsthaften Schadens – Art. 15 Buchst. c – Ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts – Beweis“

„Das durch Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) garantierte Grundrecht gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, deren Einhaltung der Gerichtshof sichert. Für die Auslegung der Reichweite dieses Rechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung findet auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Berücksichtigung. Es ist jedoch Art. 15 Buchst. b der Richtlinie 2004/83 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, der im Wesentlichen Art. 3 EMRK entspricht.

Art. 15 Buchst. c dieser Richtlinie hingegen ist eine Vorschrift, deren Inhalt sich von dem des Art. 3 EMRK unterscheidet und die daher, unbeschadet der Wah-

³⁷³http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/menschenrechte/eurokonvention/ber-egmr-2012q1-d.pdf

³⁷⁴ SEEHASE (2013) FRONTEX, S. 280ff.

rung der durch die EMRK gewährleisteten Grundrechte, autonom auszulegen ist.

Art. 15 Buchst. c in Verbindung mit Art. 2 Buchst. e der Richtlinie 2004/83 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ist wie folgt auszulegen:

- Das Vorliegen einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit der Person, die die Gewährung des subsidiären Schutzes beantragt, setzt nicht voraus, dass diese Person beweist, dass sie aufgrund von ihrer persönlichen Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen ist.
- Das Vorliegen einer solchen Bedrohung kann ausnahmsweise als gegeben angesehen werden, wenn der den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt nach der Beurteilung der zuständigen nationalen Behörden, die mit einem Antrag auf subsidiären Schutz befasst sind, oder der Gerichte eines Mitgliedstaats, bei denen eine Klage gegen die Ablehnung eines solchen Antrags anhängig ist, ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei einer Rückkehr in das betreffende Land oder gegebenenfalls in die betroffene Region allein durch ihre Anwesenheit im Gebiet dieses Landes oder dieser Region tatsächlich Gefahr liefe, einer solchen Bedrohung ausgesetzt zu sein.

Diese Auslegung ist in vollem Umfang mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) einschliesslich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 3 EMRK vereinbar.“

EuGH, Boukhalfa/ Bundesrepublik Deutschland, Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996, Rs. C-214/94, Slg. 1996, I- 2253.

URTEILSAUSZUG:

„Der Geltungsbereich des Vertrages wird durch seinen Artikel 227 (heute Art 52 EUV i.V.m. 355 AEUV) festgelegt. Dieser Artikel schliesst jedoch nicht aus, dass die Regeln des Gemeinschaftsrechts auch ausserhalb des Gemeinschaftsgebiets Wirkungen entfalten können.

So können nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Gemeinschaftsvorschriften {...} ausserhalb des Gemeinschaftsgebiets {...} anwendbar sein, wenn

das Arbeitsverhältnis einen hinreichend engen Bezug zum Gemeinschaftsgebiet behält. Dieser Grundsatz ist dahingehend zu verstehen, dass er auch für Fälle gilt, in denen {...} ein(en) hinreichend engen Bezug zum Recht eines Mitgliedstaats und damit zu den einschlägigen Regeln des Gemeinschaftsrechts besitzt.

Anhang II- Ausgesuchte Erlasse

VERORDNUNG (EG) Nr. 2007/2004 DES RATES vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammen- arbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Ergänzt durch:

Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007.

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011

Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe a) und Artikel 66, auf Vorschlag der Kommission, nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁽³⁷⁵⁾, nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁽³⁷⁶⁾, in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Aussengrenzen der EU zielt auf einen integrierten Grenzschutz ab, der ein einheitliches und hohes Kontroll- und Überwachungsniveau gewährleistet; dies ist eine notwendige Ergänzung des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union und ein wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zu diesem Zweck ist die Festlegung gemeinsamer Vorschriften über Standards und Verfahren für die Kontrolle der Aussengrenzen vorgesehen.

⁽³⁷⁵⁾ Stellungnahme vom 9. März 2004 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽³⁷⁶⁾ ABl. C 108 vom 30.4.2004, S. 97

(2) Für eine wirksame Durchführung der gemeinsamen Vorschriften ist eine verstärkte Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erforderlich.

(3) Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der im Rahmen des Rates tätigen Gemeinsamen Fachinstanz „Aussengrenzen“ sollte daher eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nachstehend „Agentur“ genannt) als spezielle Fachinstanz zur Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten errichtet werden.

(4) Die Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Aussengrenzen obliegt den Mitgliedstaaten. Die Agentur sollte die Anwendung bestehender und künftiger Massnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der Aussengrenzen erleichtern, indem sie die Aktionen der Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Massnahmen koordiniert.

(5) Eine wirksame Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen ist für die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer geografischen Lage ausserordentlich wichtig. Daher muss die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen gestärkt werden. Die Errichtung der Agentur zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der operativen Aspekte des Schutzes der Aussengrenzen, einschliesslich der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten, stellt einen wichtigen Schritt in diese Richtung dar.

(6) Zur Verbesserung des integrierten Schutzes der Aussengrenzen sollte die Agentur - auf der Grundlage eines gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells - Risikoanalysen durchführen, damit die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über hinreichende Informationen verfügen, um geeignete Massnahmen ergreifen bzw. den festgestellten Gefahren und Risiken begegnen zu können.

(7) Die Agentur sollte Schulungen auf europäischer Ebene für nationale Ausbilder von Grenzschutzbeamten sowie zusätzliche Fortbildung und Seminare über die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen und die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten, für Beamte der zuständigen nationalen Dienste anbieten. Die Agentur kann in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in deren Hoheitsgebiet Aus- und Fortbildungsmassnahmen durchführen.

(8) Die Agentur sollte die Entwicklungen in der wissenschaftlichen Forschung verfolgen, die in diesem Bereich massgeblich sind, und diese Informationen an die Kommission und die Mitgliedstaaten weiterleiten.

(9) Die Agentur sollte ein Inventar der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten technischen Ausrüstungsgegenstände führen und damit zu einer Bündelung der Sachmittel beitragen.

(10) Die Agentur sollte Mitgliedstaaten auch in Situationen unterstützen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordert.

(11) In den meisten Mitgliedstaaten obliegen die operativen Aspekte der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten, den Behörden, die für die Kontrolle der Aussengrenzen zuständig sind. Da die Durchführung dieser Aufgaben auf europäischer Ebene einen deutlichen Mehrwert bietet, sollte die Agentur nach Massgabe der Rückführungspolitik der Gemeinschaft die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten leisten sowie bewährte Praktiken für die Beschaffung von Reisedokumenten und die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, ermitteln.

(12) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Agentur in dem hierfür erforderlichen Umfang mit Europol, den zuständigen Behörden von Drittstaaten und den internationalen Organisationen, die für die in dieser Verordnung geregelte Materie zuständig sind, im Rahmen von Arbeitsvereinbarungen zusammenarbeiten, die gemäss den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags geschlossen wurden. Die Agentur sollte die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Rahmen der Aussenbeziehungen der Europäischen Union erleichtern.

(13) Die Agentur kann - ausgehend von den Erfahrungen der Gemeinsamen Fachinstanz „Aussengrenzen“ sowie der von den Mitgliedstaaten errichteten operativen Zentren und Ausbildungszentren für die verschiedenen Aspekte der Kontrolle und Überwachung der Land-, Luft- und Seegrenzen - selbst Fachausseinstellen einrichten, die für die Land-, Luft- und Seegrenzen zuständig sind.

(14) Die Agentur sollte in technischen Fragen unabhängig und rechtlich, verwaltungstechnisch und finanziell autonom sein. Daher ist es notwendig und sinnvoll, dass die Agentur eine Einrichtung der Gemeinschaft mit eigener

Rechtspersönlichkeit darstellt, die die Durchführungsbefugnisse ausübt, die ihr durch diese Verordnung verliehen werden.

(15) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten in einem Verwaltungsrat vertreten sein, um die Tätigkeit der Agentur wirksam kontrollieren zu können. Der Verwaltungsrat sollte sich soweit möglich aus den Einsatzleitern der für den Grenzschutz zuständigen nationalen Behörden oder deren Vertretern zusammensetzen. Er sollte mit den erforderlichen Befugnissen für die Aufstellung des Haushaltsplans, die Prüfung seiner Durchführung, die Verabschiedung angemessener Finanzvorschriften, die Festlegung transparenter Arbeitsverfahren für Entscheidungsprozesse der Agentur und für die Ernennung des Exekutivdirektors und seines Stellvertreters ausgestattet sein.

(16) Um die vollständige Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Agentur zu gewährleisten, sollte sie mit einem eigenständigen Haushalt ausgestattet werden, dessen Einnahmen im Wesentlichen aus einem Beitrag der Gemeinschaft bestehen. Das Haushaltsverfahren der Gemeinschaft sollte Anwendung finden, soweit der Beitrag der Gemeinschaft und etwaige andere Zuschüsse aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union betroffen sind. Die Rechnungsprüfung sollte durch den Rechnungshof erfolgen.

(17) Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁽³⁷⁷⁾ sollte uneingeschränkt auf die Agentur Anwendung finden, die der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁽³⁷⁸⁾ beitreten sollte.

(18) Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁽³⁷⁹⁾ sollte auf die Agentur Anwendung finden.

(19) Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur findet die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung

⁽³⁷⁷⁾ ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1.

⁽³⁷⁸⁾ ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 15.

⁽³⁷⁹⁾ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr⁽³⁸⁰⁾ Anwendung.

(20) Die Ausarbeitung von politischen Konzepten und Rechtsvorschriften für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen fällt weiterhin in die Zuständigkeit der EU-Organe, insbesondere des Rates. Eine enge Koordinierung zwischen der Agentur und diesen Organen sollte gewährleistet sein.

(21) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich die Notwendigkeit der Schaffung einer integrierten Verwaltung der operativen Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Mass hinaus.

(22) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union anerkannt wurden und sich aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ergeben.

(23) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die in den in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates⁽³⁸¹⁾ zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu jenem Übereinkommen genannten Bereich fallen. Daher sollten Delegationen der Republik Island und des Königreichs Norwegen dem Verwaltungsrat der Agentur als Mitglieder - wenn auch mit eingeschränktem Stimmrecht - angehören. Die weiteren Bedingungen für eine uneingeschränkte Teilnahme der Republik Island und des Königreichs Norwegen an den Tätigkeiten der Agentur sollten in einer zusätzlichen Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft und diesen Staaten festgelegt werden.

⁽³⁸⁰⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁸¹⁾ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31.

(24) Gemäss den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für Dänemark nicht bindend oder anwendbar ist. Da diese Verordnung den Schengen-Besitzstand nach den Bestimmungen des dritten Teils des Titels IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ergänzt, beschliesst Dänemark gemäss Artikel 5 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung erlassen hat, ob sie es in nationales Recht umsetzt.

(25) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen das Vereinigte Königreich sich gemäss dem Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden⁽³⁸²⁾, nicht beteiligt. Das Vereinigte Königreich beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für das Vereinigte Königreich nicht bindend oder anwendbar ist.

(26) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäss dem Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland⁽³⁸³⁾ nicht beteiligt. Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für Irland nicht bindend oder anwendbar ist.

(27) Die Agentur sollte die Durchführung von operativen Massnahmen erleichtern, bei denen die Mitgliedstaaten das Fachwissen und die Einrichtungen, die Irland und das Vereinigte Königreich möglicherweise zur Verfügung zu stellen bereit sind, nutzen können, wobei die Einzelheiten der Nutzung von Fall zu Fall vom Verwaltungsrat festzulegen sind. Deshalb sollten Vertreter Irlands und des Vereinigten Königreichs zu allen Sitzungen des Verwaltungsrats eingeladen werden, damit sie an den Beratungen zur Vorbereitung solcher operativer Massnahmen uneingeschränkt teilnehmen können.

(28) Zwischen dem Königreich Spanien und dem Vereinigten Königreich bestehen unterschiedliche Auffassungen über den Verlauf der Grenzen Gibraltars.

⁽³⁸²⁾ ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43.

⁽³⁸³⁾ ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20.

(29) Die Aussetzung der Anwendbarkeit dieser Verordnung auf die Grenzen Gibraltars stellt keinerlei Änderung der jeweiligen Standpunkte der betreffenden Staaten dar —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL I
GEGENSTAND

Artikel 1

Errichtung der Agentur

(1) Es wird eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (nachstehend „Agentur“ genannt) zur Verbesserung des integrierten Schutzes der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet.

2) In dem Bewusstsein, dass die Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Aussengrenzen den Mitgliedstaaten obliegt, erleichtert die Agentur als Einrichtung der Union gemäss Artikel 15 und im Einklang mit Artikel 19 dieser Verordnung die Anwendung bestehender und künftiger Massnahmen der Union im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen, insbesondere des durch Verordnung (EG) Nr. 562/2006⁽³⁸⁴⁾ geschaffenen Schengener Grenzkodexes, und fördert ihre Wirksamkeit. Dies erfolgt durch die Koordinierung der Aktionen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Massnahmen, womit sie zu einem effizienten, hohen und einheitlichen Niveau der Personenkontrollen und der Überwachung der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten beiträgt.

Die Agentur erfüllt ihre Aufgaben unter umfassender Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, einschliesslich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Grundrechte-Charta“), dem einschlägigen Völkerrecht, einschliesslich des am 28. Juli 1951 in Genf geschlossenen Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (im Folgenden „Genfer Konvention“), der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz, insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung,

⁽³⁸⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1).

sowie der Grundrechte, wobei die Berichte des in Artikel 26a genannten Konsultationsforums zu berücksichtigen sind.

(3) Die Agentur steht der Kommission und den Mitgliedstaaten ausserdem mit der notwendigen technischen Unterstützung und dem notwendigen Fachwissen im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen zur Seite und fördert die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere für jene, die besonderem und unverhältnismässigem Druck ausgesetzt sind.

Artikel 1a

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Aussengrenzen der Mitgliedstaaten‘ die Land- und Seegrenzen der Mitgliedstaaten sowie ihre Flug- und Seehäfen, auf die die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über das Überschreiten der Aussengrenzen durch Personen Anwendung finden;

1a. ‚europäische Grenzschutzteams‘ für die Zwecke von Artikel 3, Artikel 3b, Artikel 3c, Artikel 8 und Artikel 17 für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte eingesetzte Teams, für die Zwecke von Artikel 8a bis 8g für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken (im Folgenden ‚Soforteinsätze‘) gemäss Verordnung (EG) Nr. 863/2007⁽³⁸⁵⁾ eingesetzte Teams und für die Zwecke von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben ea und g und Artikel 5 für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte und Soforteinsätze eingesetzte Teams;

2. ‚Einsatzmitgliedstaat‘ einen Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet eine gemeinsame Aktion, ein Pilotprojekt oder ein Soforteinsatz stattfindet oder eingeleitet wird;

3. ‚Herkunftsmitgliedstaat‘ den Mitgliedstaat, zu dessen Grenzschutz ein Teammitglied oder der abgestellte Beamte gehört;

4. ‚Teammitglieder‘ Grenzschutzbeamte der Mitgliedstaaten, die in den europäischen Grenzschutzteams Dienst tun und nicht Grenzschutzbeamte des Einsatzmitgliedstaats sind;

⁽³⁸⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30).“

5. ‚anfordernder Mitgliedstaat‘ einen Mitgliedstaat, dessen zuständige Behörden die Agentur ersuchen, Teams für Soforteinsätze in seinem Hoheitsgebiet einzusetzen;

6. ‚abgestellte Beamte‘ die Beamten des Grenzschutzes anderer Mitgliedstaaten als des Einsatzmitgliedstaats, die an gemeinsamen Operationen und Pilotprojekten teilnehmen.“

KAPITEL II AUFGABEN

Artikel 2

Wesentliche Aufgaben

(1) Die Agentur hat folgende Aufgaben:

a) Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen;

b) Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschliesslich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen;

c) Durchführung von Risikoanalysen, einschliesslich der Bewertung der Kapazitäten, die den Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Belastungen an den Aussengrenzen zur Verfügung stehen;

d) Beteiligung an der Entwicklung der für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen relevanten Forschung;

da) Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordern, wozu auch humanitäre Notsituationen und Seenotrettungen gehören können;

e) Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordern, insbesondere jener Mitgliedstaaten, die besonderem und unverhältnismässigem Druck ausgesetzt sind;

ea) Zusammenstellung europäischer Grenzschutzteams, die für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte und Soforteinsätze eingesetzt werden;

f) Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten, einschliesslich - auf deren Ersuchen - Koordinierung oder Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen;

g) Einsatz von Grenzschutzbeamten der europäischen Grenzschutzteams in den Mitgliedstaaten für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte oder Soforteinsätze gemäss der Verordnung (EG) Nr. 863/2007;

h) gemäss der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Entwicklung und Betrieb von Informationssystemen, die einen raschen und zuverlässigen Informationsaustausch über entstehende Risiken an den Aussengrenzen ermöglichen, einschliesslich des durch die Entscheidung 2005/267/EG⁽³⁸⁶⁾ des Rates eingerichteten Informations- und Koordinierungsnetzes;

i) Bereitstellung der erforderlichen Unterstützung für die Entwicklung und den Betrieb eines europäischen Grenzüberwachungssystems und gegebenenfalls für die Entwicklung eines gemeinsamen Raums für den Austausch von Informationen, einschliesslich für die Interoperabilität der Systeme, insbesondere durch Einrichtung, Betreuung und Koordinierung des EUROSUR-Rahmens im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁸⁷⁾

1a) Im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und dem Völkerrecht darf keine Person unter Verstoss gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung ausgeschifft oder auf andere Weise den Behörden eines Landes überstellt werden, in dem die Gefahr der Ausweisung oder Rückführung in ein anderes Land unter Verstoss gegen diesen Grundsatz besteht. Den besonderen Bedürfnissen von Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen, die medizinischer Hilfe bedürfen, Personen, die internationalen Schutz benötigen und anderen schutzbedürftigen Personen wird im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union und dem Völkerrecht Rechnung getragen.

(2) Unbeschadet der Zuständigkeiten der Agentur können die Mitgliedstaaten mit anderen Mitgliedstaaten und/oder Drittländern an den Aussengrenzen weiterhin auf operativer Ebene zusammenarbeiten, soweit diese Zusammenarbeit die Tätigkeit der Agentur ergänzt.

Die Mitgliedstaaten unterlassen jegliche Handlung, die den Betrieb der Agentur oder die Erreichung ihrer Ziele in Frage stellen könnte.

⁽³⁸⁶⁾ Entscheidung 2005/267/EG des Rates vom 16. März 2005 zur Einrichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten (ABl. L 83 vom 1.4.2005, S. 48).“

⁽³⁸⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Einrichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11)

Die Mitgliedstaaten berichten der Agentur über diese nicht im Rahmen der Agentur erfolgenden operativen Massnahmen an den Aussengrenzen. Der Exekutivdirektor der Agentur (im Folgenden ‚Exekutivdirektor‘) unterrichtet den Verwaltungsrat der Agentur (im Folgenden ‚Verwaltungsrat‘) regelmässig und mindestens einmal jährlich über diese Massnahmen.

Artikel 2a

Verhaltenskodex

Die Agentur erarbeitet für sämtliche von ihr koordinierten Einsätze einen Verhaltenskodex und entwickelt diesen weiter. In dem Verhaltenskodex werden für alle Personen, die an den Tätigkeiten der Agentur beteiligt sind, Verfahren zur Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips und zur Achtung der Grundrechte festgelegt, wobei unbegleiteten Minderjährigen, schutzbedürftigen Menschen sowie Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, besonderes Augenmerk gilt.

Die Agentur erarbeitet den Verhaltenskodex in Zusammenarbeit mit dem in Artikel 26a genannten Konsultationsforum.

Artikel 3

Gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte an den Aussengrenzen

(1) Die Agentur bewertet, billigt und koordiniert Vorschläge der Mitgliedstaaten für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte, einschliesslich Ersuchen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Situationen, die eine verstärkte technische oder operative Unterstützung erfordern, insbesondere in Fällen von besonderem und unverhältnismässigem Druck.

Die Agentur kann selbst Initiativen für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten und im Einvernehmen mit den Einsatzmitgliedstaaten ergreifen und diese durchführen.

Sie kann auch beschliessen, ihre technische Ausrüstung den Mitgliedstaaten, die an gemeinsamen Aktionen oder Pilotprojekten teilnehmen, zur Verfügung zu stellen.

Gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten sollte eine sorgfältige Risikoanalyse vorangehen.

(1a) Die Agentur darf nach Unterrichtung des betroffenen Mitgliedstaats gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte beenden, wenn die Voraussetzungen für

die Durchführung dieser gemeinsamen Aktionen oder Pilotprojekte nicht mehr erfüllt sind.

Die an einer gemeinsamen Aktion oder einem Pilotprojekt teilnehmenden Mitgliedstaaten können die Agentur zur Beendigung dieser gemeinsamen Aktionen oder dieses Projekts auffordern.

Der Herkunftsmitgliedstaat ergreift bei Verstößen gegen die Grundrechte oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes, die sich im Rahmen einer gemeinsamen Aktion oder eines Pilotprojekts ereignen, geeignete Disziplinarmaßnahmen oder sonstige Massnahmen nach Massgabe seines innerstaatlichen Rechts.

Der Exekutivdirektor setzt gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte ganz oder teilweise aus oder beendet sie ganz oder teilweise, wenn er der Auffassung ist, dass solche Verstöße schwerwiegend sind oder voraussichtlich weiter anhalten werden.

(1b) Die Agentur richtet im Einklang mit Artikel 3b einen Pool aus Grenzschutzbeamten, so genannte europäische Grenzschutzteams, für einen möglichen Einsatz im Rahmen von gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten nach Absatz 1 ein. Sie entscheidet über den Einsatz personeller Ressourcen und technischer Ausrüstung im Einklang mit den Artikeln 3a und 7.

(2) Die Agentur kann sich für die praktische Organisation gemeinsamer Aktionen und Pilotprojekte ihrer Fachaussenstellen nach Artikel 16 bedienen.

(3) Die Agentur evaluiert die Ergebnisse der gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte und übermittelt dem Verwaltungsrat innerhalb von 60 Tagen nach Beendigung dieser Aktionen und Projekte die ausführlichen Evaluierungsberichte, denen die Beobachtungen des Grundrechtsbeauftragten nach Artikel 26a beigefügt sind. Die Agentur erstellt eine umfassende vergleichende Analyse dieser Ergebnisse mit dem Ziel, die Qualität, Kohärenz und Wirksamkeit künftiger gemeinsamer Aktionen und Pilotprojekte zu verbessern; sie nimmt diese Analyse in ihren allgemeinen Tätigkeitsbericht nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b auf.

(4) Die Agentur finanziert oder co-finanziert die gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte nach Absatz 1 mit Zuschüssen aus ihrem Haushalt nach Massgabe der Finanzvorschriften der Agentur.

(5) Die Absätze 1a und 4 gelten auch für Soforteinsätze.

Artikel 3a

Organisatorische Aspekte gemeinsamer Aktionen und Pilotprojekte

(1) Der Exekutivdirektor stellt einen Einsatzplan für die gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte nach Artikel 3 Absatz 1 auf. Der Exekutivdirektor und der Einsatzmitgliedstaat vereinbaren in Absprache mit den an einer gemeinsamen Aktion oder einem Pilotprojekt teilnehmenden Mitgliedstaaten rechtzeitig vor dem geplanten Beginn dieser gemeinsamen Aktion oder dieses Pilotprojekts einen Einsatzplan, in dem die genauen organisatorischen Aspekte niedergelegt sind.

Der Einsatzplan enthält alle Angaben, die für die Durchführung gemeinsamer Aktionen oder Pilotprojekte als notwendig erachtet werden, einschliesslich der folgenden:

- a) eine Beschreibung der Lage mit der Vorgehensweise und den Zielen des Einsatzes, einschliesslich des Ziels der Aktion;
- b) die voraussichtliche Dauer der gemeinsamen Aktion oder des Pilotprojekts;
- c) das räumliche Gebiet, in dem die gemeinsame Aktion oder das Pilotprojekt stattfinden wird;
- d) eine Beschreibung der Aufgaben und besonderen Anweisungen für die Gastbeamten, einschliesslich der zulässigen Abfrage von Datenbanken und der zulässigen Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung im Einsatzmitgliedstaat;
- e) die Zusammensetzung der Teams aus Gastbeamten und der Einsatz sonstigen relevanten Personals;
- f) Befehls- und Kontrollvorschriften, darunter Name und Dienstgrad der für die Zusammenarbeit mit den Gastbeamten und der Agentur zuständigen Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats, insbesondere jener Grenzschutzbeamten, die während des Einsatzes die Befehlsgewalt innehaben, sowie die Stellung der Gastbeamten in der Befehlskette;
- g) die technische Ausrüstung, die während der gemeinsamen Aktion oder des Pilotprojekts eingesetzt werden soll, einschliesslich besonderer Anforderungen wie Betriebsbedingungen, erforderliches Personal, Transportbedingungen und sonstige Logistikaspekte, sowie die Regelung finanzieller Aspekte;
- h) nähere Bestimmungen über die sofortige Berichterstattung über Zwischenfälle durch die Agentur an den Verwaltungsrat und die zuständigen nationalen Behörden;

- i) Regeln für die Berichterstattung und Evaluierung mit Benchmarks für den Evaluierungsbericht und mit dem gemäss Artikel 3 Absatz 3 festgelegten Datum für die Einreichung des abschliessenden Evaluierungsberichts;
 - j) bei Seeinsätzen spezielle Informationen zur Anwendung der einschlägigen Rechtsprechung und Rechtsvorschriften in dem räumlichen Gebiet, in dem die gemeinsame Aktion oder das Pilotprojekt stattfindet, einschliesslich Verweise auf Völkerrecht und die Rechtsvorschriften der Union im Zusammenhang mit dem Aufbringen von Schiffen, Rettungen auf See und Ausschiffungen;
 - k) Modalitäten der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, anderen Agenturen und Einrichtungen der Union oder internationalen Organisationen.
- (2) Änderungen und Anpassungen des Einsatzplans setzen das Einverständnis des Exekutivdirektors und des Einsatzmitgliedstaats voraus. Eine Kopie des geänderten oder angepassten Einsatzplans wird von der Agentur sofort an die beteiligten Mitgliedstaaten übermittelt.
- (3) Die Agentur gewährleistet im Rahmen ihrer Koordinierungsaufgabe die operative Umsetzung aller organisatorischen Aspekte während der in diesem Artikel genannten gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte, einschliesslich der Anwesenheit eines Bediensteten der Agentur.

Artikel 3b

Zusammensetzung und Einsatz von europäischen Grenzschutzteams

- (1) Auf Vorschlag des Exekutivdirektors beschliesst der Verwaltungsrat mit absoluter Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder über die Anforderungsprofile und die Gesamtzahl der für die europäischen Grenzschutzteams bereitzustellenden Grenzschutzbeamten. Dasselbe Verfahren kommt bei späteren Änderungen in Bezug auf die Anforderungsprofile und die Gesamtzahl der Grenzschutzbeamten zur Anwendung. Die Mitgliedstaaten leisten über einen nationalen Pool ausgehend von den verschiedenen festgelegten Anforderungsprofilen einen Beitrag zu den europäischen Grenzschutzteams, indem sie Grenzschutzbeamte entsprechend den benötigten Anforderungsprofilen benennen.
- (2) Der Beitrag der Mitgliedstaaten hinsichtlich der für das folgende Jahr für bestimmte gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte bereitzustellenden Grenzschutzbeamten wird auf der Grundlage jährlicher bilateraler Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten geplant. Im Einklang mit diesen Vereinbarungen stellen die Mitgliedstaaten die Grenzschutz-

beamten auf Ersuchen der Agentur für Einsätze zur Verfügung, es sei denn, sie befinden sich in einer Ausnahmesituation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt. Ein solches Ersuchen muss mindestens 45 Tage vor dem geplanten Einsatz gestellt werden. Die Autonomie des Herkunftsmitgliedstaats im Hinblick auf die Auswahl des Personals und die Dauer seines Einsatzes bleibt unberührt.

(3) Die Agentur leistet mit qualifizierten Grenzschutzbeamten, die gemäss Artikel 17 Absatz 5 als nationale Experten abgeordnet wurden, ebenfalls einen Beitrag zu den europäischen Grenzschutzteams. Der Beitrag der Mitgliedstaaten hinsichtlich der für das folgende Jahr zur Agentur abzuordnenden Grenzschutzbeamten wird auf der Grundlage jährlicher bilateraler Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten geplant.

Im Einklang mit diesen Vereinbarungen stellen die Mitgliedstaaten die Grenzschutzbeamten für die Abordnung zur Verfügung, es sei denn, dies würde die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigen. In solchen Situationen können die Mitgliedstaaten ihre abgeordneten Grenzschutzbeamten zurückrufen.

Die Höchstdauer einer solchen Abordnung beträgt sechs Monate innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums. Für die Zwecke dieser Verordnung werden die abgeordneten Grenzschutzbeamten als Gastbeamte betrachtet und haben die in Artikel 10 aufgeführten Aufgaben und Befugnisse. Für die Zwecke der Anwendung der Artikel 3c, 10 und 10b wird der Mitgliedstaat, der die entsprechenden Grenzschutzbeamten abgeordnet hat, als ‚Herkunftsmitgliedstaat‘ gemäss Artikel 1a Nummer 3 betrachtet. Anderes befristet beschäftigtes Personal der Agentur, das nicht für die Ausübung von Grenzkontrollfunktionen qualifiziert ist, wird im Rahmen von gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten lediglich für Koordinierungsaufgaben eingesetzt.

(4) Die Mitglieder der europäischen Grenzschutzteams üben ihre Aufgaben und Befugnisse unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, darunter Zugang zu Asylverfahren, und der Menschenwürde aus. Die bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse getroffenen Massnahmen müssen, gemessen an den damit verfolgten Zielen, verhältnismässig sein. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse dürfen sie Personen nicht aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion

oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung diskriminieren.

(5) Im Einklang mit Artikel 8g benennt die Agentur einen Koordinierungsbeamten für jede gemeinsame Aktion und jedes Pilotprojekt, für die Mitglieder der europäischen Grenzschutzteams eingesetzt werden.

Die Aufgabe des Koordinierungsbeamten ist es, die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen dem Einsatzmitgliedstaat und den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu fördern.

(6) Die Agentur trägt nach Massgabe von Artikel 8h die Kosten, die den Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung ihrer Grenzschutzbeamten gemäss Absatz 1 dieses Artikels für europäische Grenzschutzteams entstehen.

(7) Die Agentur informiert das Europäische Parlament jährlich über die Zahl der Grenzschutzbeamten, die die einzelnen Mitgliedstaaten gemäss diesem Artikel für die europäischen Grenzschutzteams zur Verfügung gestellt haben.

Artikel 3c

Anweisungen für die europäischen Grenzschutzteams

(1) Während des Einsatzes von europäischen Grenzschutzteams erteilt der Einsatzmitgliedstaat entsprechend dem Einsatzplan nach Artikel 3a Absatz 1 den Teams Anweisungen.

(2) Die Agentur kann über ihren Koordinierungsbeamten nach Artikel 3b Absatz 5 dem Einsatzmitgliedstaat ihren Standpunkt zu den Anweisungen nach Absatz 1 übermitteln. In diesem Fall berücksichtigt der Einsatzmitgliedstaat diesen Standpunkt.

(3) Der Einsatzmitgliedstaat gewährt nach Artikel 8g dem Koordinierungsbeamten jede notwendige Unterstützung; dazu gehört auch, dass dieser während des gesamten Einsatzes uneingeschränkten Zugang zu den europäischen Grenzschutzteams erhält.

(4) Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse bleiben die Mitglieder der europäischen Grenzschutzteams den Disziplinarmaßnahmen ihres Herkunftsmitgliedstaats unterworfen.

Artikel 4

Risikoanalyse

Die Agentur entwickelt ein gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell und wendet es an.

Sie erstellt sowohl allgemeine als auch spezifische Risikoanalysen, die dem Rat und der Kommission übermittelt werden.

Für die Zwecke der Risikoanalyse kann die Agentur nach vorheriger Absprache mit den betroffenen Mitgliedstaaten deren Kapazitäten zur Bewältigung anstehender Herausforderungen bewerten, einschliesslich aktueller und künftiger Bedrohungen und Belastungen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten; dies gilt besonders für jene Mitgliedstaaten, die besonderem und unverhältnismässigem Druck ausgesetzt sind. Zu diesem Zweck kann die Agentur eine Bewertung der Ausrüstung und der Ressourcen der Mitgliedstaaten im Bereich des Grenzschutzes vornehmen. Die Bewertung stützt sich auf von den betroffenen Mitgliedstaaten erteilten Informationen sowie auf die Berichte und Ergebnisse von gemeinsamen Aktionen, Pilotprojekten, Soforteinsätzen und anderen Tätigkeiten der Agentur. Diese Bewertungen erfolgen unbeschadet des Schengen-Bewertungsmechanismus.

Die Ergebnisse der Bewertungen werden dem Verwaltungsrat vorgelegt.

Für die Zwecke dieses Artikels versorgen die Mitgliedstaaten die Agentur mit allen erforderlichen Informationen zur Lage und zu potenziellen Bedrohungen an den Aussengrenzen.

Die Ergebnisse des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells fliessen in die von der Agentur konzipierten gemeinsamen zentralen Lehrpläne für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten gemäss Artikel 5 ein.

Artikel 5

Ausbildung

Entsprechend dem im Jahresarbeitsprogramm der Agentur festgelegten Plan für Aufbaulehrgänge und Übungen bietet die Agentur den europäischen Grenzschutzteams angehörenden Grenzschutzbeamten Aufbaulehrgänge an, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse relevant sind, und führt mit diesen Grenzschutzbeamten regelmässige Übungen durch.

Die Agentur unternimmt ausserdem die erforderlichen Schritte, um zu gewährleisten, dass sämtliche Grenzschutzbeamte und andere Bedienstete der Mit-

gliedstaaten, die an den europäischen Grenzschutzteams beteiligt sind, sowie das Agenturpersonal vor ihrer Teilnahme an von der Agentur organisierten operativen Massnahmen an Schulungen über das einschlägige Unionsrecht und Völkerrecht, auch betreffend Grundrechte und internationalen Schutz sowie Leitlinien für die Identifizierung schutzsuchender Personen und deren Zuleitung zu geeigneten Einrichtungen, teilgenommen haben.

Die Agentur erstellt gemeinsame zentrale Lehrpläne für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten und entwickelt diese weiter; sie bietet Schulungen auf europäischer Ebene für die Ausbilder der nationalen Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten an, in denen auch die Themen Grundrechte und internationaler Schutz sowie das einschlägige Seerecht behandelt werden.

Die Agentur erarbeitet die gemeinsamen zentralen Lehrpläne nach Konsultation des in Artikel 26a genannten Konsultationsforums.

Die Mitgliedstaaten integrieren die gemeinsamen zentralen Lehrpläne in die Ausbildung ihrer nationalen Grenzschutzbeamten.

Die Agentur bietet auch Fortbildungskurse und Seminare über Themen im Zusammenhang mit der Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen und der Rückführung von Drittstaatsangehörigen für Beamte der zuständigen nationalen Dienste der Mitgliedstaaten an.

Die Agentur kann in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in deren Hoheitsgebiet Ausbildungsmassnahmen durchführen.

Die Agentur organisiert ein Austauschprogramm, das es den an den europäischen Grenzschutzteams beteiligten Grenzschutzbeamten ermöglicht, bei der Arbeit mit Grenzschutzbeamten in einem anderem als ihrem eigenen Mitgliedstaat Wissen oder Spezialwissen aus Erfahrungen und empfehlenswerten Praktiken im Ausland zu erwerben

Artikel 6

Verfolgung und Beteiligung an der Forschungsarbeit

Die Agentur verfolgt aktiv die für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen relevanten Entwicklungen in der Forschung, zu der sie auch selbst aktiv beiträgt, und leitet diese Informationen an die Kommission und die Mitgliedstaaten weiter.

Artikel 7

Technische Ausrüstung

(1) Die Agentur darf gemäss den für die Agentur geltenden Finanzvorschriften technische Ausrüstung für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte, Soforteinsätze, gemeinsame Rückführungsaktionen oder Projekte zur fachlichen Unterstützung für sich selbst oder als Miteigentümer mit einem Mitgliedstaat erwerben oder leasen. Dem Erwerb oder Leasen von kostenintensiven Ausrüstungsgegenständen muss eine sorgfältige Bedarfs- und Kosten-/Nutzenanalyse vorausgehen. Ausgaben dieser Art müssen im Haushaltsplan der Agentur, wie er vom Verwaltungsrat gemäss Artikel 29 Absatz 9 festgelegt wird, ausgewiesen sein. Für den Erwerb oder das Leasen von grösseren technischen Ausrüstungsgegenständen wie hochseetauglichen Patrouillenbooten, Küstenwachschiffen oder Fahrzeugen gelten folgende Bedingungen:

- a) Im Falle eines Erwerbs und einer Miteigentümerschaft einigt sich die Agentur mit einem Mitgliedstaat förmlich darauf, dass dieser die Registrierung des Ausrüstungsgegenstands gemäss seinen geltenden Rechtsvorschriften vornimmt.
- b) Wird der Ausrüstungsgegenstand geleast, muss er in einem Mitgliedstaat registriert sein.

Auf der Grundlage einer von der Agentur erstellten Modellvereinbarung verständigen sich die Agentur und der Mitgliedstaat, in dem die Registrierung erfolgt, auf Modalitäten, mit denen die Zeiten sichergestellt werden, in denen der Ausrüstungsgegenstand, der in Miteigentum steht, der Agentur uneingeschränkt zur Verfügung steht, und auf die Bedingungen für die Nutzung des Ausrüstungsgegenstands.

Der Mitgliedstaat, in dem die Registrierung erfolgt, oder derjenige, der den technischen Ausrüstungsgegenstand zur Verfügung stellt, muss die Fachleute und Mannschaften bereitstellen, die nötig sind, um dessen Betrieb unter rechtlich einwandfreien und sicheren Bedingungen zu gewährleisten.

(2) Die Agentur erstellt und führt ein Zentralregister der Ausrüstung in einem Ausrüstungspool; dieser Pool setzt sich zusammen aus entweder im Eigentum der Mitgliedstaaten oder im Eigentum der Agentur stehenden technischen Ausrüstungsgegenständen sowie aus im Miteigentum der Mitgliedstaaten und der Agentur stehenden technischen Ausrüstungsgegenständen, die zur Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen eingesetzt werden können. Der Ausrüstungspool muss für jede einzelne der in Absatz 5 dieses Artikels genannten Ar-

ten von technischen Ausrüstungsgegenständen ein Mindestkontingent enthalten. Die technischen Ausrüstungsgegenstände, die im Ausrüstungspool aufgeführt sind, kommen bei den in den Artikeln 3, 8a und 9 genannten Aktivitäten zum Einsatz.

(3) Die Mitgliedstaaten tragen zum Ausrüstungspool gemäss Absatz 2 bei. Der Beitrag der Mitgliedstaaten zum Ausrüstungspool und der Einsatz der technischen Ausrüstung für spezifische Aktionen werden auf der Grundlage jährlicher bilateraler Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Agentur und den Mitgliedstaaten geplant. Im Einklang mit diesen Vereinbarungen und soweit dieser Beitrag zu dem in dem betreffenden Jahr zu stellenden Mindestkontingent von technischen Ausrüstungsgegenständen gehört, stellen die Mitgliedstaaten die technische Ausrüstung auf Ersuchen der Agentur für den Einsatz zur Verfügung, es sei denn, sie befinden sich in einer Ausnahmesituation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt. Ein solches Ersuchen ist mindestens 45 Tage vor dem geplanten Einsatz zu stellen. Die Beiträge zum Ausrüstungspool werden jedes Jahr erneut überprüft.

(4) Das Register des Ausrüstungspools wird von der Agentur wie folgt geführt:

- a) Klassifizierung nach Art des Ausrüstungsgegenstands und Art der Operation;
- b) Klassifizierung nach Eigentümer (Mitgliedstaat, Agentur, sonstige);
- c) benötigte Kontingente;
- d) ggf. benötigtes Personal;
- e) sonstige Angaben wie Registrierdaten, Transport- und Wartungsvorschriften, anwendbare nationale Exportvorschriften, technische Hinweise oder sonstige einschlägige Hinweise zur korrekten Bedienung.

(5) Die Agentur finanziert den Einsatz der technischen Ausrüstungsgegenstände, die Teil des von einem bestimmten Mitgliedstaat in einem bestimmten Jahr zu stellenden Mindestkontingents sind. Den Einsatz von technischen Ausrüstungsgegenständen, die nicht Teil des Mindestkontingents sind, co-finanziert sie bis zu einer Höhe von 100 % der zuschussfähigen Kosten und berücksichtigt dabei die besonderen Umstände der Mitgliedstaaten, die solche technischen Ausrüstungsgegenstände einsetzen.

Der Verwaltungsrat beschliesst gemäss Artikel 24 auf Vorschlag des Exekutivdirektors auf jährlicher Basis die Einzelheiten hinsichtlich der technischen Ausrüstung, unter anderem was die benötigten Mindestkontingente pro Art von

Ausrüstungsgegenstand sowie die Einsatzbedingungen und die Kostenerstattung betrifft. Aus haushaltstechnischen Gründen sollte der Verwaltungsrat diesen Beschluss bis 31. März jeden Jahres fassen.

Die Agentur schlägt ein ihrem Bedarf entsprechendes Mindestkontingent von technischen Ausrüstungsgegenständen vor, das sie in die Lage versetzt, die in ihrem Arbeitsprogramm für das betreffende Jahr vorgesehenen gemeinsamen Aktionen, Pilotprojekte, Soforteinsätze und gemeinsamen Rückführungsaktionen durchzuführen.

Ist das Mindestkontingent von Ausrüstungsgegenständen zur Durchführung von gemeinsamen Aktionen, Pilotprojekten, Soforteinsätzen oder gemeinsamen Rückführungsaktionen, die im Einsatzplan vereinbart wurden, nicht ausreichend, überprüft die Agentur das Mindestkontingent auf der Grundlage der tatsächlichen Bedürfnisse und einer Vereinbarung mit den Mitgliedstaaten.

(6) Die Agentur erstattet dem Verwaltungsrat monatlich Bericht über die Zusammensetzung und den Einsatz der zum Ausrüstungspool gehörenden technischen Ausrüstungsgegenstände. Wird das Mindestkontingent von Ausrüstungsgegenständen gemäss Absatz 5 nicht erreicht, unterrichtet der Exekutivdirektor unverzüglich den Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat setzt daraufhin umgehend

Prioritäten für den Einsatz der technischen Ausrüstung fest und unternimmt geeignete Schritte, um die festgestellten Defizite auszugleichen. Er informiert die Kommission über die festgestellten Defizite und die eingeleiteten Schritte. Die Kommission unterrichtet anschliessend das Europäische Parlament und den Rat hierüber und teilt hierbei auch ihre eigene Einschätzung mit.

(7) Die Agentur unterrichtet das Europäische Parlament jährlich über die Zahl der technischen Ausrüstungsgegenstände, die die einzelnen Mitgliedstaaten gemäss diesem Artikel für den Ausrüstungspool zur Verfügung gestellt haben.

Artikel 8

Unterstützung von Mitgliedstaaten in einer Situation, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordert

(1) Unbeschadet des Artikels 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) können ein oder mehrere Mitgliedstaaten, die bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten im Bereich der Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen besonderem und unverhältnismässigem Druck aus-

gesetzt sind und sich mit einer Situation konfrontiert sehen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung erfordert, die Agentur um Unterstützung ersuchen. Die Agentur organisiert gemäss Artikel 3 die technische und operative Unterstützung für den/die ersuchenden Mitgliedstaat(en).

(2) In einer Situation nach Absatz 1 kann die Agentur

a) bei der Koordinierung zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten Unterstützung mit dem Ziel leisten, die Probleme an den Aussengrenzen zu bewältigen;

b) ihre Experten zur Unterstützung der zuständigen nationalen Behörden des/der betroffenen Mitgliedstaats/en für einen angemessenen Zeitraum abstellen.

c) Grenzschutzbeamte der europäischen Grenzschutzteams einsetzen.

(3) Die Agentur kann technische Ausrüstungsgegenstände zur Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen für die Verwendung durch ihre Experten und im Rahmen von Soforteinsätzen während deren Dauer erwerben

Artikel 8a

Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke

Auf Ersuchen eines Mitgliedstaats, der einem plötzlichen und aussergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, insbesondere durch den Zustrom einer grossen Anzahl von Drittstaatsangehörigen an bestimmten Stellen der Aussengrenzen, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen, kann die Agentur gemäss Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 zeitlich befristet ein oder mehrere europäische Grenzschutzteams (im Folgenden ‚Team(s)‘ genannt) im Hoheitsgebiet des anfordernden Mitgliedstaats für einen angemessenen Zeitraum einsetzen.

Artikel 8b

Zusammensetzung der Teams

(1) In dem in Artikel 8a beschriebenen Fall teilen die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Agentur unverzüglich die Zahl, die Namen und die Profile der Grenzschutzbeamten ihres nationalen Pools mit, die sie innerhalb von fünf Tagen als Mitglieder eines Teams zur Verfügung stellen können. Die Mitgliedstaaten stellen die Grenzschutzbeamten auf Ersuchen der Agentur für die Entsendung zur

Verfügung, es sei denn, sie befinden sich in einer ausserordentlichen Situation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.

(2) Bei der Zusammenstellung eines Teams berücksichtigt der Exekutivdirektor die besonderen Umstände, denen sich der anfordernde Mitgliedstaat gegenüber sieht. Das Team wird in Übereinstimmung mit dem Einsatzplan nach Artikel 8e zusammengestellt.

Artikel 8c

Lehrgänge und Übungen

Die Agentur bietet den dem Soforteinsatzpool gemäss Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 angehörenden Grenzschutzbeamten Aufbaulehrgänge an, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse relevant sind, und führt mit diesen Grenzschutzbeamten regelmässige Übungen entsprechend dem im Jahresarbeitsprogramm der Agentur festgelegten Plan für Aufbaulehrgänge und Übungen durch.

Artikel 8d

Entscheidung über den Einsatz der Teams

(1) Ein Ersuchen um Entsendung von Teams gemäss Artikel 8a enthält eine Beschreibung der Lage, der etwaigen Ziele und des voraussichtlichen Bedarfs für den Einsatz. Falls erforderlich, kann der Exekutivdirektor Experten der Agentur entsenden, um die Lage an den Aussengrenzen des anfordernden Mitgliedstaats einzuschätzen.

(2) Der Exekutivdirektor unterrichtet den Verwaltungsrat unverzüglich über das Ersuchen eines Mitgliedstaats um Entsendung von Teams.

(3) Bei der Entscheidung über das Ersuchen eines Mitgliedstaats berücksichtigt der Exekutivdirektor die Ergebnisse der Risikoanalysen der Agentur sowie alle sonstigen sachdienlichen Informationen, die von dem anfordernden oder einem anderen Mitgliedstaat übermittelt werden.

(4) Der Exekutivdirektor trifft die Entscheidung über das Ersuchen um Entsendung von Teams so rasch wie möglich, spätestens aber fünf Arbeitstage nach Eingang des Ersuchens. Er teilt dem anfordernden Mitgliedstaat und dem Verwaltungsrat gleichzeitig seine Entscheidung schriftlich mit. In der Entscheidung werden die wichtigsten Gründe genannt, auf denen sie beruht.

(5) Entscheidet der Exekutivdirektor, ein oder mehrere Teams zu entsenden, so erstellt die Agentur zusammen mit dem anfordernden Mitgliedstaat sofort und in jedem Fall nicht später als fünf Arbeitstage nach der Entscheidung einen Einsatzplan gemäss Artikel 8e.

(6) Sobald der Einsatzplan vereinbart ist, informiert der Exekutivdirektor die Mitgliedstaaten über die erforderliche Anzahl und die Anforderungsprofile der Grenzschutzbeamten, die in den Teams eingesetzt werden sollen. Dies wird den gemäss Artikel 8f benannten nationalen Kontaktstellen schriftlich mitgeteilt; ihnen wird auch mitgeteilt, wann der geplante Einsatz stattfinden soll. Ausserdem wird ihnen eine Kopie des Einsatzplans übermittelt.

(7) Ist der Exekutivdirektor abwesend oder verhindert, so werden die Entscheidungen über die Entsendung der Teams vom stellvertretenden Exekutivdirektor getroffen.

(8) Die Mitgliedstaaten stellen die Grenzschutzbeamten auf Ersuchen der Agentur für die Entsendung zur Verfügung, es sei denn, sie befinden sich in einer ausserordentlichen Situation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.

(9) Der Einsatz der Teams erfolgt spätestens fünf Arbeitstage nach dem Tag, an dem der Exekutivdirektor und der anfordernde Mitgliedstaat den Einsatzplan vereinbart haben.

Artikel 8e

Einsatzplan

(1) Der Exekutivdirektor und der anfordernde Mitgliedstaat vereinbaren einen Einsatzplan, in dem die genauen Bedingungen des Einsatzes der Teams niedergelegt sind. Er enthält:

- a) eine Beschreibung der Lage mit der Vorgehensweise und den Zielen des Einsatzes einschliesslich des Operationsziels;
- b) die voraussichtliche Dauer des Einsatzes der Teams;
- c) das geografische Zuständigkeitsgebiet in dem anfordernden Mitgliedstaat, in dem die Teams eingesetzt werden;
- d) eine Beschreibung der Aufgaben und besonderen Anweisungen für die Teammitglieder einschliesslich der zulässigen Abfrage von Datenbanken und der zulässigen Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung in dem Einsatzmitgliedstaat;

- e) die Zusammensetzung der Teams und Einsatz sonstigen relevanten Personals;
- f) Befehls- und Kontrollvorschriften, darunter Name und Dienstgrad der für die Zusammenarbeit mit den Teams zuständigen Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats, insbesondere jener Grenzschutzbeamten, die während der Dauer des Einsatzes die Befehlsgewalt über die Teams innehaben, sowie die Stellung der Teams in der Befehlskette;
- g) die zusammen mit den Teams einzusetzende technische Ausrüstung, mit den entsprechenden Spezifikationen wie Nutzungsbedingungen, erforderliches Personal, Transportbedingungen und sonstige Logistikaspekte, sowie die Regelung der finanziellen Aspekte;
- h) detaillierte Bestimmungen über die sofortige Berichterstattung über Zwischenfälle durch die Agentur an den Verwaltungsrat und die zuständigen nationalen Behörden;
- i) Regeln für die Berichterstattung und Evaluierung mit Benchmarks für den Evaluierungsbericht und dem gemäss Artikel 3 Absatz 3 festgelegten Datum für die Einreichung des abschliessenden Evaluierungsberichts;
- j) bei Seeinsätzen spezifische Informationen zur Anwendung der einschlägigen Rechtsprechung und Rechtsvorschriften in dem räumlichen Gebiet, in dem der Soforteinsatz stattfindet, einschliesslich Verweise auf Völkerrecht und die Rechtsvorschriften der Union im Zusammenhang mit dem Aufbringen von Schiffen, Rettungen auf See und Ausschiffungen;
- k) Modalitäten der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, anderen Agenturen und Einrichtungen der Union oder internationalen Organisationen.

(2) Änderungen und Anpassungen des Einsatzplans setzen das Einverständnis des Exekutivdirektors und des anfordernden Mitgliedstaats voraus. Eine Kopie des geänderten oder angepassten Einsatzplans wird von der Agentur unverzüglich an die beteiligten Mitgliedstaaten übermittelt.

Artikel 8f

Nationale Kontaktstellen

Die Mitgliedstaaten benennen eine nationale Kontaktstelle für die Kommunikation mit der Agentur in allen Angelegenheiten, die die Teams betreffen. Die nationale Kontaktstelle muss jederzeit erreichbar sein.

Artikel 8g

Koordinierungsbeamter

(1) Der Exekutivdirektor benennt aus dem Personal der Agentur einen oder mehrere Experten, die als Koordinierungsbeamte fungieren. Er unterrichtet den Einsatzmitgliedstaat über die Benennung.

(2) Der Koordinierungsbeamte handelt in Bezug auf alle Aspekte des Einsatzes der Teams im Namen der Agentur. Der Koordinierungsbeamte hat insbesondere die Aufgabe,

a) als Schnittstelle zwischen der Agentur und dem Einsatzmitgliedstaat zu fungieren;

b) als Schnittstelle zwischen der Agentur und den Teammitgliedern zu fungieren und Letztere im Auftrag der Agentur in allen Fragen, die mit den Einsatzbedingungen der Teams zusammenhängen, zu unterstützen;

c) die korrekte Durchführung des Einsatzplans zu überwachen;

d) der Agentur über alle Aspekte des Einsatzes der Teams zu berichten.

(3) Gemäss Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe f kann der Exekutivdirektor den Koordinierungsbeamten ermächtigen, dabei behilflich zu sein, etwaige Streitfragen hinsichtlich der Durchführung des Einsatzplans und hinsichtlich der Entsendung der Teams zu lösen.

(4) Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nimmt der Koordinierungsbeamte Anweisungen ausschliesslich von der Agentur entgegen.

Artikel 8h

Kosten

(1) Die Agentur trägt in vollem Umfang die folgenden Kosten, die den Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung ihrer Grenzschutzbeamten für die in Artikel 3 Absatz 1b sowie den Artikeln 8a und 8c genannten Zwecke entstehen:

a) Kosten für die Reise vom Herkunftsmitgliedstaat zum Einsatzmitgliedstaat und vom Einsatzmitgliedstaat zum Herkunftsmitgliedstaat;

b) Impfkosten;

c) Kosten für besondere Versicherungen;

d) Kosten für die Gesundheitsfürsorge;

e) Tagegelder einschliesslich der Unterbringungskosten;

f) Kosten für die technische Ausrüstung der Agentur.

(2) Die Durchführungsbestimmungen für die Zahlung der Tagegelder an die Teammitglieder werden vom Verwaltungsrat festgelegt.

Artikel 9

Zusammenarbeit bei der Rückführung

(1) Die Agentur leistet nach Massgabe der Rückführungspolitik der Union und insbesondere der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁽³⁸⁸⁾, und ohne auf die Rückkehrentscheidungen Einfluss zu nehmen, die erforderliche Unterstützung und gewährleistet auf Ersuchen der beteiligten Mitgliedstaaten die Koordinierung oder die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten, wozu auch das Chartern von Flugzeugen für den Zweck solcher Aktionen gehört. Die Agentur finanziert oder co-finanziert Aktionen und Projekte im Zusammenhang mit diesem Absatz mit Mitteln aus ihrem Haushalt nach Massgabe der für sie geltenden Finanzvorschriften. Sie kann hierfür auch die für Rückführungszwecke eingeplanten Finanzmittel der Union in Anspruch nehmen. Die Agentur stellt sicher, dass sie in ihren Finanzhilfvereinbarungen mit Mitgliedstaaten die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte-Charta zur Bedingung für die Gewährung einer finanziellen Unterstützung macht.

(1a) Die Agentur erarbeitet einen Verhaltenskodex für die Rückführung von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen, der für alle von der Agentur koordinierten gemeinsamen Rückführungsaktionen gilt und die Standardverfahren beschreibt, die die Durchführung gemeinsamer Rückführungsaktionen vereinfachen und eine humane Rückführung unter Beachtung der Grundrechte, darunter vor allem der Grundsätze der Achtung der Menschenwürde und des Verbots der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit sowie des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten und des Rechts auf Nichtdiskriminierung, gewährleisten sollen.

(1b) Der Verhaltenskodex berücksichtigt insbesondere die in Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG enthaltene Verpflichtung, ein wirksames System zur

⁽³⁸⁸⁾ ABI. L 348 vom 24.12.2008, S. 98

Überwachung von zwangsweisen Rückführungen zu schaffen, sowie auf die in Artikel 26a Absatz 1 der vorliegenden Verordnung genannte Grundrechtsstrategie. Die Überwachung der gemeinsamen Rückführungsaktionen erfolgt auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien und erfasst die komplette gemeinsame Rückführungsaktion von der Phase vor Verlassen des Landes bis zur Übergabe der Rückkehrer im Bestimmungsland.

(1c) Die Mitgliedstaaten teilen der Agentur regelmässig mit, inwieweit sie die Unterstützung oder Koordinierung durch die Agentur benötigen. Die Agentur erarbeitet einen fortlaufenden Einsatzplan, damit die anfordernden Mitgliedstaaten die erforderliche operative Unterstützung einschliesslich technischer Ausrüstung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 erhalten. Der Verwaltungsrat entscheidet gemäss Artikel 24 auf Vorschlag des Exekutivdirektors über Inhalt und Funktionsweise des fortlaufenden Einsatzplans.

(2) Die Agentur arbeitet mit den zuständigen Behörden der Drittstaaten zusammen, auf die in Artikel 14 Bezug genommen wird, um bewährte Praktiken für die Beschaffung von Reisedokumenten und die Rückführung von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen zu ermitteln.

Artikel 10

Aufgaben und Befugnisse der abgestellten Beamten

(1) Die abgestellten Beamten müssen alle Aufgaben und Befugnisse für Grenzübertrittskontrollen oder Grenzüberwachung gemäss der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)⁽³⁸⁹⁾ wahrnehmen können und die für die Verwirklichung der Ziele der genannten Verordnung erforderlich sind.

(2) Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse halten die Gastbeamten das Unionsrecht und das Völkerrecht sowie die Grundrechte und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaats ein.

(3) Die abgestellten Beamten dürfen nur unter den Anweisungen und grundsätzlich nur in Gegenwart von Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen.

⁽³⁸⁹⁾ ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

(4) Die abgestellten Beamten müssen während der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse ihre eigene Uniform tragen. Um sie als Teilnehmer einer gemeinsamen Operation oder eines Pilotprojekts auszuweisen, tragen sie auf ihrer Uniform eine blaue Armbinde mit den Zeichen der Europäischen Union und der Agentur. Um sich gegenüber den nationalen Behörden des Einsatzmitgliedstaats und seinen Bürgern ausweisen zu können, tragen die abgestellten Beamten stets einen Sonderausweis nach Artikel 10a bei sich, der auf Aufforderung vorzulegen ist.

(5) Abweichend von Absatz 2 dürfen die abgestellten Beamten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse gemäss dem nationalen Recht des Herkunftsmitgliedstaats zulässige Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung mit sich führen. Der Einsatzmitgliedstaat kann jedoch das Führen bestimmter Dienstwaffen, Munition oder Ausrüstung untersagen, vorausgesetzt seine eigenen Rechtsvorschriften sehen das gleiche Verbot für die eigenen Grenzschutzbeamten vor. Der Einsatzmitgliedstaat unterrichtet die Agentur vor dem Einsatz der abgestellten Beamten über zulässige Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung und über die Bedingungen für ihre Benutzung. Die Agentur stellt diese Informationen den Mitgliedstaaten zur Verfügung.

(6) Abweichend von Absatz 2 dürfen die abgestellten Beamten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse mit Zustimmung des Herkunfts- und des Einsatzmitgliedstaats in Anwesenheit von Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats und gemäss dem nationalen Recht des Einsatzmitgliedstaats Gewalt anwenden, einschliesslich des Einsatzes von Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung.

(7) Abweichend von Absatz 6 dürfen Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung zum Zwecke der Notwehr und der Nothilfe für abgestellte Beamte oder andere Personen gemäss dem nationalen Recht des Einsatzmitgliedstaats eingesetzt werden.

(8) Für die Zwecke dieser Verordnung kann der Einsatzmitgliedstaat die abgestellten Beamten ermächtigen, seine nationalen und europäischen Datenbanken abzufragen, die für Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung erforderlich sind. Die abgestellten Beamten fragen nur diejenigen Daten ab, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse erforderlich sind. Der Einsatzmitgliedstaat unterrichtet die Agentur vor dem Einsatz der abgestellten Beamten über die nationalen und europäischen Datenbanken, die abgefragt wer-

den können. Die Agentur stellt diese Informationen allen an dem Einsatz beteiligten Mitgliedstaaten zur Verfügung.

(9) Die Datenbankabfrage nach Absatz 8 erfolgt im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht des Einsatzmitgliedstaats im Bereich des Datenschutzes.

(10) Entscheidungen zur Verweigerung der Einreise gemäss Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 werden nur von den Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaats getroffen.

Artikel 10a

Sonderausweis

(1) Die Agentur stellt in Zusammenarbeit mit dem Einsatzmitgliedstaat für die abgestellten Beamten ein Dokument in der Amtssprache des Einsatzmitgliedstaats und in einer anderen Amtssprache der Organe der Europäischen Union als Ausweis und Nachweis ihres Rechts, die Aufgaben und Befugnisse nach Artikel 10 Absatz 1 wahrzunehmen, aus. Das Dokument enthält folgende Angaben zum abgestellten Beamten:

- a) Name und Staatsangehörigkeit,
- b) Dienstgrad und
- c) ein digitalisiertes Foto jüngeren Datums.

(2) Nach Abschluss der gemeinsamen Operation oder des Pilotprojekts ist das Dokument der Agentur zurückzugeben.

Artikel 10b

Zivilrechtliche Haftung

(1) Beim Einsatz von abgestellten Beamten in einem Einsatzmitgliedstaat haftet dieser Mitgliedstaat entsprechend seinen nationalen Rechtsvorschriften für die von ihnen während ihrer Operationen verursachten Schäden.

(2) Wurde der Schaden durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzlich verursacht, so kann sich der Einsatzmitgliedstaat an den Herkunftsmitgliedstaat wenden, um von diesem die Erstattung der an die Geschädigten oder ihre Rechtsnachfolger gezahlten Beträge zu verlangen.

(3) Unbeschadet der Ausübung seiner Rechte gegenüber Dritten verzichtet jeder Mitgliedstaat darauf, für erlittene Schäden gegenüber dem Einsatzmitgliedstaat oder jedem anderen Mitgliedstaat Schadenersatzforderungen geltend zu

machen, es sei denn, der Schaden wurde durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzlich verursacht.

(4) Jede Streitigkeit zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Anwendung der Absätze 2 und 3, die nicht durch Verhandlungen zwischen diesen geklärt werden kann, wird gemäss Artikel 239 des Vertrags von diesen beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anhängig gemacht.

(5) Unbeschadet der Ausübung ihrer Rechte gegenüber Dritten trägt die Agentur die Kosten für während des Einsatzes entstandene Schäden an Ausrüstungen der Agentur, es sei denn, der Schaden wurde durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzlich verursacht.

Artikel 10c

Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Während der Durchführung einer gemeinsamen Operation oder eines Pilotprojekts werden abgestellte Beamte in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden, wie Beamte des Einsatzmitgliedstaats behandelt.

Artikel 11

Systeme für den Informationsaustausch

Die Agentur kann alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Informationen, die für ihre Tätigkeit von Bedeutung sind, mit der Kommission und den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls den in Artikel 13 genannten Agenturen der Union zu erleichtern. Sie entwickelt und betreibt ein Informationssystem, mit dessen Hilfe Verschlussachen mit diesen Akteuren ausgetauscht werden können, einschliesslich der in den Artikeln 11a, 11b und 11c genannten personenbezogenen Daten.

Die Agentur kann alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Informationen, die für ihre Tätigkeit von Bedeutung sind, mit dem Vereinigten Königreich und Irland zu erleichtern, sofern sie im Zusammenhang mit den Tätigkeiten stehen, an denen sie gemäss Artikel 12 und Artikel 20 Absatz 5 beteiligt sind.

Artikel 11a

Datenschutz

Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ist auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur anzuwenden.

Der Verwaltungsrat legt die Massnahmen für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 durch die Agentur, einschliesslich der Massnahmen betreffend den Datenschutzbeauftragten der Agentur, fest. Diese Massnahmen werde nach Konsultation des Europäischen Datenschutzbeauftragten festgelegt. Unbeschadet der Artikel 11b und 11c kann die Agentur personenbezogene Daten für Verwaltungszwecke verarbeiten.

Artikel 11b

Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit gemeinsamen Rückführungsaktionen

(1) Die Agentur kann bei der Erfüllung ihrer in Artikel 9 genannten Aufgaben im Bereich der Organisation und Koordinierung der gemeinsamen Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten personenbezogene Daten von Personen verarbeiten, die im Rahmen solcher gemeinsamer Aktionen rückgeführt werden.

(2) Bei der Verarbeitung solcher personenbezogener Daten sind die Prinzipien der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Insbesondere ist sie auf diejenigen personenbezogenen Daten beschränkt, die für die Zwecke der gemeinsamen Rückführungsaktion benötigt werden.

(3) Die personenbezogenen Daten müssen, sobald der Zweck, für den sie erhoben wurden, erreicht wurde, und spätestens zehn Tage nach dem Ende der gemeinsamen Rückführungsaktion, gelöscht werden.

(4) Indem Fall, dass die personenbezogenen Daten dem Beförderungsunternehmen nicht durch einen Mitgliedstaat übermittelt werden, kann die Agentur diese Daten übermitteln.

(5) Dieser Artikel wird im Einklang mit den in Artikel 11a genannten Massnahmen angewendet.

Artikel 11c

Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen von gemeinsamen Aktionen, Pilotprojekten und Soforteinsätzen erfasst wurden

(1) Unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Erfassung personenbezogener Daten im Rahmen von gemeinsamen Aktionen, Pilotprojekten und Soforteinsätzen und vorbehaltlich der in den Absätzen 2 und 3 genannten Einschränkungen kann die Agentur personenbezogene Daten weiterverarbeiten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen solcher operativer Massnahmen erfasst und der Agentur übermittelt wurden, um zur Sicherheit der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten beizutragen.

(2) Diese Weiterverarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur ist auf personenbezogene Daten von Personen beschränkt, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hinreichend begründet der Beteiligung an grenzüberschreitenden kriminellen Handlungen, der Beihilfe zur illegalen Einwanderung oder Aktivitäten in Bezug auf den Menschenhandel gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und b der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt⁽³⁹⁰⁾ verdächtigt werden.

(3) Die in Absatz 2 genannten personenbezogenen Daten werden durch die Agentur ausschliesslich für folgende Zwecke weiterverarbeitet:

- a) die Übermittlung von Fall zu Fall an Europol oder andere Strafverfolgungsbehörden der Union gemäss Artikel 13,
- b) die Verwendung für die Erstellung von in Artikel 4 genannten Risikoanalysen. Im Ergebnis der Risikoanalyse werden die Daten anonymisiert.

(4) Die personenbezogenen Daten werden gelöscht, sobald sie an Europol oder andere Agenturen der Union übermittelt oder für die Erstellung von in Artikel 4 genannten Risikoanalysen verwendet wurden. Die Speicherzeit darf keinesfalls länger sein als drei Monate nach der Erhebung dieser Daten.

(5) Bei der Verarbeitung solcher personenbezogener Daten sind die Prinzipien der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Die personenbezogenen Daten werden von der Agentur nicht zum Zweck von Ermittlungen verwendet; diese unterliegen weiterhin der Verantwortung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

⁽³⁹⁰⁾ ABI. L 328 vom 5.12.2002, S. 17.

Insbesondere ist die Verarbeitung auf diejenigen personenbezogenen Daten beschränkt, die für die in Absatz 3 genannten Zwecke erforderlich sind.

(6) Unbeschadet der Verordnung (EG) Nr.1049/2001 ist die Weiterleitung oder anderweitige Mitteilung der personenbezogenen Daten, die von der Agentur verarbeitet wurden, an Drittländer oder andere Dritte verboten.

(7) Dieser Artikel wird im Einklang mit den in Artikel 11a genannten Massnahmen angewendet.

Artikel 11ca

Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von EUROSUR

Die Agentur kann personenbezogene Daten gemäss Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 verarbeiten, der im Einklang mit den in Artikel 11a der vorliegenden Verordnung genannten Massnahmen angewandt wird. Bei der Verarbeitung solcher Daten werden insbesondere die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit eingehalten; die Weitergabe oder sonstige Bekanntgabe der von der Agentur verarbeiteten personenbezogenen Daten an Drittländer ist untersagt.

Artikel 11d

Sicherheitsvorschriften für den Schutz von Verschlusssachen und nicht als Verschlusssache eingestuften sensiblen Informationen

(1) Die Agentur wendet die im Anhang zu dem Beschluss 2001/844/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 29. November 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung⁽³⁹¹⁾ aufgeführten Sicherheitsvorschriften der Kommission an. Diese Vorschriften werden unter anderem auf den Austausch, die Behandlung und die Speicherung von Verschlusssachen angewendet.

(2) Die Agentur wendet die in dem in Absatz 1 genannten Beschluss dargelegten Sicherheitsgrundsätze für die Behandlung nicht als Verschlusssache eingestufte sensibler Informationen in der von der Kommission durchgeführten Form an. Der Verwaltungsrat legt die Massnahmen für die Anwendung dieser Sicherheitsgrundsätze fest.

⁽³⁹¹⁾ ABI. L 317 vom 3.12.2001, S. 1.

Artikel 12

Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich

(1) Mitgliedstaaten mit Irland und dem Vereinigten Königreich bei in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Fragen, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Artikel 2 Absatz 1 erforderlich ist.

(2) Zu der von der Agentur nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f) zu leistenden Unterstützung zählt die Organisation von gemeinsamen Rückführungsaktionen, an denen sich auch Irland oder das Vereinigte Königreich oder beide Staaten beteiligen.

(3) Die Anwendung dieser Verordnung auf die Grenzen Gibraltars wird bis zu dem Zeitpunkt ausgesetzt, zu dem eine Einigung über den Umfang der Massnahmen betreffend das Überschreiten der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen erzielt worden ist.

Artikel 13

Zusammenarbeit mit Agenturen und Einrichtungen der Union und internationalen Organisationen

Die Agentur kann mit Europol, der Europäischen Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (nachstehend ‚Grundrechte-Agentur‘) und anderen Agenturen und Einrichtungen der Union sowie internationalen Organisationen mit Zuständigkeiten auf den von dieser Verordnung geregelten Gebieten zusammenarbeiten, sofern mit diesen Stellen eine entsprechende Arbeitsvereinbarung geschlossen wurde und die einschlägigen Bestimmungen des AEUV sowie die Vorschriften über die Zuständigkeiten dieser Stellen dabei beachtet werden. Die Agentur unterrichtet das Europäische Parlament systematisch über solche Vereinbarungen.

Die Weiterleitung oder andere Übermittlung personenbezogener Daten, die von der Agentur verarbeitet werden, an andere Agenturen oder Einrichtungen der Union unterliegen gesonderten Arbeitsvereinbarungen betreffend den Austausch von personenbezogenen Daten und der vorherigen Zustimmung des Europäischen Datenschutzbeauftragten.

Mit Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats/der betroffenen Mitgliedstaaten kann die Agentur auch Beobachter von Agenturen und Einrichtungen der Union oder internationalen Organisationen einladen, an ihren in den Artikeln 3, 4 und 5 genannten Tätigkeiten teilzunehmen, soweit ihre Anwesenheit mit den Zielen

dieser Tätigkeiten im Einklang steht, zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zum Austausch bewährter Praktiken beitragen kann und die Gesamtsicherheit im Rahmen dieser Tätigkeiten nicht beeinträchtigt. Die Teilnahme dieser Beobachter darf hinsichtlich der in den Artikeln 4 und 5 genannten Tätigkeiten nur mit der Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats/der betroffenen Mitgliedstaaten und hinsichtlich der in Artikel 3 genannten Tätigkeiten nur mit der Zustimmung des Einsatzmitgliedstaats erfolgen. Nähere Bestimmungen über die Teilnahme von Beobachtern sind im Einsatzplan gemäss Artikel 3a Absatz 1 enthalten. Vor ihrer Teilnahme nehmen die Beobachter an einer entsprechenden Schulung der Agentur teil.

Artikel 14

Erleichterung der operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Drittstaaten

(1) Bei in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Fragen und soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, erleichtert die Agentur die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Rahmen der Politik der Union im Bereich Aussenbeziehungen, unter anderem auch in Bezug auf die Menschenrechte.

Die Agentur und die Mitgliedstaaten halten auch im Falle einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Hoheitsgebiet dieser Staaten Normen und Standards ein, die den Vorgaben des Unionsrechts zumindest gleichwertig sind.

Die Einführung einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten dient der Förderung europäischer Grenzschnutznormen, auch was die Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde betrifft.

(2) Die Agentur kann mit Drittstaatsbehörden, die für die von dieser Verordnung erfassten Bereiche zuständig sind, im Rahmen von mit diesen Behörden geschlossenen Arbeitsvereinbarungen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des AEUV zusammenarbeiten. Diese Arbeitsvereinbarungen beziehen sich ausschliesslich auf die Durchführung der operativen Zusammenarbeit.

(3) Die Agentur kann ihre Verbindungsbeamten in Drittstaaten entsenden, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den grösstmöglichen Schutz geniessen sollten. Sie sind in die durch die Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Ein-

wanderungsfragen⁽³⁹²⁾ geschaffenen örtlichen oder regionalen Kooperationsnetze der Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten für Einwanderungsfragen eingebunden. Verbindungsbeamte werden nur in Drittstaaten entsandt, deren Grenzschutzmethoden Mindestmensenrechtsstandards genügen. Ihre Entsendung muss vom Verwaltungsrat genehmigt werden. Im Rahmen der Politik der Union im Bereich Aussenbeziehungen sollten Entsendungen vorrangig in diejenigen Drittstaaten erfolgen, die der Risikoanalyse zufolge ein Ursprungs- oder Durchgangsland für illegale Einwanderung sind. Auf Basis der Gegenseitigkeit kann die Agentur für eine begrenzte Zeit auch Verbindungsbeamte aus diesen Drittstaaten empfangen. Der Verwaltungsrat legt auf Vorschlag des Exekutivdirektors und gemäss Artikel 24 die Prioritätenliste für das jeweilige Jahr fest.

(4) Zu den Aufgaben der Verbindungsbeamten der Agentur gehört die Herstellung und Pflege von Kontakten zu den zuständigen Behörden des Drittstaats, in den sie entsendet werden, um in Übereinstimmung mit dem Recht der Union und den Grundrechten einen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und zur Rückführung illegaler Einwanderer zu leisten.

(5) Die Agentur kann über die einschlägigen Instrumente zur Unterstützung der Politik der Union im Bereich der Aussenbeziehungen Unionsmittel erhalten. Sie kann Projekte zur fachlichen Unterstützung von Drittstaaten in von dieser Verordnung erfassten Bereichen auf den Weg bringen und finanzieren.

(6) Mit Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats/der betroffenen Mitgliedstaaten kann die Agentur auch Beobachter aus Drittländern einladen, sich an ihren in den Artikeln 3, 4 und 5 genannten Tätigkeiten zu beteiligen, soweit ihre Anwesenheit mit den Zielen dieser Tätigkeiten im Einklang steht, zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zum Austausch bewährter Praktiken beitragen kann und die Gesamtsicherheit im Rahmen dieser Tätigkeiten nicht beeinträchtigt. Die Teilnahme dieser Beobachter darf hinsichtlich der in den Artikeln 4 und 5 genannten Tätigkeiten nur mit der Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats/der betroffenen Mitgliedstaaten und hinsichtlich der in Artikel 3 genannten Tätigkeiten nur mit der Zustimmung des Einsatzmitgliedstaats erfolgen. Nähere Bestimmungen über die Teilnahme von Beobachtern sind im Einsatzplan

⁽³⁹²⁾ ABI. L 64 vom 2.3.2004, S. 1.

gemäss Artikel 3a Absatz 1 enthalten. Vor ihrer Teilnahme nehmen die Beobachter an einer entsprechenden Schulung der Agentur teil.

(7) Die Mitgliedstaaten können in bilaterale Abkommen mit Drittstaaten im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Bestimmungen zur Rolle und zu den Zuständigkeiten der Agentur einfügen, vor allem was die Wahrnehmung von Durchführungsbefugnissen durch von der Agentur entsandte Teammitglieder während der gemeinsamen Aktionen oder Pilotprojekte gemäss Artikel 3 betrifft.

(8) Die in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels genannten Tätigkeiten bedürfen einer vorherigen Stellungnahme der Kommission und das Europäische Parlament ist schnellstmöglich und umfassend über diese Tätigkeiten zu informieren.

KAPITEL III AUFBAU

Artikel 15

Rechtsstellung und Sitz

Die Agentur ist eine Einrichtung der Union. Sie besitzt Rechtspersönlichkeit.

Die Agentur besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt wird. Sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräussern und ist vor Gericht parteifähig.

Die Agentur ist in technischen Fragen unabhängig. Sie wird von ihrem Exekutivdirektor vertreten. Über den Sitz der Agentur entscheidet der Rat einstimmig.

Artikel 15a

Sitzabkommen

Die Einzelheiten zur Unterbringung der Agentur in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz haben soll, und zu den von diesem Mitgliedstaat zu erbringenden Leistungen wie auch die speziellen Regelungen, die in diesem Mitgliedstaat für den Exekutivdirektor und seinen Stellvertreter, die Mitglieder des Verwaltungsrats, das Personal der Agentur und dessen Familienangehörige gelten sollen, werden in einem Sitzabkommen festgelegt, das zwischen der Agentur und dem Sitzmitgliedstaat geschlossen wird. Das Sitzabkommen wird erst nach Zustimmung des Verwaltungsrats geschlossen. Der Sitzmitgliedstaat der Agentur sollte bestmögliche Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren der

Agentur schaffen; hierzu gehört auch ein mehrsprachiges, europäisch ausgerichtetes schulisches Angebot sowie eine angemessene Verkehrsanbindung.

Artikel 16

Fachausstellen

Der Verwaltungsrat der Agentur beurteilt die Frage, ob es einen Bedarf an Fachausstellen in den Mitgliedstaaten gibt und entscheidet nach deren Zustimmung über die Einrichtung einer solchen Stelle; er berücksichtigt dabei, dass den bereits errichteten und in den verschiedenen Aspekten der Kontrolle bzw. Überwachung der Land-, Luft- und Seegrenzen spezialisierten operativen Zentren und Ausbildungszentren gebührender Vorrang eingeräumt werden sollte.

Die Fachausstellen der Agentur ermitteln bewährte Praktiken in Bezug auf die besonderen Arten von Aussengrenzen, für die sie zuständig sind. Die Agentur gewährleistet die Kohärenz und Einheitlichkeit dieser bewährten Praktiken.

Jede Fachausstelle übermittelt dem Exekutivdirektor der Agentur einen umfassenden Jahresbericht über ihre Tätigkeit und alle anderen Informationen, die für die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit relevant sind.

Artikel 17

Personal

(1) Für das Personal der Agentur gelten die Bestimmungen des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften und die im gegenseitigen Einvernehmen der Organe der Europäischen Gemeinschaften erlassenen Vorschriften zur Durchführung dieser Bestimmungen und Beschäftigungsbestimmungen.

(2) Die der Anstellungsbehörde durch das Statut der Beamten und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten übertragenen Befugnisse werden von der Agentur gegenüber ihrem Personal ausgeübt.

(3) Für die Zwecke von Artikel 3b Absatz 5 kommen als Koordinierungsbeamte im Sinne von Artikel 8g ausschliesslich Bedienstete der Agentur, die dem Statut der Beamten der Europäischen Union oder Titel II der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union unterliegen, in Frage. Für die Zwecke von Artikel 3b Absatz 3 dürfen nur von einem Mitglied-

staat abgeordnete nationale Experten in die europäischen Grenzschutzteams entsandt werden. Die Agentur bestimmt die nationalen Experten, die gemäss dem vorgenannten Artikel den europäischen Grenzschutzteams zugewiesen werden.

(4) Der Verwaltungsrat beschliesst gemäss Artikel 110 des Statuts der Beamten der Europäischen Union im Einvernehmen mit der Kommission die erforderlichen Durchführungsmassnahmen.

(5) Der Verwaltungsrat kann Regelungen beschliessen, wonach nationale Experten aus den Mitgliedstaaten zur Agentur abgeordnet werden können. Diese Regelungen müssen die Erfordernisse von Artikel 3b Absatz 3 berücksichtigen, insbesondere die Tatsache, dass sie als Gastbeamte betrachtet werden und die in Artikel 10 genannten Aufgaben und Befugnisse haben. Die Regelungen enthalten Bestimmungen über die Einsatzbedingungen.

Artikel 18

Vorrechte und Befreiungen

Auf die Agentur findet das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften Anwendung.

Artikel 19

Haftung

(1) Die vertragliche Haftung der Agentur bestimmt sich nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist.

(2) Für Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel in einem von der Agentur geschlossenen Vertrag ist der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zuständig.

(3) Im Bereich der ausservertraglichen Haftung ersetzt die Agentur einen durch ihre Dienststellen oder Bediensteten in Ausübung ihres Amtes verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(4) Für Streitsachen über Schadensersatz nach Absatz 3 ist der Gerichtshof zuständig.

(5) Die persönliche Haftung der Bediensteten gegenüber der Agentur bestimmt sich nach den Bestimmungen des Statuts oder den für sie geltenden Beschäftigungsbedingungen.

Artikel 20

Befugnisse des Verwaltungsrats

(1) Die Agentur verfügt über einen Verwaltungsrat.

(2) Der Verwaltungsrat

a) ernennt den Exekutivdirektor auf Vorschlag der Kommission nach Massgabe des Artikels 26;

b) nimmt vor dem 31. März jeden Jahres den allgemeinen Tätigkeitsbericht der Agentur für das vorangegangene Jahr an und übermittelt ihn spätestens bis zum 15. Juni dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Rechnungshof. Der allgemeine Tätigkeitsbericht wird veröffentlicht;

c) legt nach Stellungnahme der Kommission vor dem 30. September jeden Jahres mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder das Arbeitsprogramm der Agentur für das darauf folgende Jahr fest und übermittelt es dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission; dieses Arbeitsprogramm wird gemäss dem jährlichen Haushaltsverfahren der Gemeinschaft und ihrem Gesetzgebungsprogramm in den einschlägigen Bereichen des Schutzes der Aussengrenzen festgelegt;

d) legt Verfahren für die Entscheidungen des Exekutivdirektors in Bezug auf die operativen Aufgaben der Agentur fest;

e) nimmt seine Aufgaben im Zusammenhang mit dem Haushalt der Agentur nach Artikel 28, Artikel 29 Absätze 5, 9 und 11, Artikel 30 Absatz 5 und Artikel 32 wahr;

f) übt die Disziplinargewalt über den Exekutivdirektor sowie, im Einvernehmen mit dem Exekutivdirektor, über den stellvertretenden Exekutivdirektor aus;

g) gibt sich eine Geschäftsordnung;

h) legt die Organisationsstruktur der Agentur fest und bestimmt die Personalpolitik der Agentur; er entwirft insbesondere einen mehrjährigen Personalentwicklungsplan. Gemäss den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 der Kommission vom 19. November 2002 betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäss Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften⁽³⁹³⁾ wird dieser

⁽³⁹³⁾ ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 72.

mehrfährige Personalentwicklungsplan der Kommission sowie, nachdem diese eine befürwortende Stellungnahme abgegeben hat, der Haushaltsbehörde vorgelegt;

i) nimmt den Mehrjahresplan der Agentur mit einer Beschreibung der langfristigen Strategie der Agentur in Bezug auf ihre Tätigkeiten an.

(3) Bei Vorschlägen für Beschlüsse über spezielle Massnahmen, die an der Aussengrenze eines bestimmten Mitgliedstaats oder in deren unmittelbarer Nähe durchgeführt werden sollen, ist zu ihrer Annahme die Zustimmung des diesen Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Verwaltungsrats erforderlich.

(4) Der Verwaltungsrat kann den Exekutivdirektor in allen Fragen beraten, die die Konzeption der operativen Verwaltung der Aussengrenzen einschliesslich der in Artikel 6 genannten forschungsbezogenen Tätigkeiten betreffen.

(5) Bei einem Antrag Irlands und/oder des Vereinigten Königreichs auf Beteiligung an Massnahmen der Agentur beschliesst der Verwaltungsrat über diesen Antrag.

Der Verwaltungsrat beschliesst von Fall zu Fall mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder. Bei seinem Beschluss prüft der Verwaltungsrat, ob die Beteiligung Irlands und/oder des Vereinigten Königreichs zur Ausführung der betreffenden Massnahme beiträgt. In dem Beschluss wird der Finanzbeitrag Irlands und/oder des Vereinigten Königreichs zu der Massnahme, die Gegenstand des Antrags auf Beteiligung ist, festgelegt.

(6) Der Verwaltungsrat übermittelt der Haushaltsbehörde jährlich alle Informationen, die für das Ergebnis der Evaluierungsverfahren massgeblich sind.

(7) Der Verwaltungsrat kann einen Exekutivausschuss einsetzen, der den Verwaltungsrat und den Exekutivdirektor bei der Vorbereitung der vom Verwaltungsrat anzunehmenden Beschlüsse, Programme und Tätigkeiten unterstützt und bei Bedarf in dringenden Fällen im Namen des Verwaltungsrats bestimmte vorläufige Beschlüsse fasst.

Artikel 21

Zusammensetzung des Verwaltungsrats

(1) Unbeschadet des Absatzes 3 setzt sich der Verwaltungsrat aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaats und zwei Vertretern der Kommission zusammen. Zu diesem Zweck benennt jeder Mitgliedstaat ein Mitglied des Verwaltungsrats

sowie einen Stellvertreter, der das Mitglied in dessen Abwesenheit vertritt. Die Kommission benennt zwei Mitglieder und deren Stellvertreter. Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Wiederernennung ist zulässig.

(2) Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden aufgrund des hohen Niveaus ihrer einschlägigen Erfahrungen und ihres Fachwissens im Bereich der operativen Zusammenarbeit beim Grenzschutz ernannt.

(3) Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, beteiligen sich an der Agentur. Sie entsenden jeweils einen Vertreter und einen Stellvertreter in den Verwaltungsrat. Nach den einschlägigen Bestimmungen der Abkommen über ihre Assoziierung wurden Vereinbarungen erarbeitet, die unter anderem Art und Umfang der Beteiligung dieser Länder an der Arbeit der Agentur sowie detaillierte Vorschriften dafür, einschliesslich Bestimmungen zu Finanzbeiträgen und Personal, festlegen.

Artikel 22

Vorsitz des Verwaltungsrats

(1) Der Verwaltungsrat wählt aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden. Der stellvertretende Vorsitzende tritt im Fall der Verhinderung des Vorsitzenden von Amts wegen an dessen Stelle.

(2) Die Amtszeit des Vorsitzenden bzw. des stellvertretenden Vorsitzenden endet, wenn der Vorsitzende bzw. stellvertretende Vorsitzende nicht mehr dem Verwaltungsrat angehört. Unbeschadet dieser Bestimmung beträgt die Amtszeit des Vorsitzenden oder des stellvertretenden Vorsitzenden zwei Jahre. Wiederernennung ist einmal zulässig.

Artikel 23

Sitzungen

(1) Der Verwaltungsrat wird von seinem Vorsitzenden einberufen.

(2) Der Exekutivdirektor der Agentur nimmt an den Beratungen teil.

(3) Der Verwaltungsrat hält jährlich mindestens zwei ordentliche Sitzungen ab. Darüber hinaus tritt er auf Veranlassung seines Vorsitzenden oder auf Antrag mindestens eines Drittels seiner Mitglieder zusammen.

(4) Irland und das Vereinigte Königreich werden zu den Sitzungen des Verwaltungsrats eingeladen.

(5) Der Verwaltungsrat kann alle weiteren Personen, deren Stellungnahme von Interesse sein kann, als Beobachter zur Teilnahme an den Sitzungen einladen.

(6) Die Mitglieder des Verwaltungsrates können sich vorbehaltlich der Bestimmungen der Geschäftsordnung von Beratern oder Experten unterstützen lassen.

(7) Die Sekretariatsgeschäfte des Verwaltungsrats werden von der Agentur wahrgenommen.

Artikel 24

Abstimmungen

(1) Unbeschadet des Artikels 20 Absatz 2 Buchstabe c) sowie des Artikels 26 Absätze 2 und 4 fasst der Verwaltungsrat seine Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder.

(2) Jedes Mitglied hat eine Stimme. Der Exekutivdirektor nimmt an der Abstimmung nicht teil. Bei Abwesenheit eines Mitglieds ist sein Stellvertreter berechtigt, dessen Stimmrecht auszuüben.

(3) In der Geschäftsordnung werden detailliertere Vorschriften für Abstimmungen festgelegt, insbesondere die Bedingungen, unter denen ein Mitglied im Namen eines anderen handeln kann, sowie gegebenenfalls Bestimmungen über die Beschlussfähigkeit.

Artikel 25

Aufgaben und Befugnisse des Exekutivdirektors

(1) Die Agentur wird von ihrem Exekutivdirektor geleitet, der in der Wahrnehmung seiner Aufgaben völlig unabhängig ist. Unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission, des Verwaltungsrates und des Exekutivausschusses darf der Exekutivdirektor Weisungen von Regierungen oder einer sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen.

(2) Das Europäische Parlament oder der Rat können den Exekutivdirektor auffordern, über die Erfüllung seiner Aufgaben Bericht zu erstatten, insbesondere über die Umsetzung und Überwachung der Grundrechtsstrategie, den allgemeinen Bericht der Agentur für das vergangene Jahr, das Arbeitspro-

gramm für das folgende Jahr und den in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe i genannten Mehrjahresplan der Agentur.

(3) Der Exekutivdirektor hat die folgenden Aufgaben und Befugnisse:

a) Er bereitet die vom Verwaltungsrat der Agentur anzunehmenden Beschlüsse, Programme und Tätigkeiten innerhalb der in dieser Verordnung sowie in den Durchführungsbestimmungen und sonstigen anwendbaren Rechtsvorschriften festgelegten Grenzen vor und führt sie durch.

b) Er unternimmt alle erforderlichen Schritte, einschliesslich des Erlasses interner Verwaltungsvorschriften und der Veröffentlichung von Mitteilungen, um das Funktionieren der Agentur nach Massgabe dieser Verordnung zu gewährleisten.

c) Er erstellt jährlich den Entwurf eines Arbeitsprogramms und einen Tätigkeitsbericht und legt diese dem Verwaltungsrat vor.

d) Er übt gegenüber den Bediensteten die in Artikel 17 Absatz 2 genannten Befugnisse aus.

e) Er stellt den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben der Agentur nach Artikel 29 auf und führt den Haushaltsplan nach Artikel 30 durch.

f) Er kann vorbehaltlich der nach dem in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe g) genannten Verfahren zu erlassenden Vorschriften seine Befugnisse anderen Bediensteten der Agentur übertragen.

g) Er stellt die Durchführung der Einsatzpläne nach den Artikeln 3a und 8e sicher.

(4) Der Exekutivdirektor ist gegenüber dem Verwaltungsrat für seine Tätigkeit verantwortlich.

Artikel 26

Ernennung von Bediensteten in leitender Funktion

(1) Die Kommission schlägt auf der Grundlage einer Bewerberliste, die im Anschluss an die Stellenausschreibung im Amtsblatt der Europäischen Union, in der Presse oder im Internet erstellt wird, Bewerber für den Posten des Exekutivdirektors vor.

(2) Der Exekutivdirektor der Agentur wird vom Verwaltungsrat aufgrund von Verdiensten und nachgewiesenen Verwaltungs- und Managementfertigkeiten sowie seiner einschlägigen Erfahrung auf dem Gebiet des Schutzes der Aus-

sengrenzen ernannt. Der Verwaltungsrat trifft seine Entscheidung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder.

Der Verwaltungsrat kann den Exekutivdirektor nach demselben Verfahren seines Amtes entheben.

(3) Der Exekutivdirektor wird vom einem stellvertretenden Exekutivdirektor unterstützt. Bei Abwesenheit oder Verhinderung des Exekutivdirektors nimmt der stellvertretende Exekutivdirektor seine Aufgaben wahr.

(4) Der stellvertretende Exekutivdirektor wird vom Verwaltungsrat auf Vorschlag des Exekutivdirektors aufgrund von Verdiensten und nachgewiesenen Verwaltungs- und Managementfertigkeiten sowie seiner einschlägigen Erfahrung auf dem Gebiet des Schutzes der Aussengrenzen ernannt. Der Verwaltungsrat trifft seine Entscheidung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder.

Der Verwaltungsrat kann den stellvertretenden Exekutivdirektor nach demselben Verfahren seines Amtes entheben.

(5) Die Amtszeit des Exekutivdirektors und seines Stellvertreters beträgt fünf Jahre. Der Verwaltungsrat kann die Amtszeit einmal um bis zu fünf Jahre verlängern.

Artikel 26a

Grundrechtsstrategie

(1) Die Agentur erstellt eine Grundrechtsstrategie, entwickelt sie weiter und führt sie durch. Die Agentur führt einen wirksamen Mechanismus ein, mit dem die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur überwacht wird.

(2) Die Agentur setzt ein Konsultationsforum ein, das den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat in Grundrechtsfragen unterstützt. Die Agentur lädt die Europäische Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten, die Grundrechte-Agentur, den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und andere einschlägige Organisationen zur Teilnahme am Konsultationsforum ein. Auf Vorschlag des Exekutivdirektors beschliesst der Verwaltungsrat die Zusammensetzung und die Arbeitsmethoden des Konsultationsforums und die Modalitäten der Übermittlung von Informationen an das Konsultationsforum.

Das Konsultationsforum wird zur Weiterentwicklung und Durchführung der Grundrechtsstrategie, des Verhaltenskodex und der gemeinsamen zentralen Lehrpläne konsultiert.

Das Konsultationsforum erstellt jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit.

Dieser Bericht wird veröffentlicht.

(3) Der Verwaltungsrat benennt einen Grundrechtsbeauftragten, der über die erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen im Grundrechtsbereich verfügt. Er ist bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Grundrechtsbeauftragter unabhängig und erstattet dem Verwaltungsrat und dem Konsultationsforum unmittelbar Bericht. Er erstattet regelmässig Bericht und trägt damit zum Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte bei.

(4) Der Grundrechtsbeauftragte und das Konsultationsforum haben Zugang zu allen Informationen, die sich im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Agentur auf die Achtung der Grundrechte beziehen.

Artikel 27

Übersetzung

(1) Für die Agentur gelten die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1 vom 15. April 1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft⁽³⁹⁴⁾.

(2) Unbeschadet der auf der Grundlage des Artikels 290 des Vertrags gefassten Beschlüsse werden der Jahresbericht und das Arbeitsprogramm nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstaben b) und c) in allen Amtssprachen der Gemeinschaft erstellt.

(3) Die für die Arbeit der Agentur erforderlichen Übersetzungen werden vom Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union angefertigt.

Artikel 28

Transparenz und Kommunikation

(1) Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten unterliegt die Agentur nach Ablauf von sechs Monaten nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁽³⁹⁴⁾ ABl. 17 vom 6.10.1958, S. 385. Zuletzt geändert durch die Beitrittsakte von 2003.

(2) Die Agentur kann von sich aus die Kommunikation in ihren Aufgabenbereichen übernehmen. Sie stellt insbesondere sicher, dass zusätzlich zu der Veröffentlichung nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b) die Öffentlichkeit und die betroffenen Kreise rasch objektive, zuverlässige und leicht verständliche Informationen über ihre Arbeit erhalten.

(3) Der Verwaltungsrat legt die praktischen Einzelheiten für die Anwendung der Absätze 1 und 2 fest.

(4) Jede natürliche oder juristische Person kann sich in jeder der in Artikel 314 des Vertrags genannten Sprachen schriftlich an die Agentur wenden. Sie hat Anspruch auf eine Antwort in der gleichen Sprache.

(5) Gegen die Entscheidungen der Agentur nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 kann Beschwerde beim Bürgerbeauftragten oder Klage beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nach Massgabe der Artikel 195 bzw. 230 des Vertrags erhoben werden.

KAPITEL IV FINANZVORSCHRIFTEN

Artikel 29

Haushaltsplan

Die Einnahmen der Agentur umfassen unbeschadet anderer Finanzmittel

- einen Zuschuss der Gemeinschaft aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (Einzelplan Kommission);
- einen Beitrag der Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind;
- Gebühren für erbrachte Dienstleistungen;
- etwaige freiwillige Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten.

(2) Die Ausgaben der Agentur umfassen die Ausgaben für Personal-, Verwaltungs-, Infrastruktur- und Betriebsaufwendungen.

(3) Der Exekutivdirektor stellt einen Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben der Agentur für das kommende Haushaltsjahr auf und leitet ihn zusammen mit einem Stellenplan dem Verwaltungsrat zu.

(4) Einnahmen und Ausgaben sind auszugleichen.

(5) Der Verwaltungsrat verabschiedet den Voranschlag einschliesslich des vorläufigen Stellenplans und des vorläufigen Arbeitsprogramms und übermittelt ihn

zum 31. März der Kommission und den Ländern, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind.

(6) Die Kommission übermittelt den Voranschlag zusammen mit dem Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union dem Europäischen Parlament und dem Rat (im Folgenden „Haushaltsbehörde“ genannt).

(7) Auf der Grundlage des Voranschlags setzt die Kommission die von ihr für den Stellenplan und den Betrag des Zuschusses aus dem Gesamthaushaltsplan für erforderlich erachteten Ansätze in den Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union ein, den sie der Haushaltsbehörde nach Artikel 272 des Vertrags vorlegt.

(8) Die Haushaltsbehörde bewilligt die Mittel für den Zuschuss an die Agentur. Die Haushaltsbehörde stellt den Stellenplan der Agentur fest.

(9) Der Haushaltsplan der Agentur wird vom Verwaltungsrat festgestellt. Er wird dann endgültig, wenn der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union endgültig festgestellt ist. Er wird gegebenenfalls entsprechend angepasst.

(10) Alle Änderungen am Haushaltsplan, einschliesslich des Stellenplans, unterliegen demselben Verfahren.

(11) Der Verwaltungsrat unterrichtet die Haushaltsbehörde schnellstmöglich über alle von ihm geplanten Vorhaben, die erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Finanzierung des Haushaltsplans haben könnten, was insbesondere für Immobilienvorhaben wie die Anmietung oder den Erwerb von Gebäuden gilt. Er setzt die Kommission sowie die Länder, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind, von diesen Vorhaben in Kenntnis.

Hat ein Teil der Haushaltsbehörde mitgeteilt, dass er eine Stellungnahme abgeben will, so übermittelt er diese Stellungnahme dem Verwaltungsrat innerhalb von sechs Wochen nach der Unterrichtung über das Vorhaben.

Artikel 30

Ausführung und Kontrolle des Haushaltsplans

(1) Der Exekutivdirektor führt den Haushaltsplan der Agentur aus.

(2) Spätestens zum 1. März nach dem Ende des Haushaltsjahrs übermittelt der Rechnungsführer der Agentur dem Rechnungsführer der Kommission die vorläufige Rechnung und den Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für das abgeschlossene Haushaltsjahr. Der Rechnungsführer der

Kommission konsolidiert die vorläufigen Rechnungen der Organe und dezentralisierten Einrichtungen nach Artikel 128 der Verordnung (EG) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften⁽³⁹⁵⁾ (nachstehend „Haushaltsordnung“ genannt).

(3) Spätestens zum 31. März nach dem Ende des Haushaltsjahrs übermittelt der Rechnungsführer der Kommission dem Rechnungshof die vorläufige Rechnung der Agentur und den Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für das abgeschlossene Haushaltsjahr. Dieser Bericht geht auch dem Europäischen Parlament und dem Rat zu.

(4) Nach Eingang der Bemerkungen des Rechnungshofs zu der vorläufigen Rechnung der Agentur nach Artikel 129 der Haushaltsordnung stellt der Direktor in eigener Verantwortung die endgültigen Jahresabschlüsse der Agentur auf und legt sie dem Verwaltungsrat zur Stellungnahme vor.

(5) Der Verwaltungsrat gibt eine Stellungnahme zu den endgültigen Jahresabschlüssen der Agentur ab.

(6) Spätestens zum 1. Juli des Folgejahres leitet der Exekutivdirektor die endgültigen Jahresabschlüsse zusammen mit der Stellungnahme des Verwaltungsrats der Kommission, dem Rechnungshof, dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie den Ländern zu, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind.

(7) Die endgültigen Jahresabschlüsse werden veröffentlicht.

(8) Der Direktor übermittelt dem Rechnungshof spätestens zum 30. September eine Antwort auf seine Bemerkungen. Diese Antwort geht auch dem Verwaltungsrat zu.

(9) Das Europäische Parlament erteilt dem Exekutivdirektor der Agentur auf Empfehlung des Rates vor dem 30. April des Jahres n+2 Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans für das Jahr n.

⁽³⁹⁵⁾ ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.

Artikel 31

Betrugsbekämpfung

(1) Zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen finden die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 ohne Einschränkung Anwendung.

(2) Die Agentur tritt der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 25. Mai 1999 bei und erlässt unverzüglich die entsprechenden Vorschriften, die für sämtliche Mitarbeiter der Agentur gelten.

(3) Die Finanzierungsbeschlüsse sowie die sich daraus ergebenden Durchführungsverträge und -instrumente sehen ausdrücklich vor, dass der Rechnungshof und das OLAF erforderlichenfalls eine Vor-Ort-Kontrolle bei den Empfängern der Mittel der Agentur sowie bei den verteilenden Stellen durchführen können.

Artikel 32

Finanzregelung

Der Verwaltungsrat erlässt nach Anhörung der Kommission die für die Agentur geltende Finanzregelung. Diese darf von der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 der Kommission⁽³⁹⁶⁾ betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen nach Artikel 185 der Haushaltsordnung nur abweichen, wenn dies für den Betrieb der Agentur speziell erforderlich ist und die Kommission zuvor ihre Zustimmung gegeben hat.

KAPITEL V

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 33

Bewertung

(1) Der Verwaltungsrat gibt binnen drei Jahren nach Tätigkeitsaufnahme der Agentur und danach alle fünf Jahre eine unabhängige externe Bewertung der Durchführung dieser Verordnung in Auftrag.

(2) Im Rahmen der Bewertung wird geprüft, wie effizient die Agentur ihren Auftrag erfüllt. Desgleichen werden der Nutzeffekt der Agentur und ihre Ar-

⁽³⁹⁶⁾ ABI. L 357 vom 31.12.2002, S. 72.

beitspraktiken beurteilt. Bei der Bewertung werden die Standpunkte der beteiligten Kreise auf europäischer und auf nationaler Ebene berücksichtigt.

(2a) In der ersten Evaluierung nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁽³⁹⁷⁾ wird auch der Bedarf für eine weiter verstärkte Koordinierung der Verwaltung der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten analysiert, einschliesslich der Frage, ob ein europäisches System von Grenzschutzbeamten geschaffen werden kann.

(2b) Die Evaluierung befasst sich auch mit der Frage, inwieweit die Grundrechte-Charta bei der Anwendung dieser Verordnung beachtet wurde.

(3) Die Ergebnisse der Bewertung werden dem Verwaltungsrat übermittelt; dieser legt der Kommission Empfehlungen für Änderungen dieser Verordnung sowie für die Agentur und deren Arbeitspraktiken vor, die die Kommission zusammen mit ihrer Stellungnahme und geeigneten Vorschlägen dem Rat übermittelt. Gegebenenfalls ist ein Aktionsplan mit Zeitplan beizufügen. Die Ergebnisse und die Empfehlungen der Bewertung werden veröffentlicht.

Artikel 34

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Die Agentur nimmt ihre Tätigkeit am 1. Mai 2005 auf.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäss dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Luxemburg am 26. Oktober 2004.

Im Namen des Rates Die Präsidentin R. VERDONK

⁽³⁹⁷⁾ ABI. L 304 vom 22.11.2011, S. 1



FRONTEX



CODE OF CONDUCT

**FOR ALL PERSONS
PARTICIPATING
IN FRONTEX
ACTIVITIES**



Code of Conduct

FOR ALL PERSONS PARTICIPATING
IN FRONTEX ACTIVITIES



European Agency for the Management
of Operational Cooperation
at the External Borders of
the Member States of the European Union

Rondo ONZ 1
Warsaw, 00-124 Poland
Telephone +48 22 205 95 00
Fax +48 22 205 95 01
www.frontex.europa.eu

1

2

Dear reader,

I am pleased to present to you the Frontex Code of Conduct. This document is binding not only for Frontex staff, but also for all those who take part in our activities: operations, training and any other activities coordinated by this Agency.

I am happy to say that this document is the product of an extensive consultation process; a number of Member States' authorities and international organisations took active part in its drafting, including UNHCR and the Fundamental Rights Agency. The initial draft was then consulted with the Frontex Management Board, giving to the relevant bodies of the Member States an opportunity to share their comments. Their contribution to the creation of the final text was truly invaluable.

I am proud to say that with this document Frontex fills an important gap. A comparative study commissioned by Frontex on existing codes of conduct used by the border guard services of the EU Member States conducted by the Centre for Global Ethics at the University of Birmingham has shown that, while many EU Member States have Codes of Conduct that are used by border guards (23 of the EU and Schengen-Associated Countries), only three were written specifically for border guards. The vast majority were written for police or other services performing border management functions in the Member States concerned.

This is perhaps surprising, given that border guards are often called upon to perform tasks that involve the consideration of ethical and legal principles that are not normally faced during other types of police work.

Each organisation dealing with law enforcement must be guided by the highest standards and I am convinced that this document is yet another element contributing to one of our key aims — for Frontex to become the custodian of best practices for border control.

Raising and harmonising ethical standards is key to providing a coherent and comprehensive response to the challenges of modern border control. I hope this document will be helpful to all those working in the field of border management.

Ilkka Laitinen
Frontex Executive Director

3

CHAPTER I

GENERAL PROVISIONS

Article 1

Objectives, scope and subject matter

1. The present Code of Conduct aims to promote professional values based on the principles of the rule of law and the respect of fundamental rights and to establish the ethical behaviour standards that guide all persons participating in Frontex activities.
2. In this regard it sets out principles and rules which guide the conduct of all persons participating in Frontex activities, namely, Frontex staff, officers of border guard services of a Member State and other staff performing any actions in a Frontex activity.

Article 2

Definitions

For the purpose of the present Code, the following definitions apply:

- a) The term “participant” refers to any person participating in a Frontex activity.
- b) The term “Frontex activity” means any activity coordinated or led by Frontex within the framework of its tasks as described in the Frontex Regulation, including Joint Operations, Pilot Projects, Joint Return Operations, and Trainings.
- c) The term “Frontex staff” refers to the staff to whom the Staff Regulations and the Conditions of Employment of Other Servants* apply and includes also seconded national experts.
- d) The term “law enforcement officers” includes border guards and/or other public officials deployed from a Member State, who enjoy the prerogatives of public authority.
- e) The term “Member State” also includes the Schengen Associated Countries. As regards Joint Return Operations, the terms “home and host Member States” are understood as referring to “participating and organising Member States” respectively.
- f) The term “discrimination” means any unfair treatment or arbitrary action or distinction based on a person’s sex, race, colour, ethnic or social

origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation.

g) The term “harassment” means any improper and unwelcome conduct that might reasonably be expected or be perceived to cause offence or humiliation to another person. Harassment may take the form of words, gestures or actions which annoy, alarm, abuse, demean, intimidate, belittle, humiliate or embarrass another or which create an intimidating, hostile or offensive work environment.

* Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities (CEOS), as laid down in Council Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No. 259/68 and the amendments thereto, OJ L 56 of 4.3.1968, p. 1, as last amended.

CHAPTER II PRINCIPLES

Article 3

Lawfulness

1. Participants in Frontex activities serve the public interest and shall comply with international law, European Union law, the national law of both home and host Member States and the present Code of Conduct.
2. They shall also meet the obligations imposed upon them by the provisions stated in the Operational/Implementation Plan, or other similar agreed rules.

Article 4

Fundamental rights

Participants in Frontex activities shall:

- a) promote and respect human dignity and the fundamental rights of every individual, regardless of their sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation;

b) promote compliance with the relevant inter- national and European instruments regarding fundamental rights protection.

Article 5

International protection

Participants in Frontex activities shall:

- a) promote, in full compliance with the principle of non refoulment, that persons seeking international protection are recognised, receive adequate assistance, are informed, in an appropriate way, about their rights and relevant procedures and are referred to national authorities responsible for receiving their asylum requests;
- b) provide persons in their custody with proper access to health care;
- c) give special consideration to particularly vulnerable groups of people, including women, unaccompanied minors, disabled people, persons susceptible to exploitation and victims of exploitation or trafficking in human beings.

Article 6

Performance of duties

Participants in Frontex activities shall ensure that instructions, directives and required duties are carried out promptly and diligently.

Article 7

Responsibility

Participants in Frontex activities are primarily and individually responsible for their actions in their work.

Article 8

Conflict of interests

To perform their duties properly, participants in Frontex activities shall refrain from any activities which would undermine or compromise their independence and the appropriate performance of their duties.

Article 9

Confidentiality

1. Confidential or sensitive information in the possession of a participant in Frontex activities shall not be publicly disclosed, including on social media environment, unless the performance of duty or the needs of justice strictly require disclosure or disclosure has been appropriately authorised.
2. Participants shall not express themselves regarding Frontex activities in the media unless explicit authorisation is given, in accordance with the Operational Plan or other similar agreed rules.
3. Participants are bound by the obligation to behave with discretion regarding current, past, and planned or potential Frontex activities.

Article 10

Behavioural standards

Participants in Frontex activities, whether on or off duty shall:

- a) abstain from all behavior likely to compromise the prestige and the nature of the public mission in which they are invested or to bring discredit upon their organisation or Frontex;
- b) act with fairness and impartiality in their dealings with the public and other participants in Frontex activities, treating all with courtesy and respect, avoiding all forms of victimisation or discrimination, bearing in mind the diverse nature of all people, including backgrounds, origin and/or rank;
- c) abstain from actions contrary to the public order;
- d) refrain from using vulgar, obscene or otherwise offensive speech or gestures that could be considered abusive towards other participants in Frontex activities or the public.

CHAPTER III

PROHIBITED CONDUCTS

Article 11

Abuse of authority

All improper use of a position of influence, power or authority is forbidden.

Article 12

Discrimination

All discriminatory behaviours as defined in Article 2 towards the public or other participants in Frontex activities are forbidden.

Article 13

Harassment

All forms of harassment as defined in Article 2 are forbidden.

Article 14

Corruption

1. The use of public position for illegitimate private gains as well as the acceptance of unjustified rewards for actions taken in Frontex activities is forbidden.
2. Consent to any form of corrupt activity is forbidden.

Article 15

Use of narcotics and drugs

The use or possession of narcotics and drugs, unless prescribed for medical reasons, is forbidden.

Article 16

Consumption of alcohol

1. The consumption of alcohol while on duty is forbidden.
2. The consumption of alcohol off duty may be moderate, unless the Operational Plan or other similar agreed rules prohibit it.

3. A participant unexpectedly called out for duty is obliged, at no risk of discredit, to say that he/ she has consumed alcohol and may not be fit for duty.

4. A participant shall not report for duty or appear in public in a state of intoxication.

Article 17

Sexual services

Using or soliciting any sexual services from any premises, whether public or private, is forbidden.

CHAPTER IV SPECIAL RULES AND PRINCIPLES APPLICABLE TO LAW ENFORCEMENT OFFICERS

Article 18

Personal and professional behaviour

Given the prerogatives of authority, law enforcement officers have a particular responsibility to act with fairness and impartiality in their dealings with the public or other participants in Frontex activities, treating all with courtesy and respect.

Article 19

Use of force

1. Pursuant to Article 10 of the Frontex Regulation, while performing their tasks law enforcement officers may only use force with the consent of the home Member State and the host Member State, in the presence of border guards of the host Member State and in accordance with the national law of the host Member State.

2. The use of force shall not exceed the minimum degree necessitated by the circumstances, for the performance of duties or in legitimate self-defence or in legitimate defence of other persons.

Article 20

Use of weapons

1. Pursuant to Article 10 of the Frontex Regulation, while performing their tasks, law enforcement officers enjoying guest officer status may only use weapons with the consent of the home Member State and the host Member State, in the presence of border guards of the host Member State and in accordance with the national law of the host Member State.
2. The use of weapons is an exceptional measure and it shall not exceed the minimum degree necessitated by the circumstances, for the performance of duties or in legitimate self-defence or in legitimate defence of other persons.

CHAPTER V FINAL PROVISIONS

Article 21

Training

Participants in Frontex activities shall, previous to their engagement in Frontex activities, get acquainted with the content of the present Code through appropriate training provided by national authorities responsible for the deployment of the participants or by Frontex.

Article 22

Reporting

Participants in Frontex activities who have reason to believe that a violation of the present Code has occurred or is about to occur, are obliged to report the matter to Frontex via the appropriate channels.

Article 23

Sanctions

1. In the case of a violation of the present Code by a Frontex staff member, the Executive Director will take adequate measures which may include the immediate removal of the Frontex staff member from the activity.

2. If the violation was committed by a person deployed by a Member State, the Executive Director may request the Member State to immediately remove the person concerned from the Frontex activity and expects that the relevant authority of the Member State will use its powers regarding the necessary disciplinary measures and, if applicable, to remove the person concerned from the respective pool for a defined period.
3. Without prejudice to paragraphs 1 and 2, in the case of a serious violation of the present Code, the competent authority will adopt immediate measures that may result in the removal of a participant from the Frontex activity.



Rondo ONZ 1, Warsaw, 00-124 Poland
Telephone +48 22 205 95 00, Fax +48 22 205 95 01
www.frontex.europa.eu