

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 186

Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex

Integrierter Außengrenzschutz und humanitäre Standards

Von

Simon Neumann



Duncker & Humblot · Berlin

Simon Neumann

Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex

**Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts
für Internationales Recht an der Universität Kiel**

In der Nachfolge von Jost Delbrück
herausgegeben von

Andreas von Arnould, Nele Matz-Lück
und Kerstin Odendahl
Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

186

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Christine Chinkin

London School of Economics

James Crawford

University of Cambridge

Lori F. Damrosch

Columbia University, New York

Vera Gowlland-Debbas

Graduate Institute of International
Studies, Geneva

Rainer Hofmann

Johann Wolfgang Goethe-
Universität, Frankfurt a.M.

Fred L. Morrison

University of Minnesota,
Minneapolis

Eibe H. Riedel

Universität Mannheim

Allan Rosas

Court of Justice of the European
Communities, Luxemburg

Bruno Simma

Iran International States Claims
Tribunal, The Hague

Daniel Thürer

Universität Zürich

Christian Tomuschat

Humboldt-Universität, Berlin

Rüdiger Wolfrum

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht
und Völkerrecht, Heidelberg

Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex

Integrierter Außengrenzschutz und humanitäre Standards

Von

Simon Neumann



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung der Helmut-Schmidt-Universität/
Universität der Bundeswehr Hamburg.

Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2012 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 1435-0491
ISBN 978-3-428-14283-5 (Print)
ISBN 978-3-428-54283-3 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84283-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit wurde im August 2012 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Sie entstand parallel zu meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg. Die mündliche Prüfung fand am 24.06.2013 statt. Notwendige Aktualisierungen haben vor der Drucklegung Aufnahme gefunden, so insbesondere im Hinblick auf die Untersuchung des Europäischen Ombudsmanns zu Frontex.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Andreas von Arnould, für die Betreuung dieser Arbeit und ihre Aufnahme in die Schriftenreihe des Walther-Schücking-Instituts. Darüber hinaus bin ich ihm für die Förderung meiner wissenschaftlichen Weiterentwicklung durch die Beteiligung an Publikationsprojekten und die Unterstützung von Aufenthalten an der Haager Akademie und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz zu Dank verpflichtet.

Frau Prof. Dr. Marion Albers danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens, Herrn Heiner Kahlert und Herrn Stefan Martini für sorgfältiges Korrekturlesen.

Ganz besonders dankbar bin ich schließlich meiner Ehefrau Yao für ihre stete Liebe und Unterstützung. Ihr widme ich diese Arbeit.

Hamburg, im Februar 2014

Simon Neumann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	----

Teil 1

Die Agentur	23
--------------------------	----

A. Entstehungsgeschichte	23
I. Europarechtliche Grundlagen	23
II. Anfänge europäischer Grenzkooperation	25
1. Europa der Bürger	25
2. Trevi-Kooperation	26
3. Schengener Übereinkommen	27
III. Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	30
IV. Ansätze einer Europäischen Grenzpolizei	32
1. Die Anschläge vom 11.09.2001	32
2. Initiativen der Mitgliedstaaten	33
3. Initiativen Europäischer Institutionen	34
a) Vermerk des Ministerrats vom 27.11.2001	34
b) Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 14. und 15.12.2001 (Laeken)	34
c) Ministerratsvorschlag vom 27.02.2002	35
d) Mitteilung der Kommission vom 07.05.2002 (integrierter Grenz- schutz)	36
e) Grenzplan des Ministerrats vom 14.06.2002	37
4. Ad hoc-Zentren	39
a) Übersicht	39
b) Bewertung	40
V. Kulmination: Frontex	41
B. Rechtsgrundlagen	42
I. Primärrechtliche Rechtsgrundlagen	42
1. Primärrecht vor dem Amsterdamer Vertrag	42
a) EWGV	42
b) EGV a.F.	43
c) EUV a.F.	44
2. Amsterdamer Vertrag	45

a) Überblick	45
b) Paradigmenwechsel und neues Selbstverständnis der EU	46
c) Rechtsgrundlagen für Frontex	47
3. Neuerungen nach dem Vertrag von Lissabon	50
a) Überblick	50
b) Grenzsicherung im EU und AEUV	51
II. Sekundärrechtliche Rechtsgrundlagen	52
1. Frontex-VO	52
a) Kommissionsvorschlag	52
b) Vorverfahren	53
2. Rabbit-VO	54
a) Vorverfahren	54
b) Doppelstruktur	55
c) Doppelte Zielrichtung	56
d) Überstaatliche Logik des integrierten Grenzschutzsystems	57
3. Neuerungen 2011	58
a) Vorverfahren	58
b) Inhaltliche Übersicht	59
aa) Stärkere Grundrechtsorientierung	60
bb) Stärkere Rolle der Agentur	60
4. Verhältnis zum Vertrag von Prüm	62
C. Organisation	64
I. Organe	64
1. Verwaltungsrat	64
a) Stellung und Funktionen	64
b) Abstimmungsregeln	65
2. Exekutivdirektor	65
3. Untereinheiten	67
a) Executive support	67
b) Abteilungen	68
aa) Abteilung Operationen	68
bb) Abteilung für den Aufbau von Kapazitäten	69
cc) Verwaltungsabteilung	69
II. Fachaußenstellen	70
1. Übersicht	70
2. Anfragen	71
III. Finanzierung	72
1. Rechtlicher Rahmen	72
2. Verfahren und parlamentarische Kontrolle	74
3. Entwicklung des Haushalts	75

IV. Personal	76
1. Überblick	76
2. Insbesondere: seconded national experts	77
V. Verhältnis zum Sitzstaat	78
D. Konkretes Aufgabenspektrum	80
I. Koordination	80
II. Unterstützung	81
1. Überblick	81
2. Europäische Grenzschutzteams	83
a) Rechtslage bis zur Rabit-VO	83
b) Anpassungen 2011	84
aa) Neue Terminologie	84
bb) Einsätze nach Art. 3 Frontex-VO n.F.	85
(1) Einsatzentscheidung	85
(2) Einsatzverlauf	86
(3) Einsatzbeendigung	87
cc) Einsätze nach Art. 8a Frontex-VO n.F.	87
dd) Fazit	88
III. Vernetzung	89
1. Arbeitsvereinbarungen	89
a) Rechtlicher Rahmen	89
aa) Internationale Organisationen und Unionsagenturen	90
bb) Drittstaaten	91
cc) Verbindlichkeit	91
b) Konkrete Umsetzung	94
aa) Internationale Organisationen im weiteren Sinne	94
(1) Europol und Interpol	94
(2) Übrige Einrichtungen (insbesondere UNHCR)	95
(3) Informelle Kooperation	97
bb) Drittstaaten	98
2. Datenaustausch	99
a) Schengener Informationssystem (SIS)	100
b) Visa-Informationssystem (VIS)	102
c) Iconet, Ilonet und EMN	103
d) Eurodac	104
e) Eurosur	105
f) Frontex-Informationssystem	106
g) Bewertung	107
E. Frontex als unionale Agentur	109
I. Europäische Agenturen	109

1. Entwicklungsgeschichte	109
a) Ausgangslage	109
b) Gründungswellen	111
2. Rechtliche Zulässigkeit	112
a) Offenheit des Primärrechts	112
b) Meroni-Rechtsprechung	114
aa) Kernaussagen	115
bb) Relativierungen	116
(1) Gutachten zum Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt ..	117
(2) Distinguishing on the facts	117
(3) Unklarheit des Ermessenskriteriums	118
(4) Ergebnis	119
3. Beweggründe	120
a) Allgemein	120
b) Europäische Integration	122
c) Insbesondere: Europäische Ausschüsse und Ämter	124
d) Ergebnis	125
4. Heutiger Stand und Typologie	126
a) Exekutivagenturen	127
b) Regulierungs- bzw. Gemeinschaftsagenturen	128
aa) Definition und Hintergründe	128
bb) Entwurf einer Rahmenverordnung	129
cc) Strukturmerkmale	129
c) Einordnung von Frontex	130
II. Abgrenzung	131
1. Europol	131
2. Eurojust	132
3. Olaf	134
4. EU-Missionen	135
5. Europäische Gendarmerietruppe	137
F. Zusammenfassung und Ergebnisse	139

Teil 2

Materielle Standards	144
A. Einführung	144
B. Frontex als Verpflichteter	146
I. Primärrechtliche Bindung	146
II. Sekundärrechtliche Bindung	147
C. Refoulementverbot aus der GFK	148

I. Übersicht	148
II. Art. 33 I GFK	150
1. Voraussetzungen	150
a) Flüchtling	150
b) Verfolgung	151
c) Verfolgungsgründe	152
d) Anzuwendender Maßstab	152
2. Gewährleistungsumfang	153
a) Prüfungspflicht: Grundsatz	154
b) Prüfungspflicht: Sonderfall Zutrittsverhinderung?	154
3. Ausnahmen	158
III. Anwendungsbereich des Refoulementverbots	160
1. Grundsatz	160
2. Sonderfall Küstenmeer?	161
a) Unterschied zum Landgebiet	161
b) Art. 25 I SRÜ	163
3. Extraterritoriale Anwendung: Hohe See	165
a) Hohe See, Anschlusszone und ausschließliche Wirtschaftszone	165
b) Auslegung von Art. 33 I GFK	166
aa) Wortlaut	167
bb) Systematik	168
cc) Sinn und Zweck sowie travaux préparatoires	169
dd) Ergebnis	170
4. Extraterritoriale Anwendung: Küstenmeer von Drittstaaten	170
a) Exkurs: Seerechtliche Zulässigkeit von Frontex-Operationen im Küstenmeer von Drittstaaten	171
b) Grundsatz: Anwendbarkeit der GFK	172
c) Staatsangehörige der Küstenstaaten	172
d) Organleihe	173
aa) Das Abkommen zwischen Italien und Libyen	174
bb) Zurechnung	175
cc) Rechtliche Zulässigkeit	176
D. Refoulementverbot aus der EMRK	177
I. Übersicht	177
II. Bindung der Agentur	178
III. Bindung der Mitgliedstaaten	179
1. Rechtsprechungsübersicht	179
2. Anwendung auf Frontex-Operationen	183
3. Ergebnis	184
IV. Art. 3 EMRK	185

1. Zurückweisungsverbot	186
2. Prüfungspflicht	187
3. Örtlicher Anwendungsbereich	189
a) Anwendbarkeit außerhalb des Staatsgebiets der Mitgliedstaaten	190
b) Rechtsprechung der Straßburger Organe	191
aa) Frühphase	192
bb) Konkretisierungen	193
cc) Nur Maßnahmen im „espace juridique“ erfasst?	194
dd) Nur Maßnahmen „an Bord von Staatsschiffen“ erfasst?	197
ee) Nur „nicht punktuelle“ Maßnahmen erfasst?	199
4. Ergebnis	202
V. Art. 4 ZP 4	203
1. Bindung der Mitgliedstaaten und der Agentur (Besonderheiten)	203
2. Art. 4 ZP 4 im Lichte der Hirsi-Rechtsprechung	204
3. Konsequenzen für Frontex-Operationen	205
E. Refoulementverbote aus weiteren Menschenrechtsinstrumenten	206
I. Refoulementverbot aus der CAT	207
1. Refoulementverbot	207
2. Extraterritoriale Anwendbarkeit	209
II. Refoulementverbot aus dem IPbPR	210
1. Refoulementverbot	210
2. Extraterritoriale Anwendbarkeit	212
III. Refoulementverbot aus der GRCh	214
1. Bindung	214
2. Refoulementverbot	215
3. Extraterritoriale Anwendbarkeit	216
a) Ausgangslage	216
b) Auslegung	217
IV. Verzahnung mit dem Humanitären Seerecht	218
V. Ergebnis	220
F. Recht auf Ausreise	221
I. Hintergrund	221
II. Gewährleistungsgehalt	222
III. Einschränkungen	223
1. Gesetzliche Grundlage	223
2. Einschränkungsgründe und Verhältnismäßigkeit	224
a) Einschränkungsgründe	224
b) Verhältnismäßigkeit	225
IV. Bewertung	227
G. Zusammenfassung und Ergebnisse	227

Teil 3

Sekundärrechtliche Öffnung	232
A. Einführung	232
B. Frontex-Einsatzrichtlinien 2010	233
I. Verfahren	233
II. Rechtsgrundlage	235
III. Verbindlichkeit	237
1. Aufspaltung der Einsatzrichtlinien	237
2. Insbesondere: Teil II der Einsatzrichtlinien	238
a) Verzahnung mit dem Einsatzplan	238
b) Verzahnung mit höherrangigem Recht	239
IV. Inhalt und Bewertung	239
1. Teil I (Vorschriften)	239
a) Allgemeine Grundsätze	240
b) Abfangen und Aufgriff	243
2. Teil II (Leitlinien)	244
a) Such- und Rettungsmaßnahmen	244
b) Ausschiffung	246
V. Abgleich mit menschen- und flüchtlingsrechtlichen Bindungen	249
C. Frontex-VO 2011	250
I. Einbeziehung der materiellen Standards	250
1. Refoulementverbot	250
2. Grundrechtsbindung der eingesetzten Beamten	251
3. Bewertung	252
II. Konkretisierungen	252
1. Ausbildung	252
2. Einsatzplan	253
III. Mechanismen zur Einhaltung der materiellen Standards	253
1. Verhaltenskodizes	254
2. Grundrechtsstrategie	258
3. Konsultationsforum	259
4. Grundrechtsbeauftragter	260
D. Zusammenfassung und Ergebnisse	262
Schlussbetrachtung	264
Literaturverzeichnis	268
Sachverzeichnis	285

Abkürzungsverzeichnis

(Die in Kurzform zitierte Literatur wird im Literaturverzeichnis vollständig angegeben.)

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; seit 01.02.2003 Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CoC	Code of Conduct
CoC-JRO	Code of Conduct for Joint Return Operations Coordinated by Frontex
CPT	European Committee for the Prevention of Torture
d. h.	das heißt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGF	European Gendarmerie Force
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EU	Europäische Union; Vertrag über die Europäische Union in der Fas- sung seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Entscheidungen des EuGH (Sammlung)
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
Eurosur	European Border Surveillance System

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f. (ff.)	folgende Seite(n)
FJST	Frontex Joint Support Team
Fn.	Fußnote
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
Frontex-VO	Frontex-Verordnung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh	Grundrechte-Charta
ICJ Rep.	International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
i. e. S.	im eigentlichen/engeren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
i. H. v.	in Höhe von
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. S. d.	im Sinne der
i. S. v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
KOM	Kommission
lit.	litera
MSC	Maritime Safety Committee
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
PIZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Rabit	Rapid Border Intervention Team
Rabit-VO	Rabit-Verordnung
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rn.	Randnummer
S.	Seite/Satz
SAR	International Convention on Maritime Search and Rescue
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
sog.	so genannte
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SRÜ	Seerechtsübereinkommen

UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations
UNCh	United Nations Charter/UN-Charta
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
vgl.	vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
VO	Verordnung
WA	Working Agreement
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z. B.	zum Beispiel
ZP 4	viertes Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Einleitung

Die Europäische Union (EU) ist in den letzten Jahrzehnten zu einer Einwanderungsregion geworden¹. Zwar unterscheiden sich die Mitgliedstaaten der Union nach wie vor von den klassischen Einwanderungsländern dadurch, dass ihre Gesellschaften nicht auf den „Gründungsmythos“ einer mehrheitlich aus Zuwanderern und deren Nachfahren bestehenden Bevölkerung zurückblicken². Auch wenn Europa vor langer Zeit Schauplatz großer Völkerwanderungen war, so verstehen sich die meisten europäischen Länder in heutiger Zeit in erster Linie als Nationenderer, die „ursprünglich schon da“ waren³. Abgesehen von diesem bedeutsamen Unterschied im Hinblick auf ihr Grundverständnis sind viele EU-Mitgliedstaaten heutzutage aber insoweit mit den klassischen Einwanderungsländern vergleichbar, als dass der Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung ähnlich hoch ist⁴.

Parallel zu dieser Wandlung sind die Grenzkontrollen im Inneren der Union schrittweise abgebaut worden. Damit wurde innerhalb weiter Teile Europas ein Zustand wiederhergestellt, der in ähnlicher Form zuletzt vor über drei Jahrhunderten bestand⁵. Daraus folgt, dass die Kontrolle und Steuerung der Migrationsströme⁶ nach Europa schwerpunktmäßig an den Außengrenzen stattfindet. Jähr-

¹ Vgl. Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, KOM (2008) 359 endg. vom 17.06.2008, S. 2.

² Siehe Münz, Europäische Rundschau 35 (2/2007), 105, 119; als klassische Einwanderungsländer nennt dieser insbesondere die USA, Kanada, Australien und Neuseeland, aber auch Länder wie Argentinien, Chile oder Brasilien. Z.T. werden die Begriffe „Einwanderung“ und „Zuwanderung“ insoweit nicht synonym verstanden, als nur die „Zuwanderung“ Asylsuchende und Flüchtlinge umfasse, während „Einwanderung“ ausschließlich die Einreise zum längerfristigen oder dauerhaften Verbleib meine, Schulze/Zuleeg/Kadelbach-Kugelmann, § 41 Rn. 82, siehe auch Laas, S. 23 Fn. 3. Um eine allgemein anerkannte und durchgängig durchgehaltene Differenzierung handelt es sich dabei allerdings nicht (siehe nur Münz, Europäische Rundschau 35 (2/2007), 105, 119; Bade/Emmer/Lucassen/Oltmer, S. 15; ebenso: Terhechte-Tohidipur, § 33 Rn. 5), vgl. auch die Übersetzung ins Englische (jeweils *immigration*). Überschneidungen bzw. Unschärfen ergeben sich insbesondere dort, wo Schutzsuchende langfristig bzw. dauerhaft im Aufnahmestaat verbleiben und so die strikte Begriffstrennung formalistisch wirken lassen. Dementsprechend werden die Begriffe im Folgenden als deckungsgleich und weit i. S. v. *immigration* verwendet.

³ Münz, Europäische Rundschau 35 (2/2007), 105, 119.

⁴ Siehe Wöhlcke/Höhn/Schmid, S. 185 und Münz, Europäische Rundschau 35 (2/2007), 105, 119.

⁵ Stüer, S. 35.

⁶ Detailliert zu den Migrationsströmen nach Europa Salt, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 32 (3–4/2007), S. 469–504. Diese können demnach in die Katego-

lich werden diese ca. 300 Millionen Mal in Richtung EU überschritten, hinzu kommt eine Vielzahl irregulärer Grenzübertritte. Für diese gibt es naturgemäß keine exakten Statistiken, jedoch kann man sich an der Zahl von etwa 8 Millionen Personen orientieren, die sich irregulär auf dem Gebiet der EU aufhalten⁷. Schätzungen zufolge sind im Jahr 2011 allein auf dem Weg über das Mittelmeer und über die Türkei nach Griechenland ca. 113.000 Personen in die EU gelangt⁸.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Migration an sich für Europa keine historische Ausnahmesituation darstellt, sind doch viele heutige Einheimische selbst Nachkommen von Migranten⁹. Die dahinter stehenden alten Wanderungsbewegungen waren aber vor allem innereuropäische – z.B. von Handwerksgesellen aus den deutschen Territorien nach Flandern, Oberitalien oder Ungarn oder im Allgemeinen von Kaufleuten, Gelehrten, Künstlern und Mönchen, bei denen die Migration sozusagen zum Berufsbild gehörte¹⁰. Auch bei Beamten und selbst Offizieren war es nicht unüblich, dass der Dienstherr innerhalb Europas gewechselt wurde¹¹. Diese altbekannten Migrationsformen weisen zwei Parallelen zu den heutigen unionalen Freizügigkeitsrechten auf: Zum einen ging es, wie beschrieben, weit überwiegend um innereuropäische Wanderungen. Andere Kontinente wurden nur als Ziele europäischer *Auswanderung* relevant, so beispielsweise bei den ländlichen Auswanderungsbewegungen aus England, Irland und im 19. Jahrhundert auch aus Deutschland¹² oder bei der Besiedlung neuer, außer-europäischer Territorien wie z.B. des russischen Fernen Ostens¹³. Zum anderen knüpfte die Migration primär an beruflichen bzw. wirtschaftlichen Fertigkeiten und Tätigkeiten im weiteren Sinne an, so wie es auch bei den europäischen Grundfreiheiten – jedenfalls im Ausgangspunkt – der Fall war und ist.

Das Besondere an den „neuen Migrationsströmen“ (neben denen die altbekannten Wanderungsmuster natürlich weiter fortbestehen) ist, dass sie sich in diesen beiden Kernpunkten vom gewohnten Grundmodell unterscheiden. Es geht nicht mehr um innereuropäische Aus- und Zuwanderung, sondern um Migration aus anderen Kontinenten, vor allem aus Afrika und Asien, nach Europa. Des Weiteren tritt neben den Faktor des wirtschaftlich-beruflichen Austausches in

rien Arbeitsmigration, Familienzusammenführung, Studenten und Asylsuchende (und Flüchtlinge) unterteilt werden, die sich in ihrem Ausmaß von Land zu Land unterscheiden und jeweils unterschiedliche Anforderungen an die staatlichen Wirkungsfelder Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnen stellen.

⁷ Bendel, APuZ 35–36/2008, 14, 15.

⁸ Bericht des UNHCR vom 31.01.2012, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4f27e01f9&query=january%202012>>.

⁹ Bade/Emmer/Lucassen/Oltmer, S. 15.

¹⁰ Kimminich, S. 355.

¹¹ Siehe Kimminich, S. 355.

¹² Kimminich, S. 356.

¹³ Vgl. Münz, Europäische Rundschau 35 (2/2007), 105, 114.

signifikantem Maße der Schutzaspekt, d.h. die Migration nach Europa aus Gründen der Flucht vor Verfolgung. Zwischen diesen Fallgruppen lassen sich die sog. Wirtschaftsflüchtlinge einordnen, die nach besseren Lebensbedingungen für sich und ihre Familien suchen. Diese Unterschiede erklären, warum sich Migration insoweit zu einem politischen Schlüsselthema der Gemeinschaftsinstitutionen entwickelt hat¹⁴, obwohl sie an sich nicht etwas prinzipiell Neues für Europa darstellt.

Die europäischen Außengrenzen sind der Ort, an dem die politischen Weichenstellungen im Bereich der Migration maßgeblich in die Praxis umgesetzt werden. Dies geschieht insbesondere über die Durchsetzung der ausländerrechtlichen Vorschriften (z. B. Visakontrolle, Prüfung des Aufenthaltsrechts, Ausweisungs- oder Abschiebemaßnahmen). Daneben dient die Überwachung der Staatsgrenzen den Sicherheitsbehörden der Staaten aber auch traditionell zur präventiven und repressiven Verbrechensbekämpfung¹⁵. Hier wurden in letzter Zeit insbesondere die Terrorismusabwehr und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung relevant. Schließlich sind Grenzen auch der Ort, an dem die Zollvorschriften durchgesetzt (und entsprechender Einnahmen generiert) werden.

In diesem anwendungsbezogenen Kontext wird der Begriff der Grenze in einem Sinne verwendet, der von der Durchführung von Grenzkontrollen her gedacht wird¹⁶ und der von der rechtlichen Definition abzugrenzen ist. Bei diesem praktischen Verständnis, das auch von Frontex zugrunde gelegt wird¹⁷, ist der Ort der Kontrollstelle von maßgeblicher Bedeutung: See- und Luftgrenzen befinden sich danach an Häfen bzw. Flughäfen, sind also – anders als die Landgrenzen – nicht mit den Staatsgrenzen im völkerrechtlichen Sinne identisch. So ändert eine Kontrolle erst nach dem Einlaufen in einen Hafen nichts daran, dass bereits mit der Einfahrt in das Küstenmeer die Staatsgrenze überquert worden ist¹⁸.

¹⁴ Vgl. *Neisser*, S. 139; bestätigt durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 11.12.2009 (Ratsdokument EUCO 6/09), S. 11, Nr. 31: „Die Entwicklung einer (...) umfassenden Migrationspolitik (...) ist weiterhin eines der politischen Hauptziele der Europäischen Union“.

¹⁵ Siehe hierzu *Kókai*, S. 238.

¹⁶ Siehe hierzu *Taschner* (1997), Rn. 4–6.

¹⁷ Art. 1 a Nr. 1 Frontex-VO; vgl. auch Art. 2 Nr. 2 VO (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex).

¹⁸ Vgl. Art. 2 SRÜ. Ebenso sind vom völkerrechtlichen Grenzbegriff sprachliche und kulturelle Grenzlinien zu unterscheiden (siehe hierzu *Anderson/Bort*, S. 49–56). Diese können zwar das Verständnis dessen fördern, wie sich konkrete Grenzen geschichtlich herausgebildet haben. Jedoch wird oft nicht feststellbar sein, ob diese Unterschiede die Ursache oder nicht vielmehr die Folge eines bestimmten Grenzverlaufs sind. Abgesehen davon sagt die sprachlich-kulturelle Einheitlichkeit (oder deren Fehlen) *per se* noch nichts über völkerrechtlich relevante Grenzen aus, was am Beispiel sog. Vielvölkerstaaten deutlich wird.