

Schriften zum Europäischen Recht

Band 199

**Die Bindung an
die Europäische Grundrechtecharta
bei operativen Einsätzen im Rahmen
der Gemeinsamen Außen- und
Sicherheitspolitik und
der Grenzschutzagentur Frontex**

**Zugleich eine vergleichende Betrachtung
unionskoordinierten operativen Handelns**

Von

Conrad W. Fritz



Duncker & Humblot · Berlin

CONRAD W. FRITZ

Die Bindung an die Europäische Grundrechtecharta bei operativen Einsätzen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Grenzschutzagentur Frontex

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 199

Die Bindung an
die Europäische Grundrechtecharta
bei operativen Einsätzen im Rahmen
der Gemeinsamen Außen- und
Sicherheitspolitik und
der Grenzschutzagentur Frontex

Zugleich eine vergleichende Betrachtung
unionskoordinierten operativen Handelns

Von

Conrad W. Fritz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre
der Universität Mannheim hat diese Arbeit
im Jahr 2019 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
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-15985-7 (Print)
ISBN 978-3-428-55985-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Für Sieglinde Fritz
* 01.04.1958 † 02.05.2016

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim im November 2019 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Oktober 2018 abgeschlossen. Literatur und Rechtsprechung konnten für die Veröffentlichung noch bis Dezember 2019 berücksichtigt werden. Die neue Frontex-Verordnung 2019/1896 vom 13. November 2019 konnte indes nicht mehr eingearbeitet werden. Hinsichtlich der Auffindbarkeit der zitierten Normen in der neuen Frontex-Verordnung wird auf die Entsprechungstabelle in Anhang VI der Verordnung verwiesen (ABl. Nr. L 295 v. 14.11.2019, S. 113 ff.).

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer. Durch seine konstruktiven Anregungen und Hinweise sowie seine Bereitschaft zum jederzeitigen gedanklichen Austausch hat er entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Thomas Fetzer, LL.M. (Vanderbilt) für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Herausgebern sowie dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Europäischen Recht“.

Von ganzem Herzen danke ich Frau Ref. iur. Paula-Marlene Kühner für ihre jederzeitige bedingungslose Unterstützung. Sie hat nicht nur die Arbeit mehrfach kritisch geprüft, sondern stand auch in schwierigen Zeiten immer an meiner Seite.

Berlin, im Frühjahr 2020

Conrad Fritz

Inhaltsübersicht

1. Kapitel

Einleitung 33

A. Ausgangssituation, Ziel und Eingrenzung der Untersuchung	33
B. Praktische Relevanz	37
C. Gang der Untersuchung	41

1. Teil

Die Grundlagen der Grundrechtsbindung 43

2. Kapitel

Die allgemeine Bindung an die Europäische Grundrechtecharta 43

A. Einleitung	43
B. Die Entstehung der europäischen Grundrechte und der Grundrechtecharta	44
C. Die Bindung der EU an die Grundrechtecharta nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	48
D. Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	49

2. Teil

Die Grundrechtsbindung von GASP & Frontex 62

3. Kapitel

Die Grundrechtsbindung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 62

A. Einleitung	62
B. Strukturelle Analyse des Zusammenspiels von Mitgliedstaaten und Unionsebene im Bereich der GASP	63
C. Genereller Ausschluss oder generelle Anwendbarkeit der Grundrechtecharta?	124
D. Die Grundrechtsbindung der GASP nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	129
E. Die Grundrechtsbindung der GASP nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	138
F. Ergebnis zur Grundrechtsbindung der GASP	196

4. Kapitel

	Die Grundrechtsbindung von Frontex	197
A. Einleitung		197
B. Strukturelle Analyse des Zusammenspiels von Mitgliedstaaten und Unionsebene im Bereich von Frontex		197
C. Generelle Anwendbarkeit der Grundrechtecharta?		250
D. Die Grundrechtsbindung von Frontex nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh		252
E. Die Grundrechtsbindung von Frontex nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh		255
F. Ergebnis zur Grundrechtsbindung von Frontex		285

5. Kapitel

	Vergleichende Betrachtung der Grundrechtsbindung von GASP und Frontex – Ursachen und Auswirkungen	286
A. Vergleichbare Grundrechtsbindung		286
B. Vergleichbare Struktur unionskoordinierten operativen Handelns als Ursache der vergleichbaren Grundrechtsbindung		287
C. Auswirkungen der unterschiedlichen Grundrechtsbindung auf unionsrechtlicher und mitgliedstaatlicher Ebene		297

3. Teil

	Grundrechtliches Mehrebenensystem	313
--	--	-----

6. Kapitel

	Das grundrechtliche Mehrebenensystem	313
A. Einleitung		313
B. Die nationalen Grundrechte am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland		314
C. Die EMRK		316
D. Grundrechtskonkurrenzen und -kollisionen im Mehrebenensystem		332
E. Ergebnis zum Mehrebenensystem		336

Inhaltsübersicht	11
------------------	----

4. Teil

Zusammenfassung	338
------------------------	-----

7. Kapitel

Zusammenfassung in Thesen	338
----------------------------------	-----

A. Ausgangsprämissen	338
----------------------	-----

B. Thesen	339
-----------	-----

C. Gesamtergebnis	349
-------------------	-----

Literaturverzeichnis	353
-----------------------------	-----

Sachverzeichnis	374
------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einleitung

	33
A. Ausgangssituation, Ziel und Eingrenzung der Untersuchung	33
I. Ausgangssituation	33
II. Ziel der Untersuchung	34
III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	35
B. Praktische Relevanz	37
I. Operation Sophia im Rahmen der GASP	37
II. Operation Triton im Rahmen von Frontex	39
III. Relevanz der Grundrechtsbindung	40
C. Gang der Untersuchung	41

1. Teil

Die Grundlagen der Grundrechtsbindung

43

2. Kapitel

Die allgemeine Bindung an die Europäische Grundrechtecharta

43

A. Einleitung	43
B. Die Entstehung der europäischen Grundrechte und der Grundrechtecharta	44
I. Anfänglich fehlender Bedarf europäischer Grundrechte	44
II. Notwendigkeit eines europäischen Grundrechtsschutzes	44
III. Anwendbarkeit europäischer Grundrechte	46
IV. Europäische Grundrechte und fehlender Grundrechtskatalog aus Perspektive des BVerfG	46
1. Solange-I-Rechtsprechung	46
2. Solange-II-Rechtsprechung	47
V. Die Entstehung der Grundrechtecharta	47
C. Die Bindung der EU an die Grundrechtecharta nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	48
D. Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	49
I. Ausgangsdefinitionen zu Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	49

1.	Recht der Union	50
2.	Ausschließliche Durchführung	50
II.	Rechtsprechung des EuGH	51
1.	Grundsätzliche Rechtsprechungslinien	51
a)	Rechtsprechungslinie <i>Wachauf</i>	51
b)	Rechtsprechungslinie <i>ERT</i>	52
c)	Exkurs: Fortbestehen der Rechtsprechungslinien?	52
2.	Rechtsprechung in Bezug auf die <i>Wachauf</i> -Konstellation	53
a)	Rechtsprechung zur Durchführung von Verordnungen	54
b)	Rechtsprechung zur Durchführung von Beschlüssen	55
c)	Rechtsprechung zur Durchführung von Richtlinien	56
aa)	Rechtssache <i>Åkerberg Fransson</i>	56
bb)	Rechtssache <i>Siragusa</i>	58
cc)	Rechtssache <i>Hernandez</i>	59
3.	Ergebnis	61

2. Teil

Die Grundrechtsbindung von GASP & Frontex 62

3. Kapitel

Die Grundrechtsbindung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 62

A.	Einleitung	62
B.	Strukturelle Analyse des Zusammenspiels von Mitgliedstaaten und Unionsebene im Bereich der GASP	63
I.	Begriffsbestimmungen	63
1.	Supranationalität	63
2.	Intergouvernementalität	66
3.	Souveränität	67
II.	Historische Entstehung und Entwicklung der GASP	69
1.	Erste Ansätze nach 1945	70
2.	Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)	71
3.	Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und Europäische Politische Gemeinschaft (EPG)	72
4.	Die Römischen Verträge	74
5.	Fusionsvertrag und fortschreitende Supranationalisierung	75
6.	Intergouvernementale Gegenbewegung und Fouchet-Pläne	75
7.	Luxemburger Kompromiss	76

8. Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)	77
9. Einheitliche Europäische Akte (EEA)	77
10. Die GASP nach dem Vertrag von Maastricht	78
a) Säulenstruktur der EU	79
b) Intergouvernementalität der GASP	79
c) Zurechnungssubjekt für GASP-Akte	81
d) Sicherheitspolitische Aspekte der GASP	81
aa) Zusammenarbeit mit der WEU	81
bb) Petersberg-Erklärung	82
e) Fazit zur GASP nach dem Vertrag von Maastricht	82
11. Die GASP nach dem Vertrag von Amsterdam	83
a) Beibehaltung der Säulenstruktur	83
b) Überführung der Petersberg-Aufgaben in den EUV	83
12. Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)	84
13. Die GASP nach dem Vertrag von Nizza	86
III. Die GASP nach dem Vertrag von Lissabon	86
1. Struktur der EU nach dem Vertrag von Lissabon	87
2. Die verschiedenen Teilbereiche der GASP	88
a) Gemeinsame Außenpolitik	89
b) Gemeinsame Sicherheitspolitik	89
c) Gemeinsame Verteidigungspolitik	90
d) Gemeinsame Verteidigung	90
3. Allgemeine Regelungen und Funktionsweise der GASP	92
a) Grundlagen und Ziele	92
b) Instrumente und Handlungsformen	93
aa) Allgemeine Leitlinien	94
bb) Aktionen	95
(1) Grundsätzliches	95
(2) Gegenstand einer Aktion	95
(3) Beschlusskompetenz	95
(4) Inhalt der Beschlüsse	97
(5) Operative Ausführung	97
cc) Standpunkte	97
dd) Durchführungsmaßnahmen	98
ee) Systematische Zusammenarbeit	98
c) Beteiligte Institutionen	99
aa) Europäischer Rat	99
bb) Rat	99

cc)	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	100
dd)	Kommission	101
ee)	Europäisches Parlament	102
ff)	EuGH	102
gg)	Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)	103
hh)	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)	103
ii)	EU-Militärausschuss	105
jj)	EU-Militärstab	105
kk)	Ausschuss für die nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM)	106
d)	Der Beschluss im Rahmen der GASP	106
aa)	Grundsätzliches	107
bb)	Initiativrecht	108
cc)	Beschlussfassung	108
	(1) Stimmberechtigung	108
	(2) Einstimmigkeit	108
	(3) Konstruktive Stimmenthaltung	109
	(4) Mehrheitsbeschlüsse und Einstimmigkeitsfundament	109
dd)	Zwischenergebnis	111
4.	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)	112
a)	Grundlagen und Aufgaben der GSVP	112
b)	Der Beschluss im Rahmen der GSVP	112
c)	Das Rückgriffsprinzip	113
d)	Das Freiwilligkeitsprinzip	113
5.	Der operative Einsatz im Rahmen der GASP/GSVP	115
a)	Koordinierendes zweistufiges System	115
aa)	Koordinierende unionsrechtliche Ebene	116
bb)	Mitgliedstaatliche Ebene	117
	(1) Rechtsrahmen des operativen Einsatzes	117
	(2) Einheitliche Kommandostruktur	118
	(a) Militärische Missionen	118
	(b) Zivile Missionen	120
b)	Verknüpfung beider Ebenen	121
6.	Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon	121
IV.	Zwischenergebnis zur strukturellen Analyse des Zusammenspiels von Mitgliedstaaten und Unionsebene im Bereich der GASP	124
C.	Genereller Ausschluss oder generelle Anwendbarkeit der Grundrechtecharta?	124
I.	Genereller Ausschluss der Grundrechtsbindung?	124
1.	Fehlende Justiziabilität der GASP-Rechtsakte	124

2.	„Political-question“-Doktrin	125
a)	„Political-question“-Doktrin im US-amerikanischen Recht	125
b)	Übertragbarkeit der „political-question“-Doktrin auf die GASP?	126
3.	Ergebnis	127
II.	Generelle Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte aufgrund Art. 21 EUV?	128
III.	Ergebnis	128
D.	Die Grundrechtsbindung der GASP nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	129
I.	Europäischer Rat und Rat	129
II.	Hoher Vertreter	130
III.	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)	131
IV.	EU-Militärausschuss, EU-Militärstab und CIVCOM	131
V.	Operationsbefehlshaber und ziviler Operationskommandeur	131
1.	Rückgriff auf die NATO bei Militärmissionen	133
2.	Rückgriff auf die Mitgliedstaaten bei Militärmissionen	134
3.	Ziviler Operationskommandeur	136
VI.	Ergebnis zur Grundrechtsbindung nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	137
E.	Die Grundrechtsbindung der GASP nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	138
I.	Ansichten der Literatur	139
1.	Überwiegend fehlende Differenzierung zwischen unionsrechtlicher und mitgliedstaatlicher Ebene	139
2.	Auffassung zur abweichenden Grundrechtsbindung der mitgliedstaatlichen Ebene	140
3.	Stellungnahme zur Literatur	140
II.	Keine explizit einschlägige Rechtsprechung zur Grundrechtsbindung der GASP	140
III.	Grundsätzliche Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf die GASP	141
1.	Übertragbarkeit trotz fehlender Gerichtsbarkeit des EuGH im Bereich der GASP	141
2.	Übertragbarkeit auf exekutives Handeln	141
3.	Ergebnis	142
IV.	Übertragbarkeit der Rechtsprechung zur Durchführung von Beschlüssen?	143
V.	Übertragbarkeit der Rechtsprechung zur Richtlinienumsetzung – Festlegung allgemeiner Kriterien für die Durchführung von Unionsrecht	146
1.	Uneinheitliche Kriterien	147
a)	Åkerberg-Fransson-Rechtsprechung	147
aa)	Extensive Anwendbarkeit der Grundrechtecharta	147
bb)	Kritik	147
(1)	Ansicht des BVerfG	147
(2)	Stellungnahme des Generalanwaltes	148
cc)	Einschränkende Lesart der Åkerberg-Fransson-Rechtsprechung	148

(1) Verpflichtung durch das Unionsrecht	149
(2) Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	149
dd) Ergebnis	150
b) Rechtssachen <i>Siragusa</i> und <i>Hernandez</i>	150
aa) Verpflichtung durch das Unionsrecht	151
bb) Unmittelbarkeitszusammenhang	151
(1) Bezwecken der Durchführung von Unionsrecht	152
(2) Charakter der Regelung	153
(3) Keine Verfolgung anderer als unter das Unionsrecht fallende Ziele	153
(4) Spezifische Regelung des Unionsrechts	154
(5) Gesamtbetrachtung	155
cc) Grundrechtsbindung zur Wahrung der Einheit, des Vorrangs und der Wirksamkeit des Unionsrechts	155
2. Festlegung einheitlicher Kriterien	155
VI. Anwendung der aus der Rechtsprechung entwickelten Kriterien auf die GASP	160
1. Verpflichtung durch das Unionsrecht im Rahmen einer bestehenden Unionskompetenz	160
a) Kompetenzverteilung in der GASP	161
aa) Kompetenzrechtliche Regelungen in den Verträgen	161
bb) Erklärungen Nr. 13 und 14 zur Schlussakte des Vertrages von Lissabon	162
cc) Ansichten zur Kompetenzverteilung	162
(1) Fehlende Kompetenzübertragung auf die EU	162
(2) Ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten	163
(3) Kompetenz <i>sui generis</i>	164
(4) EU-Kompetenz als komplementäre Ergänzung der nationalen Kompetenz	164
(5) Kompetenzbegründung ohne Hoheitsrechtsübertragung	165
dd) Stellungnahme	165
(1) Kompetenz der EU	166
(2) Weiterhin bestehende mitgliedstaatliche Kompetenz	167
(3) Konstruktion einer parallelen Kompetenzverteilung	168
(a) Geteilte Zuständigkeit?	168
(b) Kompetenzbegründung ohne Hoheitsrechtsübertragung	168
(c) Ergebnis	170
b) Unionsrechtliche Verpflichtung durch den Beschluss?	171
c) Unionsrechtliche Verpflichtung durch Art. 24 Abs. 3 EUV?	171
d) Unionsrechtliche Verpflichtung durch die Entscheidung zur Bereitstellung von Einsatzkräften?	172

e)	Zwischenergebnis	174
2.	Unmittelbarkeitszusammenhang	174
a)	Bezwecken der Durchführung von Unionsrecht	174
b)	Charakter der Regelung	175
aa)	Besonderheiten der EU-vertraglichen Regelungen	175
(1)	Einstimmigkeitsprinzip und Ausschluss von Gesetzgebungsakten	175
(2)	Spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission	176
(3)	Fehlende Gerichtsbarkeit des EuGH	177
(4)	Bewertung	178
bb)	Koordinierendes zweistufiges System operativen Handelns	179
(1)	Unionsrechtliche Ebene	179
(2)	Mitgliedstaatliche Ebene	180
(3)	Doppelte mitgliedstaatliche Einbindung	180
cc)	Kompetenzrechtlich zwingend vorgegebener koordinierender Charakter	180
dd)	Auswirkungen	182
(1)	Rechtssache <i>Dano</i>	182
(2)	Auswirkungen der Rechtssache <i>Dano</i> auf andere unionskoordinierte Bereiche	183
(a)	Übertragbarkeit der Rechtsprechung	183
(b)	Auswirkungen auf die GASP	185
c)	Keine Verfolgung anderer als unter das Unionsrecht fallende Ziele	186
d)	Spezifische Regelung des Unionsrechts	188
e)	Gesamtbetrachtung	189
aa)	Abwägung der Unmittelbarkeitskriterien	189
bb)	Heranziehung der EuGH-Rechtsprechung zur Grundrechtsbindung bei Umsetzungs- und Ermessensspielräumen?	189
cc)	Zwischenergebnis	193
3.	Bindung an die Grundrechtecharta zur Wahrung der Einheit, des Vorrangs und der Wirksamkeit des Unionsrechts	193
a)	Grundrechtsbindung zur Wahrung des Vorrangs und der Wirksamkeit des Unionsrechts	194
b)	Grundrechtsbindung zur Wahrung der Einheit des Unionsrechts	194
c)	Zwischenergebnis	195
4.	Ergebnis	195
VII.	Ergebnis zur Grundrechtsbindung nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	196
F.	Ergebnis zur Grundrechtsbindung der GASP	196

4. Kapitel

Die Grundrechtsbindung von Frontex

	197
A. Einleitung	197
B. Strukturelle Analyse des Zusammenspiels von Mitgliedstaaten und Unionsebene im Bereich von Frontex	197
I. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)	197
II. Historische Entstehung und Entwicklung des europäischen Grenzschutzes ...	199
1. Grenzschutz als nationale Aufgabe	199
a) Der völkerrechtliche Staatsbegriff	199
b) Staatsgrenzen und Grenzschutz	201
2. Europäisierung des Grenzschutzes	201
a) Wirtschaftliche Integration und Gemeinsamer Markt	202
b) Europa der Bürger	202
c) Trevi-Kooperation	203
d) Europäischer Rat von Fontainebleau und Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes	203
e) Einheitliche Europäische Akte (EEA)	204
f) Die Schengener Übereinkommen	204
aa) Öffnung der Binnengrenzen	204
bb) Schutz der Außengrenzen als Ausgleichsmaßnahme	205
cc) Schengen-Besitzstand	206
g) Vertrag von Maastricht	206
aa) Drei-Säulen-Modell	207
bb) Außengrenzschutz als Bestandteil der dritten Säule	207
h) Vertrag von Amsterdam	208
aa) Grundsätzliche Beibehaltung der Säulenstruktur	208
bb) Säulenübergreifendes Konzept eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	208
cc) Kompetenzen in Bezug auf den Außengrenzschutz	209
dd) Überführung des Schengen-Besitzstandes in die EU	210
ee) Binnenmarkt, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und Schengen-Raum	211
i) Europäischer Rat von Tampere	212
j) Initiative der Mitgliedstaaten für eine Grenzschutzkooperation	213
k) Initiativen der europäischen Institutionen für eine Grenzschutzkooperation	213
aa) Mitteilung der Kommission vom 7. Mai 2002	213
bb) Plan des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU vom 14. Juni 2002	214

l) Ad-hoc-Zentren	214
m) Errichtung der europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union	215
n) Vertrag von Lissabon	216
aa) Einheitlicher Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	216
bb) Kompetenz in Bezug auf den Außengrenzschutz	216
o) Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache	217
3. Bewertung	218
III. Regelungen und Funktionsweise von Frontex	220
1. Frontex als europäische Agentur	220
2. Ziele	222
a) Ziele des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	222
aa) Freiheit	222
bb) Sicherheit	223
cc) Recht	223
dd) Verhältnis der Ziele untereinander	223
b) Ziele von Frontex	224
3. Aufgaben	224
4. Organisationsstruktur	225
a) Verwaltungsrat	225
b) Exekutivdirektor	226
c) Europäische Grenz- und Küstenwacheteams	227
d) Qualifizierte Grenzschutzbeamte	228
e) Koordinierungsbeamter	228
f) Konsultationsforum	229
g) Grundrechtsbeauftragter	229
h) Verbindungsbeamte in den Mitgliedstaaten	229
i) Zwischenergebnis	230
5. Der operative Einsatz	230
a) Einsatzgebiet	231
aa) Außengrenzen	231
bb) Arten der Außengrenzen	232
b) Einsatzformen	232
aa) Die gemeinsame Aktion	232
bb) Soforteinsatz zu Grenzsicherungszwecken	233
cc) Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung	233
c) Einheitliche Struktur der operativen Einsätze	234
aa) Initiativrecht	234
(1) Initiativrecht der Mitgliedstaaten	235

(2) Initiativrecht des Exekutivdirektors	235
(3) Situationen an den Außengrenzen, in denen dringendes Handeln geboten ist	236
bb) Einsatzplan	237
cc) Ausführung des Einsatzes	238
(1) Zusammenstellung der Grenz- und Küstenwacheteams	238
(2) Einsatz der Grenz- und Küstenwacheteams im Einsatzmitgliedstaat	238
d) Koordinierendes zweistufiges System der operativen Einsätze	239
aa) Koordinierende unionsrechtliche Ebene	239
bb) Mitgliedstaatliche Ebene	240
(1) Rechtsrahmen des operativen Einsatzes	241
(a) Frontex-VO	241
(b) SGK	241
(c) Nationaler Rechtsrahmen	242
(2) Organleihe zugunsten des Einsatzmitgliedstaates	242
cc) Verknüpfung beider Ebenen	243
e) Besonderheiten des Einsatzes an den Seeaußengrenzen	244
aa) Rechtsrahmen an den Seeaußengrenzen	245
(1) Küstenmeer	245
(2) Anschlusszone	246
(3) Hohe See	247
bb) Ergebnis	249
f) Besonderheiten des Einsatzes in Drittstaaten	249
IV. Zwischenergebnis zur strukturellen Analyse des Zusammenspiels von Mitgliedstaaten und Unionsebene im Bereich von Frontex	250
C. Generelle Anwendbarkeit der Grundrechtecharta?	250
I. Art. 67 Abs. 1 AEUV	250
II. Frontex-VO	251
III. Ergebnis	252
D. Die Grundrechtsbindung von Frontex nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	252
I. Verwaltungsrat	252
II. Exekutivdirektor	253
III. Koordinierungsbeamter	253
IV. Einsatzplan	254
V. Qualifizierte Grenzschutzbeamte	254
VI. Ergebnis zur Grundrechtsbindung nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	255
E. Die Grundrechtsbindung von Frontex nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	255

I.	Ansichten der Literatur	256
1.	Überwiegend fehlende Differenzierung zwischen unionsrechtlicher und mitgliedstaatlicher Ebene	256
2.	Auffassung zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte	256
3.	Auffassung zur abweichenden Grundrechtsbindung der mitgliedstaatlichen Ebene	257
4.	Stellungnahme zur Literatur	257
II.	Übertragbarkeit der Rechtsprechung zur Durchführung von Verordnungen	257
1.	Durchführung der Frontex-VO?	258
2.	Durchführung der Seeaußengrenzen-VO?	259
3.	Durchführung des SGK?	260
4.	Ergebnis	260
III.	Anwendung der aus der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Kriterien zur Durchführung von Unionsrecht auf Frontex	261
1.	Verpflichtung durch das Unionsrecht im Rahmen einer bestehenden Unionskompetenz	261
a)	Geteilte Zuständigkeit	261
b)	Unionsrechtliche Verpflichtung durch die Frontex-VO, die Seeaußengrenzen-VO und den SGK?	262
aa)	Rückgriffsprinzip	263
bb)	Freiwilligkeitsprinzip	263
(1)	Benennung des Pools der nationalen Grenzschutzbeamten	263
(a)	Pool für gemeinsame Aktionen	264
(b)	Soforteinsatzpool	265
(2)	Abrufen der nationalen Grenzschutzbeamten	265
(3)	Ergebnis	266
c)	Unionsrechtliche Verpflichtung durch den Einsatzplan?	266
d)	Zwischenergebnis	267
e)	Annex: Teilnahme von Nicht-EU-Mitgliedstaaten an Frontex-Einsätzen	268
aa)	Organleihe zugunsten eines EU-Einsatzmitgliedstaates	268
bb)	Nicht-EU-Staaten als Einsatzmitgliedstaaten	269
cc)	Ergebnis	269
2.	Unmittelbarkeitszusammenhang	270
a)	Bezwecken der Durchführung von Unionsrecht	270
b)	Charakter der Regelung	270
aa)	Koordinierendes zweistufiges System	271
bb)	Hervorgehobene Rolle des Einsatzmitgliedstaates	271
(1)	Freiwilligkeitsprinzip zugunsten des Einsatzmitgliedstaates	271
(2)	Organleihe zugunsten des Einsatzmitgliedstaates	272

cc)	Kompetenzrechtlich zwingend vorgegebener koordinierender Charakter	273
(1)	Errichtung eines integrierten Grenzschutzsystems	273
(a)	Direktvollzug durch EU-Grenzschutzbeamte?	273
(b)	Elemente eines integrierten Grenzschutzsystems	276
(c)	Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des integrierten Grenzschutzsystems	277
(2)	Ergebnis	277
dd)	Auswirkungen	277
c)	Keine Verfolgung anderer als unter das Unionsrecht fallende Ziele	279
d)	Spezifische Regelung des Unionsrechts	280
e)	Gesamtbetrachtung	281
aa)	Abwägung der Unmittelbarkeitskriterien	281
bb)	Heranziehung der EuGH-Rechtsprechung zur Grundrechtsbindung bei Umsetzungs- und Ermessensspielräumen?	282
cc)	Zwischenergebnis	283
3.	Bindung an die Grundrechtecharta zur Wahrung der Einheit, des Vorrangs und der Wirksamkeit des Unionsrechts	283
a)	Grundrechtsbindung zur Wahrung des Vorrangs und der Wirksamkeit des Unionsrechts	284
b)	Grundrechtsbindung zur Wahrung der Einheit des Unionsrechts	284
c)	Zwischenergebnis	285
4.	Ergebnis	285
VI.	Ergebnis zur Grundrechtsbindung nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	285
F.	Ergebnis zur Grundrechtsbindung von Frontex	285

5. Kapitel

	Vergleichende Betrachtung der Grundrechtsbindung von GASP und Frontex – Ursachen und Auswirkungen	286
A.	Vergleichbare Grundrechtsbindung	286
I.	Unionsrechtliche Ebene, Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GRCh	286
II.	Mitgliedstaatliche Ebene, Art. 51 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GRCh	286
B.	Vergleichbare Struktur unionskoordinierten operativen Handelns als Ursache der vergleichbaren Grundrechtsbindung	287
I.	Systematische Stellung in den Europäischen Verträgen	287
II.	Historische Entstehung und Entwicklung	288
III.	Inhaltliche Ziele	288
1.	Äußere Sicherheit als Ziel der GASP	288

2.	Innere Sicherheit als Ziel des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	289
3.	Umfassendes Bedürfnis nach Sicherheit	289
IV.	Exekutiver Charakter	290
V.	Koordinierung mitgliedstaatlichen Handelns	290
VI.	Struktur der operativen Einsätze	290
1.	Koordinierendes zweistufiges System	291
a)	Koordinierende unionsrechtliche Ebene	291
aa)	GASP	291
bb)	Frontex	291
b)	Mitgliedstaatliche Ebene	292
c)	Verknüpfung beider Ebenen	293
2.	Vergleichbares zweistufiges System unionskoordinierten operativen Handelns	293
VII.	Kompetenzvergleich	294
1.	Unterschiedliche Kompetenzkategorien	294
2.	Vergleichbare Reichweite der Kompetenztitel	294
VIII.	Intergouvernementalität vs. Supranationalität	295
IX.	Ergebnis des Strukturvergleichs	296
C.	Auswirkungen der unterschiedlichen Grundrechtsbindung auf unionsrechtlicher und mitgliedstaatlicher Ebene	297
I.	Mitgliedstaatliche Ebene	297
II.	Unionsrechtliche Ebene	297
1.	Objektivrechtliche Dimension der Grundrechtecharta	298
2.	Schutzpflichten	299
a)	Bestehen von unionsgrundrechtlichen Schutzpflichten	300
aa)	Grundrechtliche Schutzpflichten im nationalen Recht	300
bb)	Unionsgrundrechtliche Schutzpflichten	301
b)	Schutzpflichten der EU, welche gegen die Mitgliedstaaten gerichtet sind?	304
c)	Entfaltung der Schutzpflichten	306
aa)	GASP	306
bb)	Frontex	307
III.	Ergebnis	311

3. Teil

Grundrechtliches Mehrebenensystem 313

6. Kapitel

Das grundrechtliche Mehrebenensystem 313

A. Einleitung	313
B. Die nationalen Grundrechte am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland	314
I. Territorialitätsprinzip	314
II. Extraterritoriale Geltung	314
III. Ergebnis	316
C. Die EMRK	316
I. Einführung	317
II. Die Bindung der EU an die EMRK	318
III. Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EMRK am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland	319
1. Die EMRK als Bundesrecht	319
2. Verfassungsrechtliche Bedeutung der EMRK	319
3. Ergebnis	320
IV. Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EMRK bei operativen Einsätzen im Rahmen der GASP und Frontex	320
1. Bindung trotz koordinierenden unionsrechtlichen Rahmens	321
a) <i>Bosphorus</i> -Rechtsprechung des EGMR	321
aa) Grundaussagen der <i>Bosphorus</i> -Rechtsprechung	321
bb) Anwendung der <i>Bosphorus</i> -Kriterien auf GASP und Frontex	322
(1) Handeln in Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung	322
(2) Gleichwertiger Grundrechtsschutz durch die EU	323
b) Zwischenergebnis	324
2. Mangelnde Geltung der EMRK bei Handeln im Rahmen einer UN-Sicherheitsratsresolution?	324
3. Extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK	327
a) Rechtssache <i>Bankovic</i>	328
b) Rechtssache <i>Medvedev</i>	330
c) Rechtssache <i>Hirsi</i>	330
d) Zwischenergebnis	331
4. Ergebnis	332
D. Grundrechtskonkurrenzen und -kollisionen im Mehrebenensystem	332
I. Konkurrierende und kollidierende Grundrechtsregime	332
II. Grundrechtskonkurrenzen und -kollisionen im Bereich der GASP und Frontex	333

III. Bewältigung potentieller Grundrechtskollisionen zwischen EMRK und nationalen Grundrechten	333
1. Rechtsprechung des BVerfG	334
2. Rechtsprechung des EGMR	334
a) Margin-of-appreciation-Doktrin	334
b) Art. 53 EMRK	335
c) Zwischenergebnis	336
3. Ergebnis	336
E. Ergebnis zum Mehrebenensystem	336

4. Teil

Zusammenfassung	338
------------------------	-----

7. Kapitel

Zusammenfassung in Thesen	338
----------------------------------	-----

A. Ausgangsprämissen	338
B. Thesen	339
C. Gesamtergebnis	349

Literaturverzeichnis	353
-----------------------------------	-----

Sachverzeichnis	374
------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

A. A./a. A.	andere(r) Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AdG	Archiv der Gegenwart (Z)
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Z)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts (Z)
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Begr./begr. v.	Begründer/begründet von
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BulLEG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BulIEU	Bulletin der Europäischen Union
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BYIL	British Yearbook of International Law
bzw.	beziehungsweise
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMDP	Crisis Management and Planning Directorate
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
d.	der, des
d. h.	das heißt
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift (Z)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
EA	Europa-Archiv (Z)

EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECHR	European Court of Human Rights
Ed.	Edition
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHRLR	European Human Rights Law Review (Z)
Einl.	Einleitung
EJIL	European Journal of International Law (Z)
EJML	European Journal of Migration and Law (Z)
EL	Ergänzungslieferung
ELR	European Law Review (Z)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
Ent.	Entscheidung
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht, hrsg. v. A. Hatje und P.-C. Müller-Graff
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPL	European Public Law (Z)
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUConst	European Constitutional Law Review (Z)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGR	Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, v. D. Ehlers
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Z)
EuNavFor Med	European Union Naval Force Mediterranean
EuR	Europarecht (Z)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Z)
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Z)
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende(r)
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FPR	Familie Partnerschaft Recht (Z)
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt

GRCh	Grundrechtecharta der EU
GRURint	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil (Z)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
Hdb.	Handbuch
Herv.	Hervorhebung
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, hrsg. v. D. Mer- ten und H.-J. Papier
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg./hrsg. v.	Herausgeber/herausgegeben von
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts, hrsg. v. J. Isensee und P. Kirchhof
ILC	International Law Commission
insb.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung (Z)
Kap.	Kapitel
KFOR	Kosovo Force
KOM	Dokumente der Europäischen Kommission
KritV	Die kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissen- schaft (Z)
lit.	litera
MünchKommBGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift (Z)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
No.	Number
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (Z)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (Z)
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht (Z)
o.	oben, oder
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung (Z)
OHQ	Operation Headquarter
östVfGH	österreichischer Verfassungsgerichtshof
OVG	Oberverwaltungsgericht
PIJS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RABIT	Rapid Border Intervention Team
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe

S.	Satz, Seite, siehe
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
sc.	scilicet
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SG	Soldatengesetz, Sozialgericht
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGK	Schengener Grenzkodex
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
sog.	sogenannte(n/r/s)
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
Spstr.	Spiegelstrich
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts der Schweiz
S/RES	Resolution des Sicherheitsrates
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StR	Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, v. K. Stern
SÜ	Schengener Übereinkommen
u.	und, unten
u. a.	unter anderen/m, und andere
UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations
UN Doc.	United Nations Documents
UNGA	United Nations General Assembly
UNO	United Nations Organization
Urt.	Urteil
US	United States
U. S.	United States Reports
v.	von, vom, versus
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
Verf.	Verfasser
VerwR	Verwaltungsrecht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEU	Westeuropäische Union
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
(Z)	Zeitschrift
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Z)
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (Z)
z. B.	zum Beispiel
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien (Z)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Z)

1. Kapitel

Einleitung

A. Ausgangssituation, Ziel und Eingrenzung der Untersuchung

I. Ausgangssituation

Sowohl die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als auch die europäische Grenzschutzagentur Frontex standen und stehen aufgrund der anhaltenden „Flüchtlingskrise“¹ im Zentrum des medialen Interesses.² Aktuell bekämpft eine Militäroperation der GASP³ die Schleuserkriminalität im Mittelmeer,⁴ während die Grenzschutzagentur Frontex im Rahmen der Operation Triton und der sich daran anschließenden Operation Themis in Italien die südlichen Seeaußengrenzen der Europäischen Union sichert.⁵ Zur operativen Ausführung dieser Missionen wird auf die sachlichen und personellen Ressourcen der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten zurückgegriffen. Beide Missionen haben das Ziel, den unkontrollierten Flüchtlingsstrom über das Mittelmeer nach Europa zu reduzieren und arbeiten zu diesem Zweck intensiv zusammen.⁶ Bemerkenswert ist, dass die Missionen aus unterschiedlichen Politikbereichen der EU stammen, nämlich einerseits aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik⁷ und andererseits, in Bezug auf

¹ Mit der sog. Flüchtlingskrise wird der massive Anstieg der Flüchtlingszahlen bezeichnet, der die EU und ihre Mitgliedstaaten seit Mitte 2015 vor große Herausforderungen stellt. Die Flüchtlinge versuchen hierbei unter anderem über das Mittelmeer die Mitgliedstaaten der EU zu erreichen, vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, § 3 Rn. 20ff. Der Flüchtlingsbegriff ist dabei umgangssprachlich zu verstehen und nicht mit der Definition des Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gleichzusetzen. Genauer wäre es deshalb, von einer „Migrationsproblematik“ oder Ähnlichem zu sprechen. Allerdings hat sich der Begriff „Flüchtlingskrise“ etabliert, sodass im Sinne einer leichteren Verständlichkeit daran festgehalten wird. Allgemein zur Flüchtlingskrise s. auch *Depenheuer/Grabenwarter*, Der Staat in der Flüchtlingskrise.

² Vgl. etwa FAZ v. 01.10.2015, S. 3; FAS v. 06.12.2015, S. 1; Der Spiegel v. 05.03.2016, S. 14ff.; FAS v. 14.08.2016, S. 21; FAZ v. 17.08.2016, S. 2; FAS v. 20.11.2016, S. 4; FAZ v. 18.07.2017, S. 2.

³ Genaugenommen handelt es sich um eine Mission der GSVP, die jedoch „integraler Bestandteil“ der GASP ist, Art. 42 Abs. 1 S. 1 EUV.

⁴ EuNavFor Med Operation Sophia, s. dazu sogleich unter B. I., S. 37ff.

⁵ S. dazu unter B. II., S. 39f.

⁶ *Tardy*, Operation Sophia – Tackling the refugee crisis with military means, in: European Union Institute for Security Studies, Issue Brief No. 30 v. 30.09.2015, S. 2.

⁷ Art. 23 ff. EUV.

Frontex, aus dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.⁸ Verbindendes Element beider Bereiche ist das Streben nach Sicherheit in der Europäischen Union. Dies verfolgen sie aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven. Während die GASP vor allem die äußere Sicherheit umfasst,⁹ steht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hauptsächlich die innere Sicherheit im Fokus.¹⁰ Mit der äußeren und inneren Sicherheit sind Bereiche betroffen, die einerseits für die EU von zentraler Bedeutung sind, andererseits aber auch eine hohe Souveränitätsempfindlichkeit aufweisen¹¹ und deshalb weiterhin zentrales Anliegen der Mitgliedstaaten selbst sind.¹² Die operativen Einsätze der GASP und Frontex bewegen sich damit in einem Spannungsfeld zwischen unionsrechtlicher Aufgabenwahrnehmung und mitgliedstaatlicher Souveränität.¹³

II. Ziel der Untersuchung

Angesichts dieses Spannungsfeldes drängt sich die Frage auf, in welchem grundrechtlichen Rahmen solche operativen Einsätze stattfinden. Aufgrund der unionsrechtlichen Einbettung liegt eine Bindung an die Europäische Grundrechtecharta nahe. Andererseits könnten die Souveränitätsempfindlichkeit der Materie und der operative Rückgriff auf die Mitgliedstaaten auch für eine Geltung der jeweiligen nationalen Grundrechte sprechen. Auch eine parallele Bindung sowohl an die Grundrechtecharta als auch an die nationalen Grundrechtsregime scheint denkbar.

Interessant ist die Frage nach der Grundrechtsbindung auch vor dem Hintergrund, dass die operativen Einsätze aufgrund des Rückgriffs auf die Mitgliedstaaten und der Souveränitätsempfindlichkeit der Materie möglicherweise einer einheitlichen Struktur folgen, die zu einer vergleichbaren Grundrechtsbindung operativer Einsätze im Rahmen der GASP und Frontex führen könnte.

⁸ Art. 67 ff. AEUV.

⁹ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 21 EUV Rn. 10; *Frenz*, ZaöRV 70 (2010), 427, 491. Unter der äußeren Sicherheit ist grundsätzlich die Abwehr von Gefahren zu verstehen, die sich von außen gegen einen Staat richten, vgl. *Möllers*, Verteidigungspolitik/Militärpolitik, in: Möllers, Wörterbuch der Polizei, S. 2148. Übertragen auf die EU bedeutet äußere Sicherheit die Abwehr von Gefahren, die sich von außen gegen die EU richten.

¹⁰ *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 67 AEUV Rn. 56; *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 1. Unter der inneren Sicherheit ist im Allgemeinen die Abwehr von Gefahren zu verstehen, die im Inneren eines Staates entstehen, vgl. *Möllers*, Innere Sicherheit, in: Möllers, Wörterbuch der Polizei, S. 980. Übertragen auf die EU bedeutet innere Sicherheit die Abwehr von Gefahren, die im Inneren der EU entstehen.

¹¹ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 40 EUV Rn. 5; *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 40 EUV Rn. 3; *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 1, 156.

¹² *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 40 EUV Rn. 5; *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 2f.

¹³ *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Rn. 1.

Die Arbeit hat sich daher zum Ziel gesetzt, die Bindung an die Europäische Grundrechtecharta bei operativen Einsätzen im Rahmen der GASP und Frontex zu untersuchen, wobei die These aufgestellt wird, dass die operativen Einsätze im Rahmen der GASP und bei Frontex einer vergleichbaren Struktur unionskoordinierten operativen Handelns folgen, die zu einer vergleichbaren Grundrechtsbindung beider Bereiche führt.

Hierbei ist der Begriff der Koordinierung so zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten nicht durch ein Auftreten der EU vollständig verdrängt werden, sondern dass im Rahmen der Koordinierung ein paralleles mitgliedstaatliches Handeln abgestimmt wird. Koordinierung in diesem Sinne bedeutet, dass keine zwingenden Vorgaben für das nationale Handeln gemacht werden.

Die Untersuchung ist zudem im Kontext des grundrechtlichen Mehrebenensystems zu sehen, das neben den nationalen Grundrechten und der Europäischen Grundrechtecharta auch aus der EMRK besteht.¹⁴ Durch die Existenz weiterer Grundrechtsregime, insbesondere der EMRK, hätte eine gegebenenfalls fehlende Bindung an die Europäische Grundrechtecharta deshalb nicht zur Folge, dass die operativen Einsätze in einem grundrechtlichen Niemandsland¹⁵ stattfänden. Das grundrechtliche Mehrebenensystem wäre jedoch um die Ebene der Unionsgrundrechte reduziert. Durch die Einbettung des gefundenen Ergebnisses zur Unionsgrundrechtsbindung in das grundrechtliche Mehrebenensystem soll die Arbeit letztlich ein genaues Bild des bei operativen Einsätzen im Rahmen der GASP und Frontex anwendbaren Grundrechtsregimes zeichnen.

III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der Untersuchungsgegenstand ist im Hinblick auf das Ziel der Untersuchung dreifach zu begrenzen.

Zum Ersten wird schwerpunktmäßig nur eine Bindung an die Europäische Grundrechtecharta untersucht. Bei dieser Untersuchung ergibt sich gleichsam von selbst die etwaige Anwendbarkeit der jeweiligen nationalen Grundrechte. Auf die EMRK als weiteres Grundrechtsregime wird nur im Rahmen der abschließenden Einordnung des Ergebnisses in das grundrechtliche Mehrebenensystem eingegangen.¹⁶ Diese Einschränkung bedeutet gleichzeitig, dass nur die Anwendbarkeit der Grundrechtsregime im Ganzen untersucht wird. Nicht vom Untersuchungsgegenstand gedeckt sind somit die Anwendbarkeit, Auslegung und Einschränkung einzelner Grundrechte.

¹⁴ Zum grundrechtlichen Mehrebenensystem vgl. etwa *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, § 3 Rn. 51 ff.; *Matz-Lück/Hong*, Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem.

¹⁵ Begriff angelehnt an *Stoltenberg*, ZRP 2008, 111.

¹⁶ S. dazu das 6. Kapitel.