

## Grenzschutz als supranationale Aufgabe

Der Schutz der europäischen Außengrenzen unter der Beteiligung der Bundespolizei

Bearbeitet von  
RAin Dr. Anna Mrozek

1. Auflage 2013. Buch. 332 S. Softcover  
ISBN 978 3 8487 0326 5  
Gewicht: 505 g

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Anna Mrozek

# Grenzschutz als supranationale Aufgabe

Der Schutz der europäischen Außengrenzen  
unter der Beteiligung der Bundespolizei



**Nomos**

Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Universität Konstanz

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 12

Anna Mrozek

# Grenzschutz als supranationale Aufgabe

Der Schutz der europäischen Außengrenzen  
unter der Beteiligung der Bundespolizei



**Nomos**

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

Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2012

ISBN 978-3-8487-0326-5

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	21
Erster Teil: Problemstellung, Grundbegriffe und Gang der Untersuchung	25
§ 1 Grenzschutz unter den Bedingungen der Supranationalität	25
I. Gegenstand der Untersuchung	25
II. Grundlegende Prämissen und Ausgangsthesen	35
III. Forschungsperspektiven und Forschungsstand	38
IV. Gang der Untersuchung	43
§ 2 Grundlegende Begriffe	46
I. Funktion – Funktionsträger	46
II. Staatsgrenzen – nationaler Grenzschutz	46
III. Außengrenzen – supranationaler Grenzschutz	48
IV. Eingriffsbefugnisse	50
V. Geltungs- und Anwendungsbereich rechtlicher Regelungen	52
Zweiter Teil: Nationaler Grenzschutz als originäre Aufgabe des Nationalstaates	55
§ 3 Die Genese der Staatsgrenzen und ihres Schutzes im Kontext moderner Staatlichkeit	55
I. Der territoriale Nationalstaat und seine Staatsgrenzen	55
1. Die Beziehung Staat – Staatsgrenzen	55
2. Das Territorium als räumlicher Anknüpfungspunkt staatlicher Machtausübung	56
3. Die Idee der Nation als Bindeglied zwischen Territorium, Herrschaft und Bürger	59
4. Das Territorium als Wirtschaftsraum	63
II. Zusammenfassung: Staatsgrenzen als Grenzen staatlichen Machtraumes	66
§ 4 Staatsgrenzen und ihr Schutz im Staatsgefüge	68
I. Funktionen der Staatsgrenzen	68
1. Die Funktion des Staates als stabilisierende Ordnungseinheit	68

2. Die Funktion der Staatsgrenzen als Spiegelbild der Funktion des Staates	71
a) Machtpolitische und normative Funktion	71
b) Soziokulturelle Funktion	72
c) Ökonomische Funktion	73
II. Grenzschutz als Aufgabe	75
1. Funktionsträger	75
2. Migrationskontrolle als Teilzweck des Grenzschutzes	80
a) Migration: Das Überschreiten der Staatsgrenzen durch „Fremde“	80
b) Migration als „destabilisierender“ Faktor	85
III. Funktionsverlust vs. Funktionswandel von Staatsgrenzen	91
IV. Zusammenfassung: Kein Bedeutungsverlust der Staatsgrenzen und ihres Schutzes	95
§ 5 Grenzschutz als Aufgabe in der national-staatlichen Rechtsordnung am Beispiel der Bundesrepublik	97
I. Der bundesdeutsche Grenzschutz und sein polizeilicher Funktionsträger	97
1. Der Rechtsbegriff Grenzschutz nach dem Grundgesetz und dem Bundespolizeigesetz	97
2. Deutsche Staatsgrenzen und ihr Überschreiten durch „Fremde“	98
3. Grenzschutz durch den Funktionsträger Bundespolizei – historischer und rechtlicher Rahmen	103
II. Rechtsstaatliche Anforderungen an den Grenzschutz in der Bundesrepublik Deutschland	110
1. Das Konzept Rechtsstaat	110
2. Grundrechtsschutz und Garantie effektiven Rechtsschutzes	113
a) Grundfall: Grundrechtsschutz im Inland	113
b) Grundrechtsschutz im Ausland – Ausnahmefall?	116
c) Garantie effektiven Rechtsschutzes	120
3. Der Vorbehalt des Gesetzes	121
a) Kein Handeln ohne Gesetz	121
b) Inhalt und Reichweite	123
c) Unterscheidung zwischen Aufgabenzuweisungsnorm und Eingriffsbefugnis	125
4. Nationaler Grenzschutz – exekutives hoheitliches Handeln mit Eingriffscharakter	126
III. Zusammenfassung: Umfängliche rechtsstaatliche Bindung des bundesdeutschen Grenzschutzes	130

Dritter Teil: Der Schutz der Außengrenzen – die Supranationalisierung einer nationalstaatlichen Aufgabe	133
§ 6 Die Genese der europäischen Außengrenzen und ihres Schutzes im Kontext der europäischen Integration	133
I. Die Entstehung der Außengrenzen: Der Binnenmarkt und der Schengen-Acquis	133
II. Die Verrechtlichung der Außengrenzen: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	140
1. Der Vertrag von Amsterdam	140
2. Der Vertrag von Lissabon	143
III. Zusammenfassung: Strukturelle Bedeutung der Außengrenzen für die Konstituierung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	144
§ 7 Die Außengrenzen und ihr Schutz	146
I. Die Funktion der Außengrenzen im supranationalen Raum	146
1. Verhältnis der Außengrenzen zu den Staatsgrenzen der Mitgliedstaaten	146
2. Funktionsrelativierung vs. Funktionsverlust	148
3. Reduzierung und Kompensation der nationalen Grenzschutzaufgabe	150
4. Außengrenzschutz als Basis eines EU-Sicherheitskonzepts	151
II. Grenzschutz als supranationale Aufgabe	153
1. Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung	153
a) Von völkerrechtlicher Kooperation zu supranationaler Grenzverwaltung	153
b) Solidarität der Mitgliedstaaten	155
c) Harmonisierung des rechtlichen Rahmens	157
d) Koordinierung grenzschützender Maßnahmen	162
aa) Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX: rechtlicher Rahmen ihrer Tätigkeit	162
bb) Aufgaben der Agentur	167
2. Migrationskontrolle als Zweck des supranationalen Grenzschutzes	170
a) Einwanderungskonzept der Europäischen Union	170
b) Illegale Einwanderung in die Europäische Union	175
c) Illegale Einwanderung über die Seeaußengrenzen	179
3. Operative Migrationssteuerung unter Beteiligung der Bundespolizei	182
a) Operative Einsätze	182
b) Operative Einsätze an den Seeaußengrenzen	185
c) Evaluierung der operativen Einsätze durch europäische Organe	187

III. Zusammenfassung: Integrierte Grenzverwaltung als Instrument supranationaler Migrationskontrolle	189
Vierter Teil: Die supranationalisierte Aufgabe Grenzschutz im Lichte rechtsstaatlicher Grundsätze und des Territorialitätsprinzips	191
§ 8 Rechtsstaatliche Grundsätze im supranationalen Raum	191
I. Das Konzept Rechtsstaat im supranationalen Raum	191
II. Grundrechtsschutz und Garantie effektiven Rechtsschutzes im supranationalen Raum	193
1. Grundrechtsschutz	193
2. Garantie effektiven Rechtsschutzes	195
3. Zuständigkeitskonflikte	197
III. Vorbehalt des Gesetzes im supranationalen Raum	199
IV. Zusammenfassung: Rechtsstaatlichkeit als prägende Leitidee	202
§ 9 Die rechtliche Konstruktion der operativen Einsätze	203
I. Die maßgebenden sekundärrechtlichen Regelungen	203
1. FRONTEX- und RABIT-VO	203
2. Geltungsbereich: Einsätze an den Außengrenzen	205
II. Die Regelung der Eingriffsbefugnisse der beteiligten Funktionsträger	207
1. Die beteiligten Funktionsträger	207
2. Eingriffsbefugnisse des supranationalen Funktionsträgers FRONTEX	210
3. Eingriffsbefugnisse der nationalen Funktionsträger als Teammitglieder	213
a) Eingriffsbefugnisse nach dem Sekundärrecht	213
b) Verwaltungsorganisatorische Zuständigkeitsregelungen	216
4. Der Rückgriff auf Eingriffsbefugnisse nach nationalem Recht: Ermächtigung durch Organleihe	221
a) Das Rechtsinstitut der Organleihe	221
b) Organleihe an den Außengrenzen	225
5. Rechtliche Konsequenzen der sekundärrechtlichen Konstruktion	227
a) Keine Ausübung fremdstaatlicher Hoheitsgewalt	227
b) Grundrechtsschutz im Rahmen der operativen Einsätze	229
aa) Bindung an die Grundrechte des Einsatzmitgliedstaates	229
bb) Bindung an die Unionsgrundrechte	231
cc) Verhältnis von Unionsgrundrechten und nationalen Grundrechten	237
c) Rechtsschutz im Rahmen der operativen Einsätze	241

III. Zusammenfassung: Nationalstaatliche Gewaltausübung im verwaltungsorganisatorischen Gewand der supranationalen Rechtsordnung	247
§ 10 Das Problem der Geltungsreichweite der Eingriffsbefugnisse bei den operativen Einsätzen an den Seeaußengrenzen	249
I. Der Sonderfall Seeaußengrenzen	249
II. Geltung der Eingriffsbefugnisse: Normsetzungs- und Normdurchsetzungsbefugnis	252
III. Eingriffsbefugnisse im Lichte des Seerechtsübereinkommens	258
1. Küstenmeer	258
2. Anschlusszone	262
3. Hohe See	267
4. Ergänzende Regelungen: Der Ratsbeschluss 2010/252/EU	271
a) Regelungsinhalt: Eingriffsbefugnisse für Teammitglieder	271
b) Das Verhältnis des Ratsbeschlusses zu der FRONTEX- und der RABIT-VO	273
c) Rechtmäßigkeit der Regelungen des Ratsbeschlusses 2010/252/EU	274
aa) Beteiligung des Unionsgesetzgebers	274
bb) Vereinbarkeit mit dem Seerechtsübereinkommen	277
IV. Zusammenfassung: Schwinden der Eingriffsbefugnisse in Richtung der Hohen See	279
§ 11 Zulässigkeit und Grenzen der Supranationalisierung der Aufgabe Grenzschutz aus der verfassungsrechtlichen Perspektive des Grundgesetzes	283
I. Art. 23 Abs. 1 GG als verfassungsrechtliche Ermächtigung	283
II. Art. 23 GG als verfassungsrechtliche Schranke	284
1. Keine Kompetenzübertragung im Kernbereich	284
a) Anordnung der Organleihe durch das Unionsrecht	287
b) Regelung der Eingriffsbefugnisse durch das Unionsrecht	290
c) Errichtung eines supranationalen Grenzschutzkorps	293
2. Gewährleistung des rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Standards	293
III. Zusammenfassung: (Noch) verfassungsrechtlich zulässige Kompetenzübertragung	296
 Fünfter Teil: Zusammenfassung und Auswertung der Ausgangsthesen	 299
I. Das Verhältnis des Schutzes der Außengrenzen als einer supranationalen Aufgabe zum Schutz der nationalen Staatsgrenzen der Mitgliedstaaten	 300

II. Die Ausgestaltung im Lichte des Territorialitätsprinzips und rechtsstaatlicher Vorgaben wie des Grundrechtsschutzes, des effektiven Rechtsschutzes und des Vorbehaltes des Gesetzes	301
III. Schlusswort	305
Literaturverzeichnis	309
Stichwortverzeichnis	329