

# Die Maßnahmen der EU gegen illegale Einwanderung im Lichte der Rechtsstaatlichkeit

Unter besonderer Berücksichtigung der Partizipation der Republik  
Österreich

## **1. Arbeitstitel:**

„Die Maßnahmen der EU gegen illegale Einwanderung im Lichte der Rechtsstaatlichkeit;  
Unter besonderer Berücksichtigung der Partizipation der Republik Österreich“

## **2. Einleitung und Forschungsgegenstand:**

Die EU hat seit dem Vertrag von Amsterdam kontinuierlich Kompetenzen im Bereich einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik erworben. Damit einher geht ein kontinuierlicher Zustrom an Menschen, die auf illegalem Wege in die EU einwandern. Dieser Umstand liegt nicht zuletzt darin begründet, dass viele Mitgliedsstaaten ihre Einwanderungsregime stetig verschärfen und dadurch die Möglichkeiten legaler Migration reduzieren. Insbesondere auf dem Mittelmeer, welches eine der bedeutendsten Routen der illegalen Einwanderung nach Europa darstellt, ereigneten sich in den vergangenen Jahren zahlreiche Tragödien, die auf erschütternde Weise verdeutlichen, vor welcher großen Herausforderungen die europäische Migrationspolitik steht.

Es ist zu beobachten, dass die EU der geschilderten Problematik vor allem sicherheitspolitische Bedeutung zumisst und entsprechende Lösungsansätze entwickelt. Die gemeinsame Migrationspolitik lässt sich in diesem Sinne nunmehr einerseits in die Politik zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Migration und andererseits in die Politik zur Steuerung/Förderung legaler Migration unterscheiden, wobei im Rahmen dieser Arbeit insbesondere ersteres interessiert. Die Bereiche des gemeinsamen Asylrechts sowie der legalen Migration bleiben, vor allem was deren rechtliche Beurteilung betrifft, ausgeklammert, gegebenenfalls wird an geeigneter Stelle, hauptsächlich im Rahmen der Schilderung des politischen „Gesamtansatzes“ der Migrationsfrage, auf sie verwiesen. Das

Augenmerk der Arbeit liegt auf der Migrationspolitik bzw. der entsprechenden Maßnahmen und Rechtsakte.

Folgende Strategien stehen bei der Bekämpfung der illegalen Migration nach Europa im Vordergrund: Die verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten, eine konsequente Abschiebepolitik, die Schaffung eines integrierten Grenzschutzsystems samt Vernetzung diverser Datenbanken sowie grundsätzlich die Koordination der Migrationspolitik mit der GASP.

Zur Umsetzung dieser Strategien wurde unter anderem die sogenannte FRONTEX als integrierte Grenzschutzagentur mit Sitz in Warschau geschaffen. Diese Agentur übernimmt neben koordinativer Aufgaben auch die Koordination von Grenzsicherungseinsätzen an den Schengengrenzen und darüber hinaus im extraterritorialen Raum, womit erhebliche rechtsstaatliche Fragen aufgeworfen werden. Dabei ist die FRONTEX mit anderen gemeinsamen Institutionen vernetzt, sie hat insbesondere Zugang zu diversen Datenbanken, die sensibelste Daten enthalten (EURODAC, VIS, SIS-II, usw.), was aus datenschutzrechtlicher Sicht von Belang ist. Darüber hinaus besorgt die FRONTEX etwa auch Aufgaben wie die koordinierte Rückführung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in Anwendung harmonisierter Rechtsnormen.

Analog zu obigen Ausführungen behandelt die vorliegende Arbeit folgenden Forschungsgegenstand: Im Bereich der konsequenten Abschiebepolitik interessieren die erlassenen Rechtsakte, konkret handelt es sich dabei vor allem um die gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien wie die sogenannte Rückführungsrichtlinie, sowie die Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten. Die Koordinierung der Migrationspolitik mit der GASP erfolgt wie bereits erwähnt zum einen durch die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems (Art 77 Abs1 Z3 AEUV) durch Schaffung der Grenzschutzagentur FRONTEX (Verordnung (EG) 2007/2004, ABl. L 349/1) samt entsprechender Datenbanken und der RABIT. Daneben wurde zudem ein europäisches Grenzüberwachungssystem zur Überwachung der südlichen Seegrenzen, das EUROSUR eingerichtet. Betreffend die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Verhinderung illegaler Migration werden abgesehen von den bereits angeführten Rückübernahmeabkommen sogenannte regionale Schutzprogramme zwischen der EU und den Drittstaaten und andere extraterritoriale Maßnahmen wie bspw der Betrieb von Auffanglagern auf dem Gebiet von Drittstaaten zu untersuchen sein.

Die Dissertation konzentriert sich auch deshalb allein auf Fragen der Bekämpfung der illegalen Migration, da die globale rechtliche Betrachtung der Migration in die EU, die in derart viele Polit- und Justizressorts einwirkt, im Rahmen einer Dissertation den vorgegebenen Rahmen sprengen würde.

### **3. Problemstellungen und Zielsetzungen:**

Die Regelungen zur Bekämpfung der illegalen Migration und die Bekämpfung letzterer selbst gefährden die Interessen der auf illegale Weise nach Europa eingewanderten Menschen – welche Motive dem auch immer zugrunde liegen mögen – zum Teil erheblich. Es stellt sich demnach die Frage, ob bzw. welche Menschenrechtsstandards von den Mitgliedsstaaten bei der Zurückweisung und Rückführung von Drittstaatsangehörigen einzuhalten sind. Dies betrifft neben Einsätzen eines einzelnen Mitgliedstaats insbesondere die gemeinsamen Einsätze mitgliedstaatlicher Grenzschutzbehörden, die von der FRONTEX koordiniert bzw. organisiert werden.

Daneben interessiert grundsätzlich bezüglich der Einrichtung der FRONTEX als gemeinschaftlicher Grenzschutzagentur zum einen deren Rechtsgrundlage und Rechtsform, zum anderen die von ihr übernommenen Aufgaben. Die FRONTEX kooperiert mit anderen EU-Institutionen wie etwa Europol und ist darüber hinaus berechtigt selbständig Kooperationen mit internationalen Organisationen und drittstaatlichen Behörden einzugehen. Zudem bedient sie sich für Operationen an den Außengrenzen u.a. der sogenannten RABITs, wobei es sich um „eigene“ Grenzschutzinterventionsteams handelt. Diese setzen sich in der Regel aus Staatsangehörigen unterschiedlicher Mitgliedsstaaten zusammen und werden üblicherweise gemeinsam mit den Grenzschutzbehörden des jeweiligen anfordernden Einsatzmitgliedstaats auf dessen Staatsgebiet tätig, was Probleme bei der Zurechnung der gesetzten Verwaltungsakte bereitet.

Im Rahmen der gegenständlichen Arbeit sollen die genannten Punkte eingehend einer rechtsstaatlichen Beurteilung unterzogen werden. Hierbei interessiert demnach insbesondere, ob für Einsätze der Agentur an den Außengrenzen die erforderliche Kompetenz auf gemeinschaftlicher Ebene besteht bzw. inwieweit hierbei internationales Flüchtlingsrecht, sprich die GFK, internationales Menschenrecht, sprich der Zivilpakt über Bürgerliche und Politische Rechte und die EMRK bzw. die europäischen Grundrechte zur Anwendung

kommen. Schließlich stellen sich im Sinne des demokratischen Prinzips die Fragen nach allfälligen Auskunfts- und Aufsichtsrechten von rechtsstaatlichen Institutionen und dem individuellen Rechtsschutz für die beamtshandelten Personen.

Aus österreichischer Sicht ist diesbezüglich relevant, inwiefern hier Kompetenzen an die EU abgetreten wurden und ob dies im erfolgten Umfang zulässig ist, da es sich beim Grenzschutz um einen Kernbereich nationaler Souveränität handelt. Ebenso maßgeblich ist, wie sich Österreich aus organisatorischer und personeller Sicht an FRONTEX und deren Operationen beteiligt sowie die Frage nach den (verfassungs)rechtlichen Konsequenzen.

In einem soll das europäische Grenzkontrollsystem zur Überwachung der südlichen Seegrenzen, das EUROSUR, untersucht werden. Vor allem aus datenschutzrechtlicher Sicht erscheint die Informationsvernetzung der europäischen Grenzschutzbehörden als problematisch und wird dies ebenso Teil der Untersuchung sein.

Ein weiterer Eckpfeiler der EU in der Bekämpfung illegaler Migration ist das Betreiben einer konsequenten Abschiebepolitik. Dies soll unter anderem durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten erreicht werden. Der Autor wird diese Abkommen sowohl einer abstrakten generellen als auch einzelne ausgewählte einer konkreten Untersuchung unterziehen.

Bezüglich der extraterritorialen Maßnahmen zur Hintanhaltung illegaler Migration ist es augenscheinlich, dass hier rechtsstaatliche Bedenken bestehen. Die Zulässigkeit der Installierung von Auffanglagern außerhalb der geografischen und staatlichen Grenzen der Europäischen Union soll abschließend kurz angerissen werden. Die Untersuchung dieses Teils der Arbeit bleibt allerdings eher oberflächlich, da diese Lager in erster Linie Teil der Asylpolitik der EU darstellen und bereits eine eingehende Behandlung des Themas in *Hermann-Matthias Bröcker*, Die externen Dimensionen des EU-Asyl- und Flüchtlingsrechts im Lichte der Menschenrechte und des Völkerrechts; Unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts extraterritorialer Aufnahmeeinrichtungen, 1. Auflage, Dr. Kovac, Hamburg 2010, erfolgt ist.

Aus der Darstellung der einzelnen Problemstellungen folgt, dass die Arbeit grundsätzlich die einschlägige europäische Rechtssetzung und Vollziehung betreffend repressive Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration – beinhaltend die maßgeblichen Sekundärrechtsakte, die Tätigkeit gemeinschaftlicher Institutionen und extraterritoriale Maßnahmen – insbesondere

aus völker- und grundrechtlicher bzw. rechtsstaatlicher Sicht untersuchen soll. Als Forschungsfrage ergibt sich insofern: Sind die (rechtlichen) Maßnahmen der EU zur Bekämpfung illegaler Migration aus rechtsstaatlicher Sicht zulässig?

#### **4. Methodik und Systematik der wissenschaftlichen Arbeit:**

Entsprechend der vordergründigen Forschungsfrage nach der Rechtsstaatlichkeit, die freilich unter Berücksichtigung der Völker- sowie Grundrechtskonformität der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration nach Europa vonstatten gehen soll, bedient sich der Autor der juristischen Methodenlehre bzw. der Rechtsdogmatik im Sinne Bydlinskis.<sup>1</sup> Freilich enthält die Dissertation neben den zentralen rechtsdogmatischen Abhandlungen auch rechtspolitische sowie rechtshistorische Teile, wie in den einleitenden Kapiteln zur Darstellung der politischen Agenda der EU in Hinsicht auf die hier relevante Bekämpfung der illegalen Migration und dem Ausblick in die zukünftige Entwicklung derselben.

#### **5. Persönliche Motivation:**

Mein Interesse für Fremdenrecht ist besonders im dritten Abschnitt meines Diplomstudiums der Rechtswissenschaften entstanden, als ich Wahlfächer zum Thema Grundrechtsschutz sowie Seminare zum österreichischen und europäischen Fremdenrecht bei ao. Univ.-Prof. Muzak und zum Minderheiten- und Volksgruppenrecht bei ao. Univ.-Prof. Kolonovits absolvierte.

In der Korrespondenz und den Treffen mit ao. Univ.-Prof. Muzak zur Besprechung allfälliger infrage kommender Themen im Bereich des österreichischen und europäischen Fremdenrechts hat sich allmählich vorliegender Forschungsgegenstand samt Forschungsfrage ergeben.

Das Thema bietet sich deshalb an, im Rahmen einer Dissertation untersucht zu werden, da mit den neuen Strategien der EU in der Bekämpfung illegaler Migration und den damit einhergehenden Maßnahmen gewissermaßen gemeinschaftliches Neuland betreten wird und eine umfassende Untersuchung des Gegenstandes bisher nicht vorliegt.

---

<sup>1</sup> Siehe *Franz Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff (2. Auflage), 1991.

Daneben bietet die Arbeit die Möglichkeit aufzuzeigen, inwiefern sich die spezifische Situation für EU-Binnenländer wie Österreich in Bezug auf die gemeinsame Migrationspolitik gestaltet und im Besonderen welche rechtsstaatlichen Erwägungen hierzu anzustellen sind.

## **6. Erforderliche Ressourcen:**

Sämtliche erforderliche Ressourcen stehen derzeit im Rahmen der gewöhnlichen Nutzung der fakultätseigenen Bibliotheken zur Verfügung. Allenfalls kommt die Anschaffung einzelner spezifischer (noch nicht erschienener) Werke aus dem Dissertationsthemenbereich in Frage, was nach derzeitigem Wissensstand als unwahrscheinlich eingeschätzt wird.

## **7. Vorläufiges Inhaltsverzeichnis:**

- I. Die Politik der EU in Hinsicht auf die Bekämpfung illegaler Migration
  - a. Die Etappen der Gemeinsamen Europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik samt den jeweiligen primärrechtlichen Grundlagen
    - i. Das Tampere-Programm
    - ii. Das Haager Programm
    - iii. Das Stockholmer Programm
  - b. Die Prioritäten der EU in der Bekämpfung illegaler Migration
    - i. Bewachung der Außengrenzen
    - ii. Konsequente Abschiebepolitik
    - iii. Kampf gegen Menschenhandel und Schleusung
    - iv. Reduzierung von Pull-Faktoren
    - v. Extraterritoriale Maßnahmen
  - c. Ausblick auf zukünftige Entwicklungen und Vorhaben
- II. Integrierter Grenzschutz - Bewachung der Außengrenzen
  - a. Notwendigkeit eines integrierten Grenzschutz- und Grenzkontrollsystems
  - b. Überblick über die gemeinschaftlichen Grenzschutzinstrumente
  - c. Die FRONTEX
    - i. Kompetenzrechtliche Grundlage
    - ii. (Rechtliche) Form der Errichtung
    - iii. Zuständigkeitsbereich
    - iv. Aufgaben

- v. Materieller Rechtsrahmen für Grenzsicherungseinsätze innerhalb und außerhalb des Territoriums der Mitgliedstaaten
- vi. Aufsichtsrechte und parlamentarische Kontrolle
- vii. Rechtsschutz
  - 1. Zurechnung der Verwaltungshandlungen
  - 2. Innerbehördlicher Rechtsschutz
  - 3. Europäischer gerichtlicher Rechtsschutz
    - a. Bekämpfbare Maßnahmen der Grenzschutzbeamten bzw. -behörden
    - b. Anfechtung der gesetzten Akte
    - c. Rechtsprechung
  - 4. Innerstaatlicher gerichtlicher Rechtsschutz
    - a. Anfechtung im Rahmen von EU-Einsätzen gesetzter Akte
    - b. Rechtsprechung
- viii. Informationsvernetzung der Grenzschutzbehörden
  - 1. EURODAC, SIS-II, VIS, ICONET, Vertrag von Prüm
  - 2. Zugriff auf Datenbanken von EUROPOL
  - 3. Grundlegende rechtsstaatliche Erwägungen – Datenschutz
  - 4. Rechtsschutz
- ix. Analyse ausgewählter FRONTEX-Einsätze
- x. FRONTEX und Österreich
  - 1. Umsetzung des relevanten Gemeinschaftsrechts
  - 2. Unterstützung durch Personal, Gerät, Know-How
  - 3. Einsätze in Österreich bzw. unter österreichischer Beteiligung
- d. Das Grenzüberwachungssystem EUROSUR zur Überwachung der südlichen Seegrenzen
  - i. Kompetenzrechtliche Grundlage
  - ii. (Rechtliche) Form der Errichtung
  - iii. FRONTEX und EUROSUR
  - iv. Rechtsstaatliche Erwägungen
- e. Kooperation mit Anrainerstaaten

- i. Kompetenzrechtliche Grundlage
  - ii. Rechtliche Form der Kooperationen
  - iii. Rechtsstaatliche Erwägungen
  - iv. Beispiele
- III. Konsequente Abschiebepolitik
- a. Notwendigkeit einer konsequenten Abschiebepolitik
  - b. Maßnahmen
    - i. Harmonisierende Rechtsakte
      - 1. RL 2001/40/EG<sup>2</sup>
      - 2. RL 2003/110/EG<sup>3</sup>
      - 3. Ratsbeschluss 2004/573/EG<sup>4</sup>
      - 4. RL 2008/115/EG<sup>5</sup>
      - 5. Innerstaatliche Umsetzung in Österreich
    - ii. EU-Rückübernahmeabkommen
      - 1. Kompetenzrechtliche Grundlage
      - 2. Rechtsstaatliche Erwägungen – Rechtsschutz
      - 3. Die bestehenden Abkommen
      - 4. Verhältnis zu bilateralen mitgliedstaatlichen Abkommen am Beispiel Österreichs
    - iii. Rückführung von illegalen Einwanderern in praxi
      - 1. Rückführung und FRONTEX
        - a. Rechtliche Grundlage
        - b. Rechtsschutz
      - 2. Beispiele für gemeinsame Rückführungsaktionen
      - 3. Rückführungsaktionen mit österreichischer Beteiligung
- IV. Extraterritoriale Maßnahmen

---

<sup>2</sup> Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, ABl. 2001, L 149/34.

<sup>3</sup> Richtlinie über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, ABl. 2003, L 312/26.

<sup>4</sup> betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, ABl. 2004, L 261/28.

<sup>5</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. EU L 348/98 vom 24.12.2008.



- a. Notwendigkeit extraterritorialer Maßnahmen
  - b. Extraterritoriale Auffanglager
  - c. Recht(sstaat)liche Beurteilung
- V. Fazit

## **8. Zeit- und Arbeitsplan:**

- I. Themenfindung/–konkretisierung und Erstellung des Exposés (Februar 2010 bis November 2011),
- II. Absolvierung der Lehrveranstaltungen der Studieneingangsphase im SS 2010; Absolvierung von weiteren Lehrveranstaltungen im WS 2010/2011; Vorstellung des Dissertationsvorhabens im Rahmen des Seminars aus öffentlichem Recht von ao. Univ.-Prof. Muzak im SS 2011
- III. Abgabe des Exposés im Dezember 2011
- IV. Eingabe des Antrags auf Genehmigung des Dissertationsvorhabens beim zuständigen studienrechtlichen Organ im Dezember 2011
- IV. Genehmigung der Dissertationsvereinbarung
- V. Abfassen der Dissertation von Juli 2010 bis etwa Juni 2012 mit zumindest halbjährlicher Berichterstattung über den Arbeitsfortschritt; Zudem wird es regelmäßige Feedbackgespräche mit dem/den Betreuern zur Besprechung der Dissertation
- VI. Öffentliche Defensio mit einem angestrebten Termin im Dezember 2012 oder Januar 2013

## **9. Ausgewählte Literatur:**

- I. Heinz Mayer, Kommentar zu EUV (Vertrag über die Europäische Union), AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), Losebl.-Ausg., Manz, Wien 2003 (85. Lfg., Stand Mai 2010).
- II. Meyer-Ladewig, Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2006.
- III. Theo Öhlinger, Verfassungsrecht, 7. Auflage, facultas, Wien 2007.
- IV. Rudolf Streinz, Europarecht, 7. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg 2005.

- V. Korinek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Losebl.-Ausg., Springer, Wien 1999.
- VII. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Schulthess, Zürich 1999.
- VIII. Heinz Mayer, Bundes-Verfassungsrecht, Kurzkommentar, 4. Auflage, Manz, Wien 2007.
- IX. Hermann-Matthias Bröcker, Die externen Dimensionen des EU-Asyl- und Flüchtlingsrechts im Lichte der Menschenrechte und des Völkerrechts; Unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts extraterritorialer Aufnahmeeinrichtungen, 1. Auflage, Dr. Kovac, Hamburg 2010.
- X. Kraus-Vonjahr Martin, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, Lang Verlag, Frankfurt a. M. 2002.
- XI. Bettina Gerber, Die Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union, Peter Lang, Frankfurt a. M., 2004.
- XII. Rainer Hoffmann/Tillmann Löhr, Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht, Nomos, Baden-Baden 2008.
- XIII. Steve Peers/Nicola Rogers, EU Immigration and Asylum Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2006.
- XIV. Ingolf Pernice/Benjamin von Engelhardt/Sarah H. Krieg/Isabelle Ley/Osvaldo Saldias, Europa jenseits seiner Grenzen, Nomos, Baden-Baden 2009.
- XV. Stephan Breitenmoser/Sabine Gless/Otto Lagodny, Schengen in der Praxis, Dike, Zürich 2009.
- XVI. Markus Peek, Richtlinienumsetzung: Europarechtliche Anforderungen und mitgliedstaatliche Praxis, Nomos, Baden-Baden 2010.
- XVII. Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Oetzmann, Verena/Riesch, Andrea, Asyl- und Migrationspolitik in der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit; Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin: Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration vom 9. Juli 2006.
- XVIII. Andrea Fischer-Lescano/Timo Tohidipur, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 67 (2007), 1219-1276.