

Accountability vs. Autonomie - ein Widerspruch?

Die Fallstudie Frontex

Von Fabio Adlassnigg

Icer Papers on European
Governance

Vol. II, No. 3/2016

ISSN 2409-5133

<https://doi.org/10.25651/icer232016>

Kontakt:
Fabio Adlassnigg
E-Mail: Fabio.Adlassnigg@student.uibk.ac.at

ICER – Innsbruck Center for European Research
Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration
University of Innsbruck
Dept. of Political Science – Universitätsstrasse 15 – AT 6020 Innsbruck
Homepage: www.icer.at
E-Mail: info@icer.at
Andreas Maurer
Layout: Isabella Kieber
© ICER

ISSN 2409-5133

Abstract

Seit ihrer Gründung im Jahre 2005 ist Frontex, die Grenzschutzagentur für operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU in der Medienlandschaft allgegenwärtig. Dabei zeichnet sich in der Öffentlichkeit ein für den Beobachter negatives Bild der Arbeit von Frontex ab, das eine autoritäre Agentur darstellt, welche mit repressiven Mitteln in einem quasi-rechtsfreien Raum vorgeht. Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass die Frage der Verantwortung in der Arbeit von Frontex, im akademischen Diskurs nur unzureichend beantwortet wird. Entgegen des weithin verwendeten Principal-Agent Ansatzes, liegt der Analyse in dieser Arbeit der Implikationsrahmen der Experimental Governance zugrunde. Die vorliegende Arbeit skizziert in einem ersten Schritt zunächst die Entstehung, die Zuständigkeit sowie die Vorgehensweise der Arbeit von Frontex. Nachfolgend gilt es in einem zweiten Schritt, gestützt auf jene Erkenntnisse, die Accountability von Frontex zu hinterfragen. Entgegen, der Annahme der Experimental Governance nimmt die Arbeit eine kritische Haltung ein und verfolgt die Annahme, dass die demokratische Legitimität in der Arbeit von Frontex nicht gegeben ist.

Since its founding in the year 2005, Frontex, the European Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders is ubiquity in the media environment. The agency, respectively the work of Frontex, thereby appears publicly in a poorly way, illustrating a highly authoritative agency, which is acting in a legal vacuum with repressive means. While, we are failing to seek legal liability only at the side of the member states, if the same inaccurate to claim that Frontex is acting in a extralegal way. Contrary to the broadly used Principal-Agent approach, this paper underlies the tool-kit of the Experimental Governance. Firstly the pape documents the origins, remits and practices of Frontex. Subsequently, based on this findings, the paper looks into the accountability of Frontex. Opposed to the Experimental Governance, this paper is following a sceptical stence, reasoning that democratic legitimacy is absent.

1 Einleitung

Der Begriff der Grenze betitelt im völkerrechtlichen Sinn zunächst eine Trennlinie welche ursächlich zunächst räumliche Trennung impliziert und aufzeigt wo nationale Souveränität beginnt und der Geltungsbereich anderer Staaten endet (Bothe, 1992: 443). Aussichtsreicher für diese Arbeit erscheint es, die Bedeutung des Wortes Grenze im Englischen zu erfassen. Neben „border“ und „boundary“ wird insbesondere der Begriff „frontier“ dem Erkenntnisinteresse einer politikwissenschaftlichen Arbeit gerecht. Zugleich müssen im Versuch einer Begriffsbestimmung auch die Leitgedanken der Europäischen Integration entsprechend berücksichtigt werden. Unweigerlich stellt sich damit der Wunsch eines Europas ohne Grenzen ein. Insbesondere der Vertrag von Lissabon, ermöglichte es jener Idee zu folgen und eine neue Konnotation des Begriffes Grenze zum Ausdruck zu bringen. Demgegenüber lassen sich vor dem Hintergrund des Angriffs auf das World Trade Center, in New York am 11. September 2001, sowie den Bombenanschlägen von Madrid 2004 und London 2005 aber auch in den Vorbereitungen zu Ereignissen wie der fünften EU Ost-Erweiterung im Jahre 2004 markante Veränderungen in der Bewertung der Wichtigkeit einer gemeinsamen Außengrenze skizzieren. In diesem Prozess setzte sich die EU zusehends mit der Frage des adäquaten Managements seiner Außengrenzen auseinander. Die Kontrollen der Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft zeichnete sich bereits mit dem Schengen Abkommen, ein erster Entwurf einer gemeinsamen Außengrenze ab welche in erster Linie zunächst gliedernd nach innen wirken sollte (Eigmüller, 2007: 15).

Demgegenüber ist in Europa, im Schatten der Auseinandersetzungen in Afrika sowie dem Mittleren Osten, ein alter Konfliktherd neu erstarkt. Das Dilemma des fehlerhaften Asyl-Regimes sowie die Unfähigkeit der Staaten sich auf eine einheitliche Politik in diesen Fragen zu einigen führte zur Rückbesinnung vieler

Mitgliedsstaaten zu nationalstaatlichen Egoismen. Um den Fall der Grenzbäume zwischen den Mitgliedsstaaten zu verhindern, sowie das hohe Gut der Personenfreizügigkeit zu wahren, schottete sich die Europäische Union indes zusehends auch nach außen ab, so wurden in den letzten Jahren die Flanken der Europäischen Union immer stärker kontrolliert und eingezäunt. Im Versuch dieser neuen Herausforderung entgegenzutreten, wurde im Jahre 2005 die Agentur Frontex, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, gegründet. Während die Europäischen Institutionen den Schutz ihrer Außengrenzen gegen illegalen Zutritt bereits früh zu einer ihrer wichtigsten Aufgaben erklärte (Council of the European Union, 2001a), wurden kritische Stimmen an der Arbeit von Frontex immer lauter. In der Öffentlichkeit zeichnet sich seit den Gründungstagen ein für den Beobachter ablehnendes Bild der Arbeit von Frontex ab das eine autoritäre Agentur darstellt, welche mit repressiven Mitteln, in einem quasi-rechtsfreien Raum, auftritt. Demgegenüber stellt bei genauerer Betrachtung dieser Arbeit ein sehr komplexes und oft nur schwer lesbares Bild, der Agentur Frontex, heraus.

Insbesondere fallen in diesem Punkt einige Besonderheiten in der Arbeit von Frontex auf. Entgegen der Entwicklung anderer Agenturen welche in den frühen 2000ern gegründet wurden, erfuhr Frontex eine machtvolle Erhöhung von finanziellen und personellen Ressourcen innerhalb der letzten Jahre.¹ Dabei entsteht unweigerlich die Frage, ob eine Stärkung von Frontex weitere Tragödien verhindert, oder Frontex vielmehr Teil eines viel umfassenderen Problems ist. Seit den Gründungstagen muss sich die Agentur mit Vorwürfen des mutmaßlichen Rechtsbruchs auseinandersetzen. Dabei ist insbesondere der Vorwurf, dass Frontex' Vorgehen einen Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention darstelle, prominent. Schuldzuweisungen scheitern zumeist an der Problematik zu rekonstruieren, wer für den jeweiligen Einsatz in letzter Instanz überhaupt

¹ Einen umfassenden Überblick aller Agenturen gilt es hier zu finden: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm

verantwortlich war. Unweigerlich entsteht dabei ein Bild welches einen mutmaßlichen Widerspruch zwischen operativer Autonomie und Accountability suggeriert.

1.2 Theoretischer Rahmen

Im Sinne einer empirisch nachvollziehbaren Arbeit gilt es zunächst den strukturellen sowie theoretischen Kontext, der dieser Arbeit zugrunde liegt, zu erfassen. Aufgrund der Vielzahl der, in den letzten Jahrzehnten entstandenen äußeren und inneren Kreise des Integrationsprozesses gilt es, jenen Kontext gesondert zu behandeln, insbesondere, um die teilweise widersprüchlichen Dynamiken, welche diese Kreise ausgelöst haben, zu skizzieren. List (1999), beschreibt die Europäische Union in diesem Punkt zutreffend als „intellektuelle Baustelle“, als politisches Phänomen das sich immer wieder verändert hat seit seiner Gründung. Der Vertrag von Lissabon, welcher erst 2009 nach drei gescheiterten Referenden und langwierigen Verhandlungen in Kraft trat, verlor dabei gegenüber dem Verfassungsvertrag an Symbolkraft und Lesbarkeit. Dennoch muss er in der Europäischen Baustelle als der zeitweilige Höhepunkt der Integrationsdynamik angeführt werden, auch, da jene neue Dynamik komplexe Reformen auf die Tagesordnung brachte, in welchen die verschiedensten europäischen Integrationstheorien ihre Bestätigung fanden. Zugleich birgt der Versuch den Begriff der Theorie zu definieren, weitere kontroverse Debatten und kann in diesem Beitrag folglich nur angedeutet werden. In erster Linie deshalb, da die verschiedenen theoretischen Anschauungen ein ganz eigenes Verständnis von Theorie unterhalten. Es scheint jedoch fruchtbar die sehr allgemein gehaltene Definition von Haftdorn (1975) in diesen Beitrag einzuführen, welcher die meisten der unterschiedlichen, theoretischen Denker vermutlich zustimmen würden. Haftdorn definiert Theorie als „Sätze von Aussagen, die in einem

logischen Zusammenhang stehen, die einer wissenschaftlichen Untersuchung als Bezugsrahmen dienen, eine begrifflich-systematische Ordnung der Ergebnisse ermöglichen und zu praktischem Handeln befähigen können“ (Haftendorn, 1975: 9). Angelehnt an Haftendorn (1975), gilt es in der Dienlichkeit von Theorien zwischen Selektions-, Ordnungs-, Erklärungs- sowie operativer Funktion zu unterscheiden. Jene Multidimensionalität, der Theorie, wird insbesondere in dem in dieser Arbeit behandelten Gegenstand deutlich. Dennoch beansprucht die Theorie nicht die Multidimensionalität der Europäischen Politik als Ganzes erfassen zu können, sondern konzentrieren sich viel mehr auf wenige ausgewählte Prozesse und Politikfelder (Giering, 1997).

1.3 Trends in der Literatur

Folglich wird deutlich, dass nicht nur „the nature of the beast“ (Risse-Kappen, 1996) einem fortlaufenden Veränderungsprozess unterliegt, sondern auch die Theorien sich nur mühevoll eindeutig zuordnen lassen. Während es sich bei den Kontroversen zu Beginn der 1990er Jahre um Fragen des Antriebs und der Begrenzung von Integration handelte, setzte an diesen Konflikt anknüpfend eine neue Dynamik ein welche als „Perspektivenwechsel, Perspektivenirritation und Perspektivenerweiterung“ (Bieling & Lerch, 2012: 22) beschrieben werden kann.

Im Zentrum steht zusehends das Bedürfnis politische Prozesse innerhalb der EG/EU zu beschreiben und damit zugleich den Charakter des EU-Systems sowie die ganz eigene Formen Europäischen Regierens zu skizzieren. Dieser Perspektivenwechsel zeigt sich besonders offensichtlich in den eingeführten netzwerktheoretischen Überlegungen, verdeutlicht im Modell des Mehrebenensystems (Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 1996; Marks et al., 1996; Maurer, 2002; Maurer, 2009; Crum & Fossum, 2009). Gleichzeitig wird mit der Frage der „Europäisierung“ eine weitere Perspektive mit Blick aus Brüssel/Straßburg ergänzt (Featherstone & Radaelli,

2003). Die Untersuchung beider Ebenen und die damit entstehenden wechselseitigen Beziehungen, bilden jedoch ein bis heute weitestgehend vernachlässigtes Feld. Ausnahmen bilden u.a. Werke von Maurer (2002) sowie Abels & Eppler (2011).

Die skizzierten Entwicklungen nehmen jedoch zugleich einiges vorweg. Dabei ist es maßgeblich, zunächst die neu entstandene Funktion der EU als Verwaltungs- in Ergänzung zur Rechtssetzungs-Gemeinschaft zu rekonstruieren. Die letzten zwanzig Jahre der EU Integration betrachtend, manifestiert sich diese neue Dynamik, am offensichtlichsten in der Zunahme der Gründung von Agenturen. Diese Entwicklung, von Wittinger (2008) zugespitzt als „Agenturunwesen“ zusammengefasst, mündete in einer sozialwissenschaftlichen Debatte, welche sich in erster Linie mit Fragen der Gründung sowie Ausprägung von Agenturen befasste. Ein auffallend großer Teil der akademischen Literatur, welche sich mit den kausalen Hintergründen der Entstehung von Europäischen Agenturen befasst, lässt sich dabei dem Konzept der Principal-Agent-Theorie zuordnen (Pollak, 2007; Kassim & Menon, 2003; Dehousse, 2008; Coen & Thatcher, 2008). Hierbei werden in erster Linie Problematiken, die sich aus Sicht des Principal-Agents Ansatz ergeben, erörtert (Curtin, 2005; Leonard, 2009). Vor diesem Hintergrund sind insbesondere Busuioc et al. (2012) zu nennen, die den möglichen Konflikt zwischen Mitgliedsstaaten und der Kommission in Fragen der Agenturgründung schildern. Wenn auch ursprünglich die Idee der Agentur in der Vorstellung einer regulativen Autorität verfasst wurde (Majone, 1997), bildet Trondal (2010) anknüpfend an diese Vorstellung in seinem jüngeren Werk in erster Linie ein Bild eines Instrumentariums in Fragen des Kompromisses ab.

Die jüngere akademische Debatte ergänzt diesen Narrativ durch die Vorstellung der „Network Governance“, detailreich ausgeführt in Kassim und Legales (2010), ist von einem rationalen-egoistischen Akteur auszugehen, der erst in einem zweiten Schritt gemeinsame Interessen verfolgt (Héritier, 1993; Kohler-Koch, 1999). Dies in

erster Linie auch nur deshalb, da nationale Egoismen in bestimmten Policy-bereichen als nicht mehr zielführend gelten. Dieser Paradigmenwechsel ist in erster Linie den jüngeren politischen Entwicklungen in der Europäischen Union geschuldet: die Mitgliedstaaten sehen sich zusehends mit einer zunehmenden Divergenz und einem immer langsamer verlaufenden Integrationsprozess konfrontiert und sind somit gezwungen, neue Lösungswege zu eruieren. Die Europäische Kommission wies auf jene Problematik bereits 2001 in ihrem Weißbuch hin, verblieb jedoch zunächst an diesem Punkt, ohne konkrete Lösungsansätze zu definieren (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b).

Hofmann und Türk (2006) knüpfen an diese Fragen an, und betonen dabei die Entstehung von formellen sowie informellen Machtstrukturen im Mehrebenensystem sowie deren Bedeutung. In erster Linie dienen jene neuen Machtstrukturen in der Vorstellung von Hofmann und Türk (2006) dazu, unterschiedliche nationale sowie Europäische Akteure miteinander zu verknüpfen. Daraus lässt sich folgern, dass Wissen zum Zweck der Erleichterung von Interaktion, einem bottom-up Ansatz folgend, transversal vermittelt wird. In diesem Zusammenhang gilt es insbesondere auf Chiti (2004) zu verweisen, der den administrativen Rahmen in „network agencies“ als unabdingbar für Koordination und Integration in bestehenden inter- sowie supranationalen Netzwerken definiert. Arbeiten in dieser Tradition begreifen Agenturen wie Frontex folglich in erster Linie als technokratische und entpolitisierte Körper (Carrera, 2007; Wolff, 2008; Leonard, 2009; Neal, 2009).

Besonderes Augenmerk bezüglich der jüngeren Literatur wird jedoch auf Studien gelegt, die Frontex als Teil einer umfassenden Antwort in Form eines „Securitization“ Ansatzes verstehen, welcher seinen Ursprung in der Antwort auf die neue Bedrohungslage der frühen 2000er Jahre hat (Diez, 2006; Huysmans, 2006; Tsoukala, 2004). Demgegenüber gilt es hier die Arbeit von Neal (2009) zu

nennen, der die Entstehung von Frontex als das Scheitern genau dieses „Securitization“ Ansatzes versteht. Einen ähnlichen Weg wie Neal bestreitet auch Didier Bigos (2002; 2005) Idee einer „governmentality of unease“, welche er als alternativen Erklärungsansatz für die Entstehung von Frontex versteht.

Es überrascht, dass trotz der mutmaßlichen organisatorischen wie auch operationellen Autonomie, die speziell Frontex in der Landschaft Europäischer Agenturen genießt, die Frage von „Values“ und „Legitimität“ in der akademischen Debatte weitestgehend unbeleuchtet bleibt. Ausnahmen bilden die Werke von Carrera (2007), Wolff (2010), Pollak und Slominski (2009), sowie Leonard (2009), welche, obwohl mit empirischen Beispielen angereichert, weitestgehend nicht in empirische Studien münden. Strøm et al. (2003), haben in der Debatte über die allgemeine Frage der Legitimität von Agenturen, zwar einiges vorweggenommen, verbleiben mit ihrem Beitrag jedoch auf der Vorstellung des Prinzipal-Agent Ansatzes (Dehousse, 1997; Majone, 2002). Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die akademische Literatur bisher nur unzureichend mit der Frage der demokratischen Legitimität in Zusammenhang mit der Rolle von Frontex auseinandergesetzt hat. Mit anderen Worten bleibt die Frage der Accountability in der Arbeit von Frontex unbeachtet. Diese Arbeit soll zur Schließung dieser Lücke in der Literatur beitragen.

2 Methodik

2.1 Erkenntnisinteresse, Hypothese

Im Kern dieses Beitrages welcher an die aktuellen Trends der Literatur anknüpft steht die Frage, wem gegenüber Frontex in seiner Arbeit Rechenschaft ablegen muss. Ziel ist herauszufinden, inwiefern es Accountability-Beziehungen in der Arbeit von Frontex gibt. Zur Beantwortung dieses Erkenntnisinteresse ist es

notwendig in einem ersten Schritt die Funktionen die Frontex in der Europäischen Union einnimmt zu eruieren. Darauf aufbauend gilt es zu analysieren, inwiefern sich dieser Grad der mutmaßlichen organisatorischen sowie institutionellen Autonomie in der Arbeit von Frontex auf die demokratische Legitimität der Grenzschutzagentur niederschlägt. Dieser Frage soll insbesondere dadurch auf den Grund gegangen werden, indem beleuchtet wird, inwiefern Verantwortlichkeit von Frontex gegenüber supranationalen, internationalen, nationalen sowie gesellschaftlichen Akteuren innerhalb der Europäischen Union besteht. Hiermit gilt es Fragen der Information, der Kontrolle, aber auch der Möglichkeit der Beeinflussung von Entscheidungen durch diese Akteure in der Arbeit von Frontex zu beantworten. Die dabei zentrale Hypothese lautet:

Die aktuellen Entscheidungsbefugnisse sowie die Informations- und Kontrollrechte gegenüber Frontex genügen nicht, um die Arbeit von Frontex als demokratisch legitim zu erachten.

2.2 Research Design

Die vorliegende Studie basiert auf einer Literaturanalyse. Die verwendeten Quellen orientieren sich dabei stark an Primärquellen, respektive Frontex Arbeitsprogrammen, Frontex Mitteilungen sowie Strategiepapieren, EU-Verordnungen, Mitteilungen der Kommission sowie Schlussfolgerungen des Rates. Da sich die akademische Literatur bisher überhaupt nur am Rande mit der Thematik Frontex auseinandergesetzt hat, bestehen die hinzugezogenen Sekundärquellen in erster Linie aus wissenschaftlichen Artikeln sowie Diskussionsdokumenten. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur wenige wissenschaftliche Fachbeiträge zu der Thematik Frontex existieren. Um einen besseren Zugang zu empirisch nachvollziehbaren

Datenmengen sowie die gute Lesbarkeit zu gewährleisten wird in dieser Arbeit nicht auf aktuelle, noch nicht abgeschlossene Frontex-Einsätze Bezug genommen. Beispielhaft für die Arbeit der Agentur wird der bereits beendete RABIT Einsatz, der am 2. November in Griechenland initiiert wurde und zur Joint Operation „Poseidon Land 2011“ führte, analysiert.

Deshalb kann für diesen Beitrag nur der Anspruch einer momentanen Skizzierung der Grenzschutzagentur gestellt werden. Der Forschungszeitraum der Analyse beginnt mit der Gründung von Frontex und endet mit Juni 2015, weshalb die seitdem stattfindenden, entscheidenden Veränderungen und ihre Auswirkungen noch nicht berücksichtigt werden können. Der Dynamik und Brisanz sowie der zuweilen sehr emotional und populistisch geführten Debatte über die Thematik Außengrenze geschuldet, kann dieser Beitrag deshalb nur für eine gewisse Zeit aktuell bleiben. Dies soll jedoch umso mehr motivieren, die Entwicklung von Frontex weiterhin kritisch zu untersuchen.

Das zentrale Argument dieses Beitrages wird in den nächsten vier Kapiteln weiter entwickelt und ausgeführt. Kapitel 1 dient dabei der Kontextualisierung des Erkenntnisinteresses, wobei die Darstellung des literarischen Forschungsstandes nicht einem umfangreichen Überblick, sondern in erster Linie der Schaffung möglicher Anknüpfungspunkte und der Darstellung potenzieller Schwachstellen dienlich sein sollte.

Dieses Kapitel geht weiterführend auf die Fragen der Europäischen Governance ein. Ziel ist es dabei, einen kompakten Überblick über Theorien der Europäischen Integration zu liefern und basierend darauf zu erörtern, wieso durch die Linse des „Experimental Governance“ die vielversprechendste Erklärung für die Entwicklung und Arbeitsweise von Frontex geliefert werden kann. Des Weiteren wird in diesem Kapitel der Begriff der „demokratischen Legitimität“ operationalisiert. Um dem Erkenntnisinteresse des Beitrages gerecht zu werden erfolgt dies in Orientierung

am Begriff der „Accountability“ gemäß Bovens (2007).

Kapitel 3 widmet sich anschließend der Skizzierung der Entwicklung der (ehemals) 3., mit Angelegenheiten von Justiz und Innerem befassten Säule des EU-Vertrages, insbesondere, um die Umstände welche die Herausbildung der „Experimentalist forms von governance“ ermöglichten, darzustellen. In diesem Punkt soll, durch einen geschichtlichen Abriss, der Werdegang zu einem „integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten“ (Commission of the European Communities, 2002) verdeutlicht werden. Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung gilt es in diesem Kapitel auch der strittigen Fragen nachzugehen ob die Mitgliedstaaten die nationalstaatliche Souveränität noch immer in Widerspruch zu der gemeinsamen Organisation supranationaler Grenzfragen sehen. Der letzte Abschnitt des Kapitels arbeitet die Rolle der Agenturen der EU heraus und zeigt auf, welche Konsequenzen aus diesen Funktionen resultieren.

Daran anknüpfend beleuchtet Kapitel 4 den Zeitraum der Gründung der Grenzschutzagentur. Hierbei werden sowohl das Mandat Frontex', sowie deren Organisationsform erörtert, wobei besonderes Augenmerk auf neue Ordnungsveränderungen von 2011 gelegt wird. Anhand dessen soll der Grad der Autonomie in den Handlungen von Frontex nachvollziehbar werden. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung der Kooperation mit Drittstaaten.

Kapitel 5 greift schließlich die hier zentrale Frage der Accountability von Frontex auf und evaluiert mögliche Defizite. Um dem Charakter der EU als Mehrebenensystem gerecht zu werden und eine systemisch nachvollziehbare Bewertung von Accountability zu erhalten wird dabei zwischen den verschiedenen Formen von Accountability unterschieden (Bovens, 2007) und zwischen „Political Accountability“, „Legal Accountability“, „Administrativ Accountability“ sowie „Social Accountability“ differenziert.² Abschließend soll exemplarisch, anhand des

² Im Sinne der Vollständigkeit gilt es zu erwähnen das Bovens (2007) noch eine fünfte Kategorie von Accountability einführt die „Professional Accountability“ welche in der vorliegenden Analyse von Frontex jedoch nicht berücksichtigt werden soll.

RABIT Einsatzes in Griechenland die Arbeit von Frontex nachgezeichnet werden.

Zusammenfassend gilt es in Kapitel 6 die Arbeits-These zu resümieren und einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse zu liefern. In einem zweiten Schritt wird in der finalen Schlussbetrachtung die Forschungsfrage beantwortet und festgestellt, inwiefern die Hypothese zutrifft.

2.3 Der Experimental Governance Ansatz

Wie bereits zuvor erwähnt, bewegt sich die mit EU Agenturen befasste Literatur mehrheitlich im Bereich des Principal-Agent Ansatzes. Indessen soll in dieser Arbeit der dazugehörige Implikationsrahmen verworfen werden, da der theoretische Rahmen der Principal-Agent Theorie sich nur partiell für die Analyse der hier behandelten Agentur Frontex eignet (Pollak & Slominski, 2009). Die Befugnisse des „Agents“ Frontex wurden in dieser Form weder vom Rat noch von den einzelnen Mitgliedstaaten als potenziellen „Principals“ delegiert, nicht zuletzt, da beide nie über jene Kompetenzen verfügten, die von Frontex heute ausgeübt werden. Diese Befugnisse der Grenzschutzagentur, welche sich insbesondere bei der länderübergreifenden Grenzkoordination niederschlagen, können somit nur als neue Formen von Kompetenzen definiert werden. Für die Analyse von Frontex erscheint deshalb der Ansatz der „Experimentalist Governance“ (Sabel & Zeitlin, 2008; 2012) aussichtsreicher, weshalb über einen detaillierten Überblick des Principal-Agent Konzepts verzichtet wird und stattdessen die Frage, welchen Mehrwert der Ansatz des „Experimentalist Governance“ zu einem besseren Verständnis der Arbeit von Frontex leisten kann, in den Mittelpunkt rückt.

Der Implikationsrahmen der Experimental Governance zeichnet sich anfänglich durch die ursächliche Definition von Rahmenzielen aus. Im Fall von Frontex ist dies der Schutz der gemeinsamen Außengrenze. Maßnahmen zur Messung dieser Ziele

werden in einem zweiten Schritt durch „joint actions“ (Sabel & Zeitlin, 2012: 3) von Staaten definiert, dabei gilt es einen Maßstab der Evaluierung zu finden. Subsidiarität, im theoretischen Rahmen der Experimental Governance, sieht vor, dass die lower level unit einen gewissen Grad an Autonomie genießen muss, um die gewünschten Ziele erreichen zu können.³ Die Experimental Governance liefert hierbei insbesondere eine erste Korrektur der Annahme, wonach die Mehrebenen-Architektur, durch die Förderung vertikaler Konzentration, nur zur Bewältigung politischer Blockaden diene. Obgleich die Konzentration ein nützlicher Nebeneffekt des Mehrebenensystems ist, ermöglicht eine Ausführung aus Sicht der Experimentalist Governance einen vielfachen Mehrwert für die Analyse von Frontex. Sabel und Zeitlin (2012: 238), definieren ursächlich vier vorrangige Merkmale des theoretischen Rahmens in dem sich die Experimentalist Governance bewegt:

- 1) the establishment of framework objectives
- 2) strong input of lower level units into the way objectives are pursued
- 3) reporting, monitoring, and peer review of results; *and*
- 4) recursive revision of objectives in the light of these results

Das erste Merkmal beschreibt die Definition von allgemeinen und gemeinsamen Policy-zielen aller beteiligten Staaten. Insbesondere gilt es dabei den Standpunkt berücksichtigt, dass einzelne, isolierte nationale Lösungsversuche nicht mehr zielführend sind (Schäuble, 2006). Gleichzeitig wird mit dem Merkmal dem Umstand Rechenschaft geschuldet, dass bis zum heutigen Tage der rechtliche Rahmen für jene gemeinsamen Ziele mehr oder wenig völlig offen gehalten wird.

An diesen Aspekt knüpft auch das zweite Merkmal an. In der Experimental Governance, definiert von Sabel und Zeitlin (2012), spielen lower-level units eine

³ Eine umfassende Definition von Subsidiarität gilt es in De Búrca (1999) zu finden.

wichtige Rolle bei der Erreichung jener vorab definierten gemeinsamen Rahmenzielen. Im Erkenntnisinteresse dieser Arbeit zeigen sich Beispiele für diese lower-level units in Form von nationalen Innen- sowie Justizministerien, in operationalen Einheiten wie der jeweiligen nationalen Polizei und zuletzt auch in Agenturen wie Europol, Eurojust oder Frontex. Die Rolle einer jeder lower-level unit gilt es folglich einzeln zu analysieren. Diese Arbeit konzentriert sich auf die Rolle von Frontex, welche sich in einem kaum definierten und institutionalisierten Rahmen bewegt. Die Grenzschutzagentur experimentiert dabei mit verschiedensten Lösungsansätzen, um die von allen Staaten akzeptierten, allgemein gehaltenen, Rahmenziele erreichen zu können.

Bezüglich der Punkte drei und vier ist feststellbar, dass Frontex, als eine sich in einem kaum formalisierten Raum bewegende lower-level Unit, im Gegenzug für diese gegebene Autonomie auf Basis eines ständigen und transparenten Begutachtungsprozess kontrolliert wird (Sabel & Zeitlin, 2008: 313; 2012: 87ff). Gleichzeitig werden diese gemeinsamen, allgemein gehaltenen Rahmenziele im Laufe der Arbeit der lower-level unit, regelmäßig hinterfragt und gegebenenfalls neu definiert. Sabel und Zeitlin (2008: 313) verorten als Konsequenz dieser neuen Form der Kontrolle, bedingt durch die neue Zahl der handelnden Akteure, wie auch zunehmend neu definierten Handlungsspielräumen, letztendlich ein erhöhtes Maß an Demokratie. Das traditionelle Konzept von Accountability verwerfend, welches seinen Ursprung im Principal-Agent Ansatz findet (Strøm et al., 2003), ist durch die Linse der Experimental Governance einen wesentlich dynamischeren Ansatz in der Frage der demokratischer Legitimität feststellbar.

An diesen scheinbaren Widerspruch knüpft das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags an und stellt die Frage, ob in der heutigen Form der Arbeit von Frontex eine „demokratische Entkoppelung“, wie von Wittinger konstatiert, festzustellen ist (Wittinger, 2008: 621). Wenngleich die Experimentalist Governance Policy

Kooperationen in stark umstrittenen Themengebieten erklären kann, so ist doch ein Hinweis auf den unumgänglichen Konflikt zwischen der Arbeit von Frontex und etablierten Formen von Legitimität (Strøm et al., 2003; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b; Pollak & Slominski, 2009) notwendig. Zur entsprechenden Analyse der demokratischen Legitimität von Frontex wird in dieser Arbeit stark auf den Begriff der Accountability zurückgegriffen, welcher im folgenden Kapitel detailliert aufgeschlüsselt werden soll.

2.4 Definition von Accountability

Im politikwissenschaftlichen Diskurs dient der Begriff der Accountability oft als konzeptioneller Überbegriff für Thematiken wie Effizienz, Verantwortung, Integrität, Transparenz oder Demokratiefähigkeit (Mulgan, 2002; Behn 2001). Als besonders missliches Beispiel für die Schwierigkeit einer solch breiten Definition kann die Arbeit von O'Connell (2005) skizziert werden, der Accountability synonym zu „Good Governance“ definiert. Jene Definitionen sind dem Zweck dieser Arbeit nur bedingt dienlich. Der Begriff bleibt in dieser breiten Definition auf einer allgemeinen, all zu oft wertenden Ebene verhaftet, was die Ableitung und Definition eines empirischen, analytischen Konzepts erschwert. Aussichtsreicher ist deshalb der wesentlich enger gefasste Vorschlag von Pollak & Slominski (2009), die mit der Definition von Bovens (2007), eine analytisch nachvollziehbare Konkretisierung des Begriffes liefern. Accountability ist folglich „a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct“ (Bovens, 2007: 450).

Tabelle 1

A relationship qualifies as a case of accountability when:

1. there is a relationship between an actor and a forum
2. in which the actor is obliged
3. to explain and justify
4. his conduct
5. the forum can pose questions;
6. pass judgment;
7. and the actor may face consequences.

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bovens (2007: 452)

Tabelle 1 zeigt dabei die sieben konstitutiven Elemente, die Accountability nach Bovens (2007) konstatieren. Demzufolge ist ein „Actor“ notwendig, der Informationen über sein Handeln einem Forum zugänglich macht. Der „Actor“ ist verpflichtet, sich für sein Handeln zu rechtfertigen. Dies geschieht einerseits, indem das Forum Fragen stellt und andererseits, indem es gegebenenfalls Konsequenzen setzt, um den „Actor“ zur Verantwortung zu ziehen. Um dem Aspekt des Mehrebenensystemes in der Europäischen Union gerecht zu werden und eine systemisch nachvollziehbare Bewertung von Accountability zu erhalten, soll nachfolgend zwischen verschiedenen Formen von Accountability unterschieden werden (Bovens, 2007). Um eine genaue Typologie zu finden, gilt es dabei zunächst vier grundlegende Fragen zu beantworten:

- 1) Wem gegenüber gilt es Accountability nachzuweisen?
- 2) Wer muss in seiner Arbeit Accountability erbringen?
- 3) In welchen Aspekten gilt es Accountability zu erbringen?
- 4) Warum sieht sich der Actor überhaupt veranlasst Accountability zu erbringen?

Vor diesem Hintergrund gilt es gemäß Bovens (2007) zwischen „Political Accountability“, „Legal Accountability“, „Administrativ Accountability“ sowie „Social Accountability“ zu differenzieren, da, obgleich der Ansatz der Experimental Governance in der Erklärung der Autonomie in der Arbeit von Frontex brilliert und Entstehung, Zuständigkeit, sowie Vorgehensweise von Frontex erklären kann, er an der Erklärung normativer Werte, welche die lower-level unit leisten soll, scheitert. Aus diesem Grund wird der Ansatz der Experimental Governance um den Aspekt der Accountability, in der Leseart von Bovens (2007), erweitert. Folglich ist es möglich, den potenziellen Widerspruch zwischen Autonomie und Accountability in der Arbeit von Frontex zu analysieren.

Im nachfolgenden Kapitel wird nun schrittweise der Weg hin zu einer Europäisierung der gemeinsamen Grenzfrage welche vorläufig in der Gründung von Frontex gipfelte, dargestellt.

3 Europäisierung in der Frage der Grenzpolitik

3.1 Die Trevi Gruppe

Ein Blick auf den Weg von der zwischenstaatlichen Kooperation hin zu der Vergemeinschaftung von Grenzfragen, lässt schnell einen offensichtlichen Widerspruch zwischen dem Streben nach Interdependenz auf der einen, sowie der Persistenz nationaler Egoismen auf der anderen Seite, feststellen. Frontex, vor diesem Hintergrund gegründet, soll offiziell den Beitrag zu einem „integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen“ leisten (Commission of the European Communities, 2002). Grundlage der Arbeit der Grenzschutzagentur ist die Verordnung (EG) 2007/ 2004. In der Präambel wird dargelegt, dass:

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

(Council of the European Union, 2004)

Obgleich die Präambel zunächst sehr allgemein gehalten erscheint, spiegelt sie die zentralen Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte wieder und zeigt den Weg, hin zu einer gemeinsamen Außengrenze der Europäischen Union, auf. Bevor jedoch auf den exponentiellen Bedeutungszuwachs, den die Frage der Grenzpolitik in den späten 1990er Jahren entfaltet hat, eingegangen wird, wird zunächst die Entwicklung der europäischen Politik der Inneren Sicherheit rekonstruiert.

Ende der 1960er waren die Zeichen für eine bessere Zusammenarbeit im Bereich der Fragen von Justiz und Innerem durchaus aussichtsreich, wofür sich zwei wesentliche treibende Kräfte identifizieren lassen. Als erster Impuls kann die Triebfeder des „Cross-border movements“ innerhalb Europas bezeichnet werden, welcher mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs begann. Dieser Anstoß war neu in Dimension und Ausmaß und ließ die Angst der Staaten vor neu aufkommenden transnationalen Gefahren wachsen. Darüber hinaus stellten die Länder fest, dass sie über nur schlecht vernetzte und oft unzureichend ausgebildete Exekutivkräfte an ihren Grenzen verfügten. Der zweite Impuls kann in der neuen Welle von Integrationsbemühungen verortet werden, welche mit der Unterzeichnung der

Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ihren Anfang fanden.

Die Bedeutung der Freizügigkeit innerhalb der Mitgliedsstaaten wird bereits im Vertrag von Rom (1957), in Artikel 8a EWGV betont, doch sieht der Artikel zunächst eine Übergangsfrist von 12 Jahren vor. Die erwünschte Umsetzung blieb jedoch lange offen und nur unzureichend umgesetzt. Im Sinne des Ziels vermehrter Europäischer Integration und der Schaffung eines funktionierenden Binnenmarktes, galt es jedoch zugleich auch das Ziel einer kohärenten Außengrenze zu erreichen. An diese Absicht war unweigerlich das Ziel gekoppelt, gemeinsame Standards zu errichten. Es überrascht, dass die Idee zunächst vom Europarat weitergetragen wurde (Europarat Übereinkommen Madrid 21.V., 1980), wengleich dieser, trotz der Orientierung am kleinsten gemeinsamen Nenner in Fragen der Politik, keine nennenswerten Resultate erzielen konnte. Mit der Bewusstwerdung dieses Mangels und vor dem Hintergrund einer wachsenden Bedrohungslage terroristischer Anschläge, respektive der Geiselnahme von München 1972, der Entstehung der Roten Armee Fraktion in Deutschland sowie der Roten Brigade in Italien, wuchsen in der Wahrnehmung der Staaten die Eindrücke potenzieller Gefahren welche die Freizügigkeit mit sich bringen würde.

Als Reaktion auf diese neuen Bewegungen entstand im Jahre 1975 die „TREVIGruppe“, zur Bekämpfung von „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale“ zusammen. TREVI, bewusst außerhalb des institutionellen Rahmens der EG positioniert, umfasste die Form eines nicht-bindenden Netzwerkes zwischen den jeweiligen nationalen Innenministerien der EG-Mitgliedstaaten. Der intergouvernementalen Konstruktion geschuldet, konnte TREVI jedoch keine rechtsbindenden Beschlüsse fassen. Übereinkommen, die innerhalb der TREVI Konstruktion beschlossen wurden, bedurften weiterhin der Ratifikation der Mitgliedsstaaten. Dennoch kann TREVI als erste Basis für weitere Kooperationen in Fragen der Innen- und Justizpolitik gesehen werden und die Gruppe brachte in weiterer Folge eine Vielzahl anderer Arbeitsgruppen wie die Gruppe

„Gegenseitige Unterstützung in Zollfragen“, „die Ad-hoc Gruppe Einwanderung“ sowie die „Ad-hoc Gruppe organisiertes Verbrechen“ hervor.⁴ Diese Gruppen griffen bereits einiges der erst viel später folgenden nationalstaatlichen Kooperation im Bereich der Justiz- und Innenpolitik vorweg.

3.2 Das Schengen Acquis

Dennoch verlief die Integration bis Mitte der 1980er ein primär wirtschaftliches Motiv. Die Kommission empfahl zwar bereits im Jahr 1985 den Abbau aller Personenkontrollen bis zum 01.01.1993 doch wollten die Staaten diesen eklatant, wichtigen Teil ihrer Souveränität zunächst nicht aufgeben (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985). Die Verabschiedung der EEA, am 29.06.1987 markierte jedoch zugleich eine entscheidende Zäsur in der Vollendung des Binnenmarktes. Richtungsweisend war Art.13 EEA, welcher einen neuen Art. 8a in den EWG-Vertrag einführt:

„Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31.12.1992 (...) den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“ (EEA, 1987: Art. 13)

Wenngleich das Ziel rechtlich nicht bindend war, so ist diese Initiative als wichtiger politischer Schritt zu verstehen. Dennoch arbeiteten die verschiedenen Arbeitsgruppen immer noch weitestgehend getrennt voneinander und ohne umfassende Koordination. Darüberhinaus konnten weder das Europäische Parlament (EP) noch die nationalen Parlamente Einfluss auf die

⁴ Einen detaillierten Überblick der entstanden Arbeitsgruppen gilt es in Klepp (2012) zu finden.

Entscheidungsfindung nehmen. Auch aus diesem Grund galt es, das zu diesem Zeitpunkt bereits undurchsichtige und nur schwer lesbare System von Kooperationsgremien effizienter zu gestalten. Infolgedessen setzte der Europäische Rat von Rhodos 1988 das Gremium „Koordinatoren Freizügigkeit“ ein, in dem sowohl Mitglieder der Kommission als auch der Mitgliedsstaaten vertreten waren. Zu einer ersten umfassenden Bestandsaufnahme des Europäischen Integrationsprozess im Bereich Justiz und Inneres sollte es schließlich im „Palma Dokument“ kommen welches 1989 beim Treffen des Europäischen Rats in Madrid beschlossen wurde.⁵ Ferner enthielt das Palma Dokument bereits erste Empfehlungen für Maßnahmen, die es zur Inkraftsetzung der Personenfreizügigkeit zu treffen galt. Der Vorbildcharakter des, damals noch in Verhandlung befindlichen, Schengen Durchführungsübereinkommen war in diesen Schritten bereits offensichtlich.

Zeitgleich wurden mit dem Schengen-Abkommen die nächsten ehrgeizigen Schritte zu vertiefter Integration gezogen, welche sich ebenfalls außerhalb des institutionellen Rahmens vollzogen. Auch dieses Abkommen war, wie für die Entwicklung der Europäischen Justiz- und Innenpolitik charakteristisch, von Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten geprägt. Nichtsdestotrotz wurde Schengen 1985 zum zentralen, wenn auch exklusiven Mechanismus des Abbaus der Binnengrenzkontrollen.

Folglich war das Abkommen zu Beginn auf einige vorpreschende Staaten, respektive Frankreich, Deutschland und die Benelux Staaten, begrenzt. Dieser achtbare Erfolg wurde jedoch nicht sofort praktisch umgesetzt und verzögerte sich noch einige Jahre. Währenddessen wurde mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 eine allgemeine operative Ausgleichsmaßnahmen mit Zielen wie dem Schutz der Außengrenze oder gemeinsamen Visa- und Asylrichtlinien verabschiedet, doch blieb die Umsetzung

⁵ Eine umfassende Dokumentation des Palma Dokuments gilt es in Bunyan (1997) zu finden.

zunächst aus. Zeitgleich wurde das Schengen Information System (SIS) errichtet, welches erstmals einen gemeinsamen Datenaustausch zwischen den Zollbehörden der verschiedenen Schengenstaaten ermöglicht. Schlussendlich erfolgte eine Inkraftsetzung mit dem 26.03.1995.

Mit dem im Oktober 1987 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam wurde schließlich das Schengen Abkommen in den Europäischen Besitzstand übernommen (Protokoll zur Einbeziehung des Schengen Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, 1997). Dies ist insbesondere dahingegen von Bedeutung, als dass die Regelungen des Schengen-Acquis von nun an für alle Länder galten, die der Europäischen Union beitreten wollten. Zum heutigen Tag vereint Schengen 26 Staaten. Während England und Irland durch Opt-Outs ausgenommen sind, beteiligen sich die EFTA Staaten Norwegen, Island, die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein an dem Abkommen. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern hinken mit der Erfüllung des „Cooperation and Verification Mechanism“ nach, weswegen in jenen Ländern nur die Bestimmungen der gemeinsamen Außengrenze in Kraft sind. Inzwischen wurde mit dem Prümmer Vertrag von 2005 eine weitere Vertiefung und Vereinfachung der grenzüberschreitenden Kooperation beschlossen. Der ratifikationspflichtige Staatsvertrag, zuweilen auch als Schengen III titulierte, ist wiederum außerhalb des EU-Rechtsrahmens entstanden und kann anfänglich als zwischenstaatlicher Vertrag verstanden werden. Der Vertrag regelt den operativen Ablauf des Austauschs von DNA-Daten, daktyloskopische Daten sowie KFZ-Registerdaten. In einem zweiten Schritt sieht der Vertrag Empfehlungen in Fragen der gemeinsamen Terrorismusprävention vor und legt Form und Ausmaß der Hilfeleistungen bei Großereignissen oder Katastrophen für die jeweiligen Mitgliedsstaaten fest. Auf Initiative der BRD, welche Anfang des Jahres 2007 die EU-Präsidentschaft innehatte, wurde 2008 der Beschluss des Rates „Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des

Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität“ (Rat der Europäischen Union, 2008) verabschiedet. Dadurch wurde der größte Teil des Prüm-Vertrags in EU-Recht überführt. Unter dem Banner des Informationsaustausches unterhalten die Mitgliedstaaten jedoch zusätzlich bilaterale Abkommen in polizeilichen Fragen. Damit werden Themen des grenzüberschreitenden Polizeieinsatzes geregelt, beispielsweise Fragen der gemeinsamen Streifen, aber auch der Aufbau „Gemeinsamer bilateraler Zentren“ wie es Deutschland zusammen mit Polen in Swiecko unterhält. Diese Zentren, welche Polizei- und Zollbehörden von beiden Ländern beherbergen, sind stets in unmittelbarer Nähe der Grenze positioniert.

3.3 Der Europäische Integrationsprozess im Bereich Justiz und Inneres

Der Maastrichter Vertrag, auch als Vertrag über die Europäische Union bezeichnet, welcher am 1. November 1993 in Kraft trat, institutionalisierte schließlich die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres und legte den Grundstein für jegliche weitere zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Die zuvor auf informeller Basis ablaufende Zusammenarbeit wurde somit ins Primärrecht überführt. Der Vertrag etablierte hierbei ein Drei-Säulen-Modell. Die erste Säule beinhaltete die Grundlagenverträge der EG, EGKS und EAG und wurde in dieser Form supranational organisiert. Hinzu etablierte der Vertrag auch zwei intergouvernemental organisierte Säulen, jene der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die dritte Säule, zur innen-justizpolitischen Zusammenarbeit. Während in der ersten Säule gemeinschaftliche Beschlussverfahren angewandt wurden, waren die Bereiche der dritten Säule dem Prinzip der Einstimmigkeit unterworfen. Dementsprechend zeigte sich der Rat als wichtigster Akteur im Bereich Justiz und Inneres während das EP nur sehr eingeschränkte Rechte zu ausgewählten Themen besaß. Das zuvor außerhalb des EG-Rahmens geschlossene Schengen-Abkommen findet im Vertrag von Maastricht währenddessen noch keine Erwähnung.

Umso überraschender war die Etablierung wesentlicher institutioneller Verbesserungen durch den Vertrag von Maastricht, der 1999 in Kraft trat. Erst mit diesem Vertragswerk konnte eine Übertragung des Schengen-Abkommens in die 3. Säule der EU erreicht werden. Hierbei unterstreichen die Mitgliedstaaten erstmals den Gedanke einer Sicherheitsunion (Möllers, 2010). Die Integration des Schengen-Acquis in den Rechtsrahmen der EU kann jedoch auch als weiterer Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Grenzpolitik gedeutet werden. Gleichzeitig ermöglichte die umfassende Vertragsrevision die Übertragung der Bereiche Asyl-, Visa- und Migrationspolitik von der intergouvernementalen, dritten Säule, in die erste Säule und somit die gemeinschaftliche Zusammenarbeit. Dies war im Wesentlichen auch deshalb notwendig geworden da durch die Etablierung des Binnenmarktes und der vier Grundfreiheiten das Beharren vieler Staaten auf innere Souveränität zusehends infrage gestellt wurde. Der Abbau der Binnengrenzkontrollen und die damit befürchteten Problematiken erforderten schließlich in letzter Konsequenz auch die Konstruktion einer gemeinsamen Außengrenze. Auch die mit Maastricht beschlossene Gründung des Europäischen Polizeiamtes EUROPOL geschah im Rahmen dieser wahrgenommenen Notwendigkeit. Die Umsetzung des mit dem Vertrag von Amsterdam initiierten Projekts eines gemeinsamen „Raums der Sicherheit, Freiheit und des Rechts“ wurde von Rat und Kommission mit dem „Wiener Aktionsplan“ beschlossen, wobei der Grundgedanke des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts als verbindliches Ziel bereits mit ex-Art. 2 EUV eingeführt wurde und sowohl die intergouvernementalen Bestimmungen der PJZS als auch bereits die supranationalen Bestimmungen, gemäß Titel IV EGV enthielt. Streinz (2012) beschreibt die Bedeutung des Artikels treffend als Stellung „zwischen intergouvernementalem Unionsrecht und supranationalem Gemeinschaftsrecht“ (Streinz, 2012: 378).

Der 1999 abgehaltene Gipfel des Europäischen Rats in Tampere setzte weitere Synergien im Bereich des „Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“. Hierbei steht die Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik innerhalb der EU als eine der wichtigsten Thematiken im Vordergrund. In der Schlussfolgerung findet sich schließlich ein klares Bekenntnis, wonach es „illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen“ (Europäischer Rat, 1999) gilt. In Punkt IV „Steuerung der Migrationsströme“ stellt der Rat weiter fest „[...] dass die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen“ (Europäischer Rat, 1999). Diese Ziele sollten durch einen Fünfjahresplan erreicht werden welcher die Stärkung der Kontrolle der EU-Außengrenzen in den Mittelpunkt stellt und in einem zweiten Schritt die Kooperationen mit Herkunfts- und Transitländern betont. Diesen Punkt greift der Europäische Rat in Sevilla 2002 noch einmal auf und unterstreicht, dass „eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein könnte“ (Europäischer Rat, 2002). Dabei sollten die Migrationsströme bereits in einem frühen Stadium abgefangen und gegebenenfalls umgeleitet werden. Hierbei lassen sich bereits erste Konzepte eines umfassenden Migrationsmanagement analysieren, wie zusätzlich in der 2003 errichteten Eurodac-Datenbank, im Zuge des Dublin Übereinkommens II⁶ verdeutlicht. Eurodac ermöglicht die gezielte Speicherung von biometrischen Daten jener Personen welche die EU-Grenze illegal betreten wollten oder um Asyl angesucht hatten. Durch die Koppelung mit DubliNet, einer Datenbank, die die personenbezogene Erfassung standardisierter Asylanträge und deren Abrufen ermöglichte, sollte die Flut an mehrfach Asylanträgen in den verschiedenen Mitgliedsländern verhindert werden. Im Zuge des Haager Programms von 2004 wurden die Bemühungen von Tampere wiederum unterstrichen und darauf aufbauend ein weiterer Fünfjahresplans verabschiedet. Ziel war die Überführung

⁶ Dublin II (Verordnung 343/2003 des Rates) löste dabei Dublin I aus dem Jahre 1990 ab. Vor dem Jahre 1990 regelte das Schengen-Durchführungsabkommen die asylrechtlichen Bestimmungen

der in der Grenzpolitik relevanten Bereiche wie Rückführungsrichtlinien, Visa-, Einwanderungs-, sowie Asylbestimmungen bis zum Jahre 2010 in einen einheitlichen Rahmen. Hierbei wurden insbesondere einheitliche Bestimmungen für Drittstaatsangehörige, beim Eintritt in die Europäische Union anvisiert. Das Programm zählt dabei insgesamt zehn Schwerpunkte auf, wobei die Frage des fehlenden „Enforcement“ in Fragen der Zuwanderung, der Bekämpfung von Terrorismus und dem Schutz der gemeinsamen Außengrenze im Mittelpunkt stand. Dies ist insbesondere der neuen Bedrohungslage nach den Anschlägen des 11. September geschuldet; widerspruchslos wurde eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Thematiken Sicherheit, Terrorismus, Migration sowie dem Schutz der Grenzen postuliert (Council of the European Union, 2001a; Boswell, 2007). Die Umsetzung der Ziele des Haager Programms in Fragen des Enforcements erfolgten hierbei durch den Zwischenschritt des Prümmer Vertrags. Erstmals lässt sich in diesem Punkt auch die zunehmende Tendenz der Securitization beobachten. In diesem Kontext muss schließlich auch die Rhetorik der Bekämpfung „irregulärer Einwanderung“ verstanden werden (Rat der Europäischen Union, 2010).⁷

Durch den Europäischen Verfassungsvertrag (EVV) sollte schließlich die Auflösung der Maastrichter Säulenstruktur erfolgen. Der EVV sah hierbei eine Zusammenfassung der PJZS, gemäß ex-Art.29 bis ex-Art. 42 EUV, mit dem Politikbereich Justiz und Inneres, gemäß ex-Art.61 bis ex-Art.69 EUV in dem neu geschaffenen Art.III-257 bis Art.III-277 EVV, vor. Überdies sah Art.III-265 Abs.1 lit. b und c EVV, die stufenweise Errichtung eines integrierten Grenzschutzsystems vor. Wenngleich der EVV nicht ratifiziert wurde, sah auch der am 01.12.2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon die Aufhebung der drei-Säulen Struktur vor. Obgleich sich der Begriff des integrierten Grenzschatzes nicht mehr finden lässt, bringt der VvL eine deutliche Verbesserung des Rechtsrahmens. Demungeachtet erscheint im Vertrag von Lissabon das Prinzip des Binnenmarktes (Art. 2 Abs. 3

⁷ Eine umfassende Defintion von Securitization gilt es in Williams (2003) zu finden

EUV) gleichwertig mit „Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen“ (Art.2 Abs.2; EUV). Neben maßgeblichen anderen Änderungen gelang mit dem VvL in erster Linie die Stärkung der Europäische Außenpolitik. Der Vertrag von Lissabon bringt dieses neue Bestreben nachdrücklich zum Ausdruck, während „die geographische Festlegung“ (Art. 77 (4) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der Grenzen weiterhin in Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibt, normiert Art. 77 (1) AEUV zunächst die gemeinsamen Ziele im Grenzschutz, eröffnet jedoch gleichzeitig die Möglichkeit einer „schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystem an den Außengrenzen“ (Art. 77 (2) AEUV). Zudem führt der Vertrag von Lissabon das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ ein, welches den Einfluss des Europäischen Parlaments erheblich erweitert. Während die Charta der EU-Grundrechte nicht in den Vertrag mitaufgenommen wurde, ist sie diesem nun zumindest rechtlich gleichgestellt und gilt somit auch für die Arbeit von Frontex. Das Initiativrecht im Bereich der Innen- und Justizpolitik ging größtenteils auf die Kommission über. Art. 68 AEUV sieht außerdem vor, dass der Europäische Rat fortan die „strategischen Leitlinien“ erlässt, was die Beibehaltung des Formats der Fünfjahrespläne unwahrscheinlich macht.

Zuvor bekräftigte das Stockholmer Programm diese Ziele noch einmal und fordert unter anderem die Weiterentwicklung des „integrierten Grenzmanagements“ (Rat der Europäischen Union, 2010). Um verstärkte Kohärenz zu gewährleisten soll die Koordinierung zwischen Eurojust, dem Europäischen Polizeiamt Europol, die Europäische Polizeiakademie Cepol sowie Frontex verstärkt werden.

Vor diesem Hintergrund ist einerseits die fortwährende Aufwertung von Frontex zu sehen, gleichzeitig gelingt auf Basis des Stockholmer Programms auch der weitere Ausbau von Eurosur, dem Europäischen Grenzkontrollsystem, welches im Wesentlichen der Koordinierung zwischen den Nachrichtendiensten und Grenzschutzbehörden der jeweiligen Länder, ebenso wie der Agentur Frontex

selbst dient. Eurosur gewährleistet einen technischen Rahmen europäischer Überwachungssysteme, welches durch den komplexen Verbund von dezentralen Behördenstrukturen auf supranationaler Ebene die Kommunikation zwischen nationalstaatlichen Behörden erleichtert (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2013). Das Ziel des integrierten Grenzmanagements soll folglich mittels einer verstärkten und permanenten Überwachung der Grenzen, mit Hilfe einer wirksameren Überwachungstechnologie verwirklicht werden.

Es zeigt sich somit, dass der Weg hin zu „gemeinsamen“ Europäischen Außengrenzen nicht nur aus der nationalen Praxis des Grenzschutzes entstand. Vielmehr erscheint die Existenz einer Agentur wie Frontex, so wie deren Befugnisse, von einer Vielzahl von Motiven geprägt. Dieser notwendige, erweiterte Betrachtungsansatz lässt es zu, dass im Stockholmer Programm (2010) auch neue Motive, in Fragen der Außengrenze, analysierbar sind. Erstmals wird der Aspekt der legalen Zuwanderung in Hinblick auf die „[...] großen demografischen Herausforderungen, die sich der Union in der Zukunft stellen und mit einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften einhergehen“ (Europäischer Rat, 2010) eindeutig befürwortet. Unter diesem Gesichtspunkt kann auch das Bild einer „Festung Europa“ infrage gestellt werden; anders als gemeinhin angenommen ist der bisherige Weg zu einer gemeinsamen EU-Außengrenze weniger unter dem Aspekt der Abschottung, als vielmehr vom Wille einer selektiven Auswahl des Einlasses charakterisiert. Demnach erscheint die EU vor diesem Hintergrund durchaus interessiert an den erwünschten, positiven Effekten von Migration.

Bevor jedoch die Struktur von Frontex im Detail betrachtet wird soll die Frage, inwiefern die Funktion der Grenzschutzagentur in der Verwaltungsstruktur der EU eine Rolle spielt, geklärt werden, wofür eine Skizzierung des rechtlichen Rahmens, in welchem sich Unionsagenturen generell im Europäischen Umfeld bewegen, notwendig ist.

3.4 Die Funktion der Unionsagenturen

Im politikwissenschaftlichen Diskurs erscheint der, in die EU Verwaltungsstruktur eingebettete, Begriff der Agentur mitunter schwer lesbar. Der Begriff der „Europäischen Agentur“ ist dabei nicht explizit definiert, sondern dient zunächst als Sammelbegriff für eine Vielzahl dezentralisierter Einrichtungen. Smullen (2004), fasst diese Unklarheiten bereits 2004 in ihrem Werk zusammen, spricht von einer Situation „lost in translation“ und verdeutlicht damit die unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Definitionen dieses Verwaltungstyps. Die zentrale Thematik in der, zuweilen mit dem Begriff der „Agencification“ umschriebenen, Debatte scheinen Fragen der Angemessenheit der Etablierung einer Agentur sowie die daraus resultierenden Kompetenzen zu sein. Zur Beantwortung dieser Fragen wird im Falle dieser Studie zu Frontext als heuristischer Analyserahmen die Theorie der Experimental Governance angewandt während die mehrheitlich verwendete Theorie zur Analyse von Agenturen, die Principal-Agent Theorie, außer Acht gelassen wird. Bereits im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b) empfiehlt die Kommission die Schaffung gemeinsamer Rahmenbedingungen für Agenturen. Diesem folgend legte die Kommission dem Rat im Jahr 2005 einen ersten Entwurf vor (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005).

Bereits 2002 unterteilte die Kommission das Agenturwesen in „Regulierungsagenturen“ und „Exekutivagenturen“. Der im Jahre 2005 vorgelegte Kommissionsentwurf zielte auf den Fall der Regulierungsagenturen ab während für den Rahmen der Exekutivagenturen bereits im Jahre 2003 eine Verordnung angenommen wurde (Rat der Europäischen Union, VO (EG) Nr. 58/2003). Exekutivagenturen sind, dem Entwurf folgend, rechtlich selbstständig, werden jedoch nur zeitlich befristet eingerichtet und sind in unmittelbarer Nähe der Kommission angesiedelt. Die Kommission ist für deren Kontrolle verantwortlich und

gewährleistet die Transparenz in der Arbeit von Exekutivagenturen. Der Rahmenverordnung gerecht werdend, sind Exekutivagenturen durch eine „sehr beschränkte Aufgabenexternalisierung“ (Orator, 2015: 36) gekennzeichnet und werden nach Art.3 der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 initiiert: „Die Kommission kann nach vorheriger Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse beschließen, eine Exekutivagentur einzusetzen, um sie mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung eines oder mehrerer Gemeinschaftsprogramme zu beauftragen. In diesem Beschluss wird die Dauer des Bestehens der Exekutivagentur festgelegt“ (Rat der Europäischen Union, 2003)⁸.

Während Exekutivagenturen folglich reine Verwaltungsaufgaben verfolgen, bezeichnet der Begriff der Regulierungsagentur „[...] Agenturen, deren Aufgabe es ist, durch Handlungen, die zur Regulierung eines bestimmten Sektors beitragen, aktiv an der Wahrnehmung der Exekutivfunktion mitzuwirken“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002).

Im Sinne einer besseren Lesbarkeit soll der Begriff der Regulierungsagentur jedoch, angelehnt an Überlegungen von Erichsen und Ehrlers (2010) sowie Orator (2015), durch den Begriff der Unionsagentur ersetzt werden. Dies geschieht einerseits, da der Begriff der „Regulierung“ nicht auf alle „Regulierungsagenturen“ zutrifft, andererseits, da dieser Begriff zu viele Verwaltungseinheiten miteinbeziehen würde.

Gleichzeitig gilt es ein zweites Unterscheidungsmerkmal einzuführen, wonach sich Agenturen in der Art ihrer Entstehung differenzieren lassen. Während die Agenturen der ersten und zweiten Generation durch Verordnungen des Rats errichtet wurden, überführte die Rahmenverordnung VO (EG) Nr.58/2003 die Organisationsgewalt in die Hände der Kommission. Hinzu kommt die zeitlich unbefristet errichtete Struktur der Unionsagenturen als zentrales Wesensmerkmal,

⁸ Einen umfassenden Überblick aller Exekutivagenturen gilt es auf http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm zu finden.

die außerdem. explizit Rechts- bzw. Geschäftsfähigkeit (VO (EG) Nr. 58/2003 Art. 4 Abs. 2; Art. 11 Abs. 1) genießen. Die eigene Rechtspersönlichkeit im Falle von Frontex lässt sich dabei in der Frontex-VO, Art. 15. Abs.1, identifizieren. Als allgemeine operative Merkmale aller Unionsagenturen gelten Verwaltungsrat sowie ein (Exekutiv-)Direktor. Der Verwaltungsrat setzt sich in der Regel aus je einem Vertreter je Mitgliedsstaat zusammen, sowie einem oder mehreren Vertretern der Kommission. Dennoch lässt sich keine einheitliche Beschlussfassung feststellen: teils wird mit einfacher Mehrheit (VO (EG) Nr. 58/2003 Art. 7f) teils mit Zweidrittelmehrheit (VO (EWG) Nr. 1210/90 Art. 8 Abs. 3), und in anderen Fällen mit absoluter Mehrheit (VO (EG) Nr.2007/2004 Art. 24) entschieden.

Dennoch – und dies ist insbesondere im Fall von Frontex von Bedeutung – besitzen Unionsagenturen keine Völkerrechtspersönlichkeit, obgleich die VO (EG) Nr. 2007/2004 verschiedene Formulierungen, welche die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ermöglichen sollen, vorsieht (VO (EG) Nr. 2007/2004 Art. 21; Art. 22 Abs 1). Orator (2015) erklärt diesen scheinbaren Widerspruch mit dem Begriff der „partiellen Völkerrechtssubjektivität“, die sich aufgrund der praktischen Arbeit eingestellt hat. Dementsprechend bewegt sich Frontex als lower-level Unit, in einem nur geringfügig formalisierten Rahmen (Sabel & Zeitlin, 2008: 313; 2012: 87ff). Diese operative Unabhängigkeit wird insbesondere in deren Ausgangslage, dass Unionsagenturen von der Kommission getrennt angesiedelte Verwaltungseinheiten sind, deutlich. Diese bewusste Trennung verfolgte zunächst den Zweck der Nicht-Beeinflussung, muss auf einer zweiten Ebene jedoch auch als bewusste Absicht der Entpolitisierung, sowie des „blame shifting“ (Orator, 2015: 12) verstanden werden. Das Motiv der operativen Unabhängigkeit soll ferner auch mit der geographischen Distanz zur Kommission zu unterstreichen werden, Frontex hat beispielsweise seinen Sitz in Warschau.. Im Zuge dieser Autonomie ist Frontex, gemäß VO (EG) Nr.2007/2004 Art. 25 dem EU-Parlament sowie dem Rat verpflichtet, „über die Erfüllung seiner Aufgaben Bericht zu erstatten, insbesondere

über die Umsetzung und Überwachung der Grundrechtsstrategie, den allgemeinen Bericht der Agentur für das vorangegangene Jahr, das Arbeitsprogramm für das folgende Jahr und den [...] Mehrjahresplan der Agentur“ (VO (EG) Nr. 2007/2004).

Diese Ausgangslage rückt schließlich die Frage der rechtlichen Grundlage von Unionsagenturen, sowie die Grundlage für die Delegation von Befugnissen in den Vordergrund. Dabei wird offensichtlich, dass die primärrechtlichen Bestimmungen keine explizite Ermächtigung für die Schaffung von Agenturen vorsehen. Folglich ist die Verabschiedung von Sekundärrechtsakten gemäß Art. 352 AEUV von EU-Parlament und Rat, in allen Politikfeldern außerhalb der GASP möglich, sofern sie der Erreichung der vorgegeben Vertragsziele entsprechen. Der Mitteilung der Kommission (2002) folgend, galt es Gründungen im Agenturwesen auf die Rechtsgrundlage des jeweiligen Einsatzbereiches zu stützen. Im Fall von Frontex bedeutet dies eine Verortung in der ehemals ersten und nicht, wie oft angenommen, in der dritten Säule, wie auch durch die Artikel, auf die sich die Agentur schützt, verdeutlicht (ex-Art. 62 Abs 2 lit a; ex-Art. 66 EG).

Die Frage der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zeigt deutlich, dass, obgleich substantielle Einschränkungen in Fragen der Errichtung von Unionsagenturen, welche Transparenz wie auch Kontrolle bei Unionsagentur wahren sollen, gegeben sind, die dritte Generation von Agenturen deutlich unabhängiger auftritt. In erster Linie ist es jene dritte Generation von Agenturen welche sich mit einer Vielzahl von Aufgaben betraut sieht und ein hohes Maß an Autonomie innehat. Indessen spricht für eine Kompetenzübertragung in operativen Gesichtspunkten, dass die Kommission sich auf ihre entscheidende Rolle im Gesetzgebungsverfahren fokussieren kann. Die Frage, inwiefern diese Übertragung rechtlich ist, und zu welchem Umfang, ist jedoch umstritten. Eindeutige EuGH Urteile fehlen bis heute. Wenngleich es sich beim Meroni-Urteil von 1958 um eine sehr frühe Rechtsprechung handelt, ist jene nach wie vor prägend in der Diskussion der Kompetenzverteilung für Agenturen. Der EuGH setzte damit die Richtlinien für die

Übertragung von Kompetenz auf vertragsfremde Verwaltungen fest. Damals etablierte sich, als Reaktion auf die Befugnisse der Schrottausgleichskasse, eine gemeinhin oft als „Nichtübertragungsgrundsatz“ verstandene Doktrin. Infolgedessen entstanden verschiedene Lesearten, welche sich mit den Bedenken der Übertragung von Rechtsstaatlichkeit auseinandersetzten. Im Implikationsrahmen der Experimental Governance ist die Arbeit von Frontex bzw. jene der europäischen Agenturen als Teil der Entwicklung einer neuen europäischen Governance zu verstehen. Die Frontex-VO gibt der Agentur einen umfassenden operativen Auftrag, der den herkömmlichen Rahmen, in dem sich Agenturen bewegen, sprengt. Die vorliegende Analyse von Frontex ist demnach auch deshalb aussichtsreich, weil sie im Kleinen abbildet, wie es zur politischen Verselbständigung innerhalb des Europäischen Apparates kommen kann.

4. Die Grenzschutzagentur Frontex

4.1 Entstehung

Das letzte Kapitel schilderte den konfliktreichen, institutionellen Prozess hin zu einer Europäischen Grenzpolitik. Dieser langwierige Weg war in erster Linie durch politische Motive geprägt. Konfrontiert mit der Bedrohungslage nach den Anschlägen des 11. Septembers, wurde widerspruchslos eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Bereichen Sicherheit, Terrorismus, Migration und dem Schutz der Grenzen konstatiert (Boswell, 2007). Frontex wurde folglich auf dem Fundament eines früheren politischen Projekts, das sich ursprünglich mit Fragen des Migrationsmanagements auseinandersetzte, gegründet. Rasch wurde dabei die Gefahr eines fehlenden „enforcements“ attestiert, was die Idee der Europäischen Solidarität als Ganzes zu bedrohen schien (Council of the European Union, 2001a). Daraufhin Bezug nehmend stellte die Kommission bereits 2001 fest,

dass es im Grenzschutz „[...] zuverlässige Maßnahmen gegen terroristische Bedrohungen und der Schaffung eines Klimas des gegenseitigen Vertrauens zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben haben“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001a) bedürfe. Wenngleich eine konkrete Definition von „zuverlässigen Maßnahmen“ ausblieb, so entstand als Teilaspekt des Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten, in der Leitfrage der Machbarkeit einer gemeinsamen Außenpolitik, das Motiv einer gemeinsamen „Europäischen Grenzpolizei“. In diesem Punkt wird auch die bereits geschilderte Problematik der 2000er Jahre aufgegriffen, wonach das sicherheits- und migrationspolitische Feld primär durch divergierende nationale Grenzkontrollen gekennzeichnet war. Auch wenn die Rhetorik und die angestrebten Ziele eine gewisse Handlungsdringlichkeit feststellen ließen, so blieben konkrete Entscheidungen, auch der Uneinigkeit über das Ausmaß der integrierten Maßnahmen geschuldet, im Grenzschutz zunächst aus (European Council of Laeken, 2001b). Im Zuge der Präsentation einer Machbarkeitsstudie im Jahre 2002 in Rom welche sich mit Fragen einer Europäischen Grenzpolizei beschäftigte, bemerkte Otto Schilly bereits ambitioniert, dass: „eines Tages die gemeinsame Grenzpolizei eine Selbstverständlichkeit im Sicherheitsgefüge in Europa sein wird“ (Bundesinnenministerium Deutschland, 2002). Obgleich die Studie ein Dutzend Themengebiete identifizierte, in denen die Kooperation zwischen den Staaten gestärkt werden müsse, sah der Vorschlag zunächst die Etablierung einer dezentralen Organisationsstruktur vor. Die Angst vieler Mitgliedstaaten über den Verlust von zu viel staatlicher Souveränität in Grenzfragen verhinderte jedoch weitere Zugeständnisse (House of Lords, 2003). In diesem Punkt wird die Skepsis der Mitgliedstaaten gegenüber der Ausweitung sicherheitspolitischer Kompetenzen in EU-Hand besonders deutlich.

Den Weg für die Beurteilung einer Abhängigkeit zwischen Migration und Sicherheit

ebneten die von Hall et al. (1978) pointiert als „moral panics“ bezeichneten Verhältnisse und einer emotionalen und populistischen Inszenierung, dass die gesellschaftliche Ordnung allein durch die Anwesenheit von Migranten bedroht sei. So blieben bei den meisten Staaten Zweifel ob des Verlustes von zu viel Souveränität. Im Versuch, diesen Einwänden gerecht zu werden, wurde auf Initiative António Vitorinos, der Vorschlag zur Errichtung einer Agentur zum Management der „external borders“ eingebracht, gleichzeitig jedoch eindrücklich unterstrichen, dass die Agentur rein operativen Zwecken dienen solle. Aus diesem Grund sieht der Vorschlag auch kein entsprechendes enforcement der Agentur vor und stellt klar, dass: „It would not have a policy-making role, nor would it make legislative proposals or exercise implementing powers“ (Commission of the European Communities, 2003: 13).

4.2 Mandat von Frontex

Dennoch sollte Frontex eine entscheidende Rolle auf dem Weg zu einer gemeinsam geschützten Außengrenze zukommen. Als Aufgaben dieser neuen Agentur waren die Koordinierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie deren Grenzschutzbehörden angedacht, sowie die Erwirkung einer einheitlichen Ausbildung aller Grenzschutzbehörden. In einem dritten Schritt war vorgesehen, dass die Agentur selbständig spezifische Risikoanalysen erstellt. Der Rat begrüßt den angedachten Vorschlag der Kommission zwar grundsätzlich, drückte jedoch wesentliche Vorbehalte gegenüber Fragen der Souveränität aus. Schließlich entstand dem Vorschlag folgend am 26. Oktober 2004 Frontex, (am Französischen „Frontières extérieures“ orientiert), zu Deutsch die „Europäische Grenzschutzagentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ (Council of the European Union, 2004). Dabei wird anfänglich bereits deutlich, dass, obgleich als Agentur operationalisiert und als verlängerter Arm der

Mitgliedstaaten eingeführt, Frontex auch im Kontext einer neuen Europäisierung einzuordnen ist. Dem EP ist es in diesen frühen Tagen misslungen, mehr Kontrolle einzufordern, auch, weil seine limitierten Kompetenzen im Konsultationsverfahren die Durchsetzung seiner Forderungen erschwerten.

Frontex nahm seine Arbeit mit dem 1. Mai 2005 auf und erhielt gemäß Verordnung im Wesentlichen folgende Hauptaufgaben:

- Koordination der operativen Zusammenarbeit aller teilnehmenden Staaten zum Schutze der gemeinsamen Außengrenze (Art. 3 FRONTEX-VO)
- Erstellung von umfassenden Risikoanalysen (Art. 4 FRONTEX-VO)
- Wesentliche Rolle in der Planung und Projektierung relevanter Technik für den Grenzschutz aller Mitgliedstaaten (Art. 6 FRONTEX-VO)
- Organisation gemeinsamer Rückführungen (Art. 9 FRONTEX-VO)
- Entscheidung über die Zusammensetzung von RABITs (Art. 8 FRONTEX-VO)
- Unterstützung von Mitgliedstaaten in Situationen die eine außerordentliche Hilfestellung erfordert (Art. 8 FRONTEX-VO)

Als erste Auswirkungen stellten mit dem Beginn der Arbeit von Frontex die, mit dem Rat von Sevilla installierten, ad-hoc Zentren ihre Arbeit ein. Respektive betraf dies das Ad-hoc Zentrum „Landgrenze“ in Deutschland, das Zentrum „Risikoanalyse“ in Finnland, sowie das Zentrum „Aus-Fortbildung“ in Österreich sowie verschiedene kleinere, über ganz Europa verteilte, ad-hoc Zentren. Wenngleich die Frontex-VO Art.16 die Weiterführung dieser Zentren explizit einräumte, wurden sie Schritt für Schritt als nationale Projekte eingestampft oder in wenigen Fällen in den Frontex Apparat integriert (Puntscher Riekmann, 2008). Zugleich wurde neben einer horizontalen auch eine vertikale Kooperationsebene eingezogen und Frontex infolgedessen ein Teil eines komplexen Abbildes innerhalb des Systems der EU. Tohidipur und Fischer-Lescano (2007: 24) schildern

in ihrem Beitrag aufschlussreich den Wandel der rechtlichen Verantwortung innerhalb der Ad-hoc Zentren, welche nun EU-Recht unterstellt waren. Die verschiedenen bereits existierenden informellen Gremien welche sich mit der Thematik der Grenzfragen beschäftigten, wurden mit der Etablierung von Frontex nahezu bedeutungslos. Die damit einhergehende Übertragung von Kompetenzen auf Frontex, kann als maßgebliche Verbesserung der Accountability in diesen Fragen verstanden werden (Dehousse, 1997). Trotz unscharfer Kompetenzverhältnisse zeigt die Agentur ihre Rolle als neuer Motor der Europäisierung besonders deutlich, indem sie formelle wie auch informelle Netzwerke in Fragen von Stabilität und Kontinuität verbindet.

Um eine empirisch nachvollziehbare Bewertung der Autonomie in der Arbeit von Frontex durchführen zu können, gilt es zuerst die Aktivitäten sowie die verfügbaren Ressourcen - finanzieller oder materieller Art - aufzuschlüsseln. In einem ersten Schritt wird die Frage der Autonomie beispielhaft an den Aktivitäten von Frontex skizziert, in Kapitel 4.3 schließlich die Frage der Strukturmerkmale der Gemeinschaftsverwaltung erörtert um die finanzielle und materielle Entwicklung hinsichtlich der Frage der Autonomie zu eruieren.

Der Maßstab von Frontex lässt sich, allgemein gehalten, gemäß Frontex VO Art. 3, zunächst als Vorgehensweise zur Konsolidierung und des Ausbaus von Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, beschreiben. Die politischen Verantwortungen innerhalb der EU betrachtend entsteht dabei das Bild eines „dynamischen Mehrebenensystems“ (Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 2003). Diese Art der Verflechtung wird insbesondere durch Frontex VO Art. 13 deutlich: ein detailreicher Kooperationsauftrag ist feststellbar, der Schutz der staatlichen Grenzen obliegt jedoch weiterhin den Mitgliedstaaten, was nach umfassender Zusammenarbeit zwischen nationalen Staaten und dem System der EU-Gremien verlangt. Das Ziel, den Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten zu

erleichtern, spiegelt sich auch in Frontex VO Art. 11 wieder. Diesen Informationsaustausch, zwischen den Mitgliedstaaten, in Fragen der inneren Sicherheit erleichterte bis zu Gründung von Frontex im Wesentlichen das SIS, das VIS und die VO Eurodac. Frontex konnte diese Funktion größtenteils übernehmen und kooperiert, im Versuch, dem Anspruch der Kohärenz gerecht zu werden, eng mit anderen Agenturen wie OLAF, EUROJUST oder EUROPOL. Die Kommission griff diese Anforderung bereits 2009 auf, indem sie mehr Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Agenturen, welche sich mit der inneren Sicherheit der EU auseinandersetzten, forderte. Die Kommission betont dabei, dass dies nur möglich sei, indem „die EU ihre Kapazitäten zur Auswertung und Synthese der ihr zu Verfügung stehenden strategischen Informationen erheblich“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2009) erweitert.

Vor dem Hintergrund der Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Oktober 2006 präsentierte die Kommission die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie MEDSEA welche die Durchführbarkeit der „Einrichtung eines Küstenpatrouillennetzes für das Mittelmeer“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006), ausführten.⁹ Entscheidend war dabei die Forderung der Kommission nach zweigleisigem Vorgehen: einerseits empfahl sie „operative Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zum Schutz der Flüchtlinge und zur Verstärkung der Kontrolle und Überwachung der Seeaußengrenzen, die sofort durchgeführt werden können“, andererseits sah ihre Empfehlung vor, einen Fokus „auf bestehenden Beziehungen und der bereits praktizierten Zusammenarbeit mit diesen Drittländern aufbauend Fortsetzung und Intensivierung von Dialog und Zusammenarbeit bei diesen operativen Maßnahmen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006) vor. Auf diese Empfehlungen reagierend folgte eine Stärkung der Focal Point Offices, sowie der Joint Operations. Gleichzeitig wurden im Sinne einer umfassenden Kooperation erstmals auch Operationen in Zusammenarbeit mit

⁹ Dok. 13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801 vom 4. Oktober 2006

Teilnehmern aus Drittstaaten durchgeführt.¹⁰ Beispielhaft ist die Operation KRAS, welche in Kooperation mit Grenzschutzbeamten der Ukraine und im Wesentlichen entlang der Balkan Flüchtlingsrouten stattfand. Da dabei nicht nachvollziehbar war, wer schlussendlich an den Operationen teilnahm, findet sich im Frontex Tätigkeitsbericht von 2008 die Klarstellung wonach; „zusätzlich können Vertreter von Drittländern, EU-Organen und internationalen Organisationen an den Sitzungen teilgenommen haben oder an den Maßnahmen beteiligt gewesen sein“ (Frontex, 2008), ohne konkrete Teilnehmer zu nennen. Demgegenüber lässt sich mit dem Jahr 2007 zugleich ein allgemeiner Anstieg der Aktivitäten von Frontex feststellen.

Tabelle 2: Anzahl der Joint Operations der Jahre 2006 sowie 2007, jeweils ausgehend von Frontex oder einem nationalen Mitgliedsstaat

	2006 Frontex	2006 Mitgliedsstaat	2007 Frontex	2007 Mitgliedsstaat
Einsatz an der Seegrenze	1	4	6	1
Einsatz an der Landgrenze	1	0	8	0
Einsatz an der Luftgrenze	2	0	5	0
Einsatz an allen Grenzen	3	0	2	0
<i>Insgesamt</i>	7	4	21	1

Quelle: eigene Darstellung gemäß Commission of the European Union (2008)

Die Darstellung in Tabelle 2 verdeutlicht die, in diesen zwei Jahren stattfindende, deutliche Veränderung in der Initiativsetzung. Während Frontex 2006 noch sieben und die Mitgliedsstaaten vier Einsätze einleiteten, initiierte die Grenzschutzagentur 2007 bereits 21 von 22 Einsätzen. In der Analyse dieser Daten lässt sich schnell

¹⁰ Focal Point Offices sind jene Punkte die von Frontex als besonders wichtig identifiziert wurden und bei denen in der Regel am meisten Bewegung in Form von versuchten Eintritten in die Europäische Union herrscht.

auch ein vermeintlicher Widerspruch feststellen, da die Beteiligung der Länder an Operationen von Frontex teilweise drastisch variiert - in nur acht der von Frontex initiierten Aktivitäten waren alle Staaten beteiligt. Während das Desinteresse Portugals an der Trainingseinheit „Auffindung gestohlener Autos an der EU-Ost Grenze“ (Frontex, 2008) naheliegend ist, trifft dies in anderen Fällen, wie beim Verzicht Frankreichs, Spaniens und Estlands auf die Teilnahme an der gemeinsamen Trainingseinheit „Ermittlung gefälschter Reisedokumente“ (Frontex, 2008) weniger zu. Folglich lässt sich ein größeres Gefälle im Engagement von Staaten feststellen. Daran, und an der fortbestehenden Abhängigkeit von nationalen Kompetenzen der Arbeit der Grenzschutzagentur werden auch die ersten Hindernisse in der operationalen Autonomie von Frontex sichtbar. Im Sinne der Frage nach Autonomie muss schließlich jedoch auch festgehalten werden, dass bis heute nur wenig über die allgemeinen Standards, welche im Exekutivbereich der Grenzschutz etabliert werden sollten, veröffentlicht wurde. Frontex' Ziel der Harmonisierung und Konsolidierung gemeinsamer Programmstandards folgt dabei dem öffentlich nicht einsehbaren Common Core Curriculum (CCC). Obgleich zumindest betont wird, dass das CCC in Zusammenarbeit mit dem UNHCR sowie verschiedenen anderen NGOs entstanden sei, räumt es Frontex erhebliche Autonomie in seiner Arbeit ein. Dennoch, wie Carrera (2007) aufschlussreich ausführt, sind Joint-Operations in erster Linie einem ad-hoc Charakter geschuldet und einer „emergency driven“ (Carrera, 2007: 12) Natur verschrieben. Vor diesem Hintergrund ist auch die Forderung der Kommission, einen „Pool aus Experten zusammenzustellen, die kurzfristig in die betroffenen Mitgliedstaaten abgestellt werden können, um diese rasch und gezielt operationell zu unterstützen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006), zu sehen. Daran anknüpfend gilt es die Aktivität von Frontex in der Funktion der Risikoanalyse zu beleuchten. Wie bereits besprochen bleibt, den Souveränitätsbedenken der Staaten geschuldet, der jeweilige Staat in letzter Instanz für die Koordination des

Schutzes der Außengrenze verantwortlich. Dennoch erarbeitet Frontex seit 2005 Evaluationen mit dem Anspruch, die gesamte Europäische Außengrenze miteinzubeziehen. Diese allgemeine, jährliche Risikoanalyse, von Ilkka Laitinen demonstrativ als „inner core“ (zitiert nach House of Lords, 2008: 25) der Arbeit von Frontex bezeichnet, findet ihren Ursprung in der Risk Analysis Unit (RAU). Diese jährlichen Risikoanalysen werden öffentlich und für jeden zugänglich gemacht. Überdies veröffentlicht Frontex spezifische Risikoanalysen für explizite Fälle, z.B. Berichte über Flüchtlingsrouten durch Länder oder zum Anlass kultureller und sportlicher Großereignisse, wie beispielsweise die Weltmeisterschaft im Fußball 2006 in Deutschland, die Europameisterschaft im Fußball 2008 in Österreich-Schweiz, den Eurovisions Contest 2015 in Wien oder die Olympischen Spiele in London 2012. Diese spezifischen Risikoanalysen werden in der Regel nicht öffentlich zugänglich gemacht.

Zugleich ist Frontex in verschiedenen technischen, dem Grenzschutz dienenden, Pilotprojekten federführend und die künftige Kooperation mit dem Europäischen Satellitenzentrum EUSC sowie der Europäischen Rüstungsagentur EDA absehbar (Marischka, 2009). In diesem Punkt wird auch Frontex VO Art. 6 besonders deutlich. So erforscht Frontex, in Kooperation mit Rüstungsfirmen und verschiedenen Experten, die Möglichkeit der effizienteren, lückenloseren Überwachung der Europäischen Außengrenze und greift eine entscheidende Problematik der Grenzpolitik, die Kontrolle der jeweiligen Außengrenzen durch nationale Grenzdienste, auf. Frontex Rolle ist, wie bereits ausgeführt, auf die Funktion der Koordination beschränkt. Jedoch sind in den meisten europäischen Ländern oft mehrere Ministerien, für gewöhnlich Verteidigungs- Innen- sowie in manchen Ländern Küstenministerien, mit der Frage der Grenzsicherung betraut. Dieser Sachverhalt gestaltet die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staaten zuweilen durchaus komplex. Dieser Problematik soll das Projekt Eurosur entgegenwirken. Die Kommission unterstützte die Fertigstellung des Europäischen

Grenzüberwachungssystems bis zum Jahre 2013 maßgeblich (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008b). Eurosur führte dabei ein einheitliches Kommunikationssystem, mit dem Ziel der Vernetzung verschiedener Instanzen und Behörden untereinander, zum Zweck eines kohärenten Schutzes der Schengen-Außengrenzen am Land und zu Wasser, ein. Wenngleich erst Ende 2013 von EP und Rat beschlossen, geht die Initiative eigentlich auf das Jahr 2008 zurück (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2008b). Cecilia Malmström, damals als Kommissarin mit Fragen der inneren Sicherheit befasst, begrüßte das Votum des EP für Eurosur. Malmström kommentierte das neue Grenzsystem dabei mit den Worten einen „entscheidenden Beitrag zum Schutz unserer Außengrenzen und zur Rettung jener zu leisten, die sich selbst in Gefahr begeben, um an die Küsten Europas zu gelangen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2013). Eurosur folgt damit der Logik, dass in Seenot befindliche Boote, effizienter geortet werden und folglich Flüchtlinge schneller gerettet werden könnten. Eurosur wird seit 2014 durch erste operative Tests des Erdbeobachtungsprogramm Copernicus ergänzt, welche nützliche Geoinformationen liefern sollen.

Maßgeblich für die Stärkung des Mandats, mit welchem sich die Aktivität von Frontex gestaltet, war die Änderung der VO (EU) Nr. 863/ 2007. Nach dem Vorbild des deutschen Bundespolizeigesetzes wurde auf Initiative von Wolfgang Schäuble „als oberster Dienstherr der Sonderpolizei des Bundes“ (Möllers, 2010: 49) sowie des ehemaligen EU-Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Franco Frattini mit der Verordnung des Rates Nr.863/2007 (Rat der Europäischen Union, 2007), die Einführung von RABITs, so genannten schnellen Eingreifteams, forciert. Die Verordnung sieht vor, dass Grenzschutzbeamte aus den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bei Anforderung durch einen anderen Mitgliedsstaat in schnellen Eingreifteams bereitstehen würden. Entscheidend für Frontex war jedoch, dass den RABITs mit der Verordnung erstmals Exekutivbefugnisse übertragen wurden

(Tohidipur, 2009: 258). Die Verordnung mündete schlussendlich im ersten RABIT Einsatz in der griechischen Ägäis als Griechenland die anderen Mitgliedstaaten um Unterstützung in der Überwachung des türkisch-griechischen Grenzstreifens bat. Die RABITs tragen an ihrem Einsatzort dabei die Uniform ihres eigenen Landes, was immer wieder zu Missverständnissen führte, weswegen diese zur besseren Identifizierbarkeit mit einer blauen Armbinde, welche das Zeichen der Agentur und der EU trug, ergänzt wurde. In diesem Sachverhalt stellen wir eine erste Zäsur fest: scheiterte Frontex in den frühen 2000er Jahren noch an dem Widerstand der Mitgliedstaaten, waren die RABITs ein wichtiger Schritt zur eigenmächtigen Handlungsfähigkeit (Hess & Tsianos, 2007). Marischka (2009) verdeutlicht den anderen Nutzen der gemeinsamen RABIT Einsätze und skizziert am Beispiel des RABIT Griechenland-Einsatzes die Rolle von Frontex in der Funktion der Bewerbung von Grenztechnologie (Marischka 2009, 33ff). Vor diesem Hintergrund muss schließlich auch die Installierung der Datenbank CRATE (Centralised Records of Available Technical Equipment for Control and Surveillance of External Borders) zu sehen, in der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Materialien erfasst und protokolliert werden. Wenn ein Mitgliedsstaat ein RABIT Team anfordert, entscheidet der Exekutivdirektor über die Einsatzstärke und das technische Ausmaß auf Basis der Datenbank CRATE.

4.3 Aufbau von Frontex

Das Mandat der Grenzschutzagentur im Detail betrachtend soll nun die Frage, inwiefern gesicherte Strukturmerkmale der Gemeinschaftsverwaltung auch in Frontex etabliert wurden (Groß, 2005) beantwortet werden. Die Organisationsstruktur sieht dabei einen Verwaltungsrat als Management Board vor. Dieser setzt sich neben zwei Vertretern der Kommission aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaaten sowie den beteiligten Schengen-Assoziierten Mitgliedern

zusammen,¹¹ wobei Großbritannien und Irland aufgrund ihrer Opt-Outs nur Beobachterstatus genießen. Der Verwaltungsrat legt Organisationsstrukturen und Personal fest und ernennt den vorstehenden Exekutivdirektor. Entscheidungen werden gemäß Art. 24 Frontex-VO grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder getroffen (Frontex-VO Art. 21).

Sowohl Verwaltungsrat als auch Exekutivdirektor nehmen eine Amtszeit von fünf Jahren ein und können einmal wiedergewählt werden. Die lower-level unit der jeweiligen nationalen Polizeidirektion entsendet darüberhinaus Experten, sogenannte SNE, in das „Frontex Risk Analysis Network“. Wenngleich Möllers (2010) diesen Sachverhalt kritisch mit den Worten kommentiert, wonach nationale Kräfte ihre Souveränität ausdehnen „ohne dass dies von der Öffentlichkeit hinterfragt oder überhaupt wahrgenommen wurde“ (Möllers, 2010: 54), so lassen sich in diesem Prozess auch erste Vergemeinschaftungsprozesse attestieren. Auffallend dabei ist, dass der Verwaltungsrat im Wesentlichen aus Mitgliedern besteht, die über eine langjährige Sozialisation in militärischen Organisationen oder polizeinahen Verbänden verfügen. Diese paramilitärische Konstitution prägt schlussendlich natürlich auch „Handlungssequenzen, Routinen und Erfahrungswissen“ (Möllers, 2010: 155). Beispielhaft zu nennen ist Ilkka Laitinen, der ehemalige Frontex Generaldirektor, welcher vor seiner politischen Laufbahn finnischer Brigadegeneral war. Frontex operationalisiert dabei Sicherheitspolitik die „sich auf einem eigenen Selbstverständnis der Agentur gründet und nicht unerheblich große Handlungsspielräume nach eigenem Ermessen ausfüllt“ (Tohidipur, 2009: 16). Damit lässt sich jedoch auch feststellen, dass sich die Arbeit im Verwaltungsrat überwiegend an den Interessen der Mitgliedstaaten orientiert. Die Annahme der hohen Autonomie in der Arbeit von Frontex lässt sich folglich nur im Bereich der Risikoanalyse feststellen, wo die Agentur sich als unabhängiger, eigenständiger Apparat positionieren kann, der seine formalen Kompetenzen

¹¹ Dies sind die Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

Schritt für Schritt ausbaut. Um die empirische Analyse zur Autonomie zu vervollständigen werden nun die Anzahl der Mitarbeiter sowie die finanziellen Mittel von Frontex aufgeschlüsselt.

Während Frontex im Mai des Jahres 2005 noch mit SNEs sowie einigen wenigen eigenen Mitarbeitern zu administrativen Zwecken begann, wuchs die Anzahl der Mitarbeiter mit Ende des Jahres 2005 bereits auf 43. Laitinien (2008) sollte diesen Sachverhalt im Jahre 2008 bereits kritisch kommentieren und betonte die damals hohe Anzahl von SNE sowie die damit einhergehende Abhängigkeit von Frontex in Fragen der Autonomie. Vor diesem Hintergrund ist auch die Forderung von Frontex (2006) zur Etablierung einer eigenen Personalpolitik, um die Anzahl der SNEs reduzieren zu können, einzuordnen.

Tabelle 3: Aufschlüsselung der Frontex Mitarbeiterstruktur

Kategorie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Temporary agents	1	25	48	60	114	141	142	144	151	154
Contract agents	0	11	16	35	52	64	92	93	90	91
Auxiliary	17	10	6	0	0	0	0	0	0	0
Seconded national experts	27	33	61	69	68	69	70	76	74	73
Total	45	79	131	164	234	274	304	313	314	321

Quelle: eigene Darstellung gemäß Frontex Tätigkeitsberichte (2005 - 2014)

Tabelle 3 zeigt, wie Frontex die Anzahl an Mitarbeitern über die Jahre sukzessive erweiterte. Während Frontex 2006 insgesamt 79 Mitarbeiter beschäftigte, waren es 2011 bereits 298. Wenngleich die Anzahl der SNEs entgegen des Wunsches von Laitinien weiter steigt, übersteigt die Anzahl der eigenen Mitarbeiter diese prozentual bei weitem (House of Lords, 2008), was im direkten Vergleich der Jahre 2005 und 2014 verdeutlicht wird: von insgesamt 45 Mitarbeitern waren 2005 noch

27, 2014 nur noch 73 der 321 Mitarbeiter SNEs. Frontex gelang es somit seinen Einfluss auf die Mitarbeiterstruktur wesentlich auszubauen.

Darüberhinaus ist feststellbar, dass Frontex neben einem verhältnismäßig kleinen Pool an SNE-Experten aus den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusätzlich die bereits ausgeführten FJST unterhält. Die Frontex Joint Support Teams (FJST) werden nach Einsatzbereichen für See-, Luft- wie auch Landgrenzen unterschieden.¹² Diese unterstehen teilweise nicht Frontex' direkter Befehlsgewalt, und wurden primär auf Grundlage der „Common Integrated Risk Analysis Model“ CIRAM gebildet. CIRAM fließt in keine öffentliche Stellungnahme ein und wird direkt den jeweiligen nationalen Grenzbehörden zu Verfügung gestellt.

Auch bezüglich des Budgets ist eine umfangreiche Entwicklung feststellbar. In ihrem Gründungsjahr verfügte Frontex über keinerlei Möglichkeiten zur Finanzierung operativer Aktivitäten da entsprechende Mittel zur Bezahlung der Mitarbeiter sowie der Treffen des Verwaltungsrats benötigt wurden. Bereits 2006 genoss Frontex weitläufige Freiheiten, in der Budgetierung von operativen Aufgaben wie Joint-Operations, Risikoanalysen oder Trainingseinheiten, war jedoch vorerst weiterhin zur Konsultation der Kommission in Fragen zu administrativen Kosten verpflichtet. Aufgrund der Schwerfälligkeit dieser Prozesse wurde Frontex mit dem 1. Oktober 2006 in der Gestaltung des eigenen Budgets unabhängig (Frontex, 2007: 21).

¹² Vier FJST befinden sich im Mittelmeer, 1 FJST befindet sich im Schwarzen Meer, in der Nordsee sowie in der Ostsee

Tabelle 4: Finanzmittel Frontex

Jahr	Euro
2005	2.133.000 Euro
2006	19.166.300 Euro
2007	42.150.300 Euro
2008	70.432.000 Euro
2009	81.000.000 Euro
2010	92.134.000 Euro
2011	111.580.000 Euro
2012	89.578.000 Euro
2013	93.950.000 Euro
2014	89.197.000 Euro

Quelle: eigene Darstellung gemäß Frontex Tätigkeitsberichte (2005-2014)

Die in Tabelle 4 veranschaulichten, rasch ansteigenden finanziellen Mittel stehen für eine Stärkung der Autonomie der Grenzschutzagentur. Laut Art. 32 Frontex-VO erlässt der Verwaltungsrat nach Anhörung der Kommission die jeweiligen Regeln in Fragen der Finanzierung. Der Jahresetat von Frontex setzt sich dabei aus Beiträgen der assoziierten Staaten, Abgaben für, von Frontex erbrachten, Dienstleistungen sowie aus freiwilligen Beiträgen zusammen. Das Gros der Zahlungen besteht jedoch weiterhin aus Zuschüssen von Seiten der EU.

Es lässt sich feststellen, dass, obgleich Frontex als Motor einer neuen Europäisierung verstanden werden kann, die Agentur, ihrer finanziellen und personellen Struktur geschuldet, lange in erkennbarer Abhängigkeit zu den Mitgliedstaaten verblieb. Dies zeigt sich besonders eindeutig in Fragen des fehlenden enforcement von Frontex und wird durch Fälle von zugesagten, jedoch oft nicht erfüllten Kontingenten an technischem Equipment sowie Beamten verdeutlicht. Die Verordnung VO (EU) Nr. 1168/2011 sah für diese Problematiken eine umfassende Evaluation vor, so wurde die Verordnung VO (EG) Nr. 2007/2004

maßgeblich überarbeitet (Rat der Europäischen Union, 2011). Dieser Prozess ist wiederum vor dem Hintergrund des Vorstoßes der Kommission (2008) zu sehen, welche bereits im Februar 2008 einen detaillierten Bericht über die Entwicklung von Frontex vorlegte. In diesem Bericht empfahl die Kommission bereits die Bewilligung eigener, selbstverwalteter Ressourcen für Frontex zur Garantie einer besseren Effizienz in der Arbeit von Frontex. Außerdem drängte die Kommission auf vermehrte Kooperation mit jenen Staaten, die in Risikoanalysen als besonders problematisch für den Schutz der gemeinsamen Außengrenze identifiziert wurden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: 31). Das Ergebnis war eine Verordnung, die Frontex deutlich mehr Autonomie zusprach und ihre Rolle gegenüber den Mitgliedstaaten nachdrücklich stärkte. Frontex war es fortan möglich, eigene technische Ressourcen zu akquirieren. Die Agentur wurde dadurch befähigt, der Empfehlung der Kommission nachzukommen und „Projekte zur fachlichen Unterstützung von Drittstaaten in von dieser Verordnung erfassten Bereichen auf den Weg zu bringen und zu finanzieren“ (Rat der Europäischen Union, 2011: Art. 6 Abs. 5).

Der zunehmenden Kritik gegenüber der Arbeit von Frontex gewahr werdend, wird mit der VO (EU) Nr. 1168/2011 in einem weiteren Schritt auch die Position eines Menschenrechtbeauftragten etabliert, der fortan Frontex Einsätze überprüft, um die Einhaltung normativer Grundrechte der EU sicher zu stellen. Damit einhergehend wurde ein Verhaltenskodex für alle Grenzschutzkräfte etabliert.

Diese Ausweitung und Konkretisierung operativer Kompetenzen von Frontex geschieht in deutlicher Orientierung an der Logik der Experimental Governance. Frontex fungiert als Motor einer Europäisierung und bahnt sich, vom sicherheitspolitischen Druck innerhalb der EU und der Vorherrschaft nationaler Verwaltungseinheiten getrieben, einen eigenen Weg innerhalb des institutionellen Geflechts. Gleichzeitig ist der Druck, der von Frontex selbst ausgeübt wird, nicht unbeachtlich und veröffentlichte Risikoanalysen sowie Machbarkeitsstudien können

in erster Linie als Stärkung der eigenen Kompetenzen verstanden werden (Leonard, 2009). Frontex formt sich geschickt „eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der gemeinsamen EU-Politik eines integrierten Grenzschutz“ (Möllers, 2010: 67). Demungeachtet ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar inwiefern die ursprünglich angedachte Europäische Grenzpolizei überhaupt umsetzbar ist. Die ambitionierte Lösung der RABITs nimmt zwar einiges vorweg, verbleibt jedoch auf ad-hoc Ebene und kann nur auf Bitte des jeweiligen Mitgliedstaates und nicht nach Ermessen des Exekutivdirektors zusammengestellt werden. Gleichzeitig stellt sich mit der Frage der angestrebten völligen Autonomie auch jene der Finanzierbarkeit, da die Arbeit von Frontex, von der Ressourcenvergabe abhängig ist.

4.4 Frontex – Kooperation mit Drittstaaten

Bevor nun die Frage der Accountability und damit einhergehend die Analyse rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze bei der Arbeit von Frontex skizziert wird, soll das vierte Kapitel sich jenem Teil von Frontex' Arbeit widmen, welchem medial die größte Aufmerksamkeit zukommt, nämlich die Kooperation von Frontex mit Drittstaaten und die damit verbundene Frage der Rückübernahmeabkommen und des Prinzip des Refoulement. Dem Völkergewohnheitsrecht folgend, sieht das Seerechtsübereinkommen im Allgemeinen keine Möglichkeit der Zurückweisung auf hoher See vor. Das Seerechtsübereinkommen begründet diesen Sachverhalt damit, dass kein Staat das Recht hat zur Zwangsausübung auf hoher See hat, weil Schiffe alleine der Rechtsprechung ihres Flaggenstaates unterliegen. Mehrheitlich sind sich die Staaten jedoch einig, dass sich dieser Anspruch mit zunehmender Entfernung von der nationalen Küste verringert. So entsteht unweigerlich eine schwer interpretierbare, den vermeintlich stärkeren Staat bevorzugende Situation. Die Literatur ist sich indes uneins, inwiefern das Verbot des Non-Refoulement, gemäß

GFK Art.33, das Zurückdrängen von Flüchtlingen an grünen Grenzen miteinschließt.

Die Komplexität lässt sich beispielhaft an der BRD veranschaulichen, welche der GFK 1954 beitrug. Das Bundesinnenministerium ließ, als Antwort auf die kleine Anfrage des Bündnis 90/Die Grünen, unter Wolfgang Schäuble erklären, dass das non-refoulement Verbot „nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung keine Anwendung findet“ (BT-Drs., 2006: 16/2723). Während Tohidipur und Fischer-Lescano (2007: 30f) feststellen, dass „die Tendenzen im europäischen Grenzkontrollregime, die Kontrollmaßnahmen zu exterritorialisieren und entweder außerhalb der 12-Meilen-Zone, in der bis zu 24 Seemeilen umfassenden Anschlusszone oder in den territorialen Gewässern der Maghreb-Staaten in Kooperation mit deren Sicherheitsapparaten durchzuführen, die europäische Administrativen nicht von ihren Grund- und Flüchtlingsrechtsbindungen“ entbindet.

Um dieser Problematik zu umgehen, versucht Frontex auf Initiative der Kommission bereits frühestmöglich Migrationspartnerschaften abzuschließen. In diesen Abkommen verpflichten sich Drittstaaten zu vermehrter Kooperation in Fragen von illegaler Einwanderung in die EU. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass die EU im Tausch für ein besseres Engagement der Drittstaaten politische Anreize bietet. Müller-Graff und Kainer (2007) führen diese Anreize an Beispielen aus und nennen dabei die Möglichkeit der legalen Migration, die Erleichterung bei der Bewilligung von Kurzzeitvisa sowie schließlich – und das ist für viele Länder der wichtigste Anreiz – finanzielle und technische Unterstützung für die jeweilige nationale Agenda, insbesondere bei der Kontrolle von Flüchtlingsströmen. Eine Besonderheit der Agentur, basierend auf Frontex VO Art. 14, ist die Möglichkeit, selbständig Abkommen mit Drittstaaten zu schließen, zusätzlich zu Abkommen mit internationalen Organisationen, wie der Baltic Sea Border Control Cooperation oder der International Border Police Conference. Beispielhaft zu nennen sind die

Partnerschaften mit Mauretanien oder dem Senegal, die der EU ermöglichen, in deren Hoheitsgewässer zu patrouillieren. Derartige Projekte wurden bisher nur auf staatlicher Ebene installiert, wie beispielsweise das Kooperationsabkommen zwischen Italien und Libyen im Jahre 2000. Italien war hierbei der entscheidende Initiator in der Errichtung von Flüchtlingslagern auf libyschem Boden und unterstützte das Land zusätzlich mit besserer Ausrüstung für ihre Grenzwatchen.

Zusammenfassend ist das Fehlen konkreter Regelungen für diese umstrittenen Seerechtsfragen feststellbar, wie an den, trotz der Verpflichtung zur Einleitung von Rettungsmaßnahmen laut GFK, ständigen Konflikten über Zuständigkeiten zwischen Italien und Malta belegbar. In anderen Worten: praktische Fragen nach der Problematik, der Zuständigkeit, der Situation, den einzusetzenden Mitteln und der Art der Hilfestellung sind bis heute ungeklärt.

Vor diesem Hintergrund muss jedoch auch die zunehmende Kritik an Frontex in Fragen von Such- und Rettungsmaßnahmen gesehen werden. Auf diesen Missstand erfolgte der Versuch mit der VO (EU) Nr. 656/2014 eine normative Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex zu erwirken.

Im Detail definiert die VO (EU) Nr. 656/2014 wesentlich konkretere Leitlinien als ihre Vorgängerregelung. Dabei sieht die Verordnung vor, dass die Beamten vor Einleitung der Rückführung die Lage im Drittstaat berücksichtigen müssen sowie die Verpflichtung „[...] etwaige Gründe vorzubringen, aufgrund derer sie annehmen, dass die Ausschiffung an dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde“ (Seeaußengrenzen-VO Art. 4 Abs. 3). Des Weiteren sieht die Verordnung vor, dass die Einsatzkräfte „[...] im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts geschult werden und mit den internationalen Vorschriften über die Suche und Rettung vertraut sind“ (VO (EU) Nr. 656/2014 Art. 1 Abs. 4). Dieser Verordnung kommt jedoch auch die Rolle zu, Frontex Leitlinien-VO (EU) Nr.

252/2012, welche 2010 noch als Durchführungsmaßnahme, zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex angenommen wurde, zu ersetzen. Der Beschluss enthielt in dieser ursprünglichen Fassung noch unverbindliche Leitlinien in Fragen der Such- und Rettungsmaßnahmen und sollte ursächlich Rechtssicherheit in den von Frontex koordinierten Einsätzen sicherstellen. Die VO wurde jedoch 2012 vom EuGH, der damit der Klage des EP auch Nichtigerklärung gemäß Art. 12 Abs. 5 Schengener Grenzkodex Recht gab (EuGH, 2012: Rs. C-355/10; Europäisches Parlament, 2013), als rechtswidrig verworfen.

Trotz aller politischer Bemühungen, das Minenfeld der GFK möglichst zu umgehen, sah sich Italien im Februar 2012 mit dem Urteil „Hirsi et al. gegen Italien“ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) (2012) konfrontiert. Der EGMR unterstreicht damit, dass Italien, trotz des bilateralen Abkommens mit Libyen, auf hoher See außerhalb seiner Seegrenzen an die EMRK gebunden ist.

Deshalb sah der EGMR, gemäß Art. 3 EMRK, eine Verletzung der EMRK durch die italienischen Behörden, die Flüchtlinge den libyschen Behörden übergeben.¹³ Das Urteil ist für Frontex von wesentlicher Bedeutung, stellt der EGMR doch klar, dass Art. 4 Zusatzprotokoll Nr. 4, das Verbot der Kollektivausweisung, nicht umgangen werden darf. Frontex sieht sich damit mit einer Situation konfrontiert ist, wonach Drittstaaten der EMRK beigetreten sein müssen. Andernfalls verstößt jegliche Ausweisung gegen geltendes Recht. Zudem muss Frontex in Fällen, in welchen eine Ratifizierung bereits geschah, sicherstellen, ob diese auch eingehalten wird.

5. Accountability – Verantwortlichkeit von Frontex

Im Sinne einer empirisch nachvollziehbaren Analyse gilt es, der Frage folgend, was eine Institutionalisierung von Frontex antreibt, die relevanten Akteure sowie deren Kräfteverhältnisse zu identifizieren. Auf dem Weg zu der Gründung

¹³ Die Verletzung des Art. 3 EMRK Verbot der Folter und unmenschlicher, erniedrigender Behandlung

von Frontex lassen sich neben nationalen Justiz-, Innen- sowie Außenministerien, Polizei sowie Grenzbehörden, auch Europäischer Rat, Kommission und EP identifizieren. Gesellschaftliche Kräfte, wie nationale und internationale NGOs, waren mit dem Prozess der Gründung nur am Rande befasst und setzten sich erst danach mit der Rolle von Frontex auseinander. Im vorhergehenden Kapitel wurde ersichtlich, dass komplexe Zuständigkeitsstrukturen im Feld der inneren Sicherheit etabliert wurden, wodurch die Frage der Accountability in der Arbeit von Frontex nicht immer sofort beantwortet werden kann. Zuweilen ändert sich in der Debatte der Begriff der Grenze, ohne, dass die Grenze selbst zu Diskussion stand. Wenngleich im Laufe dieser Arbeit ersichtlich wurde, wie umkämpft die konkrete Handhabung der Grenzfrage war, bleiben viele Fragen des Managements der Außengrenze bis heute nur unzureichend beantwortet. Das letzte Kapitel skizzierte, dass sich Frontex, als lower-level Unit, in einem kaum formalisierten Rahmen und ausgestattet mit einem hohen Grad an Autonomie, bewegt. Im Gegenzug für diese Autonomie sollte Frontex jedoch einem ständigen und transparenten Begutachtungsprozess ausgesetzt sein (Sabel & Zeitlin, 2008: 313; 2012: 87ff). Insofern ist es erforderlich, dass diese gemeinsamen allgemein gehaltenen Rahmenziele im Laufe des Prozesses regelmäßig hinterfragt und gegebenenfalls neu definiert werden. Sabel und Zeitlin (2008: 313) antizipieren als Konsequenz dieser neuen Form der Kontrolle, bedingt durch die neue Zahl der handelnden Akteure, wie auch zusätzlichen, neu definierten Handlungsspielräumen, ein Mehr an Demokratie. Das traditionelle Konzept von Accountability, welches sein Ursprung im Principal-Agent Ansatz findet (Strøm et al., 2003) verwerfend, kann man durch den Implikationsrahmen der Experimental Governance einen wesentlich dynamischeren Ansatz in Fragen der demokratischen Legitimität feststellen. Hierbei ist die Zweckdienlichkeit des Ansatzes durchaus nachvollziehbar. Die Schaffung von Frontex trug zu mehr Transparenz und Autorität bei, wie an Errungenschaften wie den ad-hoc Zentren oder dem SCIFA+ Ausschuss

nachvollziehbar, welche weitestgehend im Frontex-Apparat aufgingen. Obschon die Experimentalist Governance die Erklärung von Policy Kooperationen in höchst umkämpften und umstrittenen Themengebieten, steht die Arbeit von Frontex schlussendlich unweigerlich in Konflikt zu etablierten Formen von Legitimität (Strøm et al., 2003; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b). Um die demokratische Legitimität von Frontex entsprechend zu analysieren, wird deshalb der Begriff der Accountability (Bovens, 2007) eingeführt und auf verschiedenen Ebenen differenziert.

5.1 Political Accountability

5.1.1 Accountability gegenüber dem Europäischen Parlament

In einem ersten Schritt wird Frontex' Accountability gegenüber dem Europäischen Parlament konzipiert. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist dem EP eine Stärkung seiner Rolle in mehrfacher Hinsicht gelungen. In diesem Punkt fällt zunächst die Ausdehnung der gesetzgeberischen Rechte des EP auf, welches sich die Gesetzgebungsfunktion, nach Art. 294 AEUV, auch im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem Rat teilt.

Die Grundsteinlegung von Frontex durch VO (EG) Nr. 2007/2004 sah gemäß ex-Art. 62 sowie ex-Art. 66 EGV noch vor, dass das EP in Fragen betreffend den IV. Titel nur konsultiert werden müsse. Demgegenüber wird seine Stellung ab 2005 gestärkt. Es gelang dem EP, unter Verweis auf ex-Art. 251 EGV, in Fragen des Verfahrens der Rechtsetzung die Mitentscheidung und ein fortwährendes Konsultationsrecht einzufordern, wodurch es erstmals richtungsweisenden Einfluss auf die Arbeit von Frontex nehmen konnte. Diese neue gestärkte Rolle spielte das EP schlussendlich in der Verabschiedung der VO (EG) 863/2007, die den Einsatz von RABITs betrifft sowie in der VO (EG) 115/2008, welche als Beginn der gemeinsamen europäischen Migrationspolitik gesehen werden kann, aus. In

beiden Fällen wurde eine Einigung erst im Trilog erzielt.

Das Verfahren der Mitentscheidung laut Lissabonner Vertrag legte somit einen ersten Grundstein für die Kontrolle der Arbeit von Frontex, wobei viele operative Themenwelche Frontex betreffen weiterhin nicht sekundärrechtlich geregelt sind, weswegen die Annahme, das EP habe in diesbezüglichen legislativen Fragen entscheidende Kompetenzen, zu kurz gegriffen wäre. Demnach ist es sinnvoll, den Einfluss des EP mithilfe der systematischen Unterscheidung zwischen Ex-ante- und Ex-post- Kontrollrechten zu skizzieren (Kiewiet & McCubbins, 1991: 29f). Während Ex-Ante dabei die Kontrolle vor und während des Prozesses beschreibt, bezieht sich Ex-Post auf die Kontrolle nach dem Prozess. In Hinblick auf die ex-ante Kontrolle ist zunächst das Fragerecht des EP zu identifizieren. Frontex ist demnach verpflichtet, gemäß Art. 25 Frontex VO, über den Stand seiner Tätigkeiten zu berichten. Jedoch ist, über die formale Verpflichtung der Berichterstattung hinaus, keine weitere parlamentarische Verantwortlichkeit definiert. Marschicka (2008: 9) bezeichnet diese Pflicht der Berichterstattung überspitzt als „Farce“ und führt für diese Aussage beispielhaft die Aufforderung des ehemaligen Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses, Jean-Marie Cavada im Jahre 2007 an. Damals forderte Cavada den Exekutivdirektor von Frontex öffentlich zur Stellungnahme im EP auf, damit jener über die von Frontex koordinierten Einsätze im Mittelmeer berichtet. Obwohl Frontex diese Aufforderung schlichtweg ignorierte, blieb dieses Verhalten ohne weitere Konsequenzen. Darüberhinaus muss Frontex den jährlichen Tätigkeitsbericht, welches das EP gemäß Art. 20(2b) Frontex VO erhält, ohnehin der Öffentlichkeit zugänglich machen. Dem EP ist es zwar darüber hinaus möglich, spezifische Arbeitsberichte anzufordern, diese sind jedoch unter dem Aspekt spezifischer Genehmigungsvorbehalte teilweise geschwärzt bzw. gesperrt, insbesondere, wenn sie aktuelle Einsätze betreffen (Pflüger, 2008). Die wesentlich aufschlussreicheren Risikoanalysen welche die eigene Arbeit wirklich nachvollziehbar machen, legt Frontex allerdings nur dem Rat sowie der

Kommission vor.

Dieser, mitunter geringe, Einfluss des EP spiegelt sich auch in der Bestellung des Exekutivdirektors wieder. Obgleich der Exekutivdirektor in operativen Maßnahmen eine maßgebliche Rolle einnimmt, findet vor dessen Bestellung keine Anhörung im EP statt was die ex-ante Kontrollrechte des EP stark einschränkt.

Demgegenüber konnte das EP mit dem Vertrag von Lissabon seine ex-post Kontrollrechte entscheidend stärken, insbesondere mit dem Instrument der allgemeinen Haushaltskompetenz, wobei das Budgetrecht sowohl der ex-ante als auch der ex-post Kontrolle zuzurechnen ist. Wie bereits zuvor erwähnt, ist Frontex die Akquise eigenständiger Finanzmittel bisher nicht möglich, weswegen sich der Haushalt der Agentur aus EU-Geldern, die der Haushaltskompetenz des EP unterliegen, zusammensetzt. Art. 314 AEUV folgend und basierend auf dem von der Kommission entstellten Haushaltsentwurf entscheidet das EP gemeinsam mit dem Rat über das Haushaltsjahr der Agentur. Dem EP obliegt gleichzeitig, basierend auf Art. 30 Frontex VO, die Entlastung des Haushaltsjahres von Frontex. Unter Hinweis auf die vom Rechnungshof gemäß Art. 287 AEUV sowie Art. 319 AEUV vorgelegten Berichte nimmt das EP Überprüfung des Haushaltsjahres vor und friert gegebenenfalls ein Teil des Budgets ein.

Insgesamt ist die politische Verantwortlichkeit von Frontex, bezüglich ihrer Arbeit, gegenüber dem EP weiterhin nur sehr schwach ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund ist auch Art. 74 AEUV zu sehen, welcher in erster Linie die Kohärenz im Bereich der inneren Sicherheit gewährleisten soll. Der Artikel sieht nur eine Anhörung des EP vor, um eine bessere Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen zu gewährleisten. Um einen umfassenderen Überblick über die indirekte politische Accountability zu gewährleisten wird im Folgenden die Verantwortlichkeit von Frontex gegenüber den nationalen Parlamenten analysiert.

5.1.2 Accountability gegenüber dem nationalen Parlament

In der Frage der nationalen Verantwortlichkeit lässt sich in der Frontex VO (EG) Nr. 2007/2004 zunächst weder eine Berichts- noch Informationspflicht gegenüber nationalen Parlamenten finden. Ausgehend von der Thematik, dass die Exekutive des jeweiligen Landes eingebunden in die Arbeit von Frontex erscheint, zeigt sich eine komplexe Situation in der Frage der Rechenschaftslegung. In diesem Dilemma wird der Charakter der Experimental Governance in der Arbeit von Frontex besonders offensichtlich. Denn obgleich die Arbeit von Frontex die Erklärung von Policy Kooperation in höchst umstrittenen Thematiken erlaubt, ist es gleichzeitig schwer den Tätigkeitsbereich, in welchem Frontex sich bewegt, exakt abzustecken. Diese Problematik lässt sich auch im Werk von Orator (2015) und seiner Aussage „je spezifischer Ziele und Aufgaben der Agentur im jeweiligen Statut festgehalten sind, desto effektiver kann die Kontrolle durch den Gesetzgeber erfolgen“ (Orator, 2015: 346) feststellen. Hierbei wird deutlich, dass Frontex diesem Anspruch nicht entspricht, obgleich es für die nationalen Parlamente von entscheidender Bedeutung wäre, insbesondere vor dem Hintergrund der Zusammensetzung des Verwaltungsrats, der gemäß Art. 21 Frontex VO aus je einem Vertreter der EU Mitgliedstaaten sowie der durch Schengen assoziierten Länder und zwei Kommissionsmitgliedern besteht. Dieser Sachverhalt, wie auch die umfassende Beteiligung nationaler Exekutive in von Frontex koordinierten Einsätzen ergibt eine Situation in welcher der Wunsch nationaler Parlamente nach mehr Informations-, wie auch Berichtsverpflichtungen legitim erscheint. Beispielhaft für jene Problematik ist die Reaktion des deutschen Bundesinnenministeriums auf die kleine Anfrage der FDP Fraktion, mit der Forderung um Informationen, wie Deutschland gedenke „eine parlamentarische Kontrolle der Grenzschutzagentur Frontex durch den Deutschen Bundestag“ (BT-Drcks., 16/5019: 2007) zu gewährleisten. Das Bundesinnenministerium entgegnete

dieser Anfrage mit den Worten, dass Frontex eine eigene „Informations- und Datenhoheit“ habe und gegenüber „einzelnen Mitgliedstaaten nicht in einer Informationspflicht“ bzw. Pflicht zur Datenweitergabe steht. „Informationen, die interne Ablaufprozesse von Frontex oder Kooperationen mit anderen Mitgliedstaaten betreffen, liegen nicht in der Zuständigkeit der Bundesregierung“ (BT-Drcks., 16/5019: 2007).

Mit dieser Antwort wird die hohe Reformbedürftigkeit von Frontex deutlich, sowohl in Fragen der direkten wie auch der indirekten politischen Accountability. Die Kontrolle durch das EP gestaltet sich marginal und beschränkt sich schlussendlich auf die Möglichkeit der ex-post Kontrolle und die damit einhergehende Haushaltskompetenz. Die Bedeutung der parlamentarische Kontrolle wird in den nächsten Jahre noch anwachsen, auch vor dem Hintergrund, dass Frontex seine Arbeit bereits 2006 als „intelligence driven“ (Frontex, 2006) bezeichnete und folglich eine immer engmaschigere Kooperation zwischen grenzpolizeilichen und nachrichtendienstlichen Aktivitäten anstrebt.

5.2 Legal Accountability

Die nur schwach ausgeprägte politische Accountability bringt auch die Frage der legal Accountability zutage und damit die Analyse der rechtlichen Verantwortung in der Arbeit von Frontex, also inwiefern diese einer funktionierenden Rechtskontrolle unterstellt ist. Während zunächst der Rechtsschutz auf Europäischer Ebene und insbesondere die Gerichtsbarkeit des EuGH, im Aspekt der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV beleuchtet wird, sieht der zweite Schritt die Aufschlüsselung der nationalen Gerichtsbarkeit, unter besonderer Berücksichtigung des Aspektes der Organleihe (EG) 2007/2004, Artikel 10 b, c) vor. Dies verdient Beachtung, da die Gründungsverordnungen unterschiedliche Möglichkeiten der Gerichtsbarkeit gegenüber Handlungen einer Europäischen

Agentur vorsehen. Im Allgemeinen ist zwar eine Kontrolle aller Agenturen durch den EuGH festzustellen, jedoch existieren in der Gerichtsbarkeit der meisten Agentur zusätzliche Mittel, wie das vorgelagerte Widerspruchs- oder Beschwerdeverfahren, um Einsprüche geltend zu machen. Demgegenüber sieht Frontex zum jetzigen Zeitpunkt keinen innerbehördlichen Rechtsschutz vor. In der Literatur wird dies größtenteils mit der Anwendung der Organklage begründet (Uerpmann, 2000). Ziel ist es folglich, durch die Ausführung der Rechtsstellung in der Arbeit von Frontex, mögliche Intransparenz in der Frage der Gerichtsbarkeit auszuführen und zu erklären.

5.2.1 Accountability auf Europäischer Ebene

Bereits vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon lässt sich in ex-Art. 6 Abs. 1 EUV eine Aufforderung verorten, wonach die Agenturen, dem Gedanken der demokratischen Kontrolle folgend, entsprechend Rechenschaft ablegen sollen. Als erste Orientierung hinsichtlich eines Pflichtrahmens lässt sich dabei die Aufforderung der Kommission (2001) verstehen, wonach „in der Verordnung zur Schaffung jeder Agentur die Grenzen ihrer Tätigkeiten und Befugnisse, ihre Verantwortlichkeiten und Anforderungen an Transparenz festgeschrieben werden sollten“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001b). Dieser Aspekt des Datenschutzes und der Transparenz wird maßgeblich durch die Grundrechtecharta (GRCh) ergänzt. Zu nennen sind hierbei Kapitel II, Freiheiten, Art. 8 GRCh, der „Schutz personenbezogener Daten“, Art. 19. GRCh „Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung“ und insbesondere Kapitel V „Bürgerrechte“, basierend auf Art. 41 GRCh „Recht auf eine gute Verwaltung“. Im Allgemeinen ist sich die Literatur weitestgehend einig, dies als Maßstab für die Europäische Verwaltung herzuführen.

Die Möglichkeit der Beanstandung ist gemäß Frontex VO Art. 28 Abs. 5, jeder natürlichen oder juristischen Person, welche von Entscheidungen der Agentur

betroffen ist, gegeben. Diese Beanstandung ist im Allgemeinen anhand zweier Wege möglich. Einerseits existiert, gemäß Art. 228 AEUV, das Mittel des Bürgerbeauftragten, welches zunächst jedoch nur Personen mit ständigem Wohnsitz innerhalb der EU bzw. zumindest mit Unionsbürgerschaft zusteht. Da dieser Artikel nur den wenigsten Personen, welche mit Frontex Einsätzen an den Außengrenzen konfrontiert sind, von Nutzen ist, wird die an sich bedeutende Institution des Bürgerbeauftragten bei Problematiken mit Frontex nur selten konsultiert.

Demzufolge ist es, im Sinne der Frage der Legal Accountability, lohnender, den zweiten Weg des EuGH zu skizzieren, wo gemäß Art. 263 AEUV die Möglichkeit der Einbringung von Klagen, festgeschrieben ist. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon 2009 müssen sich Agenturen für ihre Handlungen vor dem EuGH verantworten. Jedoch werden, ständiger Rechtsprechung folgend, im Allgemeinen nur jene Maßnahmen als Gegenstand einer Klage angesehen, die „verbindliche Rechtswirkung“ (EuGH, 2006: RS. T-193/04) entfalten. Der EuGH führt diesen Fall im Detail aus wonach Maßnahmen „[...] ständiger Rechtsprechung jene Maßnahmen darstellen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die geeignet sind, die Interessen des Klägers zu beeinträchtigen, indem sie seine Rechtsstellung in qualifizierter Weise ändern“ (EuGH, 2006: RS. T-193/04). Demgemäß lassen sich weder technische noch operative Maßnahmen an den Außengrenzen, noch Risikoanalysen oder von Frontex koordinierte Trainingseinheiten vor dem EuGH verantworten. Dieser Lücke in der Gerichtsbarkeit wird versucht, mit Maßnahmen des EGMR entgegen zu wirken. Der EGMR darf jedoch nur in Fällen von Rechtsbruch gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention und erst, wenn die vorhergehenden nationalen Instanzen des Primärrechtsschutzes ausgeschöpft sind, angerufen werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es einen großen Auslegungsspielraum gibt. So ist es schwer zu erörtern, inwiefern die Rechtsstellung eines Betroffenen

durch allgemeine Maßnahmen in „qualifizierter Weise“ (EuGH, 2006: RS. T-193/04) verändert werden können. Zwar lassen sich bereits vor dem Vertrag von Lissabon Einzelfälle feststellen, in denen die Nichtigkeitsklage auf Agentur-Maßnahmen erweitert wurde, wie beispielsweise das Sogelma Urteil gegenüber der Europäischen Agentur für Wiederaufbau (EuGH, 2008: RS. T-411/06). Während jedoch die umfassende, praktische Ausübung bisher auf sich warten lässt, kann eine stetige Kompetenzerweiterung von Frontex und eine Ausweitung des Art. 263 AEUV innerhalb der nächsten Jahre vermutet werden. Die Gerichtsbarkeit profitiert davon in erster Linie davon, dass die Handlungen der Agentur zukünftig als „direkt“ und „unmittelbar“ eingestuft werden könnten (Frontex-VO, Art. 28 Abs. 5).

5.2.2 Accountability gegenüber nationalen Gerichten; das Konstrukt der Organleihe

Wie gestaltet sich jedoch die Rechtslage bei einem konkreten Einsatz? Zurückgehend auf Art. 10 VO (EG) 2007/2004 gilt bei einem von Frontex koordinierten Einsatz für die Grenzschutzbeamten sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch das nationale Recht des Mitgliedstaates, in dem der Einsatz stattfindet. Dieser Sachverhalt impliziert, dass Gerichtsbarkeit in erster Instanz vor nationalen Gerichten zur Geltung kommt. Dabei gilt, basierend auf Art. 10 Abs. 6 Frontex-VO, dass eingesetzte Grenzschutzbeamte, nach dem Recht des jeweiligen Einsatzstaates und mit Zustimmung ihres jeweiligen Herkunftsstaates, Exekutivgewalt ausüben dürfen. Obwohl Art. 10 Frontex-VO in einer vagen Definition der Rechenschaftspflicht verbleibt, gilt es, ausgehend von der Beantwortung der Deutschen Bundesregierung (BT-Drucks., 2007: RS. T-411/06), zwischen strafrechtlicher und zivilrechtlicher Verantwortung zu unterscheiden. Demnach werden unter Frontex-Mandat operierende Grenzschutzbeamte strafrechtlich wie Beamte des jeweiligen Einsatzstaates behandelt und müssen sich folglich vor den jeweiligen nationalen

Gerichten verantworten. Demgegenüber gestaltet sich die zivilrechtliche Verantwortung anderweitig: hierbei haftet das Herkunftsland für seine Beamten. An diesem Beispiel lässt sich besonders die Natur von Frontex verdeutlichen, da sie de-jure weder Exekutivbefugnisse noch Hoheitsgewalt besitzt und ihre Arbeit auf Koordinierung und Unterstützung von jeweiligen nationalen Grenzschutzbeamten beschränkt bleibt.

Die Grenzschutzbeamten der jeweiligen Herkunftsländer stützen sich dabei auf das verwaltungsorganisatorische Mittel der Organleihe. Vor dem Hintergrund des Art. 9 RABIT-VO und Art. 10 Abs. 3 Frontex VO dürfen die jeweiligen Grenzschutzbeamten nur in Gegenwart nationaler Beamter des Einsatzstaates in Handlung treten. Die Komplexität der vorherrschenden Rechtsgrundlagen erschließt sich dem Beobachter schließlich, wenn die bestehende nationale Weisungskompetenz der Beamten noch durch die Weisungskompetenz des Exekutivdirektors von Frontex ergänzt wird (Mrozek, 2010). Schlussendlich erstellt nämlich der Exekutivdirektor und nicht die nationalen Beamten den jeweiligen Einsatzplan für die eingesetzten RABITs, wodurch sich eine Situation der überlagernden Weisungskompetenzen ergibt.

Vor diesem Hintergrund ist es für Betroffene schwer, die komplexen Rechtsgrundlagen zu verstehen. Die unklare Zuordnung von Gerichtsbarkeit macht schließlich auch die öffentliche Apathie gegenüber der Arbeit von Frontex erklärbarer. Obgleich durch das Konstrukt der Organleihe das Handeln der jeweiligen Grenzschutzbeamten dem Einsatzmitgliedstaat zugeordnet werden kann, entstehen damit unweigerlich Fragen der inhaltlichen Grenzen dieses Konstrukts. Sofern sich die Arbeit auf Art. 55 EUV stützt, muss der Geltungsbereich der Organleihe innerhalb des Europäischen Hoheitsgebiets liegen. Deswegen muss entschieden hinterfragt werden, inwiefern die Organleihe Einsätze von Frontex auf hoher See überhaupt legitimieren kann. Schließlich sind die meisten aktuellen Frontex-Missionen in genau diesem unklar definierten Rechtsrahmen anzusiedeln.

Demzufolge kann die Legal Accountability der Arbeit von Frontex nur als „unzureichend“ bezeichnet werden.

5.3 Administrativ Accountability

In diesem Kapitel wird die Frage der Administrativ Accountability in zwei Schritten analysiert. Zunächst gilt es die Rolle der EU-Institutionen hinsichtlich administrativer Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten darzustellen. Dabei werden die Rolle des Europäischen Rats, des Rats sowie der Kommission hinsichtlich der Arbeit von Frontex skizziert. Anschließend wird einerseits auf die Rolle des Europäischen Rechnungshofes, andererseits jene des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) in der Korruptionsbekämpfung eingegangen werden.

5.3.1 Accountability in der Frage administrativer Kontrolle

In Bezug auf das Ausmaß des jeweiligen politischen Gewichtes in der Frage von Frontex wird zunächst die Rolle des Europäischen Rates analysiert. Während der Europäische Rat keine gesetzgebende Funktion einnimmt, fungiert er als wesentlicher Ideengeber in der politischen Agenda der Europäischen Union. Die Rolle als wichtiger Impulsgeber für die EU spiegelt sich in erster Linie in seiner Zusammensetzung wieder, da in ihm die Staats- und Regierungschefs der 28 Mitgliedstaaten, der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Kommission zusammenfinden. Ferner nimmt, sofern die Agenda von Frontex betroffen ist, auch die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an den Sitzungen teil (Art. 15 EUV). Wenngleich der Europäische Rat im Regelfall im Konsens entscheidet,¹⁴ ist die unmittelbare Legitimation seiner Entscheidungen auf den ersten Blick nur schwer nachzuvollziehen. Dabei finden wir zwar mittelbare Legitimation durch nationale Parlamente vor, da die Beratungen jedoch nicht

¹⁴ Es existieren Ausnahmen in denen der Europäische Rat mit Einstimmigkeit oder qualifizierter Mehrheit entscheidet, jene sind jedoch in den EU-Verträgen festgelegt.

öffentlich sind, sind die konkreten Ratsentscheidungen schwer nachzuvollziehen. Der erfolgte Konsens wird in erster Linie in Schlussfolgerungen präsentiert welche an die jeweils zuständigen Organe weitergeleitet werden. Hinsichtlich der Kontrolle von Frontex lässt sich folglich feststellen, dass es dem Europäischen Rat nicht möglich ist, direkt in die Handlungen von Frontex einzugreifen.

Mit Blick auf den steinigen Weg hin zu einem gemeinsamen Außengrenzschutz lassen sich jedoch verschiedene Schlussfolgerungen identifizieren, welche in direktem Bezug zu der Arbeit von Frontex stehen. Zentrale Ziele und Leitlinien wurden dabei in den Schlussfolgerungen von Tampere (1999), Den Haag (2004) sowie Stockholm (2009) vollzogen. Die Frage der Migrationspolitik und des Europäischen Sicherheitsumfeld stand dabei zuletzt bei der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2015 auf der Agenda (Europäischer Rat, EUCO 22/15 2015). Insofern lässt sich eine starke administrative Machtstellung in der Ausgestaltung des Tätigkeitsfelds, in dem sich Frontex bewegt, feststellen. Diese Kompetenz wird insbesondere in den Verträgen deutlich. So kommt dem Europäischen Rat die Rolle zu, wonach „der Europäische Rat die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festlegt“ (Art. 68 AEUV).

Die nächste Instanz nach dem Europäischen Rat stellt der Rat, als wichtigste intergouvernementale Institution, dar. Dieser setzt sich aus den Ministern der jeweiligen Mitgliedstaaten zusammen und lässt sich in seiner Zusammensetzung nach Politikbereichen unterscheiden. Dabei kommt dem Rat, seine zugewiesenen Kompetenzen wahrnehmend, eine koordinierende Funktion, als Bindeglied zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, zu. Hinsichtlich dieser Kompetenz gelang es dem Rat im Rahmen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in Fragen der inneren Sicherheit wichtige Institutionen wie Eurojust, Europol und nicht zuletzt auch Frontex zu etablieren. Vor dem Hintergrund der Entstehung von Frontex ist auch ex-Art.251 EGV, welcher mit einstimmigem

Beschluss durch Rat beschlossen wurde, bedeutend, wodurch dem EP mit 1. Januar 2005 das Mitentscheidungsverfahren im Bereich Visa, Grenzschutz und illegaler Migration eingeräumt wird. Der Vertrag von Lissabon geht noch einen Schritt weiter, indem er Rat und EP als gemeinsamen Gesetzgeber in diesen Bereichen definiert. Mit der Verabschiedung des Vertrages von Lissabon lassen sich jedoch gleichzeitig erste Eigenschaften einer Experimental Governance demaskieren und große Schritt zu mehr Kohärenz festmachen. Staaten bewegen sich in vielen Tätigkeitsbereichen weg von nationalen Egoismen hin zu einer „Beschaffung von Legitimation auf Europäischer Ebene“ (Möllers, 2010: 92). Einerseits ist dadurch eine weitaus höhere Wirksamkeit zu erzielen, andererseits wird die Thematik des „blame shifting“ (Orator, 2015: 12) feststellbar. Sofern ein Eingriff in Grundrechte vorliegt, geschieht dieser nicht mehr auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene. Damit gelingt es schließlich, Konsens in jenen umkämpften Policy Bereichen zu finden, in denen sich auch Frontex bewegt. Um potenziell aufkommender Intransparenz vorzubeugen, wurden mit dem Vertrag von Lissabon, gemäß Art. 71 AEUV, Vorkehrungen getroffen. Der Artikel sieht vor, dass „im Rat ein ständiger Ausschuss eingesetzt wird, um sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird“ (Art. 71, AEUV). Mit dieser Änderung wurde auf den Vorwurf der fehlenden Nachvollziehbarkeit innerhalb der Entscheidungsfindung reagiert. In dem Vorwurf ging es insbesondere um den Sachverhalt der Informationslegung. Demnach wurden vor dem Vertrag von Lissabon in der Regel nur die Abstimmungsprotokolle veröffentlicht, während die protokollierten Beratungen nur in Ausnahmefällen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind. Hinsichtlich der Administrativ Accountability bei der Kontrolle von Frontex ist Art. 74 AEUV jedoch kritisch zu hinterfragen. Demnach wird das EP nur angehört und dem Rat ist es gemäß Art. 74 AEUV möglich, Maßnahmen zu erlassen, um „[...] die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der

Mitgliedstaaten in den Bereich dieses Titels sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und der Kommission zu gewährleisten“ (Art. 74 AEUV).

Schließlich soll die Rolle der Kommission bei der Administrativ Accountability von Frontex beleuchtet werden (Art. 244 AEUV, Art. 17 EUV). Auf den ersten Blick ist eine offensichtliche Beteiligung der Kommission gegenüber Frontex nur im Hintergrund feststellen. Diese nimmt dabei in erster Linie die Rolle der Themensetzung, gemäß Art. 17 AEUV, wahr. Dabei betont die Kommission insbesondere der Thematik der Inneren Sicherheit, der illegalen Einwanderung und der gemeinsamen Außengrenze besondere Priorität ein und räumte bereits 2005 ein, dass „[...] eine wirksame Grenzverwaltung ist, zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität unabdingbar, fördert aber auch gute Beziehungen zwischen Nachbarstaaten. Unabhängige und gut funktionierende Justizbehörden sind zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz der Menschenrechte unerlässlich“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005). Beispielhaft zu nennen ist auch die Kritik der Kommission von 2007 am Fehlen einheitlicher Regelungen zum Schutz von Flüchtlingsrechten (Fischer- Lescano, 2010).

Dennoch, wenn auch öffentlich weniger präsent, kommt der Kommission entscheidende Bedeutung bei der Kontrolle des Verwaltungsrats von Frontex zu. Die Konstellation sieht vor, dass zwei Mitglieder der Kommission die nationalstaatlichen Mitglieder ergänzen. Aus diesem Sachverhalt resultiert auch das Vorschlagsrecht bei der Wahl des Exekutivdirektors und dessen Stellvertreters. In weiterer Folge kommt der Kommission auch die Funktion der Aufsichtsbehörde von Frontex zu. Diese zeigt sich in der Beteiligung der Kommission bei der Erstellung der jährlichen Arbeitsprogramme, jedoch auch darin, dass Frontex gegenüber der Kommission Rechenschaft ablegen muss. Zuletzt beeinflusst die Kommission die Administrativ Accountability von Frontex auch hinsichtlich der Haushaltsfragen, da ihre Mitbestimmung hier laut Art. 32 Frontex VO vorgesehen ist. Der Verwaltungsrat erlässt also nach Anhörung der Kommission den für die

Agentur geltenden Haushaltsplan, der jedoch von Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 Art. 185 VO, nur abweichen darf „wenn dies für den Betrieb der Agentur speziell erforderlich ist und die Kommission zuvor ihre Zustimmung gegeben hat“ (Frontex VO, Art. 32,).

Obgleich Frontex ausreichend in die unterschiedlichen EU-Institutionen eingebettet zu sein scheint, lässt sich, sofern Administrativ Accountability gegeben ist, in erster Linie ein mitgliedstaatlicher Einfluss auf die Arbeit von Frontex attestieren. Diese Exekutivlastigkeit zeigt sich in der Mehrheit der mitgliedstaatlichen Vertreter bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats sowie in dem immer noch maßgeblichen Einfluss des Europäischen Rat und des Rates gegenüber Frontex. Vor dem Hintergrund dieser Exekutivlastigkeit der Verantwortungsebenen muss die Entstehung der vorliegenden Experimental Governance Struktur schlussendlich verstanden werden.

5.3.2 Accountability in der Frage finanzieller Kontrolle

In einem zweiten Schritt wird nun die Rolle des Europäischen Rechnungshofs skizziert, deren Rahmenbedingungen in Artikel 30 Frontex VO niedergelegt sind. Wie bereits ausgeführt ist Frontex verpflichtet, dass „spätestens zum 1. März nach dem Ende des Haushaltsjahrs [...] der Rechnungsführer der Agentur dem Rechnungsführer der Kommission die vorläufige Rechnung und den Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für das abgeschlossene Haushaltsjahr [übermittelt] “ (Frontex-VO, Art. 30 (2)). Dabei ist es die Pflicht des „Rechnungsführers“ der Kommission, das Haushaltsjahr von Frontex zu konsolidieren. „Spätestens zum 31. März nach dem Ende des Haushaltsjahrs [muss] der Rechnungsführer der Kommission dem Rechnungshof die vorläufige Rechnung der Agentur und den Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement für das abgeschlossene Haushaltsjahr übermitteln. Dieser Bericht geht auch dem Europäischen Parlament und dem Rat zu“ (Frontex-VO, Art.

30 Abs. 3). Der Europäische Rechnungshof nimmt folglich eine Kontrollfunktion gegenüber der Kommission wahr sowie indirekt gegenüber der Arbeit von Frontex. Als allgemeine Aufgabe des Europäischen Rechnungshofs gilt dabei, die Finanztransaktionen, welche die Europäische Union betreffen, auf Effizienz und Rechtmäßigkeit zu untersuchen. In den letzten Jahren lässt sich hierbei immer wieder bewusste Kritik an der Arbeit von Frontex feststellen. Beispielsweise äußerte sich Louis Galea, einer der Prüfer des Europäischen Rechnungshof, kritisch im Jahr 2014 und forderte effektivere Kontrollen „[...] damit das Geld der EU Steuerzahler bei der Unterstützung des Grenzschutzes an unseren Außengrenzen wirksamer eingesetzt werden kann und gleichzeitig weiterhin die finanzielle Solidarität gefördert wird“ (Europäischer Rechnungshof, 2014).

Im Sinne einer maßgeblichen Entwicklung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde neben Eurojust und Europol auch die Agentur OLAF installiert. Olaf dient dabei dem Ziel der Korruptionsbekämpfung und stellt eine Ausnahme in der bereits geschilderten außer-institutionellen Einflussnahme dar. Die Arbeit von Olaf, geht dabei auf Art. 31 Frontex zurück, der damit die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, Amtsblatt. L 357/72 vom 31.12.2002 auch auf Frontex anwendet.

Die Agentur ist demnach bei der Kommission angesiedelt und übernimmt die Korruptions- und Betrugsbekämpfung innerhalb der EU. Gemäß EuGH muss Olaf hierbei keine Rücksicht auf institutionelle Spezifika nehmen. So sieht die Frontex VO vor, dass „die Finanzierungsbeschlüsse sowie die sich daraus ergebenden Durchführungsverträge und -instrumente, dass der Rechnungshof und das OLAF erforderlichenfalls eine Vor-Ort-Kontrolle bei den Empfängern der Mittel der Agentur sowie bei den verteilenden Stellen durchführen können“ (Frontex-VO, Art. 31 (3)). Während Olaf hier durchaus effizient ist, lässt die Formulierung „administrative Untersuchung“ (VO (EG) Nr. 1073/1999) Zweifel an der strafrechtlichen Relevanz der Untersuchungen entstehen. Der Rahmen in dem Olaf sich bewegt, erlaubt der Agentur schließlich nur die Vorbereitung zur Einleitung

von Strafverfahren. Dennoch leistet Olaf eine wichtige Funktion in der Themensetzung sowie Sichtbarmachung von Problematiken innerhalb der administrativen Accountability von Frontex.

5.4 Social Accountability

Unabdingbar für die hier untersuchte Social Accountability ist Transparenz, da erst diese es zivilgesellschaftlichen Akteuren erlaubt, Prozesse von Frontex entsprechend zu überwachen (VO (EG) 2007/2004, Artikel 28). In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern ein unabhängiges Monitoring in der Arbeit von Frontex gewährleistet ist. Hierbei gilt es insbesondere den Aspekt der Beteiligung, Information und Konsultation von NGOs an der Arbeit von Frontex zu hinterfragen.

5.4.1 Accountability in der Frage eines unabhängigen Monitoring durch NGOs

Die Frage der Social Accountability in der Arbeit von Frontex gestaltet sich durchaus komplex, wengleich die Agentur sich nach Art. 28 Frontex VO / VO-(EG) 1049/2001 dazu verpflichtet hat. Bisher setzt Frontex diese Verpflichtung jedoch einzig und allein durch die Veröffentlichung der jährlichen Tätigkeitsberichte um, was von einer Vielzahl unabhängiger NGOs als Mangel an konkreten Informationen kritisiert wird.

Innerhalb dieser Gruppe rückt die NGO „Migrant Offshore Aid Station“ (MOAS) besonders ins Licht der Aufmerksamkeit. Die NGO, welche durch eine privat finanzierte Stiftung gegründet wurde, steht aktuell unter der Führung des ehemaligen Oberbefehlshabers der Maltesischen Arme, Martin Xuereb und setzt sich aus einer Vielzahl internationaler ehrenamtlicher Helfer zusammen. Herausragend ist diese Arbeit jedoch deshalb, weil MOAS nicht nur die Arbeit von Frontex hinterfragt, sondern selbst Boote unterhält. Obgleich alle Schiffe auf hoher

See zur Hilfestellung verpflichtet sind, ist es erklärtes Ziel von MOAS, die Flüchtlinge frühzeitig auf hoher See zu erreichen, abzufangen und sicher an das maltesische Festland zu bringen. Wenngleich ein solches zivilgesellschaftliche Engagement zu begrüßen ist, reiht sich MOAS, wie die meisten anderen NGOs, im Allgemeinen in den unreflektierten Tenor populistischer, emotionaler Statements über die Arbeit von Frontex ein. Obgleich die Grenzschutzagentur mit der Installierung des Menschenrechtsbeauftragten sowie des Konsultationsforums, in Kooperationen wie dem UNHCR, dem „International Centre for Migration Policy Development“ versucht, dieser Kritik entgegen zu treten, bleibt ein Mangel an zeitnaher Information über die Arbeit von Frontex bestehen. Das House of Lords (2008) greift diese Problematik auf und stellt pointiert die Frage, ob Frontex gar die Intransparenz und Geheimhaltung seines Vorgängers SCIFA + übernahm.

Abschließend lässt sich auch hinsichtlich der Social Accountability bei der Arbeit von Frontex das Urteil „ungenügend“ fällen. Frontex handelt weitab jeglichen zivilgesellschaftlichen Einflusses, sowohl in Fragen von Risikoanalyse und Rahmenziele als auch bezüglich des operativen Ablaufs. Obwohl ein Konsultationsforum existiert, das Frontex in Menschenrechtsfragen beraten soll, zeigt sich bis heute nur wenig Erfolg. Die Installation eines Beauftragten für Menschenrechte scheint eine nette Geste zu sein, jedoch nicht mehr. Andernfalls ließe sich nicht erklären, warum er dem Frontex Exekutivdirektor unterstellt ist und auch nur diesem berichtet muss. Die Besetzung dieser Stelle durch eine unabhängigen Person aus dem Umfeld einer internationalen NGO hätte einiges der verlorenen Glaubwürdigkeit wiederhergestellt. Jedoch wäre eine merkliche Verbesserung bereits mit einem zeitnahen, detaillierten Zugang zu operativen Daten möglich. Frontex könnte beispielsweise ausführen, wie und vor welchem Hintergrund es zu der jeweiligen Entscheidung kam.

5.5 Fallstudie: Der RABIT Einsatz in Griechenland

Diese Arbeit soll nun mit dem Fallbeispiel eines Frontex Einsatzes abgeschlossen werden. Hinsichtlich eines besseren Zugangs zu empirisch nachvollziehbaren Datenmengen sowie zu Gunsten der besseren Lesbarkeit wurde nicht Bezug auf aktuelle, noch nicht abgeschlossene Einsätze von Frontex genommen. Vielmehr wird die Arbeit von Frontex anhand des bereits beendete RABIT Einsatzes, der am 2. November 2010 in Griechenland begann und in weiterer Folge in der Joint Operation „Poseidon Land 2011“ resultierte, analysiert. Der Schnellreaktionsmechanismus RABIT geht auf die VO-(EU) Nr. 863 / 2007 zurück und sieht vor, dass stets ein Kontingent an Eingreifteams für Notfälle an der gemeinsamen Europäischen Außengrenzen in Bereitschaft gehalten wird. Im Oktober 2010 forderte zum ersten Mal ein Mitgliedstaat diese RABITs an.



Grafik 1: Evros Region - Human Rights Watch (2012)

An diesem ersten RABIT Einsatz, der im März 2011 in die Joint Operation „Poseidon Land 2011“ überführt wurde nahmen bis zur Beendigung des Einsatzes

500 Beamte aus den EU Mitgliedstaaten sowie den Schengen-Assoziierten Ländern teil. Der Hilferuf Griechenlands war hierbei auf einen plötzlichen Anstieg illegaler Grenzübertritte zurückzuführen, welche im Wesentlichen an einem kleinen Teil der EU-Außengrenze, entlang des Grenzflusses Evros, zwischen der Türkei und Griechenland, stattfanden. Nach Griechenlands Hilferuf begann eine enge Kooperation zwischen dem Frontex Hauptquartier und dem Einsatzmitgliedsstaat. Ziel war es, innerhalb von sieben Tagen die Operation, in der täglich etwas mehr als 170 Beamte sowie eine erhebliche Menge technischen Geräts zum Einsatz kommen sollten, zu ermöglichen.

Der Einsatz war von einer großen medialen Aufmerksamkeit begleitet, so wurden die Zustände der griechischen Aufnahmelager durch das Monitoring von lokalen und internationalen NGOs erstmals publik. Human Rights Watch (2012) berichtete von erheblicher Gewaltanwendung seitens griechischer Beamter gegenüber Flüchtlingen. Außerdem waren die Lager in menschenunwürdigem Zustand und widersprachen jeglichen europäischen Anforderungen. Obgleich Frontex rechtlich ist an das Hilfesuch Griechenlands gebunden war, bemerkte Human Rights Watch (2012), dass: „the response must still comply with the binding obligations to respect fundamental rights[...]. Therefore Frontex cannot lawfully engage in activities which violate the absolute prohibition on torture and inhuman and degrading treatment“ (Human Rights Watch 2012).

Vor diesem Hintergrund ist auch der Erlass der VO-Änderung 1168/2011 zu sehen, die den Menschenrechtsbeauftragten sowie das Konsultationsforum innerhalb der Frontex-Führung installierte. Ausschlaggebend war vor diesem Hintergrund insbesondere die Artikeländerung welche es dem Exekutivdirektor gemäß Art. 3 Frontex VO ermöglichte, bei feststellbaren Verstößen gegen geltendes Recht Maßnahmen von Frontex auszusetzen.

6. Schlussbetrachtung

Die Frage, wie eine gemeinsame Europäische Außengrenze gestaltet werden muss, erhitzt die Gemüter vieler Europäer seit der Entstehung von Frontex. Die Medienlandschaft zeichnet sich dabei durch stark emotional und populistisch geführte Parolen aus. Frontex ist dabei ständig verschiedensten Vorwürfen ausgesetzt, während sich Europa, nationalen Egoismen folgend, immer weiter abschottet und sich das Bild eines Europas, welches Schwierigkeiten hat, offene Binnengrenzen und die Frage der gemeinsamen Außengrenze miteinander zu vereinbaren, etabliert. Doch die EU-Mitgliedsstaaten brauchen, um wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen, offene Grenzen. Und obwohl die Personenfreizügigkeit eines der höchsten Güter der Europäischen Union darstellt, sind sie oft nicht bereit, die nationalen Egoismen in Asyl-, Grenz-, und Flüchtlingsfragen hintenanzustellen. Diese Arbeit muss im Kontext dieser bisweilen größten Streitfrage im Zusammenhang mit Frontex, sollte, wonach für viele Staaten die nationalstaatliche Souveränität noch immer in Widerspruch zur gemeinsamen Organisation supranationaler Grenzfragen steht, gesehen werden.

In der Schlussfolgerung dieser Arbeit kann folglich festgestellt werden, dass Frontex einer Experimental Governance offensichtlich zu folgen scheint. Mit der Etablierung von Frontex wurde eine Agentur geschaffen, deren Wirksamkeit und Effektivität schon jetzt ein zufriedenstellendes Urteil zulässt. Der Erfolg der Agentur soll dabei nicht nur an der Zahl der effektiven Zurückweisungen gemessen werden, sondern insbesondere an der Schaffung gemeinsamer grenzpolizeilicher Standards. Frontex etabliert sich dabei in einem Politikfeld, das auf dem Papier noch immer fest in nationaler Hand ist und bewegt sich dadurch unweigerlich in einer rechtlich nur unzureichend ausformulierten politischen Umgebung. Doch obgleich die Mitgliedsstaaten Frontex mit einem hohen Niveau an finanzieller und personeller Autonomie ausgestattet haben, verbleibt die Agentur schlussendlich immer in

Abhängigkeit von der Unterstützung der Mitgliedsstaaten. Nichtsdestotrotz ist anzuführen, dass Frontex neben einer horizontalen auch eine vertikale Integration gelungen ist. Heute finden sich ursprünglich breit gefächerte und kaum koordinierte Grenzschutz-Aktivitäten unter einem gemeinsamen Dach in Warschau.

Sofern man jedoch der Experimental Governance folgen will, scheitert die Politik daran, Frontex einem funktionierenden Monitoring oder einem effektiven Peer-review Verfahren zu unterziehen. Diese These scheint sich dabei nur teilweise zu bestätigen. Ungeachtet offensichtlicher Defizite in Fragen der Political-, Legal-, und Social-Accountability ist zumindest die Etablierung einer funktionierenden Administrativ Accountability in der Arbeit von Frontex gelungen. Die bis heute mangelhafte Information über die Arbeit von Frontex verschärft die Frage der europäischen Solidarität jedoch nur noch mehr.

In diesen Tagen geschieht vor unseren Augen und auf den Rücken der Flüchtlinge ausgetragen ein politisches Schwarzer-Peter-Spiel, bei dem die EU letztendlich nur verlieren kann. Europa scheint an der Balance zwischen Reisefreiheit und Migrationspolitik zu scheitern. Die Staaten sind gefordert, diese Defizite gemeinsamen zu lösen, andernfalls droht mehr als nur der Fall der Grenzbäume zwischen den Staaten, nämlich das Scheitern des Europäischen Gedankens als Ganzes, denn die Wiedereinführung von Grenzkontrollen beutet nicht nur das Ende der Reisefreiheit innerhalb der Europäischen Union sondern ist zugleich ein erstes Hindernis für den freien wirtschaftlichen Handel. Die Alternative kann nur ein „Mehr“ an Europa sein, ein Europa mit deutlich mehr Kompetenzen und Durchgriffsrechte, insbesondere im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sofern Kompromisse in umkämpften Bereichen wie der Inneren und Äußeren Sicherheit mit Hilfe der Experimental Governance erreicht werden sollen, gilt es also einerseits die vollkommene operative Autonomie von Frontex sicherzustellen und andererseits, dass diese operative Freiheit mit dem höchsten Grad an Accountability einhergeht.

Literaturverzeichnis

- Abels, G., & Eppler, A. (2011). Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus. Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden.
- Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability. Washington: Brookings Institution Press.
- Bieling, H.J. & Lerch, M. (2012): Theorien der europäischen Integration. 3 Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Bothe, M. (1992): Der souveräne Verfassungsstaat. in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Volume 1 A-D, Amsterdam: North-Holland.
- Boswell, C. (2007): Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. Journal of Common MS, 45(3): 589–610.
- Bovens, M. (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Law Journal, 13(4): 447–68.
- Bigo, D. (2002): Security and Immigration toward a Critique of the Governmentality of Unease. Alternatives: Global, Local, Political, 27(1): 63–92.
- Bigo, D. (2005): Frontier Controls in the European Union: Who is in Control? In: Didier, B. and Guild, E. (Hrsg.): Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe, Aldershot: Ashgate.
- Bundesinnenministerium Deutschland (2002): Schily: Guter Start auf dem Weg zur Europäischen Grenzpolizei. 30 Mai 2002. Online verfügbar über: «<http://www.deutschaussenpolitik.de/daparchive/dateien/2002/06079.html>» [Stand 01-06-2015].
- Bunyan, T. (Hrsg.): Key Texts on Justice and Home Affairs in the European Union. Volume 1. From Trevi to Maastricht (1976-1993). London: Stewach.
- Busuioc, M., Groenleer, M. & Trondal, J. (Eds) (2012): The Agency Phenomenon in the European Union. Manchester: Manchester University Press.
- BT-Drs. 16/2723 (2006): BT- 16/2542 - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Beck, Beck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 25.09.2006.
- BT-Drcks. (2007): BT- 16/4902 - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Gisela Piltz, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, 13.04.2007.

- BT-Drcks. (2007): BT-Drcks. 16/6254 – Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE, 23.08.2007.
- Carrera, S. (2007): The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands, Centre for European Policy Studies, Working Document.
- Chiti, E. (2004): Decentralisation and Integration into Community Administrations: A New Perspective on European Agencies, *European Law Journal*, 10(4), 402–38.
- Coen, D.; Thatcher M. (2008): Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, *Journal of Public Policy*, 28(1), 49–71.
- Commission of the European Communities (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union. COM(2002) 233 final, 7 May. Online verfügbar über: «<http://tinyurl.com/pkgm7nx>». [Stand 08-07-2015].
- Commission of the European Communities (2003): Minutes of the 1634th Meeting of the Commission. PV(2003) 1634 final. Online verfügbar über: «<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2003/EN/10061-2003-1634-EN-F-0.Pdf>». [Stand 01-07-2015].
- Commission of the European Communities (2008): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Valuation and the Future Development of the Frontex Agency. Statistical Data, SEC(2008) 150, 13.02.2009, Brussels.
- Council of the European Union (2001a): Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) SN 3926/6/01. Online verfügbar über: «http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/ACF6BA.pdf» [Stand 08-07-2015].
- Council of the European Union (2001b): Laeken Presidency Conclusions. SN 300/1/01 Rev 1. Online verfügbar über: «<http://tinyurl.com/nu9rgj5>». [Stand 08-07-2015].

- Council of the European Union (2004): Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders. Official Journal, L 349. Online verfügbar über:
«http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf» [Stand 01-07-2015].
- Crum, B.; Fossum, J.E. (2009): The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU. in: European Political Science Review, Vol.1, Nr.2, 249-271.
- Curtin, D. (2005): Delegation to EU Non-majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability, in Damien Geradin, Rodolphe Munoz, and Nicolas Petit (eds.), Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 88–119.
- De Búrca, G. (2000): Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam, Jean Monnet Working Paper Nr. 7/1999.
- Dehousse, R. (1997): Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies, Journal of European Public Policy, 4(2), 246–61.
- Dehousse, R. (2008): Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model, West European Politics, 31(4), 789–805.
- Diez, T. (2006): Opening, Closing: Securitization, the War on Terror and the Debate About Migration in Germany. Paper presented at the MIDAS/SWP workshop on Security and Migration, 9 März, Berlin.
- Einheitliche Europäische Akte (1987): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 169/1. 29.06.1987. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>» [Stand 08-07-2015].
- Erichsen, H.U; Ehlers, D. (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht. 14. Auflage. Berlin: De Gruyter Verlag.
- Europarat (1980): Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften. Madrid, 21.V.1980. Online verfügbar über:
«<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/106.htm>» [Stand 08-07-2015].
- Europäischer Rat (2015): Tagung des Europäischen Rates – Schlussfolgerung EUCO 22/15, 26.Juni 2015

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2013): Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR). Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1052&from=DE>» [Stand 08-07-2015].
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2014): Verordnung (EU) Nr. 656/2014. Zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von Frontex koordinierten operativen Zusammenarbeit. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=DE>» [Stand 23-07-2015].
- Europäisches Parlament (2013): Arbeitsdokument 1 – über die Überwachung der Seeaußengrenze. Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres. PE516.595v01-00. 19.07.2013
- Eigmüller, M. (2007): Grenzsicherungspolitik – Funktion und Wirkung der Europäischen Außengrenze, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften,
- Europäischer Gerichtshof (2006): RS. T-193/04, 4.10.2006
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2012): Hirsi et al gegen Italien. Application no. 27765/09. Online verfügbar über: « [\[Stand 08-07-2015\].](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231#{\)
- Europäischer Gerichtshof (2008): RS. T-411/06, 8.10.2008.
- Europäischer Gerichtshof (2012): RS. C-355/10, 05.09.2012.
- Europäischer Rechnungshof (2014): Pressemitteilung ECA/13/43. 08.10.2014. Luxemburg.
- Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (2003): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press.
- Frontex (2006): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2006, Warschau.
- Frontex (2007): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2007, Warschau.
- Frontex (2008): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2008, Warschau.
- Frontex (2009): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2009, Warschau.
- Frontex (2010): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2010, Warschau.
- Frontex (2011): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2011, Warschau.
- Frontex (2012): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2012, Warschau.

- Frontex (2013): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2013, Warschau.
- Frontex (2014): Frontex allgemeiner Tätigkeitsbericht 2014, Warschau.
- Genfer Flüchtlingskonvention (1951): Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, verabschiedet am 28.07.1951 in Genf, trat am 22.04.1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25.04.1954 in Kraft siehe BGB 1. II, 619.
- Groß, T. (2005). Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden. *Europarecht*, (1), 54-68.
- Giering, C. (1997): Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration. Bonn: Europa Union Verlag.
- Guild, E.; Carrera, L.; den Hertog, L.; Parkin, J. (2011): Implementation of EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies, Frontex, Europol and the European Asylum Support Office, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Department C.: Citizens Rights and Constitutional Affairs, Doc. PE 453.196, 2011 at 44.
- Hall, S.; Critcher, C.; Jefferson, T.; Clarke, J.; Roberts, B. (1978): *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*. London: Mac Millan.
- Haftendorn, H. (1975): Bemühungen um eine Theorie Internationaler Beziehungen. Eine wissenschaftstheoretische Einordnung. in: Haftendorn, Helga (Hrsg.): *Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Hess, S.; Tsianos, V. (2007): Ethnographische Grenzregimeanalysen. Eine Methodologie der Autonomie der Migration. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.) *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld, 23-38.
- Hofmann, H.C.H.; Türk A.H., (2006): Policy Implementation, in Herwig C.H. Hofmann and Alexander H. Türk (Hrsg.), *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 74–112.
- House of Lords (2003): Select Committee on the European Union – Twenty-Ninth Report. Online verfügbar über:
 «<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/999/uc31023.pdf>» [Stand 08-07-2015].
- House of Lords (2008): *Frontex: the EU External Borders Agency. Report with Evidence*. House of Lords Paper Nr. 60, London.
- Huysmans, J. (2006): *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

- Human Rights Watch (2012): The EU's Dirty Hands. Online verfügbar über:
«https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf
» [Stand 09-07-2015].
- Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch B. (Hrsg.) (2003): Europäische Integration. 2. Auflage. Opladen: UTB Verlag.
- Kassim, H. & Menon A. (2003): The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?, *Journal of European Public Policy*, 10(1), 121–39.
- Kassim, H. & Legales, P. (2010): Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach, *West European Politics*, 33(1), 1–21.
- Kohler-Koch, B. (1999): The Evolution and Transformation of European Governance, in Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London and New York: Routledge, 14–35.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): Mitteilung der Kommission „Vollendung des Binnenmarktes– ein Weißbuch“. KOM(1985) 310 endgültig, 14 Juni 1985. Online verfügbar über:
«http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf» [Stand 09-07-2015].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): Beschluss der Kommission zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF). Verordnung (EG) Nr. 1073/1999, ABl. L 357/72 vom 31.12.2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Illegalen Einwanderung. KOM(2001) 672 endgültig, 15 November 2001. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/uri=CELEX:52001DC0672&from=EN>» [Stand 08-07-2015].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b): Mitteilung der Kommission „Europäisches Regieren – ein Weißbuch“. KOM(2001) 428 endgültig, 25 Juli 2001. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=de>» [Stand 08-07-2015].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission „Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“. KOM(2002) 718 endgültig, 11 Dezember 2002. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0718&from=DE>» [Stand 09-07-2015].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen “. KOM(2005) 59 endgültig, 25 Februar 2005. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0059&from=EN>» [Stand 09-07-2015].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b): Mitteilung der Kommission. Eine Strategie für die Aussendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. KOM(2005) 59 endgültig, 12 Oktober 2005. Online verfügbar über: «[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0491_/com_com\(2005\)0491_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0491_/com_com(2005)0491_de.pdf)» [Stand 09-07-2015].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union. KOM(2006) 733 endgültig, 30 November 2006. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0733&from=DE>» [Stand 08-07-2015].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008a): KOM (2008) 67 endgültig .Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur Frontex. Online verfügbar über: «<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionId=0wJCM3BCC2mnRP7rwZpyy3Vp1ZGF7LdQGZQywcV51LZpBTQPpCHf!1229980176?docId=828295&cardId=828294>» [Stand 23-07-2015].

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b): Mitteilung der Kommission „Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR) “. KOM(2008) 68 endgültig, 13.02.2008. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0068&from=DE>» [Stand 08-07-2015].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008c): Mitteilung der Kommission „Europäisches Regieren – ein Weißbuch“. KOM(2001) 428 endgültig, 25 Juli 2001. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=de>» [Stand 08-07-2015].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger. KOM(2009) 262 endgültig, 10 Juni 2009. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:de:PDF>» [Stand 08-07-2015].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2013): Cecilia Malmström begrüßt Votum des Europäischen Parlaments zu EUROSUR. MEMO/13/863, Press release. Online verfügbar über: «http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-863_de.htm» [Stand 08-07-2015].
- Kiewiet, D.; McCubbins R.; Matthew D. (1991): *The Logic of Delegation*, Chicago: University of Chicago Press.
- Klepp, S. (2012): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz*. Bielefeld: Transcript Verlag
- Laitinen, I. (2008): *Frontex. An Inside View*, EIPASCOPE Nr. 3. Maastricht: European Institute for Public Administration
- Leonard, S. (2009): *The creation of Frontex and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy*, *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), 371–388.
- List, M. (1999): *Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration*. Opladen: Leske & Budrich.
- Marischka, C. (2009): *RABITs: EU Polizei für den chronischen Ausnahmezustand? In: Frontex. Widersprüche im erweiterten Grenzraum ?*. August 2009. Tübingen: Informationsstelle Militarisierung.

- Marischka, C. (2008): Frontex – eine Vernetzungsmaschine. In: Pflüger, T. (Hrsg.) Was ist Frontex? Aufgaben und Strukturen der Agentur, Frankfurt: Informationsstelle Militarisierung.
- Majone, G. (1997): The New European Agencies: Regulation by Information, *Journal of European Public Policy*, 4:2K, 262–75.
- Majone, G. (2002): Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, 8(3), 319–339.
- Marks, G.; Hooghe, L.; Blank, K. (1996): European Integration since the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34(3), 341-378.
- Maurer, A. (2002): *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, A. (2009): Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon. In: Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, Baden-Baden: Nomos.
- Mrozek, A. (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas. Der (un)klare Rechtsrahmen des Einsatzes der Bundespolizei im Rahmen operativer Frontex-Aktionen, *DÖV* 21.
- Möllers, R. (2009): *Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex: Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU*. Oberhaching: Verlag für Polizei Wissenschaft
- Mulgan, R. (2002): Accountability. An Ever-Expanding Concept ? *Public Administration*. Vol. 78 (3), 555-73
- Müller-Graff, P.C; Kainer, F. (2007): Asyl- Einwanderung und Visapolitik, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2007.
- Neal, A. W. (2009): Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX, *Journal of Common Market Studies*, 47(2), 333–356.
- O`Connell, L. (2005): Program accountability as an emergent property: The Role of stakeholders in a program´ s field, in: *Public Administration Review*, 85-93
- Orator, A. (2015): *Möglichkeit und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pflüger, T. (2008): *Der Kontext der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*, Frankfurt: Informationsstelle

Militarisierung.

- Pollak, J. & Slominski, P. (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, *West European Politics*, 32(5), 904–24.
- Pollack, M. A. (2007): Rational Choice and EU Politics, in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack, and Ben Rosamond (Hrsg.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, 31–55.
- Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (1997): in: Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union. Amtsblatt. Nr. C340 vom 10/11/1997 S.0093. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/02:DE:HTML>» [Stand 20-07-2015].
- Puntscher Riekman, S. (2008): Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex. In: Guild, Elsbeth/Geyer, Florian (eds.): *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate, 19-34.
- Rat der Europäischen Union (1999): Schlussfolgerung des Vorsitzes, Europäischer Rat Tampere. 15-16. Oktober 1999. Online verfügbar über: «http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm» [Stand 20-07-2015].
- Rat der Europäischen Union (2002): Schlussfolgerung des Vorsitzes, Europäischer Rat Sevilla. 24 Oktober 2002. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52002PC0679>» [Stand 23-07-2015].
- Rat der Europäischen Union (2003): Verordnung (EG) Nr. 58/ 2003 Des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Status der Exekutivagenturen. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:011:0001:0008:DE:PDF>» [Stand 23-07-2015].
- Rat der Europäischen Union (2007): Verordnung (EG) Nr. 863/ 2007 Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten. Online verfügbar über: «<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0863&from=DE>» [Stand 23-07-2015].

- Rat der Europäischen Union (2010): Das Stockholmer Programm. C115/1. Online verfügbar über: «[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=DE)» [Stand 23-07-2015].
- Rat der Europäischen Union (2010): Verordnung (EU) Nr. 252/ 2010. Beschluss des Rates zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0252&from=DE>» [Stand 23-07-2015].
- Rat der Europäischen Union (2008): Beschluss des Rates. No. 2008/615/JI. Zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:de:PDF>» [Stand 20-07-2015].
- Rat der Europäischen Union (2011): Verordnung (EU) Nr. 1168/ 2011. Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Online verfügbar über: «<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&from=de>» [Stand 23-07-2015].
- Risse-Kappen, T. (1996): Explaining the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 34(1), 53-80.
- Sabel, C.F.; Zeitlin J. (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU', *European Law Journal*, 14(3), 271–327.
- Sabel, C.F.; Zeitlin J. (2012): *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a new Architecture*. Oxford Press: New York.
- Schäuble, W. (2006): Migration Policy in the Area of Tension between Freedom and Security, die Rede wurde gehalten auf der Autumn Conference of the Federal Criminal Police Office in Wiesbaden am 14 November 2006, Online verfügbar über: «<http://tinyurl.com/p246v3q>» [Stand 08-07-2015].

- Streinz, R. (2012): *Europarecht*. 9 Auflage. München: Hütig-Jehle Rehm.
- Strøm K, Müller W.C.; Bergman T. Eds. (2003): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Smullen, A. (2004): *Lost in Translation? Shifting Interpretations of the Concept of „Agency“: The Dutch Case*. In: Pollitt. Talbot, C.; Colin (Hrsg.): *Unbundled Government. A Critical Analysis of the global trend to agencies, quagos and contractualisation*. London: New York: Routledge.
- Tohidipur, T.; Fischer-Lescano, A. (2007): *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex*. Arbeitspapier. Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Treaty Establishing the European Economic Community (1957): 25, März 1957. Online verfügbar über: «http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf» [Stand 08-07-2015].
- Trondal, J. (2010): *Agency Governance in an Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsoukala, A. (2004): *Democracy against Security: The Debates about Counterterrorism in the European Parliament, September 2001–June 2003*. *Alternatives*, Vol. 29(4), 417-439.
- Uerpmann, R. (2000). *Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftliche juristische Personen des öffentlichen Rechts*. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 125(4), 551-586.
- Walters, W. (2006): *Rethinking Borders Beyond the State*, in: *Journal of comparative European Politics*, 4(2/3), 141-159.
- Williams, M. C. (2003). *Words, images, enemies: Securitization and international politics*. *International studies quarterly*, 47(4), 511-531.
- Wittinger, M. (2008): *„Europäische Satelliten“ - Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht*. In: *Zeitschrift für Europarecht*, Bd. 43, Nr.5, 609. Online verfügbar über: «http://www.europarecht.nomos.de/fileadmin/eur/doc/Aufsatz_Eur_08_05.pdf» [Stand 08-07-2015].
- Wolff, S. (2008): *Border management in the Mediterranean: Internal, external and ethical challenges*, *Cambridge Review of International Affairs*, 21(2), 253–71.