



Ausarbeitung

**Fragen im Zusammenhang mit dem EUROSUR Multipurpose Aerial
Surveillance Service (MAS)**



Fragen im Zusammenhang mit dem EUROSUR Multipurpose Aerial Surveillance Service (MAS)

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 085/19
Abschluss der Arbeit: 20. September 2019
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Multipurpose Surveillance Services (MAS)	4
3.	Haftung mitgliedstaatlicher Beamter im Rahmen von Frontex-Missionen	5
3.1.	Zivilrechtliche Haftung, Art. 42 VO 2016/1624	5
3.2.	Strafrechtliche Haftung, Art. 43 VO 2016/1624	5
3.3.	Disziplinarmaßnahmen, Art. 21 VO 2016/1624	6
4.	Fragen zur Zurechnung im Rahmen von Verfahren nach Art. 263 Abs. 2 AEUV	6

1. Fragestellung

Der Auftraggeber möchte zunächst wissen, ob es sich bei dem Multipurpose Aerial Surveillance Service (MAS) um eine Tätigkeit in alleiniger Verantwortung von Frontex handelt oder ob diese Maßnahmen unter der (teilweisen) Verantwortung eines Mitgliedstaates stehen (Ziff. 2).

Eine weitere Frage des Auftraggebers richtet sich nach der Haftung von mitgliedstaatlichen Beamten im Rahmen von Frontex-Missionen (Ziff. 3).

Ferner möchte der Auftraggeber wissen, inwieweit sich Frontex im Rahmen von Verfahren vor dem EuGH gemäß Art. 263 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Handlungen mitgliedstaatlicher Behörden aufgrund von Erkenntnissen im Wege des MAS gemäß Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (VO 1052/2013)¹ zurechnen lassen muss (Ziff. 4.).

2. Multipurpose Surveillance Services (MAS)

Hauptziel des am 8.6.2019 gestarteten MAS ist die Bereitstellung von Echtzeit-Lagebildern der EU-Außengrenzen sowie grenznahen Gebieten für Frontex, die Mitgliedstaaten, Schengen-Staaten sowie weitere EU-Behörden.² Hierzu werden im Rahmen von MAS Daten und „Full-Motion-Videos“ durch an Flugzeugen angebrachten Sensoren erstellt und an das European Monitoring Team (EMT) von Frontex in Echtzeit übertragen, um unmittelbare Maßnahmen zu fördern.³

MAS als Teil der European Border Surveillance System (EUROSUR) Fusion Services findet seine europarechtliche Verankerung in der VO 1052/2013. Gemäß Art. 12 Abs. 1 VO 1052/2013 koordiniert die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) die gemeinsame Anwendung der Überwachungsinstrumente, damit den nationalen Koordinierungszentren⁴ und Frontex regelmäßig und kosteneffizient zuverlässige Informationen über die Überwachung der Außengrenzen und im Grenzvorbereich zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2018 startete die MAS-Westbalkan-Mission in Zusammenarbeit mit dem Kroatischen Innenministerium zur Überwachung grenznaher Gebiete im kroatischen Bereich der EU-Außengrenzen. [REDACTED]

1 [VERORDNUNG \(EU\) Nr. 1052/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems \(EUROSUR\)](#), ABL. EU 2013, L 295/11 vom 6.11.2013.

2 [Rat. Report to the European Parliament and the Council on Art. 22\(2\) of Regulation \(EU\) No 1052/2013 \(The functioning of Eurosur\) –Part 1 \(Rats-Dok. 6215/18\)](#) vom 15.2.2018, Seite 16.

3 [Rat. Report to the European Parliament and the Council on Art. 22\(2\) of Regulation \(EU\) No 1052/2013 \(The functioning of Eurosur\) –Part 1 \(Rats-Dok. 6215/18\)](#) vom 15.2.2018, Seite 16.

4 Gemäß Art. 5 VO 1052/2013 benennt, betreibt und betreut jeder Mitgliedstaat ein nationales Koordinierungszentrum, das die Tätigkeiten koordiniert und Informationen zwischen allen Behörden mit Zuständigkeit für die Außengrenzenüberwachung auf nationaler Ebene sowie mit den anderen nationalen Koordinierungszentren und Frontex austauscht. Jeder Mitgliedstaat setzt die Kommission von der Einrichtung seines nationalen Koordinierungszentrums in Kenntnis, woraufhin die Kommission unverzüglich die anderen Mitgliedstaaten und Frontex darüber informiert.

[REDACTED]

Weitere Informationen zu Strukturen, Verfahrensabläufen, Arbeitsweisen und Kontrollmechanismen innerhalb von MAS liegen dem Fachbereich nicht vor.⁶

3. Haftung mitgliedstaatlicher Beamter im Rahmen von Frontex-Missionen

Die Haftung mitgliedstaatlicher Beamter im Rahmen von Frontex-Missionen richtet sich grundsätzlich nach der Verordnung (EU) 2016/1624 (VO 2016/1624).⁷ Zu unterscheiden sich insoweit die zivilrechtliche Haftung (Ziff. 3.1.), die strafrechtliche Haftung (Ziff. 3.2.) und der Umgang mit Disziplinarmaßnahmen (Ziff. 3.3.).

3.1. Zivilrechtliche Haftung, Art. 42 VO 2016/1624

Die VO 2016/1624 sieht in Art. 42 zunächst Regelungen für eine zivilrechtliche Haftung von Teammitgliedern⁸ vor. Grundsätzlich haftet beim Einsatz von Teammitgliedern in einem Einsatzmitgliedstaat dieser Mitgliedstaat entsprechend seinen nationalen Rechtsvorschriften für von den Teammitgliedern während ihres Einsatzes verursachte Schäden, Art. 42 Abs. 1 VO 2016/1624. Bei Vorliegen grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz kann sich der Einsatzmitgliedstaat an den Herkunftsmitgliedstaat wenden, um von diesem die Erstattung der an die Geschädigten oder ihre Rechtsnachfolger gezahlten Beträge zu verlangen, Art. 42 Abs. 2 VO 2016/1624. Gemäß Art. 42 Abs. 3 VO 2016/1624 verzichtet jeder Mitgliedstaat – unbeschadet der Ausübung seiner Rechte gegenüber Dritten – darauf, für erlittene Schäden gegenüber dem Einsatzmitgliedstaat oder jedem anderen Mitgliedstaat Schadensersatzforderungen geltend zu machen, es sei denn, der Schaden wurde durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzlich verursacht.

3.2. Strafrechtliche Haftung, Art. 43 VO 2016/1624

Die strafrechtliche Haftung von Teammitgliedern richtet sich nach Art. 43 VO 2016/1624. Gemäß Art. 43 VO 2016/1624 werden die Teammitglieder während der Durchführung einer gemeinsa-

[REDACTED]

⁶ Zur Durchführung von MAS bedient sich Frontex eines Framework Contract for Aerial Surveillance (FASS), siehe [Frontex/EFCA/EMSA, „Creation of a European Coastguard Function“ – Final Report](#) (undatiert), Seite 1 (zuletzt abgerufen am 20.09.2019), [REDACTED]

⁷ [VERORDNUNG \(EU\) 2016/1624 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung \(EG\) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung \(EG\) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG](#), Abl. EU 2016 L 251/1 vom 16.09.2016.

⁸ Gemäß Art. 2 Ziff. 6 VO 2016/1624 ist ein „Teammitglied“ ein Mitglied der europäischen Grenz- und Küstenwacheteams oder von Teams, deren Personal das mit rückkehrbezogenen Aufgaben betrauten ist und an Rückkehraktionen oder Rückkehreinsätzen beteiligt ist.

men Aktion, eines Pilotprojekts, eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken, einer Rückkehraktion oder eines Rückkehrereinsatzes und während des Einsatzes eines Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden, wie Beamte des Einsatzmitgliedstaats behandelt.

3.3. Disziplinarmaßnahmen, Art. 21 VO 2016/1624

Den Umgang mit Disziplinarmaßnahmen gegenüber Teammitgliedern regelt Art. 21 Abs. 5 VO 2016/1624. Demnach bleiben Teammitglieder den Disziplinarmaßnahmen ihres Herkunftsmitgliedstaats unterworfen. Der Herkunftsmitgliedstaat ergreift in Bezug auf Verstöße gegen die Grundrechte oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes, die sich im Rahmen einer gemeinsamen Aktion oder eines Soforteinsatzes zu Grenzsicherungszwecken ereignen, geeignete Disziplinarmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen nach Maßgabe seines nationalen Rechts, Art. 21 Abs. 5 VO 2016/1624.

4. Fragen zur Zurechnung im Rahmen von Verfahren nach Art. 263 Abs. 2 AEUV

Nachfolgend wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Regelung in Art. 12 Abs. 2 VO 1052/2013 zu einer Zurechnung von Handlungen mitgliedstaatlicher Behörden gegenüber Frontex aufgrund der Zurverfügungstellung von Erkenntnissen des MAS führen kann.

Gemäß Art. 12 Abs. 2 VO 1052/2013 stellt Frontex einem nationalen Koordinierungszentrum⁹ auf dessen Antrag Informationen zu den Außengrenzen und zum Grenzvorbereich des den Antrag stellenden Mitgliedstaats zur Verfügung.

Grundsätzlich besteht gegenüber den Handlungen von Frontex u. a. Rechtsschutz durch den EuGH. Gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV ist der EuGH für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt. Ferner kann gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen des Art. 263 Abs. 2 AEUV gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

Prüfungsmaßstab des EuGH soll nach Ansicht der Literatur dabei u. a. auch die Einhaltung der Vorschriften der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sein.¹⁰

Höchstrichterliche Entscheidungen zur Frage der Zurechnung von Handlungen mitgliedstaatlicher Behörden gegenüber Frontex aufgrund von Erkenntnissen des MAS gemäß Art. 12 Abs. 2 VO 1052/2013 in Verfahren nach Art. 263 Abs. 2 AEUV sind nicht ersichtlich.

9 Siehe oben Fn 4.

10 Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 263, Rn. 95.

Im Schrifttum wird hinsichtlich einer allgemeinen Zurechnung von Handlungen mitgliedstaatlicher Behörden gegenüber Behörden der Union dort eine Grenze gezogen, wo mitgliedstaatliche Behörden europäisches Recht unmittelbar vollziehen.¹¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH soll eine Zurechnung an die Unionsorgane – und damit eine Zulässigkeit der Klage gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV – immer dann anzunehmen sein, wenn der mitgliedstaatlichen Behörde kein eigener Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung des europäischen Rechts hatte.¹²

Problematisch soll die Abgrenzung ferner in den Fällen sein, in denen ein gemeinsamer Vollzug zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Behörden erfolgt.¹³ Nach dem in der Rechtsprechung der Unionsgerichte entwickelten – und vom Schrifttum teils kritisierten – sog. Trennungsprinzip ist insoweit auf die formale organisationsrechtliche Zuordnung der handelnden Behörde abzustellen.¹⁴

Die Regelung in Art. 12 Abs. 2 VO 1052/2013 sieht nicht vor, dass im Rahmen der Bereitstellung von Informationen konkrete Handlungsanweisungen durch Frontex an mitgliedstaatliche Behörden erfolgen. Allein die Zurverfügungstellung von Informationen gemäß Art. 12 Abs. 2 VO 1052/2013 führt zu keiner Einschränkung des Entscheidungsspielraums der mitgliedstaatlichen Behörde bei der Durchführung von Maßnahmen.

Unter Zugrundelegung der o. g. Maßstäbe der Rechtsprechung des EuGH spricht somit viel dafür, dass sich aus der Regelung in Art. 12 Abs. 2 VO 1052/2013 keine unmittelbare Zurechnung mitgliedstaatlicher Handlungen aufgrund von Erkenntnissen aus dem MAS gegenüber Frontex ergibt.

– Fachbereich Europa –

11 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 67. EL Juni 2019, Art. 263 Rn. 37, m. w. N.

12 [EuGH, Urteil vom 10.5.1978, Rs. 132/77 \(Exportation des Sucres/Kommission\) Slg. 1978, 1061](#), Rn. 23/27; kritisch Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 263 AEUV, Rn. 49.

13 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 67. EL Juni 2019, Art. 263 Rn. 37, m. w. N.

14 Siehe dazu [EuGH, Urteil vom 21.3.2000, Rs. C-6/99 \(Greenpeace/Min. de l'Agriculture\)](#), Slg. 2000, I-1651, Rn. 51 ff.; [EuGH, Urteil vom 3.12.1992 Rs. C-97/91 \(Oleificio/Kommission\)](#), Slg. 1992 I-6313, Rn. 10, siehe hierzu Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 67. EL Juni 2019, Art. 263 Rn. 37; Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 263 AEUV, Rn. 49.