

1. Österreichs Dilemma

Die österreichische Position im Frontex-System ist von einer strukturellen Asymmetrie geprägt. Als Binnenstaat trägt Österreich den operativen Hauptdruck an den Land- und Seeaußengrenzen nicht selbst. Es fordert aber seit Jahren einen wirksamen Außengrenzschutz und ist über Flughäfen, Entsendungen, Rückkehrmaßnahmen, Technik, Daten und europäische Entscheidungsstrukturen an dessen Umsetzung beteiligt.

Daraus folgt kein moralischer Vorwurf. Der Schengenraum beruht gerade darauf, dass Außengrenzkontrolle eine gemeinsame Angelegenheit ist. Fällt sie aus, entstehen Folgen im gesamten Raum ohne Binnengrenzkontrollen. Deshalb ist es legitim, dass Österreich Personal, Technik und Finanzmittel für gemeinsame Einsätze bereitstellt. Die Frontex-Verordnung versteht das europäische integrierte Grenzmanagement ausdrücklich als gemeinsame Verantwortung der Agentur und der für Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden. Die Mitgliedstaaten behalten jedoch die Hauptverantwortung für ihre Abschnitte der Außengrenze, während Frontex für ihre eigenen Entscheidungen und Tätigkeiten verantwortlich bleibt.²

Das österreichische Dilemma liegt in der Distanz zwischen politischer Erwartung und rechtlicher Steuerungsmöglichkeit. Österreich kann von Frontex verlangen, dass die Agentur Außengrenzstaaten unterstützt. Es kann über den Verwaltungsrat mitsteuern, Personal entsenden und Einsätze politisch befürworten. Es führt die Operationen in Griechenland, Italien oder auf dem Westbalkan aber nicht allein. Nationale Kräfte arbeiten in Einsatzplänen, Befehlsketten und Rechtsordnungen, in denen mehrere Verantwortungszentren zusammenkommen.

Diese Mehrschichtigkeit begünstigt eine gefährliche Verkürzung: Jeder Akteur kann auf den anderen verweisen. Der Einsatzstaat verweist auf

² Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, insbesondere Art. 1, 5, 7 und 10, ABl. L 295 vom 14. November 2019, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>, abgerufen am 30. Juni 2026.

die europäische Operation. Frontex verweist auf die nationale Zuständigkeit. Der entsendende Staat verweist auf die operative Leitung vor Ort. Politisch entsteht der Eindruck gemeinsamen Handelns, rechtlich droht eine Zersplitterung der Verantwortung.

Die Verordnung will gerade keine verantwortungsfreie Zone schaffen. Sie ordnet Aufgaben zu und verlangt Grundrechtskonformität. Praktisch bleibt die Kontrolle aber anspruchsvoll. Österreich muss daher nicht nur fragen, wie viele Beamtinnen und Beamte es entsendet. Es muss wissen, in welchen Funktionen sie eingesetzt werden, welche Weisungen gelten, wie Vorfälle gemeldet werden und welche Rückhol- oder Abbruchmechanismen bestehen.

Frontex ist für Österreich deshalb zugleich Entlastung und Risiko. Die Agentur bündelt Ressourcen, die ein einzelner Binnenstaat nicht selbst vorhalten müsste. Zugleich verlagert sie Vollzug in transnationale Strukturen, die parlamentarisch und gerichtlich schwerer zu durchdringen sind als eine rein nationale Behörde.

2. Von der Koordinierungsstelle zur operativen Agentur

Frontex wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 errichtet. Der ursprüngliche Auftrag war im Kern koordinierend: gemeinsame Operationen unterstützen, Risikoanalysen erstellen, Ausbildung harmonisieren, Forschung beobachten und Mitgliedstaaten bei Rückführungen helfen.³ Die Agentur besaß keine europäische Grenzpolizei im heutigen Sinn. Sie war auf Personal und Ausrüstung der Mitgliedstaaten angewiesen.

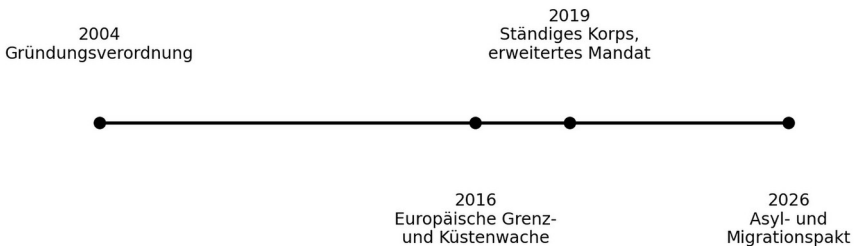


Abbildung 1: Entwicklung von Frontex von der Gründung bis zur Anwendung des Asyl- und Migrationspakts. Eigene Darstellung.

Die Migrationsbewegungen der Jahre 2015 und 2016 wirkten als politischer Beschleuniger. Mit der Verordnung (EU) 2016/1624 wurde die Europäische Grenz- und Küstenwache geschaffen. Frontex erhielt einen erweiterten Auftrag, Schwachstellen der nationalen Grenzverwaltung zu bewerten, operative Maßnahmen vorzuschlagen und stärker mit Drittstaaten zusammenzuarbeiten.⁴

Die eigentliche institutionelle Zäsur folgte 2019. Die Verordnung (EU) 2019/1896 schuf ein ständiges Korps, baute den Rückkehrbereich aus,

³ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, ABl. L 349 vom 25. November 2004, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/2007/oj>, abgerufen am 30. Juni 2026.

⁴ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, ABl. L 251 vom 16. September 2016, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>, abgerufen am 30. Juni 2026.

erweiterte die technische und analytische Infrastruktur und stärkte die Rolle der Agentur in Drittstaaten. Der Europäische Rechnungshof beschrieb diese Entwicklung als Übergang von einer Unterstützungs- und Koordinierungsrolle zu einer operativen Rolle, verbunden mit einem exponentiellen Anstieg der Ressourcen.⁵

Diese Entwicklung lässt sich nicht nur am Personal ablesen. Macht entsteht auch durch Standards, Daten, Ausbildung und Lagebilder. Wer gemeinsame Risikoanalysen erstellt, beeinflusst, welche Routen, Personengruppen und Gefahren politisch priorisiert werden. Wer technische Ausrüstung beschafft und Einsatzprofile festlegt, prägt den Vollzug. Wer Rückkehrprogramme finanziert, schafft Anreize für nationale Behörden, bestimmte Instrumente zu nutzen.

Eine österreichische Momentaufnahme aus dem Jahr 2016 zeigt, dass die Verflechtung früh begann. Gunther Hauser beschrieb in einer Publikation der Landesverteidigungsakademie österreichische Sachverständige bei Frontex, Ausbildungskooperation und die damalige Unterstützung gemeinsamer Rückführungen. Die Quelle ist für den damaligen Stand wertvoll, darf aber nicht als Beschreibung des Jahres 2026 fortgeschrieben werden.⁶

Die Entwicklung zur operativen Agentur ist politisch nachvollziehbar. Gemeinsame Außengrenzen benötigen gemeinsame Fähigkeiten. Sie führt aber zu einem strukturellen Spannungsverhältnis: Je eigenständiger Frontex handelt, desto weniger überzeugt die Vorstellung, die Agentur sei nur ein technischer Dienstleister. Je stärker sie zugleich von nationalen Behörden abhängig bleibt, desto schwieriger wird die eindeutige Zurechnung von Fehlern.

⁵ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 08/2021, „Frontex’s support to external border management: not sufficiently effective to date“, insbesondere Z 52 bis 69 und 93 bis 106, https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR21_08, abgerufen am 30. Juni 2026.

⁶ Gunther Hauser, „Die FRONTEX - Aufbau, Organisation, Tätigkeitsfelder“, in: Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 2/2016, S. 7-12, amtliche Publikation des Bundesministeriums für Landesverteidigung, https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/iss_hauser_frontex.pdf, abgerufen am 30. Juni 2026.

3. Die Architektur geteilter Verantwortung

Die Europäische Grenz- und Küstenwache besteht nicht nur aus Frontex. Zur EBCG gehören die Agentur und die nationalen Behörden, die für Grenzmanagement und Rückkehr zuständig sind. Diese Konstruktion ist der Schlüssel zum Verständnis des Systems.

Art. 7 der Verordnung (EU) 2019/1896 spricht von geteilter Verantwortung. Der Begriff bedeutet keine pauschale Halbierung. Die Mitgliedstaaten behalten die Hauptverantwortung für die Verwaltung ihrer Außengrenzen und für nationale Rückkehrentscheidungen. Frontex unterstützt, koordiniert und übernimmt eigene operative Aufgaben. Für eigene Entscheidungen und Tätigkeiten ist die Agentur selbst verantwortlich.⁷

In einer gemeinsamen Operation treten mindestens drei Ebenen auf:

1. der Einsatzstaat, dessen Recht und Behörden den territorialen Rahmen bilden;
2. Frontex, die den Einsatzplan mitgestaltet, koordiniert, Personal oder Technik bereitstellt und eigene Bedienstete einsetzt;
3. der entsendende Mitgliedstaat, der Personal auswählt, ausbildet und in die europäische Struktur entsendet.

Dazu kommen Gerichte, der Frontex-Verwaltungsrat, der Grundrechtsbeauftragte, der Europäische Datenschutzbeauftragte, das Europäische Parlament, die Europäische Bürgerbeauftragte, OLAF und nationale Kontrollstellen.

⁷ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2025, Hamoudi/Frontex, C-136/24 P, ECLI:EU:C:2025:977, insbesondere zur Struktur der EBCG und zur Verantwortlichkeit der Agentur, <https://curia.europa.eu>, abgerufen am 30. Juni 2026.

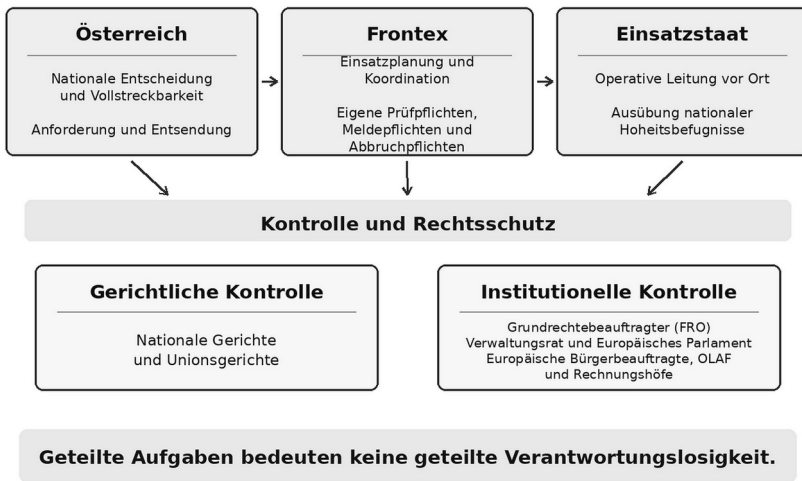
Verantwortung in gemeinsamen Operationen

Abbildung 2: Verantwortung in gemeinsamen Operationen. Eigene Darstellung.

Für Österreich ist besonders wichtig, zwischen Entscheidung und Durchführung zu unterscheiden. Das BFA erlässt im österreichischen System Rückkehrentscheidungen und prüft die einschlägigen fremdenrechtlichen Voraussetzungen. Die Abschiebung wird nach § 46 FPG im Auftrag des BFA durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes durchgeführt. § 50 FPG normiert Abschiebungsverbote, insbesondere wenn dadurch Art. 2 oder Art. 3 EMRK oder das Protokoll Nr. 6 oder Nr. 13 verletzt würde oder eine ernsthafte Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt bestünde.⁸

Frontex kann eine österreichische Entscheidung operativ unterstützen. Sie ersetzt das nationale Verfahren nicht. Gleichzeitig darf die Agentur nicht jede nationale Angabe ungeprüft übernehmen. Der EuGH hat 2025 in den Rechtssachen *WS u. a. gegen Frontex* und *Hamoudi gegen Frontex* die eigenständigen Pflichten der Agentur und den Zugang zu unionsrechtlicher Haftung präzisiert. Frontex bleibt an die

⁸ Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I Nr. 100/2005 in der geltenden Fassung, insbesondere §§ 46 und 50, Rechtsinformationssystem des Bundes, <https://www.ris.bka.gv.at>, abgerufen am 30. Juni 2026.

Grundrechte gebunden, auch wenn der Ausgangspunkt ihres Handelns eine nationale Entscheidung ist.⁹

Die praktische Lehre lautet: Geteilte Aufgaben dürfen nicht in geteilte Verantwortungslosigkeit umschlagen. Jeder Akteur muss seine eigene Prüfungs-, Melde- und Abbruchpflicht kennen. Österreich muss bei Entsendungen sicherstellen, dass seine Bediensteten nicht nur einsatztaktisch, sondern auch grundrechtlich und verfahrensrechtlich handlungsfähig sind.

⁹ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2025, WS u. a./Frontex, C-679/23 P, ECLI:EU:C:2025:976, <https://curia.europa.eu>, abgerufen am 30. Juni 2026.

4. Was Frontex darf und was nicht

Die Aufgabenliste der Agentur ist breit. Frontex erstellt Risikoanalysen und Lagebilder, koordiniert gemeinsame Operationen, führt Schwachstellenbewertungen durch, unterstützt die Ausbildung, betreibt Teile der europäischen Informationsarchitektur, beschafft Ausrüstung, stellt eigenes Personal bereit und hilft bei Rückkehr und Reintegration. In Seeoperationen unterstützt sie zudem Such- und Rettungssituationen, die während Grenzüberwachung auftreten.

Diese Breite führt leicht zu einer falschen Vorstellung: Frontex sei eine europäische Superbehörde, die nationale Behörden ersetzen könne. Das trifft nicht zu. Die Agentur darf keine nationale Asylbehörde spielen, keine österreichische Rückkehrentscheidung erlassen und keinen Drittstaat zur Übernahme zwingen. Sie kann auch keine politische Einigung über Rückübernahme ersetzen.

Im Rückkehrbereich kann Frontex auf Ersuchen eines Mitgliedstaats oder mit dessen Zustimmung tätig werden. Die Unterstützung reicht von operativer Planung und Charterkoordination über Dolmetsch- und Dokumentenhilfe bis zu Rückkehrspezialisten, Begleitkräften und Reintegrationsprogrammen. Der nationale Staat bleibt für die individuelle Rückkehrentscheidung und ihre Vollstreckbarkeit verantwortlich. Die Agentur muss ihrerseits prüfen, ob die formalen Voraussetzungen ihrer Unterstützung vorliegen, und ihre Grundrechtspflichten erfüllen.¹⁰

Auch das ständige Korps ist kein frei operierendes europäisches Polizeikorps. Befugnisse richten sich nach der Verordnung, dem Einsatzplan und dem Recht des Einsatzstaates. Mitglieder von Teams handeln unter den vorgesehenen Leitungs- und Weisungsstrukturen. Zwangsbefugnisse sind rechtlich gebunden. Nationale Regeln können nicht durch einen Frontex-Ausweis verdrängt werden.

Die Grenze zwischen Unterstützung und eigener Tätigkeit bleibt dennoch praktisch bedeutsam. Ein Einsatzplan, eine Risikoanalyse oder eine Entscheidung über Luftüberwachung kann die

¹⁰ Verordnung (EU) 2019/1896, insbesondere Art. 48 bis 53 zu Rückkehraktivitäten.

nachfolgenden Maßnahmen stark beeinflussen. Deshalb ist es zu eng, nur auf den letzten physischen Akt zu blicken. Verantwortung beginnt nicht erst mit dem Griff an den Arm einer betroffenen Person. Sie umfasst auch Planung, Informationsweitergabe, Auswahl technischer Mittel und die Reaktion auf erkannte Risiken.

Frontex darf wirksam sein. Sie darf aber nicht außerhalb des Rechts wirksam werden. Die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der zentralen Abbruch- und Nichteinleitungsregel werden deshalb in einem eigenen Kapitel zu Artikel 46 der Verordnung (EU) 2019/1896 untersucht.¹¹

¹¹Artikel 46 der Verordnung (EU) 2019/1896.

5. Österreich ohne landseitige Außengrenze

Die österreichische Frontex-Beteiligung wird häufig so dargestellt, als betreffe sie ausschließlich Einsätze weit außerhalb des Landes. Das ist unvollständig. Österreich ist in vierfacher Weise eingebunden: territorial, personell, administrativ und finanziell.

Territorial bestehen Schengen-Außengrenzkontrollen an internationalen Flughäfen bei Flügen aus Drittstaaten. Dort werden Einreisevoraussetzungen geprüft, Einreiseverweigerungen ausgesprochen und neue europäische Informationssysteme angewendet. Die Landespolizeidirektion Niederösterreich und die am Flughafen Wien tätigen Einheiten sind daher Teil der praktischen Außengrenzverwaltung.

Personell entsendet Österreich Bedienstete in Frontex-Operationen. Diese Einsätze können an Landgrenzen, Seegrenzen, Flughäfen oder im Rückkehrbereich stattfinden. Die zuletzt öffentlich dokumentierte österreichische Darstellung für 2025 nennt einen nationalen Pool von rund 400 Beamtinnen und Beamten und durchschnittlich etwa 50 bis 60 österreichische Bedienstete pro Monat im operativen Frontex-Einsatz. Zugleich arbeiteten 14 österreichische Staatsangehörige am Hauptsitz in Warschau, davon sechs als Temporary Agents und acht als Seconded National Experts.¹²

Administrativ ist Frontex in mehreren Organisationseinheiten des BMI verankert. Operative Entsendung, strategische Grenzverwaltung, Rückkehrkoordination und ETIAS liegen nicht in einer einzigen Abteilung. Diese Aufteilung entspricht der Breite des Mandats, erschwert aber den öffentlichen Überblick.

Finanziell beteiligt sich Österreich über den EU-Haushalt und über nationale Ausgaben für Personal, Ausrüstung und Vollzug. Teilweise

¹² Bundesministerium für Inneres, Unterlagen zur 3. Sitzung des Begleitausschusses HOME-Funds 2021-2027 vom 29. April 2025, Abschnitt „Österreichs Frontex Beitrag 2025“, https://www.bmi.gv.at/107/eu_foerderungen/finanzrahmen_2021_2027/begleitausschuss/files/3_sitzung/03_begleitausschuss_dok_b_nbf.pdf, abgerufen am 30. Juni 2026.