



Buchbesprechungen

Juliane Seehase, Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz, NOMOS, 2013, 380 Seiten, ISBN 978-3-8487-0740-9, 98,- €.

Mit seiner ersten Auslandsreise im Juli 2013 setzte *Papst Franziskus* ein klares Zeichen für die Mitmenschlichkeit. Ziel dieser Reise war die italienische Insel Lampedusa, die aufgrund der immer wiederkehrenden Flüchtlingskatastrophen, die sich vor der Küste abspielen, traurige Berühmtheit erlangte. Flüchtlingsschutz ist in der Europäischen Union ein viel diskutiertes und dennoch immer wieder marginalisiertes Thema. Mit der Arbeit „Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den europäischen Flüchtlingsschutz“ leistet die Autorin Frau Dr. *Juliane Seehase* ihren Beitrag, die Aufgaben von FRONTEX kritisch zu beleuchten. Die Arbeit ist als Dissertation an der Universität Bielefeld bei Herrn Prof. Dr. *Franz C. Mayer* entstanden.

In einem ersten Teil werden die Grundlagen des internationalen, europäischen und nationalen Flüchtlingsrechts umfassend dargestellt. Dies gelingt der Autorin, so dass auch Leser, die sich bislang noch nicht mit dieser Rechtsthematik beschäftigt haben, sich gut einlesen können. Es werden die Entstehung des Flüchtlingsrechts aus dem Asylrecht beschrieben und die Voraussetzungen aufgezeigt, die vorliegen müssen, damit eine Person als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird. Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, muss die Person, die sich außerhalb ihres Heimatlandes befindet, eine begründete Furcht vor Verfolgung in ihrem Heimatland nachweisen. Weitere Voraussetzung ist, dass das Heimatland

dieser Person keinen Schutz vor Verfolgung bieten kann und die befürchtete Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung erfolgt. In den weiteren Ausführungen legt die Autorin diese einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen sorgfältig dar und unterstreicht, dass die Genfer Flüchtlingskonvention nicht nur Eingriffe in das Recht auf Leib, Leben und persönliche Freiheit als schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen definiert, sondern auch weniger gewichtige Menschenrechtsverletzungen als schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen qualifiziert, wenn diese durch ihre Häufung und systematische Wiederholung ein unerträgliches Maß erreichen. Im europäischen Kontext erfolgt die Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention durch die EU-Qualifikationsrichtlinie, die sich durch ihre weite Auslegung der Asylgewährungskriterien dem in der Mehrzahl der europäischen Mitgliedstaaten vorherrschenden Trend entgegensetzt, die Asylgewährung immer weiter einzuschränken. Kritisch setzt sich die Autorin dann mit der deutschen Rechtslage auseinander und bemängelt, dass durch die Einführung des Konzepts des sicheren Drittstaates und des sicheren Herkunftsstaates Art. 16a GG seine Bedeutung verloren habe. Durch die Beschränkung des Schutzbereiches würde in vielen Fällen keine individuelle Prüfung,

sondern lediglich eine Abschiebung ohne Anhörung erfolgen.

Schön wäre in diesem Teil der Arbeit noch die Abgrenzung von „Flüchtling“ und „Migrant“ beziehungsweise „Migration“ gewesen; schließlich sieht FRONTEX eine seiner Hauptaufgaben in der Bekämpfung illegaler Migration und auch die deutschen Behörden, wie etwas das „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ sehen hier einen Unterscheidungsbedarf.

Im zweiten Teil der Arbeit erfolgt eine umfassende Darstellung des Aufbaus und der Tätigkeit von FRONTEX. Dabei wird die Problematik der Externalisierung von Aufgaben innerhalb der Europäischen Union gut aufgegriffen. So überträgt die Kommission zum einen Aufgaben auf Ämter als unselbständige Einrichtungen wie die Ämter für Gebäude, Anlagen und Logistik, aber auch auf selbständige Einrichtungen, die sogenannten Agenturen. Diese Einrichtungen des EU-Rechts haben eigene Rechtspersönlichkeit und sind nicht Teil eines Organs der EU. Was zunächst wie eine lediglich schulbuchmäßige Abgrenzung klingt, beinhaltet in der Tat die schwierige Frage, inwieweit Kompetenzen übertragen werden dürfen und wichtige Kontrollmechanismen aus der Hand gegeben werden. Gerade die Frage der Kontrolle ist im Bereich des Flüchtlingsschutzes eine der Kernfragen, der sich die Autorin dann noch im letzten Teil der Arbeit widmen wird. Zunächst werden mit großer Sorgfalt die Rechtsgrundlagen des europäischen Einwanderungs- und Asylrechts dargestellt, wobei insbesondere der Abschnitt über die verschiedenen Sekundärrechtsquellen (S. 157-180) hervorzuheben ist. Mit eben dieser Genauigkeit werden dann der Aufbau von FRONTEX und die verschiedenen Operationen dargestellt. Da sich FRONTEX bezüglich dieser Operationen stets sehr bedeckt hält, ist der in der vorliegenden Arbeit zusammengetragene Überblick (S. 212-241) umso wichtiger und sollte auch weiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit FRONTEX als Referenz dienen. Im anschließenden Teil „Problemfelder“ gelangt die Autorin zu

der spannenden Frage Asylrecht versus Sicherheitspolitik und damit zu einem Kernpunkt der Arbeit von FRONTEX: Inwieweit müssen im Kampf gegen illegale Migration – so der offizielle Arbeitsauftrag von FRONTEX – Menschenrechte ohne Einschränkung Berücksichtigung finden? Dargestellt wird ein im Jahr 2003 vom damaligen britischen Premierminister Tony Blair innerhalb der EU eingebrachter Vorschlag, das Regionalmanagement im Bereich „refugees and migration“ zu verbessern und in sicheren Drittstaaten „transit processing centers“ zu eröffnen. Der Vorschlag wurde abgelehnt. Es lassen sich rechtlich und politisch viele Argumente gegen diesen Vorschlag finden. Die Bewertung der Autorin, der Vorschlag sei „ein gutes Beispiel für die menschenverachtende Grundeinstellung, die bei einigen Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten in unterschiedlicher Intensität vorherrscht“, sollte jedoch eher anderen Diskussionen vorbehalten bleiben, als der Auseinandersetzung in einer Doktorarbeit. Die einzelnen völker- und europarechtlichen Verpflichtungen von FRONTEX (beispielsweise mittelbare oder unmittelbare Bindung an EMRK und UN-Antifolterkonvention) werden dann in den anschließenden Ausführungen wieder gut abgearbeitet und in den Kontext der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen von FRONTEX gestellt. Für den betroffenen Flüchtling besteht in der Regel kein außergerichtlicher Rechtsschutz. FRONTEX gehört, anders als EUROPOL, nicht zu den Agenturen, die ein internes Beschwerdeverfahren aufweisen. Damit bleibt die Möglichkeit, sich beim Bürgerbeauftragten der EU zu beschweren. Diese Möglichkeit haben jedoch nur Unionsbürger beziehungsweise Drittstaatsangehörige mit ständigem Aufenthalt in der EU. Dies ist nicht gerade die Ausgangslage für einen auf dem Mittelmeer aufgegriffenen Flüchtling. Realistischer ist damit die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes in Form der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem zuständigen EuG, da es hier nicht auf die Staatsangehörigkeit des Klägers ankommt. Problematisch bleibt

jedoch die Frage der Klagebefugnis. Dies arbeitet die Autorin hinsichtlich der verschiedenen Maßnahmen sehr gut heraus. Insbesondere der Teil der rechtlichen Zuordnung der Verantwortlichkeit im Bereich des Datenschutzes ist gelungen (S. 315-319). Dies gilt ebenfalls für den Teil, der die Frage der Zuordnung von operativen Maßnahmen zu FRONTEX-Beamten oder Beamten der Mitgliedstaaten betrifft. Auch die heikle Frage der demokratischen Kontrolle von FRONTEX wird nicht ausgespart und kritisch beurteilt. So kommt den Informationspflichten gegenüber dem Parlament, denen im Rahmen eines jährlichen, öffentlich zugänglichen Berichts nachgekommen wird, keine Aufsichtsfunktion zu, da strategische Informationen beziehungsweise Informationen über Zwischenfälle Geheimhaltungspflichten unterliegen. Dieses Argument mag zwar bis zu einem gewissen Grad gerechtfertigt sein, erweist sich jedoch spätestens dann als Schutzbehauptung, wenn sich der Direktor von FRONTEX im Rahmen seiner Berichterstattungspflicht gegenüber dem Parlament nach Aufforderung, Art. 25 Abs. 2 FRONTEX-Verordnung, bezüglich der

operativen Tätigkeiten ebenfalls hierauf berufen darf. Wenn alles der Geheimhaltung unterliegt, ist keine Kontrolle möglich. Damit verbleibt dem Parlament derzeit einzig die Haushaltskompetenz, um über FRONTEX eine indirekte Kontrollmöglichkeit auszuüben.

Im letzten Teil der Arbeit wird die Frage des Titels der Dissertation „Die Grenzschutzagentur FRONTEX – Chance oder Bedrohung für den Flüchtlingsschutz“ beantwortet. FRONTEX könnte eine Chance für den Flüchtlingsschutz darstellen, da FRONTEX bereits unter Beweis gestellt habe, dass sie es in effizienter Weise schaffe, die Standards der Grenzkontrolle und -überwachung zu vereinheitlichen und zu optimieren. Dazu müssen diese jedoch in vollem Umfang den flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen aus Europa- und Völkerrecht entsprechen. Der rechtsstaatliche Anspruch der Autorin kommt gerade im Schlussteil voll zum Tragen und ist für eine fundierte rechtliche Diskussion über die Thematik FRONTEX als Lektüre nur zu empfehlen.

Daniela Haarhuis