FRONTEX mit Fallschirm

Alle reden von Frontex. Leider gerät die Leserin angesichts der vielen Texte, Verträge und Verordnungen zur europäischen Grenzschutzagentur schnell ins Trudeln. *das freischüßler* gibt eine Einführung mit Fallschirm… VON **SENCILLA SIMPLON**

Es ist eine beliebte Strategie von Regierungen, die Kritik fürchten, die fragliche Entscheidung in möglichst viele komplizierte abstrakte Substantive zu kleiden: Frontex ist ein schönes Beispiel dafür.

Die interessierte Bürgerin wird sich vielleicht durch den Titel der Frontex-Verordnung *»VERORDNUNG (EG) Nr. 2007/2004 DES RATES vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union«* mühsam hindurch beißen, aber spätestens bei der Beschreibung von Frontex als *»spezielle Fachinstanz zur Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit«* ist mensch doch geneigt, das Ding zu zerknüllen und ein wenig darauf rumzutrampeln; sei es auch nur, um sich die

Inhaltsverzeichnis

FRONTEX mit Fallschirm • • • • • • • • • • • • • • • • • • 3
Alle reden von Frontex. Leider gerät die Leserin angesichts der vielen Texte zur europäischen Grenzschutzagentur schnell ins Trudeln. Wir geben eine Einführung mit Fallschirm…

Schwerpunkt: Feind(straf)recht

Feindstrafrecht • 7
Anmerkungen zu einer vergangenen Debatte mit offenem Ausgang

Psychoanalytische Kriminologie versus Feindstrafrecht • 11
Gedanken zum Verhältnis von Gesellschaft und StraftäterInnen

Ist Rechtswissenschaft geschlechtslos? • • • • • • • • 14
Die universitäre Nicht-Thematisierung von Sexismus

Für immer weggesperrt – Sicherungsverwahrung in der anwaltlichen Praxis • • • • • • • • • • • • • • • • • • 18
Interview mit dem Berliner Strafverteidiger Sebastian Scharmer

Anatomie des Feindes • • • • • • • • • • • • • • • • • • • 28
Die Geschichte der Assassinen oder die Mutter aller Verschwörungen

Guantanamo auf Griechisch • • • • • • • • • • • • • • • • 35
Psychopharmaka und Isolation – zeitgenössische Folter im Rechtsstaat

Autonomie und europäische Flüchtlingspolitik • • 40

Recht und Politik

Gebissen und gestraft • • • • • • • • • • • • • • • • • • • 42
Im Freiburger Hundebiss-Fall wird das Opfer verurteilt

Da könnte ja jeder kommen • • • • • • • • • • • • • • • 47
Identitätskontrollen beim Einlass zur Hauptverhandlung und das Öffentlichkeitsprinzip

Abtreibung in Spanien • • • • • • • • • • • • • • • • • • • 50
Restriktives Gesetz und Auslegung zwischen gentlemen's agreement und Verfolgung

Arbeitgeber-Lobby schreibt Gesetze • • • • • • • • • • 53
Der Entwurf eines Arbeitsvertragsgesetzes der Bertelsmann Stiftung

Intransparent und unkontrollierbar • • • • • • • • • • 55
Wahlcomputer auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand

Recht und Geschichte

Militärhistoriker im Zwielicht • • • • • • • • • • • • • • 60

»Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens« • • • • • • • • • • • • • • • • • 63
Eine unheilvolle Schrift und ihr Jahrhundert

Recht und Universität

Festung Universität • 65
Anmerkungen zum Beschluss des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 16. 9. 2008 (VerfGH 81/08 – 81 A/08)

Kritisches hinter der Fratze der Macht? • • • • • • • • 70
Anmerkungen zum akj-Gruppenpraktikum 2008

Das akj-Gruppenpraktikum – 2009 mal anders • • • 72
Ein neues Konzept für ein bewährtes Projekt

ExiX • 74

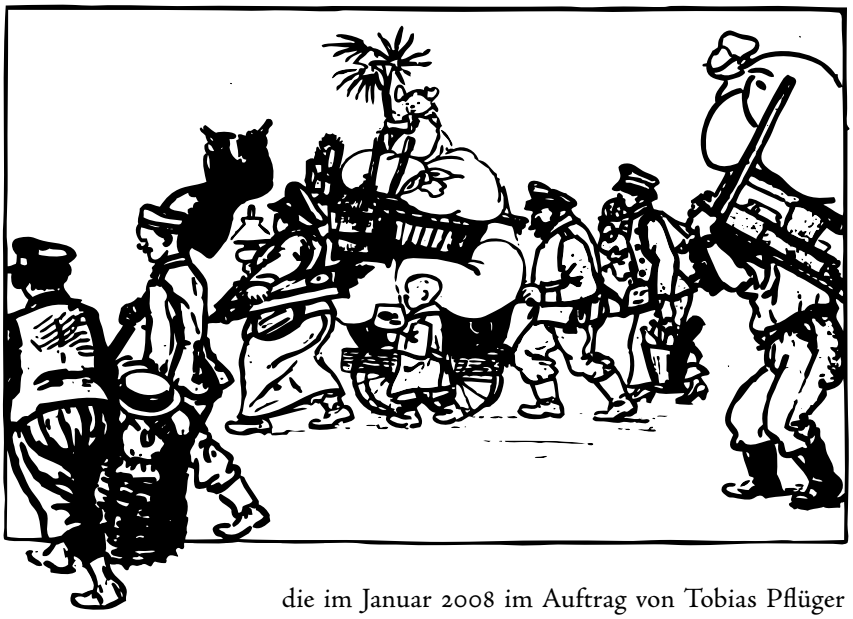
Veranstaltungen • 75

Lektüre von der *»Notwendigkeit der Schaffung einer integrierten Verwaltung der operativen Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union«* im Folgenden zu ersparen.

Dabei ist es im Grunde ganz einfach:

Frontex *heißt* Frontex, weil die »Außengrenzen« auf Französisch »frontières extérieures« heißen und sich das gut zu Frontex abkürzen lässt.

Frontex *ist* Frontex, und nicht etwa eine europäische Grenzpolizei, weil es ein Ergebnis der langen und komplizierten Geschichte der gemeinsamen europäischen Grenz- und Migrationspolitik ist. Wer die Entwicklungen seit Mitte der 80er Jahre im Einzelnen nachvollziehen will, sei auf die sehr verdienstvolle Broschüre »Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« verwiesen,



die im Januar 2008 im Auftrag von Tobias Pflüger veröffentlicht wurde und auch online abgerufen werden kann.[1]

Die Vorgeschichte von Frontex

Grob vereinfacht, aber hier völlig ausreichend, kann mensch zusammenfassen, dass die heutige europäische Grenz- und Migrationspolitik aus drei miteinander verwobenen Handlungssträngen entstanden ist: Schengen, die Harmonisierung der Asylpolitik und die regionalen Initiativen zur Verhinderung illegaler Einwanderung.

Das Schengener Abkommen trat 1995 zwischen ausgewählten europäischen Ländern in Kraft. Sein Geltungsbereich ist durch mehrere Erweiterungen nun fast, aber noch nicht ganz deckungsgleich mit dem Territorium der EU. 1997 wurde das Abkommen auch Teil des EU-Vertrages. Es enthält das offizielle Leitmotiv der europäischen Migrationspolitik: Eine größere Bewegungsfreiheit der BürgerInnen im Inneren soll ermöglicht werden durch eine Verschärfung der Kontrollen an den Außengrenzen. Wie viel größer die Bewegungsfreiheit im Inneren tatsächlich geworden ist, bleibt aber fraglich: Zwar ist das lästige Anstehen an Passkontrollstellen oder Grenzübergängen entfallen, dafür werden verstärkt verdachtsunabhängige Ausweiskontrollen an beliebigen Punkten im Inland durchgeführt. Eine weitere wesentliche Folge des Schengener Abkommens war die Installation des Schengener Informationssystems: Die zentrale Speicherung (personenbezogener) Daten von Flüchtlingen, AsylbewerberInnen und VisaempfängerInnen.

Im Zuge der Harmonisierung der europäischen Asylpolitik wurden neben einer einheitlichen Flüchtlingsdefinition (siehe sog. Qualifikationsrichtlinie) u.a. auch Zuständigkeitsregeln für die Durchführung des Asylverfahrens (bekannt als Dublin-Regeln) eingeführt, die dazu führen, dass der Asylantrag eines über ein anderes EU-Land eingereisten Menschen in Deutschland bereits formell unzulässig ist. Dementsprechend sind auch vielfache Rückführungsübereinkommen mit Drittstaaten geschlossen worden, die eine vereinfachte Abschiebung von Menschen in Länder außerhalb der EU ermöglichen. Mit diesen Ländern wird häufig gleichzeitig eine polizeiliche Zusammenarbeit vereinbart – zur effektiveren Sicherung ihrer Grenzen. Migration gehört seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 zur so genannten Dritten Säule Justiz und Inneres. In diesem Rahmen sind bereits mehrere regionale »Ad-hoc Zentren« für den Grenzschutz eingerichtet worden.

Zu den regionalen Kooperations-Initiativen gehört eine in Barcelona für den Mittelmeerraum und eine in Budapest, für den osteuropäischen Raum. Seit einigen Jahren führen Mitgliedsstaaten gemeinsamen Operationen in bestimmten Regionen durch. So fanden seit 2006 im Mittelmeer die Operationen Minerva, Nautilus und Poseidon statt.

Von der Grenzlinie zum Grenzraum

Im Ergebnis dieser drei Entwicklungen ist die Grenze Europas längst keine Linie mehr, auch kein Festungswall, wie uns das Schlagwort von der Festung Europa suggerieren möchte, sondern ein immens großer Raum, der weit vor den europäischen Territorium beginnt und tief ins europäische Kernland hineinreicht. Die europäische Grenze beginnt an jedem Flughafen, der eine Direktverbindung nach

1 www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf (29.5.2008)

Europa hat und an welchem Airlines oder Beamten eines europäischen Staates die Papiere vor dem Abflug kontrollieren. Sie beginnt in den verschiedenen Detention Centers an den südlichen Grenzen der nordafrikanischen Staaten, deren Polizeien mit europäischem Geld unterstützt werden. Und sie reicht bis in jedes Asylbewerberheim, an jede Landkreisgrenze (Residenzpflicht) und jede Abschiebehaftanstalt innerhalb Europas. Sie manifestiert sich schließlich in jeder verdachtsunabhängigen Kontrollmaßnahme im EU-Binnenraum.

Dadurch verschiebt sich die Definition des »drinnen«/»draußen« weg von der tatsächlichen geographischen Position hin zum Besitz oder Nichtbesitz der erforderlichen Papiere: EU-BürgerInnen, denen in vielen nordafrikanischen Staaten die Einreise allein mit dem Personalausweis gestattet wird, sind auch dort noch »drinnen«, nigerianische Asylbewerber sind wegen der Residenzpflicht und anderer Beschränkungen auch in Katzhütte in Thüringen noch »draußen«. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es auf unserem Planeten einen zweiten solchen Grenzraum mit ganz ähnlichen Charakteristika gibt: In Mittelamerika, an der Grenze zu den USA.

Die Aufgaben von Frontex

Ein Grundproblem der europäischen Grenzüberwachung ist die Tatsache, dass polizeiliche Kontrollen von jedem Mitgliedsstaat als Kernelement seiner Souveränität aufgefasst werden, also nicht vergemeinschaftet werden können. Die Effektivität der Kontrollen hängt aber stark von der Kooperation mit den Nachbarstaaten ab. So erklärt sich die Struktur von Frontex als Agentur: Sie soll die Zusammenarbeit fördern und vereinfachen, indem sie Netzwerke aufbaut. Dabei verfolgt sie ein vierstufiges Konzept, wie es von Gil Arias, dem stellvertretenden Direktor von Frontex, auf dem Europäischen Polizeikongress im Januar 2008 in Berlin vorgestellt wurde[2]: In Drittstaaten, in denen der Arbeitsschwerpunkt auf der Zusammenarbeit mit Transportunternehmen und der Dokumentenkontrolle liegt, soll Frontex die Vereinbarungen mit den Drittländern aushandeln und Arbeitsweisen vereinbaren, quasi Ansprechpartner und Verhandlungsführer seitens der EU sein. Innerhalb der Mitgliedsstaaten soll die Frontex die gemeinsamen Abschiebeflüge koordinieren (s. o.). Nur die Arbeitsebenen zwei und drei finden an der Grenze (at the border) bzw. über die Grenze hinweg (across the border) statt. Dort soll Frontex gemeinsame Operationen koordinieren, Mindeststandards für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten bewahren und so genannte best practices, also modellhafte Lösungen identifizieren und verbreiten. Frontex hat in diesem Bereich vier weitere Aufgaben, bei deren Beschreibung die Leserin ein zweites Mal ins Trudeln gerät: wegen der unverständlichen Abkürzungen.

1. Risikoanalysen

Frontex arbeitet bei seinen Analysen nach dem CIRAM, dem Common Integrated Risk Analysis Model. Dies ist eine Methode, Daten über Migration nach Europa zu verarbeiten. Hierfür werden so genannte Risk Analysis Formulas an die Mitgliedsstaaten verschickt und von diesen beantwortet. Die so erstellten Prognosen sind die wichtigste Arbeitsgrundlage von Frontex. CIRAM wurde bereits 2002 entwickelt und von dem Risk Analysis Centre in Helsinki verwendet, das inzwischen in Frontex aufgegangen ist, und dessen vormaliger Leiter Ilkka Laitinen heute Direktor von Frontex ist.

Foto: »Zwei Reisigsammlerinnen mit Holzfuhre« von Heinrich Zille, um 1900

2. Frontex Joint Support Teams (FJST)

Die FJST – es gibt deren 14 – sind Teams von Experten aus den Mitgliedsstaaten, die in gemeinsamen Operationen eingesetzt werden. Sie unterstehen Frontex, die gemeinsamen Einsätze werden aber von den beteiligten Mitgliedsstaaten befehligt.

2 www.euro-police.com /pdf/arias_2007.pdf (29.5.2008)

3. Rapid Border Intervention Team (RABIT)

Diese Teams beruhen auf der EU-Verordnung über die Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (863/2007). Frontex hält diese Teams, sowie auch technisches Grenzschutzmaterial bereit, damit Mitgliedsstaaten sie im Notfall anfordern können. Die Mitgliedsstaaten bezahlen die Teams und das Material, Frontex obliegt die Verwaltung. Im November 2007 gab es eine erste gemeinsame Übung dieser Teams. Das fiktive Übungsszenario war ein plötzlicher Migrationsansturm aus Zentralafrika, in dem die Einreisewilligen von einem Fälscherring mit guten Visa-Fälschungen ausgestattet worden waren.

4. Forschung

Frontex erstellt Studien, wie z. B. die MEDSEA-Studie über die Voraussetzungen für ein gemeinsames Patrouillennetzwerk der Anrainerstaaten auf dem Mittelmeer oder die BORTEC-Studie über die Voraussetzungen der Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems.

Rechtsschutz

Die Entscheidung, einer Person die Einreise zu verweigern, kann nur von den Beamten des jeweiligen Mitgliedslandes gefällt werden[3]. In diesen Fällen ist Rechtsschutz nach nationalem Recht zu suchen. Im Übrigen schreibt die Neufassung der Frontex-VO aufgrund der RABIT-VO vor, dass alle eingesetzten Beamten das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaates einzuhalten haben. Partiell ergeben sich dazu Bindungen an das Recht des Entsendestaates, dies schafft unterschiedliche rechtliche Verantwortlichkeiten bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben auf das gesamte Spektrum des Schengener Grenzkodex, also Identitätsfeststellung, Befragungen, Datenabfragen, Durchsuchungen etc. Die Unsicherheit über den Rechtsweg droht zu Lasten des Betroffenen zu gehen. Wo soll also ein Mensch klagen, der entgegen dem Zurückweisungsverbot aus der Genfer Flüchtlingskonvention durch Frontex-Mitarbeiter an der Grenze zurückgewiesen wurde? Neben dem Rechtsweg des Einsatzmitgliedstaates und des Entsendestaates käme auch noch die Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nach Art. 230 EGV in Betracht[4].

Gegen die übrigen kooperationsfördernden Maßnahmen oder die Risikoanalysen hingegen steht kein Rechtsweg offen, da die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV nur gegen solche Akte zulässig ist, die eine verbindliche Rechtswirkung entfalten. Der fehlende Rechtsweg ist deshalb problematisch, weil auch eine parlamentarische Kontrolle dieser Entscheidungen nicht stattfindet. Frontex berichtet dem Europaparlament und das Parlament hat die allgemeine Haushaltskompetenz. Mehr nicht.

Frontex als Agentur

Die früheren Agenturen der EU waren kaum mehr als Foren für den Erfahrungsaustausch. Frontex gehört jedoch zu dem neueren Typ einer Agentur mit Hoheitsbefugnissen: Der Verwaltungsrat, der laut Frontex-Verordnung aus zwei Vertretern der Kommission und je einem Vertreter der Mitgliedsstaaten bzw. der bei Schengen assoziierten Staaten besteht, fällt seine Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip. Frontex kann selbständig Kooperationen und Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union eingehen. Dies kann z. B. dazu führen, dass personenbezogene Daten mit Drittstaaten ausgetauscht werden, die über ein unzureichendes Datenschutzrecht verfügen. Frontex hat bereits Abkommen mit Mauretanien und dem Senegal geschlossen, die Frontex erlauben, in den Hoheitsgewässern der Drittstaaten zu agieren. Diese Abkommen sichern das Agieren von Frontex z. B. vor den Kanarischen Inseln ab. Eine parlamentarische Mitwirkung an der Ausgestaltung dieser Abkommen ist nicht vorgesehen. Eine Zusammenarbeit von Frontex mit Geheimdiensten ist nachdrücklich gewünscht, was sowohl den Unterlagen der Kommission, als auch einer jüngeren Entschließung des Europäischen Parlaments zu entnehmen ist. [5]

Die Kritik an Frontex hat also zwei Ebenen: Die Ziele und Aufgaben von Frontex einerseits, für die aber nicht die Agentur verantwortlich ist, sondern die Mitgliedsstaaten, die über Frontex im Wesentlichen nur optimieren wollen, was bereits Praxis ist. Andererseits der Status von Frontex als selbständige Agentur ohne effektiven Rechtsschutz oder parlamentarische Kontrolle. Hierbei aber muss eingeräumt werden, dass dies eher Ausdruck des gesamteuropäischen Demokratiedefizits ist und nicht im Fall Frontex allein gelöst werden kann. Wir sollten also der Versuchung widerstehen, Frontex plakativ zur hauptsächlichen Zielscheibe unserer Kritik an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik zu machen: Frontex ist, was es ist, weil Europa ist, was es ist. Verantwortlich sind wie immer meine Regierung, deine Regierung und ihre Regierung. ◐

3 Andreas Fischer-Lescano, »Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex« in der in Fn 1 genannten Broschüre S. 29/30.

4 Fischer-Lescano, ebenda.

5 FRONTEX-Rechtsgutachten zur EU-Grenzschutzagentur FRONTEX von Andreas Fischer-Lescano und Timo Tohidipur unter: www.schattenblick.de/infopool/medien/altern/imi-139.html (29.5.2008).