

### Leitfaden zum Schutz vor Gewalt für geflüchtete Frauen

Der Leitfaden behandelt zahlreiche Fragen rund um Thema Gewaltschutz geflüchteter Frauen und Mädchen. Er wendet sich in erster Linie an Mitarbeiterinnen von Frauenberatungsstellen und Frauenhäusern, an die sich zunehmend auch asylsuchende Frauen wenden, ist aber auch für Mitarbeitende von Beratungsstellen für Flüchtlinge nützlich. In kurzer und praxisorientierter Form werden Grundbegriffe des Asylverfahrens und Flüchtlingssozialrechts erläutert und darüber informiert, welche Besonderheiten bei geflüchteten Frauen (im Asylverfahren, mit Duldung oder Schutzstatus) im Falle von Gewalt in der Familie bzw. Unterkunft und bei einer Trennung vom Ehemann zu beachten sind.

- **Frauen gegen Gewalt und Frauenhauskoordination: FAQ – häufig gestellte Fragen an der Schnittstelle Gewaltschutz und Flucht** (Autorinnen: Barbara Wessel und Dorothea Frings), November 2017, abrufbar auf [www.asyl.net](http://www.asyl.net) unter »Arbeitshilfen«.

### Internetangebote

- **Relaunch von [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net)**  
Das Portal des European Country of Origin Information Network steht in einer umfassend überarbeiteten Version zur Verfügung. Die Seite bietet nun neue Suchfunktionen und höhere Geschwindigkeit.
- **Welcome to BW: [w2bw.de](http://w2bw.de)**  
Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg hat ein mehrsprachiges Online-Portal für Flüchtlinge veröffentlicht, das einen ersten Überblick über das Asylsystem bietet und über Themen wie z. B. Aufnahme und Unterbringung, Integration, Sprache, Bildung oder Freizeit informiert. Die Informationen sind aktuell auf Deutsch, Englisch, Französisch, Tigrinya und Arabisch verfügbar. Weitere Sprachen sollen folgen.

## Buchbesprechungen

### Barner-Gaedicke: Frontex

Von Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bielefeld

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Frontex, der Europäischen Grenzschutzagentur, hat offenbar Konjunktur. Kein Wunder bei einer Agentur, die jährlich wächst und deren Rechtsgrundlagen ebenfalls fast im jährlichen Abstand neu gefasst werden. In einem *News Bulletin* teilte Frontex am 6.10.17 mit, sein Budget sei von 2015 bis 2017 verdoppelt worden und belaufe sich z. Zt. auf 302 Mio. €. Der Mitarbeiterstab bestehe z. Zt. aus 488 Personen und solle bis 2020 auf 1.000 anwachsen. Die Agentur unterstützt Abschiebeaktionen der Mitgliedstaaten organisatorisch und logistisch (2015: ca. 5.000 Personen, 2016 10.000). Rechtsgrundlagen, Arbeitsweise und politischer Einfluss einer solchen Großorganisation müssen analysiert und kritisch hinterfragt werden.

Bisher lag dazu die außerordentlich gründliche Dissertation von Matthias Lehnert vor (2014), ferner die von Juliane Seehase (2013). Beide befassen sich mit der rechtlichen Konstruktion von Frontex. Elisabeth Barner-Gaedickes Dissertation fragt nun nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle von Frontex: Sind deren Befugnisse mit der Rechtsprechung des EuGH vereinbar? Dürfen alle »politisch« übertragenen Aufgaben von Frontex auch wahrgenommen werden?

Im zweiten Schwerpunkt werden Fragen des Rechtsschutzes und der demokratischen Legitimation und Kontrolle durch die EU-Institutionen, nationale Parlamente und die Mitgliedstaaten untersucht.

Die Autorin geht, aufbauend auf generellen Erläuterungen zu Strukturen und Arbeitsweisen von EU-Agenturen, umfassend auf den Aufbau und die Aufgaben von Frontex ein. Daneben werden Rechtsschutzfragen erörtert, insbesondere die Frage nach der gerichtlichen Zuständigkeit (nationa-

le Gerichte, EuGH oder EGMR) und nach dem anwendbaren Recht (nationale Grundrechte, EU-Grundrechte Charta, EMRK, GFK). Anschließend (S. 241–300) kommt die Verfasserin zum eigentlichen Gegenstand ihrer Untersuchung, der demokratischen Legitimation, die sie zunächst wieder allgemein für die Agenturen der EU und anschließend am Beispiel Frontex erörtert. Sehr detailliert werden darüber hinaus die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten bezüglich Frontex dargestellt (S. 301–376). Die Dissertation endet mit einem kurzen Ausblick zur Zukunft von Frontex und mit Schlussfolgerungen.

Interessant sind die Ausführungen zum »institutionellen Gleichgewicht« (S. 141): In der Rechtsprechung des EuGH ist damit das Verhältnis der Organe der EU zueinander und die Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse gemeint. Die Wahrung dieses Gleichgewichts gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen ausübt. Bei Beurteilung der Frage, ob Frontex in diesem Rahmen »unzulässige Befugnisse« zugesprochen bekommen hat, kommt die Autorin zu dem Schluss, die meisten Aufgaben seien unproblematische bloße Ausführungshandlungen (»Koordinierungsbefugnisse«). Diskussionsbedarf bestehe aber bei der Aufgabe der »Risikoanalyse« zu Migrationsbewegungen und der Tätigkeit im Rahmen des Grenzüberwachungssystems Eurosur. Da bei der Risikoanalyse jedoch letztlich die Mitgliedstaaten über die Umsetzung der von Frontex erarbeiteten gemeinsamen Aktionen entscheiden würden und bei der Gründung von Eurosur der Gesetzgeber die politische Verantwortung für die Vorschläge übernommen habe, seien die Anforderungen der EuGH-Rechtsprechung erfüllt. Auch die Gesamtbetrachtung zeige, dass Frontex nicht »politisch aktiv« sei, sondern nur bei der Entwicklung des integrierten Grenzmanagements mitwirke, dieses aber weder alleine entwickle noch umsetze.

Bezüglich des Rechtsschutzes gegen Frontex-Maßnahmen gelangt

die Autorin zum Ergebnis, dass sowohl die nationalen Grundrechte als auch die EU-Grundrechtecharta, die EMRK und die GFK extraterritorial angewendet werden können, sofern die in den jeweiligen Normen vorausgesetzten Anknüpfungspunkte gegeben seien (S.223). Insbesondere für die EMRK sei dies seit dem »Hirsi«-Urteil (2012) eindeutig geklärt. Wenn eine durch Frontex koordinierte Aktion tatsächlich dazu führe, dass die Einreise vereitelt werde, dürfe die Möglichkeit, Rechtsschutz zu erlangen, nicht rein theoretischer Natur sein. Für die Betroffenen sei es aber regelmäßig schwierig, die zuständigen Gerichte zu erreichen. Vollständiger Rechtsschutz, der alle Aspekte der durch Frontex koordinierten Aktion abdecke, sei nur möglich vor den primär zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten, welche dann im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens die europäische Ebene mit einbeziehen müssten. Die Einrichtung einer Agentur-internen Beschwerdekammer sei rechtlich nicht möglich (S.238).

Frontex wird seit der Gründung wegen der als mangelhaft empfundenen parlamentarischen Kontrolle seiner Tätigkeit kritisiert. Allerdings können die nationalen Parlamente die Zuweisung von Geldmitteln durch Mitgliedstaaten sowie die Tätigkeit ihrer für Frontex abgestellten Beamtinnen und Beamten beeinflussen (S.377). Das »schärfste Schwert« sei darüber hinaus die Haushaltskontrolle des EU-Parlaments. Kein Parlament kontrolliere aber alle Aspekte der Arbeit. Die Autorin empfiehlt deswegen, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen und dem europäischen Parlament zu vertiefen (S.378).

Bezüglich des Abschlusses von Arbeitsabkommen zwischen Frontex und Drittstaaten empfiehlt die Autorin, die Zustimmung des Verwaltungsrates noch vor deren Unterzeichnung in der Frontex-Verordnung zu verankern. In der Praxis werde dies ohnehin bereits so gehandhabt. Eine Vorab-Zustimmung

des EU-Parlaments sei nicht erforderlich (S.378). Zur Zukunft von Frontex zitiert die Verfasserin im achten Kapitel im Wesentlichen inzwischen überholte Papiere zur Umgestaltung von Frontex zur europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache.

*Gesamteindruck:*

Die Untersuchung geht sehr gründlich vor, mit dem inzwischen in Dissertationen üblichen Apparat von weit über 1.000 Fußnoten und einem 16-seitigen Literaturverzeichnis, das über 200 Titel benennt. Hilfreich ist, dass die Ergebnisse der Kapitel auf jeweils 2–3 Seiten zusammengefasst werden. Der Text ist jedoch nicht selten redundant und sprachlich etwas umständlich gestaltet. Im Grunde genügt es, um den wesentlichen Gehalt der Arbeit zur Kenntnis zu nehmen, die Schlussfolgerungen (S.383–394) zu lesen. Wenn die Autorin dort ausführt, Frontex sei nur ein Instrument und stehe hauptsächlich deswegen in der politischen Kritik, weil die Agentur ein sehr sichtbarer Baustein der europäischen Migrationspolitik sei und sich insofern die Kritik gegen diese Politik als solche richte (S.393), mag dies partiell zutreffen. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass gerade wegen der Möglichkeit zur politischen »Risikoanalyse« einerseits und den organisatorischen und logistischen Vorgaben bei der Durchführung von »Missionen« und »Operationen« andererseits schon mehr als eine bloß »dienende Funktion« von Frontex besteht. Die Agentur ist eben auch politischer Akteur und nicht nur administrativer Diener.

Leider erfahren die Leserinnen und Leser nicht präzise, zu welchem Zeitpunkt die Arbeit entstand. Aus einigen Fußnoten lässt sich ersehen, dass im August 2016 noch Informationen eingearbeitet wurden (S.29). Andererseits steht im Vorwort (S.7), dass während des Publikationsprozesses Frontex in der Form, wie sie in der Dissertation geschildert wird, stark verändert und zur europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache umgewandelt wurde, diese

Änderung jedoch im Text nicht mehr berücksichtigt werden konnte. Auf ganz aktuellem Stand ist das Buch also nicht mehr.

Die Autorin nimmt tendenziell die Tätigkeit von Frontex sehr »in Schutz«: Deren Arbeit liege im üblichen Rahmen dessen, was Agenturen der EU zu leisten haben. »Operationen« und »Missionen« ständen unter der Leitung und effektiven Kontrolle der Mitgliedstaaten. Frontex habe lediglich ein Vorschlagsrecht und könne auf die Art und Weise der Durchführung erheblichen Einfluss nehmen und die Mitgliedstaaten insofern unterstützen. Das Kommando während der Operationen und damit die effektive Kontrolle obliege den Mitgliedstaaten (S.392). Die Verantwortung liege also andernorts und die Kontrollmöglichkeiten für die Tätigkeit von Frontex reichten aus. Diese Schlussfolgerung mutet angesichts der realen politischen Herausforderungen etwas naiv an. Flüchtlingsorganisationen beklagen zu Recht die Verletzung von Menschenrechten und die mangelnde Transparenz bei Frontex-Operationen. Auch wenn die Verantwortung für Operationen und Missionen bei den Mitgliedstaaten liegt, findet doch durch Frontex eine schrittweise Vereinheitlichung des Grenzschutzes statt (z.B. Mission Triton) und es beteiligen sich zunehmend mehr Staaten. Diese tatsächliche, ständig wachsende politische Bedeutung von Frontex und die damit einhergehende Zunahme von (Eigen-)Verantwortung wird in der Dissertation nur unzureichend herausgearbeitet. In jedem Fall ist fraglich, wer fast 100€ ausgeben wird, um dieses Buch zu erwerben. Die Preisgestaltung des Verlages schließt interessierte Leser nachgerade aus.

- **Elisabeth Barner-Gaedicke:** *FRONTEX – Ohne Kontrolle zur europäischen Grenzschutztruppe? Demokratische Kontrolle der Agentur FRONTEX*, Studien zum Völker- und Europarecht, Bd.149, Hamburg 2017, 414 Seiten, 99,80€, ISBN 978-3-8300-9345-9.