

REZENSIONEN

Anna Mrozek, Grenzschutz als supranationale Aufgabe. Der Schutz der europäischen Außengrenzen unter der Beteiligung der Bundespolizei, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2013, 332 S., € 84,-

Unter den Agenturen der Europäischen Union mit Aufgaben im Bereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung hat bislang vor allem das Europäische Polizeiamt Europol hohe Aufmerksamkeit in der Literatur erzielt. In jüngster Zeit ist jedoch in starkem Maße auch die Europäische Grenzschutzagentur Frontex in den Fokus des wissenschaftlichen Interesses gerückt. Aufgrund ihres als operatives Handeln wahrgenommenen Tätigwerdens und ihrer Bedeutung für die Umsetzung europäischer Migrationspolitik ist sie ein lohnender gesellschafts- wie rechtswissenschaftlicher Forschungsgegenstand. In der am Leipziger Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staats- und Verfassungslehre von *Christoph Enders* entstandenen Dissertation "Grenzschutz als supranationale Aufgabe" stellt *Anna Mrozek* die Frage in den Mittelpunkt, welches Recht Anwendung findet, wenn deutsche Bundespolizisten im Rahmen von Frontex-Einsätzen in Drittstaaten tätig werden. Über den rechtsdogmatischen Ansatz mit Überlegungen zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Beteiligung der Bundespolizei an extraterritorialen Einsätzen und ihrer Grundrechtsgebundenheit hinaus widmet sich die Untersuchung ferner dem gesellschaftspolitischen Kontext der europäischen Migrationspolitik.

In der in fünf Teile gegliederten Arbeit erfolgt zunächst eine Vorstellung der Forschungsfragen sowie die Klärung der für die Arbeit wesentlichen Begriffe. In prägnanter und überaus lesenswerter Weise werden die völkerrechtlichen Grundlagen für die weitere Untersuchung gelegt. Exemplarisch für die gelungenen Ausführungen sind die Überlegungen der Verfasserin zum Territorialprinzip zu nennen. Sie werden eingeleitet mit der zutreffenden Feststellung, dass die Ausübung von Staatsgewalt außerhalb des eigenen Territoriums in Zeiten offener Staatlichkeit kein neues Phänomen darstellt.

In dem "Nationaler Grenzschutz als originäre Aufgabe des Nationalstaats" überschriebenen

zweiten Teil wird aus historischer und staatsrechtlicher Perspektive untersucht, welche Bedeutung Staatsgrenzen für das aktuelle Verständnis von Staatlichkeit zukommt. Trotz eines gewissen Funktionsverlustes von Staatsgrenzen in einer globalisierten Welt misst die Verfasserin den Staatsgrenzen nach wie vor eine hohe Bedeutung bei. An den Staatsgrenzen und durch die Aufgabe des Grenzschutzes definiere der Staat sein ambivalentes Verhältnis zur Migration. Dieses – so eine der Kernaussagen der Arbeit – sei geprägt von "einem Misstrauen gegenüber den 'Fremden' und einem ökonomischen Pragmatismus" (S. 96). Diese Ambivalenz bestehe sowohl auf nationalstaatlicher Ebene als auch im supranationalen Kontext der EU. Im Hinblick hierauf kritisiert die Verfasserin, dass ein umfassendes migrationspolitisches Konzept der EU nicht vorliege. Den Einsatz der Bundespolizei an den Außengrenzen der EU thematisiert sie ferner unter den verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Grundrechtsbindung, der Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen staatliches Handeln und des Prinzips vom Vorbehalt des Gesetzes.

Mit ihren den zweiten Teil der Untersuchung abschließenden Ausführungen zum nationalen Verfassungsrecht legt die Autorin den rechtsdogmatischen Grundstein für die im dritten Abschnitt der Arbeit erfolgenden Überlegungen zur Supranationalisierung der nationalstaatlichen Aufgabe des Grenzschutzes, wahrgenommen an den EU-Außengrenzen. Detailliert dargestellt werden die einzelnen Elemente des Konzeptes zum Schutz der EU-Außengrenzen. In diesem Rahmen präsentiert die Verfasserin eine sehr gut gelungene Einführung in das System der EU-Agenturen mit der wichtigen Unterscheidung zwischen exekutiv- und Regulierungsagenturen. Ebenso überzeugend schildert *Anna Mrozek* die Entwicklung des Grenzschutzes auf EU-Ebene bis zur aktuellen Ausgestaltung von Frontex. Knapp, aber sehr Gewinn bringend sind die anschließenden Ausführungen zum Grundsatz der Solidarität der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den effektiven Schutz der EU-Außengrenzen.

Im vierten Abschnitt der Arbeit wird die supranationalisierte Aufgabe Grenzschutz im Lich-

te rechtsstaatlicher Grundsätze und des Territorialprinzips bewertet. Die grundsätzliche Zulässigkeit und die konkreten Grenzen der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben auf EU-Ebene werden einerseits im Hinblick auf europarechtliche Vorgaben untersucht und andererseits am Maßstab des Art. 23 Abs. 1 GG gemessen. Festgestellt wird, dass die Leitidee der Rechtsstaatlichkeit sowohl die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten als auch das Rechtssystem auf der supranationalen EU-Ebene prägt. Untersucht wird anschließend die sekundärrechtliche Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips bei der Ausgestaltung der supranationalisierten Aufgabe Grenzschutz. Bei der Suche nach einer dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes genügenden Rechtsgrundlage stellt die Verfasserin zunächst richtigerweise fest, dass der Agentur Frontex und deren Personal keine zu klassischen Eingriffsmaßnahmen berechtigenden Ermächtigungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Ebenso zutreffend weist sie aber auch darauf hin, dass der Agentur die Befugnis zur Verarbeitung personenbezogener Daten zur Verfügung steht und ihr damit zumindest beschränkte datenrelevante Eingriffsmaßnahmen möglich sind. Für darüber hinausgehende Eingriffsmaßnahmen seien die im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat geltenden Befugnisse maßgeblich. Die entsprechenden Befugnisse würden nicht als Bedienstete von Frontex wahrgenommen. Unmissverständlich und zutreffend resümiert die Verfasserin, dass die EU zur Erfüllung ihrer supranationalisierten Aufgabe Grenzschutz vielmehr rechtlich und organisatorisch auf die entsprechenden mitgliedstaatlichen Funktionsträger zurückgreift. Als einschlägiges rechtliches Instrumentarium sieht sie das Institut der Organleihe an, dass eine Kollision konkurrierender Hoheitsrechte vermeiden und das Problem der Ausübung fremder hoheitlicher Staatsgewalt auf dem Territorium des Einsatzstaates lösen könne. Die Einbindung der Bundespolizei in operative Einsätze aufgrund dieser sekundärrechtlich geregelten Organleihe sei auch mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG vereinbar. Dies gelte auch, obwohl mit der Eingliederung der Bundespolizei in die Rechtsstruktur des Einsatzmitgliedstaates eine "partielle Loskopplung von der Grundrechtsbindung" einhergehe (S. 296). Diese werde jedoch dadurch kompensiert, dass der Grundrechtsschutz nunmehr durch die Rechtsordnungen des Einsatzmitgliedstaates und zu-

sätzlich der EU gewährleistet werde. Dieser Lösungsansatz könne allerdings keine absolute Geltung beanspruchen. Werde beispielsweise der für eine solche Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG im wesentlichen vergleichbare Grundrechtsstandard nicht eingehalten, sei eine Beteiligung der Bundespolizei an den Einsätzen in solchen EU-Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich unzulässig. Für die Beteiligung der Bundespolizei an der supranationalisierten Aufgabe Grenzschutz zieht die Verfasserin noch eine weitere Grenze: Eine völlige Loslösung der Aufgabe Grenzschutz von den grundgesetzlichen Anforderungen und deren vollständige Übertragung auf die EU-Ebene sei verfassungsrechtlich – insbesondere aufgrund der im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aufgestellten Grundsätze – nicht zulässig.

Im abschließenden fünften Teil der Dissertation fasst die Autorin die Ergebnisse ihrer Untersuchung zusammen und bewertet die eingangs der Arbeit aufgestellten Thesen. Deutliche Kritik übt sie an der migrationspolitischen Funktion des Grenzschutzes auf EU-Ebene. Selbst "eine idealtypisch rigoristisch-rechtsstaatliche Ausgestaltung von Grenzschutzregimen" könne "die politische und moralische Fragwürdigkeit der bezweckten Migrationssteuerung" nicht aufheben (S. 308).

Insgesamt ist festzuhalten, dass *Anna Mrozek* mit ihrer Dissertation "Grenzschutz als supranationale Aufgabe" eine überaus lesenswerte Studie über eine aktuelle und bedeutsame Problematik der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit vorgelegt hat. Erfreulich ist ihr interdisziplinärer Ansatz, der gesellschafts- wie rechtswissenschaftliche Aspekte beinhaltet. Als besonders positiv hervorzuheben ist auch der sorgfältige, rechtssichere Umgang mit den unterschiedlichen europarechtlichen Rechtsgrundlagen. Begrüßenswert und für den Leser Gewinn bringend ist es ferner, dass im Rahmen der konkreten Ausführungen zu der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex immer wieder grundsätzliche Aussagen erfolgen, die für das Verständnis der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der EU von hohem Wert sind. Die Arbeit kann zur Lektüre deshalb nur nachdrücklich empfohlen werden.

Andreas Peilert