

UN und Europarat

EU

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

Januar

Februar

2. März – Frontex beendet die Einsetzung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABITs) in Griechenland.

10. März – Die Europäische Kommission schlägt Änderungen des Schengener Grenzkodex vor, unter anderem hinsichtlich des Umgangs mit Asylanträgen bei gemeinsamen Grenzkontrollen.

31. März – Frontex verabschiedet die Grundrechtsstrategie.

März

5. April – Die Bestimmung des Visakodex der Gemeinschaft, wonach Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, ein Rechtsmittel zusteht, tritt in Kraft.

April

24. Mai – Die Europäische Kommission schlägt die Aussetzung der Visumfreiheit in Fällen des Missbrauchs der Asylsysteme vor.

Mai

Juni

Juli

August

16. September – Die Europäische Kommission schlägt einen Mechanismus für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen vor.

September

11. Oktober – Das Visa-Informationssystem (VIS) der EU wird in Nordafrika in Betrieb genommen.

25. Oktober – Die Europäische Kommission beschließt eine Mitteilung über intelligente Grenzen.

25. Oktober – Der Rat der Europäischen Union errichtet in Tallinn eine Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen.

25. Oktober – Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union ändern die Gründungsverordnung von Frontex und stärken ihre Terminologie der Grundrechte.

Oktober

15. November – Die Europäische Kommission schlägt ein Instrument der finanziellen Solidarität vor, um die Mitgliedstaaten in den Bereichen Außengrenzen und Visa zu unterstützen.

November

12. Dezember – Die Europäische Kommission legt einen Vorschlag für ein Europäisches Grenzüberwachungssystem (Eurosur) vor.

Dezember

2

Grenzkontrolle und Visapolitik



Die Diskussion über Staatsgrenzen und Asyl war in der EU im Jahr 2011 in erster Linie vom Migrationsdruck auf die Mittelmeer-Anrainerstaaten der EU geprägt. Der Zustrom von Einwanderern¹ in diesen Mitgliedstaaten nahm infolge des arabischen Frühlings und des Aufstands in Libyen stark zu und heizte die öffentliche Debatte an. Die Neuankömmlinge reisten oftmals in andere EU-Mitgliedstaaten weiter, die sich daraufhin zum Teil veranlasst sahen, Polizeikontrollen an den Schengen-Grenzen zu verschärfen. Dieser Zustrom sowie die Reaktionen darauf ließen das Schengener Abkommen oftmals in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatten rücken. Dabei ging es im Kern um die Einhaltung der Vereinbarungen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Verzögerung neuer Beitritte. Die Lage der Menschen, die irregulär über die Außengrenzen der EU einreisen, ist zu einem dringlichen Grundrechtsproblem geworden.

Dieses Kapitel beschreibt die Entwicklungen bei den politischen Strategien und Verfahren in der EU und in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik im Jahr 2011. Es befasst sich mit den Herausforderungen, denen sich die EU im Zusammenhang mit Grundrechten stellen muss, insbesondere hinsichtlich der Zuwanderungsströme, die zusätzlichen Druck auf die südlichen Mittelmeergrenzen der EU ausüben, und mit den im Laufe des Jahres von der EU vorgelegten Gesetzesvorschlägen. Anschließend befasst sich dieses Kapitel mit dem Visakodex und geht vor allem auf das Rechtsmittel ein, das Antragstellern zusteht, deren Visumantrag abgelehnt wurde. Es empfiehlt sich, dieses Kapitel zusammen mit Kapitel 1 zu Asylrecht, Einwanderung und Integration zu lesen, um sich einen umfassenden Überblick über diesen Bereich zu verschaffen.

2.1. Grenzkontrolle

Die Verabschiedung der neuen Verordnung der EU-Agentur Frontex, die die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen koordiniert, war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem Grundrechtsrahmen im

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich beide Geschlechter gemeint.

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik:

- Die Notsituation an den Außengrenzen der EU und die große Zahl der Neuankömmlinge in den EU-Mittelmeer-Anrainerstaaten in Verbindung mit der Frage der Weiterreise in andere EU-Mitgliedstaaten hat eine Diskussion darüber ausgelöst, ob die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb der Schengen-Staaten das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU in Frage stellt.
- In einigen EU-Mitgliedstaaten kommt es aufgrund der Befreiung von der Visumpflicht vermehrt zu Asylanträgen, woraufhin die Europäische Kommission eine Bestimmung vorgeschlagen hat, die eine Aufhebung der visumfreien Einreise dann vorsieht, wenn diese zu einem erheblichen Anstieg der irregulären Migration oder vermehrt zu Asylanträgen geführt hat.
- Im estnischen Tallinn wird die EU-Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht eingerichtet.
- Die Europäische Kommission schlägt einen gemeinsamen Rahmen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Frontex vor.
- Die Gründungsverordnung für Frontex wird dahingehend geändert, dass die Grundrechte mehr Gewicht erhalten.

Zusammenhang mit sensiblen Grenzkontrollfragen.² Einige Bestimmungen dieser Verordnung zielen darauf ab, die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten von Frontex zu stärken. Gemäß Artikel 26 muss Frontex einen wirksamen Mechanismus einführen, mit dem die Einhaltung der Grundrechte überwacht wird, ein Konsultationsforum einsetzen, das in Grundrechtsfragen unterstützt und zu dem die FRA und andere einschlägige Organisationen eingeladen werden, sowie einen Grundrechtsbeauftragten benennen.

AKTIVITÄT DER FRA

Einbindung der Grundrechte in Maßnahmen des Grenzmanagements der EU

Im Jahr 2011 arbeiteten die FRA und Frontex gemeinsam an der Umsetzung der am 26. Mai 2010 unterzeichneten Zusammenarbeitsvereinbarung, die die Achtung der Grundrechte im Bereich des Grenzmanagements stärken soll. Die Vereinbarung beschreibt die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aktionen (Artikel 3), die Risikoanalyse (Artikel 4), die Ausbildung der Grenzschutzbeamten und des Frontex-Personals im Bereich der Grundrechte (Artikel 5 und 8), die Forschung (Artikel 6), Rückführungen (Artikel 7), Arbeitsprogramme und Aktionspläne (Artikel 9).

Im Rahmen der geleisteten Arbeit hat die FRA zur Entwicklung der Grundrechtsstrategie von Frontex beigetragen, die am 31. März vom Frontex-Verwaltungsrat verabschiedet wurde. Die FRA beteiligte sich außerdem an der Ausarbeitung des Aktionsplans für Grundrechte zur Umsetzung dieser Strategie. Die FRA hat Briefings für zwei gemeinsame Aktionen (Minerva und Hammer) bezüglich See- und Luftgrenzen veranstaltet. Im Zusammenhang mit ihrem Projekt zur Behandlung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der EU beobachtete die FRA gemeinsame Patrouillen auf See vor den Küsten **Griechenlands** und **Spaniens**. Die beiden Agenturen einigten sich auf einen Plan zur Schulung des Frontex-Personals im Bereich der Grundrechte.

Weitere Informationen unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-270510_en.htm

2.1.1. Notsituationen an den EU-Außengrenzen

Die Lage der Menschen, die über die EU-Außengrenze zwischen **Griechenland** und der Türkei irregulär in die EU einreisten, führte zu einem dringlichen Grundrechtsproblem. Andere Mitgliedstaaten setzten im

Rahmen des Dubliner Übereinkommens die Überstellung von Asylbewerbern nach **Griechenland** aus.

Auf Antrag **Griechenlands** setzte Frontex an der Landgrenze zur Türkei vom 2. November 2010 bis zum 2. März 2011 Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rabits) ein. Während dieser Zeit entdeckten die Teams insgesamt 11 809 Migranten, die die Grenze illegal überschritten, das sind durchschnittlich 58 Migranten pro Tag.³ Im Laufe des Jahres 2011 kamen weiterhin Migranten, jedoch in geringerer Zahl. Als Folgemaßnahme zum Einsatz der Rabits startete Frontex die gemeinsame Aktion *Poseidon Land*. An der türkischen Grenze wurden im Rahmen von Poseidon im Dezember 3781 Migranten festgenommen, das sind durchschnittlich 121 Migranten pro Tag. Laut Frontex wurden 2011 insgesamt 55 017 irreguläre Migranten beim Überqueren der griechisch-türkischen Landgrenze aufgegriffen, was einem Anstieg von 14 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.

Im Zuge des Einsatzes ihrer Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (*Rapid Border Intervention Teams*, Rabbit) wendete Frontex erhebliche Ressourcen auf, um die Behandlung von Personen bei Verfahren an der Grenze zur Türkei zu verbessern. Dadurch wurde das Risiko verringert, dass Migranten, die illegal nach **Griechenland** eingereist sind, ohne jedes offizielle Verfahren umgehend wieder in die Türkei rücküberführt werden. Die operative Unterstützung der EU durch Frontex bezieht sich allerdings nur auf die Ersterfassung und erstreckt sich nicht auf den größten Missstand hinsichtlich der Grundrechte: die unmenschlichen Bedingungen, unter denen Menschen in grenznahen Auffangeinrichtungen untergebracht werden. Das Mandat von Frontex schließt die Behandlung von Personen, die illegal die Grenze übertreten haben, nicht ein. In einem Bericht, der im September erschien, äußerte Human Rights Watch Bedenken bezüglich der Rolle von Frontex: Human Rights Watch merkte an, dass Frontex die Überstellung von Migranten in Abschiebezentren in Griechenland, in denen unmenschliche und erniedrigende Bedingungen herrschen, erleichtern würde. Der Bericht verwies auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, in dem festgestellt wurde, dass die entsprechenden Haftpraktiken Griechenlands gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstießen. Auf Antrag von vier Mitgliedern des Europäischen Parlaments von der Fraktion „Die Grünen/Europäische Freie Allianz“ wurde eine Studie in Auftrag gegeben – *FRONTEX Agency: Which guarantees for Human Rights?*⁴. In dieser Studie wird

² Verordnung (EU) Nr. 1168/2011, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 1.

³ Frontex (2011a).

⁴ Keller, S. et al. (2011).

eine wachsamere Haltung von Frontex gegenüber der Einhaltung der Grundrechte gefordert.

Der griechische Minister für Bürgerschutz stellte am 6. September vor dem Kabinett das umfassende Programm zum Grenzmanagement für die Bekämpfung irregulärer Migration vor.⁵ Das Programm enthält Vorhaben für den Bau einer Mauer entlang der 12 km langen griechisch-türkischen Landgrenze in der Region Evros nahe Orestiada. Kritiker halten das Mauerprojekt für eine ungeeignete und nicht wirksame Maßnahme.

Auch wenn keine zuverlässigen statistischen Daten die Zahl der Todesopfer auf See dokumentieren, haben Organisationen der Zivilgesellschaft anhand indirekter Quellen versucht, das Ausmaß der Tragödie abzuschätzen, beispielsweise anhand von Medienberichten über Vorfälle und anhand von Augenzeugenberichten. Festung Europa, eine in **Italien** ansässige Nichtregierungsorganisation, hat auf der Grundlage einer systematischen Auswertung von Presseartikeln die umfassendste Schätzung aufgestellt. Aus dieser Schätzung geht hervor, dass im Jahr 2011 die höchste Zahl der Todesfälle unter Migranten im Mittelmeer seit 1994 verzeichnet wurde: Bis Anfang Dezember waren allein in der Straße von Sizilien 2251 Migranten umgekommen oder galten als vermisst.

Der schwerste Zwischenfall ereignete sich am 6. April, als mehr als 220 Menschen aus Somalia, Eritrea und Côte d'Ivoire ertranken, nachdem ihr Schiff 63 Kilometer südlich von Lampedusa, Italien, kenterte.⁶ Eine weitere Tragödie ereignete sich am 31. Juli, als 25 Migranten ums Leben kamen, nachdem ihr Schiff im Hafen von Lampedusa angelegt hatte.⁷ Nach diesen Todesfällen⁸ gab der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) eine Erklärung heraus und forderte darin nachdrücklich Verbesserungen des Seerettungssystems.⁹

AKTIVITÄT DER FRA

Die schwierige Lage an der griechischen Grenze

Die FRA erstellte im Jahr 2011 den thematischen Lagebericht *Vom Umgang mit einem dringlichen Grundrechtsproblem – die Situation von Personen, die die griechische Landgrenze illegal überschreiten*. In dem Bericht werden die Faktoren erläutert, die zur gegenwärtigen Lage in der griechischen Region Evros beigetragen haben, und es werden als Hauptproblem die Schwierigkeiten bei der Koordinierung der Reaktionen lokaler Behörden aufgezeigt. Die Zuständigkeiten für das Migrationsmanagement sind auf vier Ministerien aufgeteilt, was die eindeutige Zuweisung von Zuständigkeiten auf lokaler Ebene erschwert. Ein möglicher Ansatz, der sich in anderen EU-Mitgliedstaaten bereits bewährt hat, wäre die Entwicklung eines speziellen Koordinierungsmechanismus auf lokaler operativer Ebene.

Weitere Informationen unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_greek-border-situation_en.htm

Im Gefolge des arabischen Frühlings traf binnen kurzer Zeit eine große Anzahl an Flüchtlingen in **Italien** und **Malta** ein. Wie aus Angaben von Frontex gegenüber der FRA hervorgeht, überquerten infolge der Revolution in Tunesien und des Krieges in Libyen im Jahr 2011 nahezu 63 000 Menschen das Mittelmeer. Die Hälfte der Flüchtlinge waren Tunesier, 25 000 waren Libyer und die übrigen kamen aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara und aus Asien.

Die große Mehrheit der Flüchtlinge traf zwischen Februar und April ein, als rund 51 000 Menschen die kleine italienische Insel Lampedusa und 1 579 Flüchtlinge Malta erreichten. Allein in der Nacht vom 4. auf den 5. April kamen 840 Migranten nach Lampedusa, 627 dieser Migranten waren zuvor von der italienischen Küstenwache gerettet worden.¹⁰ Im März forderte der UNHCR eine schnelle Überführung der 5 000 auf Lampedusa aufgenommenen Flüchtlinge auf das italienische Festland, da das Auffanglager auf Lampedusa nur für maximal 850 Personen ausgelegt ist.¹¹ Es dauerte mehrere Wochen, bis mit der Überführung begonnen wurde.

Aufgrund von Uneinigkeit zwischen EU-Mitgliedstaaten darüber, welches der nächstgelegene sichere Hafen sei, konnten gerettete Migranten nur mit Verzögerung an Land gehen. Berichten zufolge steckten im Juli 2011

5 Griechenland, Ministerium für Bürgerschutz (2011).

6 UNHCR (2011a).

7 Italien, Camera dei deputati, Assemblea (2011).

8 The Guardian (2011).

9 Nachrichtenzentrum der Vereinten Nationen (2011).

10 ASCA (Agenzia Stampa Quotidiana Nazionale), (2011); Frontex (2011b).

11 UNHCR (2011b).

mehr als 100 Migranten mehrere Tage lang auf einem Schiff unter dem Kommando der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) fest, weil sich **Italien, Malta** und **Spanien** nicht einig wurden, wohin sie gebracht werden sollten. In einem weiteren Vorfall wurden 104 von 112 Migranten aus Tunesien in tunesische Hoheitsgewässer zurückgebracht, nachdem sie am 22. August 2011 von italienischen Schiffen gerettet worden waren.

Ende September 2011 brach im Auffanglager von Lampedusa ein Aufstand gegen Zwangsrückführungen nach Tunesien aus, bei dem die Lagereinrichtungen schwer beschädigt wurden. Daraufhin erklärte **Italien** den Hafen für nicht sicher. Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und andere Organisationen äusserten sich zu dieser Entscheidung wie folgt: Sie „untergrub das gesamte Seerettungssystem für Migranten und Asylbewerber und könnte Rettungsoperationen zugleich gefährlicher und schwieriger machen“. Die Einrichtungen in Lampedusa waren zum Ende des Berichtszeitraums noch immer außer Betrieb.

Der im Jahr 2011 von der Europäischen Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Änderung des Schengener Grenzkodex (siehe Abschnitt 2.1.2 über die Schengen-Zusammenarbeit) enthält Bestimmungen für eine bessere Fachschulung der Grenzschutzbeamten in der Erkennung von Situationen mit besonders schutzbedürftigen Personen, insbesondere unbegleiteten Minderjährigen und Opfern von Menschenhandel (Artikel 15).

Am Ende des Berichtszeitraums veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur).¹² Ziel des Vorschlags ist es, die Kontrolle der Außengrenzen des Schengen-Raums durch die Einrichtung eines Systems für den Austausch von Überwachungsinformationen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Frontex zu verstärken und einen Rechtsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex zu schaffen. Gemäß dem Vorschlag für eine Verordnung soll Eurosur eingerichtet werden, um die Prävention von irregulärer Migration und grenzüberschreitender Kriminalität an den Land- und Seeaußengrenzen des Schengen-Raums zu verbessern und die Zahl der Menschen, die ihr Leben auf See verlieren, zu verringern. Der Vorschlag weist darauf hin, dass die EU-Mitgliedstaaten und Frontex die Rechtsvorschriften der EU im Zusammenhang mit Grundrechten und Datenschutz uneingeschränkt einhalten müssen. Der Vorschlag für eine Verordnung sieht auch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit Drittländern vor, untersagt jedoch den Austausch von Informationen mit einem Drittland, das diese verwenden könnte, um Personen oder Gruppen ausfindig zu

machen, die ernsthaft gefährdet sind, Opfer von Folter, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe bzw. einer anderen Verletzung der Grundrechte zu werden. Die Entwicklung von Eurosur muss streng überwacht werden. Da das System auf bereits vorhandenen nationalen oder europäischen Instrumenten und Werkzeugen basiert, ist mit Eurosur eine Synergie zu erwarten, die sich vor allem in den Bereichen Asylrecht und Datenschutz auf die Grundrechte auswirken kann.

AKTIVITÄT DER FRA

Schwachstellen und vielversprechende Praktiken für das Migrationsmanagement an den Grenzen

Die FRA hat im Jahr 2011 Migranten, Grenzbehörden, Fischer und andere Beteiligte befragt, um Informationen über die Verfahren für das Aufgreifen von Migranten, die Seerettung, die Ausschiffung und die erste Aufnahme an der Südgrenze des Mittelmeers zu erheben. Die Umfragen ergaben, dass es Mängel bei der Suche nach auf See vermissten Migranten, aber auch positive Rettungspraktiken gibt. Kommunikationsbarrieren und die Notwendigkeit eines schnellen Handelns machen es schwierig, bedrohte Gruppen zu ermitteln, wie unbegleitete Kinder, Asylbewerber und Opfer von Menschenhandel. Die FRA erörterte die vorläufigen Ergebnisse der Untersuchung mit Interessengruppen in **Griechenland, Italien, Malta** und **Spanien**.

Akteure der Zivilgesellschaft spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den neu angekommenen Migranten Unterstützung und Schutz zu gewähren. Einige von ihnen – darunter die spanische NRO Accem, der italienische Flüchtlingsrat, der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst in Malta, Praxis in Griechenland und Save the Children Italy – haben sich an dem von der Europäischen Kommission kofinanzierten Projekt DRIVE unter der Leitung der International Catholic Migration Commission (ICMC) beteiligt. Der Projektbericht weist auf Mängel hin und spricht praktische Empfehlungen für Verfahren bezüglich des Erstkontakts nach der Ausschiffung aus, die auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt sind und als schutzbedarfsgerechte Maßnahmen bezeichnet werden.¹³

¹² Europäische Kommission (2011a).

¹³ ICMC (2011).

2.1.2. Schengen-Zusammenarbeit

Die Freizügigkeit innerhalb der EU wurde 2011 auf die Probe gestellt. Die Ankunft tunesischer Migranten im Zuge des arabischen Frühlings veranlasste **Frankreich**, die Polizeikontrollen an seinen Binnengrenzübergangsstellen zu **Italien** zu verstärken. Um eine Verletzung des Schengener Grenzkodex zu vermeiden, wurden die Kontrollen an jedem Grenzübergang auf maximal sechs aufeinanderfolgende Stunden beschränkt und beinhalteten keine systematischen Kontrollen aller anwesenden Personen.

Die italienischen Behörden wurden kritisiert, weil sie angeblich versucht hatten, einige Migranten zur Einreise in andere EU-Mitgliedstaaten zu überreden, und damit nicht dem Geist des Schengener Übereinkommens entsprachen. Die Angelegenheit löste in der EU eine Debatte über einen Mechanismus zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen aus. Die **dänische** Regierung kündigte strengere Zollkontrollen an den Grenzübergängen der dänischen Festlandgrenzen an, um grenzüberschreitende Kriminalität wie Drogenschmuggel zu bekämpfen. Während die Europäische Kommission diese Pläne prüfte, entschied sich die dänische Regierung, sie nicht weiter zu verfolgen.

Die **Niederlande** änderten ihre Gesetzgebung zu mobilen Patrouillen, die der Staatsrat, der bei Gesetzesvorschlägen berät,¹⁴ zuvor als nicht mit den EU-Rechtsvorschriften vereinbar befunden hatte. In einer diesbezüglichen Entscheidung befand das Arrondissementgericht Den Haag, dass sich die Grenzkontrollen im Sinne dieses neuen Gesetzes nicht von den Grenzkontrollen unterscheiden, die laut Schengener Grenzkodex untersagt sind (Artikel 21). Daher wurde befunden, dass sowohl die Praxis als auch das Gesetz gegen Artikel 21 des Schengener Grenzkodex verstoßen.¹⁵

Auf EU-Ebene forderte der Rat der Europäischen Union die Wiedereinführung von Grenzkontrollen „nur als letztes Mittel“, um in Ausnahmefällen, die das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit gefährden könnten, zu reagieren. Neben dem Vorschlag zur Änderung des Mechanismus des Schengener Grenzkodex, der es ermöglicht, in Ausnahmefällen an den Binnengrenzen vorübergehend Kontrollen wieder einzuführen¹⁶, legte die Europäische Kommission außerdem einen Vorschlag für einen Evaluierungsmechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands vor.¹⁷

Die Europäische Kommission unterbreitete den Vorschlag, den Außengrenzenfonds durch einen Fonds

für die innere Sicherheit zu ersetzen, um die Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen stärker zu unterstützen, Soforthilfemaßnahmen in Ausnahmefällen zur Verfügung zu stellen, die Entwicklung des Pakets „Intelligente Grenzen“ zu fördern sowie die Einführung und den Betrieb von Eurosur zu unterstützen. Der Fonds soll auch für die Verwaltung des Schengen-Raums und den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands eingesetzt werden.

Am 25. Oktober veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über intelligente Grenzen, in der die Verwendung neuer Systeme für die Grenzüberwachung bewertet wird. Diese Mitteilung umfasst zwei Komponenten: das vorgeschlagene Einreise-/Ausreisensystem, mit dem unter Einsatz von Informationstechnologie Drittstaatsangehörige überwacht werden, um zu gewährleisten, dass sie nicht länger als vorgesehen bleiben, und das Registrierungsprogramm für Reisende, das die Kontrolle registrierter Reisender, die über Marken für die elektronische Feststellung der Identität verfügen, an den Grenzen beschleunigen und Reisende ermitteln soll, deren Visa abgelaufen sind. Angesichts der möglichen Auswirkungen auf die Privatsphäre werfen die vorgestellten Technologien Fragen hinsichtlich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Umfangs der Datenerhebung und -speicherung auf.¹⁸

Im Jahr 2011 erarbeiteten die EU-Mitgliedstaaten nationale Komponenten zur Einführung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II). Gemäß den Rechtsinstrumenten, die das System untermauern, können Grenzschutzbehörden, Polizei- und Zollbeamte, für die Ausstellung von Visa zuständige Behörden und nationale Justizbehörden die SIS-II-Ausschreibungen zu Personen und Gegenständen abrufen. Die genannten Behörden haben nur im Bereich ihrer rechtlichen Zuständigkeit Zugang zu den Daten.¹⁹ SIS II soll im ersten Quartal 2013 in Betrieb genommen werden. Die Europäische Kommission entwickelt und testet zurzeit die zentralen Elemente und die Kommunikationsinfrastruktur von SIS II.

2.1.3. Das Schengen-Evaluierungssystem und die Grundrechte

Die Bestimmungen zur Regelung des Schengener Evaluierungsmechanismus werden zurzeit geprüft.²⁰ Im September legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Ersetzung des vorhandenen

14 Niederlande, Staatsrat (2010).

15 Niederlande (2011).

16 Europäische Kommission (2011b); Europäische Kommission (2011c).

17 Europäische Kommission (2010e).

18 Europäische Kommission (2011d).

19 Weitere Informationen über das Schengener Informationssystem unter: [www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system?lang=de#?lang=de](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system?lang=de#?lang=de).

20 Europäische Kommission (2011c).

zwischenstaatlichen Ansatzes durch ein neues System vor, das der Europäischen Kommission selbst mehr Verantwortung überträgt. Der Vorschlag erkennt an, dass alle Bereiche des Schengen-Besitzstands bewertet werden müssen und dass bei der Anwendung des Besitzstands besonderes Augenmerk auf den Grundrechten liegen muss.²¹ Gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren würde der Vorschlag die Europäische Kommission zu Folgendem ermächtigen:

- Leitung der Teams von Sachverständigen bei (angekündigten und nicht angekündigten) Besuchen vor Ort;
- Annahme der Berichte (nach Konsultation eines Ausschusses, dem Sachverständige aus den Mitgliedstaaten angehören) mit den Empfehlungen zur Behebung von Mängeln, die im Laufe der Inspektionen festgestellt wurden, und zur Durchführung konkreter Folgemaßnahmen durch die betroffenen Mitgliedstaaten;
- Bereitstellung angemessener Unterstützung für den betreffenden Mitgliedstaat und Hilfe durch die EU-Agenturen in Fällen schwerer Mängel;
- Ersuchen an Frontex, anhand des Fachwissens Empfehlungen darüber auszusprechen, wo unangekündigte Besuche durchgeführt werden sollten; Auslöser für ein solches Ersuchen könnten auch Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte sein;
- Vorschlag im Falle schwerer Mängel, einen bestimmten Grenzübergang vorübergehend zu schließen.²²

Gemäß den aktuellen Rechtsvorschriften wird die richtige Anwendung der Schengen-Vereinbarungen durch einen EU-Mitgliedstaat und ein Bewerber- oder Beitrittsland im Rahmen einer zwischenstaatlichen Gutachterprüfung evaluiert, wobei jeder EU-Mitgliedstaat mindestens alle fünf Jahre einmal bewertet wird. Die Evaluierungen werden von der Arbeitsgruppe „Schengen-Bewertung“ durchgeführt, der Sachverständige aus den Mitgliedstaaten sowie ein Vertreter des Sekretariats des Rates der Europäischen Union und ein Beobachter der Europäischen Kommission angehören. Die Evaluierungen sind nach Bereich gegliedert: Kontrolle über Landgrenzen, Seegrenzen und Luftgrenzen, polizeiliche Zusammenarbeit, Visa und konsularische Zusammenarbeit, Datenschutz sowie das Sirene-System des SIS. Der bewertete Mitgliedstaat erstellt als Folgemaßnahme einen Bericht oder einen Aktionsplan, in dem er darlegt, wie er die ermittelten Schwachstellen

beseitigen wird, und legt regelmäßig Fortschrittsberichte vor, bis alle Schwachstellen beseitigt sind.

Der Schengener Grenzkodex ist das Herzstück des Schengen-Evaluierungsprozesses. Er enthält zahlreiche Verweise auf die Grundrechte. Er umfasst jedoch nur wenige Informationen, die den Schluss zulassen, dass die Arbeitsgruppe „Schengen-Bewertung“ auch die Einhaltung der Grundrechte bewertet. Die FRA konsultierte die EU-Mitgliedstaaten, um festzustellen, ob die Bewerter während oder als Ergebnis der Evaluierungen diesbezüglich Bedenken äußern. Aufgrund der vertraulichen Natur der Berichte waren die Rückmeldungen aus den Mitgliedstaaten jedoch begrenzt.

In den Jahren 2010 und 2011 wurden 14 Evaluierungen in sieben EU-Mitgliedstaaten vorgenommen. Die hohe Zahl der Evaluierungen ist auf den geplanten Schengen-Beitritt von **Bulgarien** und **Rumänien** zurückzuführen. Drei der sieben geprüften Mitgliedstaaten stellten keine Informationen über die Ergebnisse zur Verfügung. Weitere drei Länder (**Österreich**, **Portugal** und **Rumänien**) gaben an, dass sich die Empfehlungen nur auf technische und organisatorische Fragen bezogen hätten und nicht mit den Grundrechten im Zusammenhang standen. Nur ein Mitgliedstaat, Bulgarien, teilte mit, dass sich die anschließend umgesetzten Empfehlungen auf die Grundrechte bezogen hätten. In den Empfehlungen wurde Bulgarien aufgefordert, für Unterbringungsmöglichkeiten für Migranten in einer irregulären Situation, die an oder in der Nähe der Grenze festgenommen wurden, zu sorgen.

Obwohl die grundlegenden Rechte im Schengener Grenzkodex explizit erwähnt werden und in verschiedenen Phasen der Grenzkontrolle eine Rolle spielen, muss offensichtlich davon ausgegangen werden, dass sich die Evaluierungen bislang zumindest nicht systematisch mit Grundrechtsfragen befassen haben. Künftige Evaluierungen könnten bestimmte Grundrechtsbelange berücksichtigen, darauf reagieren und dadurch ausgelöst werden. Zu den grundlegenden Rechten, die im Schengener Grenzkodex garantiert werden, gehören unter anderem die Würde des Menschen, Nichtdiskriminierung, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und Ziele, die Rechte von Personen, die internationalen Schutz beantragen, die Rechte von Kindern und Opfern von Menschenhandel sowie der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung, der die Rückführung von Migranten an Orte verbietet, wo ihr Leben oder ihre Freiheit in Gefahr sein könnte. Sie sollten daher bei den Evaluierungen berücksichtigt werden, die die Umsetzung der Schengen-Vorschriften in verschiedenen Phasen des Grenzkontrollprozesses überprüfen, z. B. bei der Durchführung und den Verfahren der Risikoanalyse, bei den Kontrollen in der ersten und zweiten Kontrolllinie, bei Befragungen von Verdächtigen und gefährdeten Reisenden, bei der Verweisung, Verweigerung der Einreise,

²¹ *Ebenda*.

²² *Ebenda*.



Rückführung und Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit sowie in den Lehrplänen für Grenzschutzbeamte in diesen Bereichen.

2.1.4. Die externe Dimension der Grenzkontrollstrategien der EU

Die externe Dimension der Grenzkontrollstrategien der EU entwickelte sich im Jahr 2011 weiter. Die geänderte Frontex-Verordnung stärkt die Zusammenarbeit der Agentur mit Drittstaaten. Frontex kann Verbindungsbeamte einsetzen, die Kontakte zu den zuständigen Behörden in Drittstaaten herstellen und pflegen, um die illegale Einwanderung zu bekämpfen und die Rückführung von Migrant*innen in einer irregulären Situation zu vereinfachen.²³

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung des Schengener Grenzkodex enthält eine Bestimmung, die bilaterale Abkommen mit Behörden außerhalb der EU über gemeinsame Grenzkontrollen entweder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in dem des Drittstaats erlaubt.²⁴ Die Beantragung internationalen Schutzes ist in beiden Fällen geregelt (Anhang VI). Der Vorschlag sieht vor, dass ein Drittstaatsangehöriger, der bei im Hoheitsgebiet des Drittstaats anwesenden Grenzschutzbeamten des Mitgliedstaats internationalen Schutz beantragt, Zugang zum Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erhalten muss, wo das entsprechende Verfahren eingeleitet werden kann. Einem Drittstaatsangehörigen, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats internationalen Schutz beantragt, muss Zugang zu den einschlägigen Verfahren des Mitgliedstaats gewährt werden, auch wenn der Drittstaatsangehörige die von einem Grenzschutzbeamten des Drittstaats vorgenommene Ausreisekontrolle noch nicht passiert hat.

2.2. Eine gemeinsame Visapolitik

Der Visakodex der Gemeinschaft (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, kurz Visakodex) legt Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum fest.²⁵ Der Visakodex fordert, dass die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte für jede Person gelten müssen, die ein Visum beantragt.²⁶

²³ Geänderte Frontex-Verordnung, Artikel 14.

²⁴ Europäische Kommission (2011e).

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L243 vom 15.9.2009, S. 3, Artikel 58, S. 26.

²⁶ Ebenda, Erwägungsgrund 29.

„Die Antragsteller sollten unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde behandelt werden. Die Bearbeitung der Visumanträge sollte auf professionelle und respektvolle Weise erfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.“

Erwägungsgrund 6 des Visakodex der Gemeinschaft, Verordnung (EG) Nr. 810/2009

Der Kodex geht außerdem auf das Verhalten des Personals ein, d. h. der Konsularbediensteten, die sicherstellen müssen, dass die Antragsteller zuvorkommend behandelt werden (Artikel 39). In ihren laufenden Bemühungen um die Harmonisierung der Verfahren überarbeitete die Europäische Kommission das im Jahr 2010 beschlossene Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa.²⁷ Das Handbuch legt ausdrücklich fest, dass die Bearbeitung von Visumanträgen auf professionelle und respektvolle Weise erfolgen und in vollem Umfang mit dem Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und dem Diskriminierungsverbot im Einklang stehen sollte, die in den Artikeln 3 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. in den Artikeln 4 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben sind.

Vielversprechende Praktik

Bekämpfung der Korruption in den Verfahren für die Visumerteilung

Aus der Sicht des Antragstellers und der Öffentlichkeit erscheinen die Verfahren für die Visumerteilung möglicherweise als zu wenig transparent. Aus diesem Grund richtete die tschechische Regierung eine Antikorruptions-Hotline in tschechischer und englischer Sprache ein. Mit dieser Hotline sollen Fälle von Korruption aufgedeckt und erfasst werden, die Einwanderer und andere Ausländer möglicherweise erfahren, wenn sie mit Einwanderungsbehörden und -beamten zu tun haben, beispielsweise bei der Beantragung eines Visums oder einer Aufenthaltsgenehmigung.

2.2.1. Externe Dienstleistungserbringer

Um die steigende Zahl der Anträge und die zusätzlichen technischen Anforderungen, wie die Erfassung der biometrischen Identifikatoren, zu bewältigen, arbeiten viele EU-Mitgliedstaaten mit externen Dienstleistungserbringern zusammen. Anhang X des Visakodex stellt die Mindestanforderungen für eine solche Zusammenarbeit auf und erweitert unter anderem die Anforderungen an das Verhalten des Personals auf externe Dienstleistungserbringer aus.

²⁷ Europäische Kommission (2010); Europäische Kommission (2011f).

Die **französische** Datenschutzbehörde (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL*) beurteilte das Outsourcing der Erfassung biometrischer Identifikatoren als „ernste Bedrohung für die Privatsphäre und die persönlichen Freiheiten“. Die Behörde äußerte „ernsthafte Bedenken“ angesichts der „möglichen Verwendung dieser Daten durch Dienstleistungserbringer und die lokalen Behörden“.²⁸

2.2.2. Das Visa-Informationssystem (VIS)

Das Visa-Informationssystem (VIS)²⁹ enthält Daten zu zulässigen Anträgen auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und wurde am 11. Oktober 2011 in Nordafrika (Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien) in Betrieb genommen. Es soll außerdem noch im Nahen Osten (Israel, Jordanien, Libanon und Syrien) und anschließend in der Golfregion (Afghanistan, Bahrain, Irak, Iran, Jemen, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate) eingeführt werden.³⁰ Das VIS wird nach und nach in den verschiedenen Regionen eingeführt, bis alle Konsulate der Schengen-Staaten angebunden sind.

Sowohl der Visakodex (Artikel 43 über die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern) als auch die VIS-Verordnung (Artikel 31, 37, 39, 41 über die Übermittlung von Daten, das Recht auf Auskunft, die Zusammenarbeit zur Gewährleistung der Datenschutzrechte und die Kontrolltätigkeit der nationalen Kontrollstelle) beziehen sich auf die Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG).³¹ Die Daten werden für höchstens fünf Jahre im VIS gespeichert, gerechnet entweder ab dem Ablauf des Visums oder ab der Ablehnung des Visumantrags. Personen, deren Daten im VIS erfasst wurden, haben ein Recht auf Auskunft und können eine Kopie ihrer Daten beim zuständigen Schengen-Staat beantragen. Sie können außerdem beantragen, dass sie betreffende unrichtige Daten berichtigt und unrechtmäßig gespeicherte Daten gelöscht werden. In jedem Schengen-Staat überwachen nationale Kontrollstellen unabhängig die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung im VIS gespeicherter personenbezogener Daten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte überwacht die Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde zur Verarbeitung personenbezogener Daten. Bis dato ist noch unklar, wie die Datenschutzbestimmungen umgesetzt werden.

Zur Verwaltung der Informationssysteme Eurodac, VIS und SIS II errichtete die EU am 25. Oktober 2011 eine Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des

Rechts.³² In Erwägungsgrund 21 der Verordnung wird die Agentur mit Sitz in Estland aufgefordert, mit anderen Agenturen der Union zusammenzuarbeiten, insbesondere mit denjenigen, die im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts tätig sind, vor allem mit der FRA. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung und der Vorbereitung des Betriebsmanagements von SIS II und VIS werden in Straßburg (Frankreich) ausgeführt, und ein Backup-System für diese IT-Systeme wurde in Sankt Johann im Pongau (Österreich) installiert.

2.2.3. Aussetzung der Visumfreiheit

Der EU-Prozess der Visaliberalisierung wurde 2010 und 2011 auf die Probe gestellt, als die Zahl der Asylbewerber aus Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EJRM) infolge der im Jahr 2009 für diese beiden Länder eingeführten Visumfreiheit anstieg. Die steigende Zahl der Anträge betraf vor allem **Belgien, Deutschland** und **Schweden**.³³ Im Jahr 2011 stellten 4 245 serbische Staatsangehörige einen Asylantrag in **Deutschland**, 2 635 in **Schweden** und 1 415 in **Belgien**. In **Deutschland** war die Zahl der Anträge zwischen Mai und Juli rückläufig, allerdings wurde im Verlauf der zweiten Jahreshälfte erneut ein erheblicher Anstieg verzeichnet. Bei der großen Mehrheit der Antragsteller handelte es sich um Roma. Im Jahr 2010 waren in Deutschland, einem der wenigen EU-Länder, die die ethnische Zugehörigkeit der Asylbewerber erfassen, 95 % aller Asylbewerber aus Serbien und 86 % aller Staatsangehörigen aus der EJRM Roma. In **Schweden** waren fast alle Asylbewerber aus Serbien und der EJRM Roma. In **Belgien** handelte es sich bei den serbischen und mazedonischen Asylbewerbern rund zur Hälfte um Roma und zur Hälfte um Albaner.³⁴

Antragstellern aus der EJRM und aus Serbien wurde im Jahr 2010 selten Schutz gewährt. Die Gesamtschutzquote in den EU-27 belief sich für Antragsteller aus Serbien auf 2,46 % bei Entscheidungen in erster Instanz und 7,77 % bei endgültigen Entscheidungen. Für Antragsteller aus der EJRM waren die Quoten noch niedriger: Die Gesamtschutzquote in den EU-27 bei Entscheidungen in erster Instanz belief sich auf 1,32 % und bei endgültigen Entscheidungen auf 1,85 %.³⁵ Die verfügbaren Zahlen für 2011 zeigen eine ähnliche Tendenz: 2,75 % der serbischen Staatsangehörigen und 1,23 % der mazedonischen Staatsangehörigen wurde bei Entscheidungen in erster Instanz Schutz gewährt.³⁶ Die Statistik zu endgültigen Entscheidungen für 2011

28 Frankreich, französische Datenschutzbehörde (2009; 2010).

29 Verordnung (EG) Nr. 767/2008, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

30 Europäische Kommission (2009).

31 Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281 vom 23.11.1995.

32 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.

33 Weitere Informationen über die Zahl der Asylanträge unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-048/EN/KS-SF-11-048-EN.PDF.

34 Europäische Stabilitätsinitiative (2011).

35 Eurostat, alle Daten wurden am 16. Dezember 2011 extrahiert.

36 Eurostat, alle Daten wurden am 21. März 2012 extrahiert.



lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor.

Als Reaktion auf die steigende Zahl der Asylbewerber forderten **Frankreich** und die **Niederlande** Ende 2010 die Einführung einer Schutzklausel, die die Visumfreiheit im Notfall aussetzt. Die Europäische Kommission schlug eine Klausel in der Visa-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 539/2001) vor, die eine vorübergehende Aussetzung der Visumfreiheit für Drittstaatsangehörige in genau definierten Ausnahmefällen erlaubt.³⁷ Die Klausel enthält einen allgemeinen Rahmen für die Zukunft und bezieht sich nicht auf bestimmte Drittstaaten. Der Vorschlag sieht vor, dass die Europäische Kommission die Informationen und statistischen Angaben der Mitgliedstaaten bewertet und mit Unterstützung von Ausschüssen, die sich aus Vertretern der EU-Länder zusammensetzen, in einem Komitologieverfahren eine Entscheidung zur vorübergehenden Aussetzung der Visumfreiheit für einen oder mehrere Drittstaaten annimmt. Am 13. Dezember 2011 billigte der Rat „Justiz und Inneres“ einen allgemeinen Ansatz für bestimmte Elemente der Änderung der Visa-Verordnung und ermöglichte damit die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. 17 NRO richteten sich im Oktober in einem Schreiben an das zuständige Mitglied der Europäischen Kommission und äußerten ihre Bedenken, dass die EU-Mitgliedstaaten damit die Länder des westlichen Balkans davon abhielten, die Ausreise ethnischer Gruppen, vor allem der Roma, zu erlauben. Damit bestünde die Gefahr von Verletzungen des Grundrechts auf Ausreise aus einem Land, auch dem eigenen. Die Maßnahmen galten vor allem Asylbewerbern, einschließlich Roma.

2.2.4. Rechtsmittel gegen ablehnende Visumbescheide

Gegen die Ablehnung eines Visumantrags, die Annullierung eines Visums oder die Aufhebung eines Visums (Artikel 32 Absatz 3, Artikel 34 Absatz 7) kann in Übereinstimmung mit den Verfahren des nationalen Rechts ein Rechtsmittel eingelegt werden.

Der Visakodex enthält ein Standardformular in Anhang VI, auf dem die Behörden die Begründung für die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums erläutern können. Der Antragsteller hat Anspruch auf eine Kopie des ausgefüllten Formulars, das ihm auch Informationen über die Wahrnehmung des Beschwerderechts zur Verfügung stellt.

Alle EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Länder, die sich an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligen,³⁸ haben ein Verfahren eingeführt, das bei Einlegen eines Rechtsmittels gegen die Verweigerung eines Schengen-Visums zu befolgen ist.

EU-Mitgliedstaaten, die in einem Drittstaat oder einer bestimmten Region des Drittstaats nicht über ein Konsulat verfügen, können Vertretungsvereinbarungen mit anderen Mitgliedstaaten treffen. Beabsichtigt das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats, die Ablehnung eines Visumantrags, so übermittelt es den betreffenden Antrag den zuständigen Behörden des vertretenen Mitgliedstaats, damit diese die endgültige Entscheidung über den Antrag treffen (Artikel 8 Absatz 2). Das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats unterrichtet den Antragsteller über die vom vertretenen Mitgliedstaat getroffene Entscheidung (Artikel 32 Absatz 4). Die üblichere Vereinbarung sieht jedoch so aus, dass der vertretene Mitgliedstaat die Behörden des vertretenden Mitgliedstaats ermächtigt, nach Prüfung des Antrags die Visumerteilung zu verweigern. Die Rechtsmittel gegen Ablehnungsbescheide sind gegen den Mitgliedstaat einzulegen, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat.

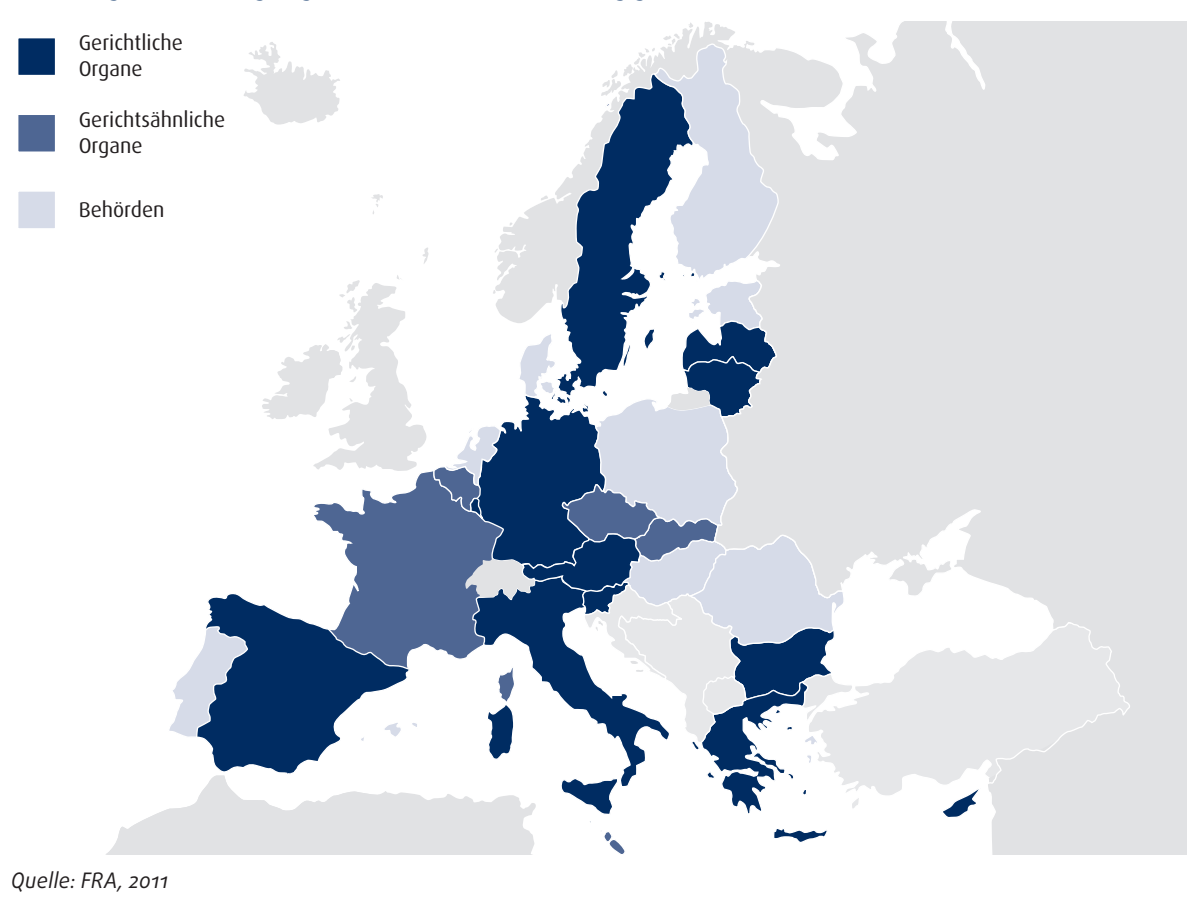
Der Visakodex enthält keine Vorgaben bezüglich der Unabhängigkeit des Berufungsgremiums. Abbildung 2.1 gibt einen Überblick über die Lösungen in den EU-Mitgliedstaaten, wenn das Visum von einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung verweigert wurde. Die bestehenden Berufungsgremien können grob in drei Gruppen eingeteilt werden: gerichtliche Organe, gerichtsähnliche Organe und Behörden. Folgende EU-Mitgliedstaaten setzen Gerichte als Berufungsorgane ein: In **Bulgarien**, **Griechenland**, **Italien** und **Litauen** kann sich der Antragsteller direkt an die Verwaltungsgerichte wenden. In **Luxemburg** kann man vor dem Verwaltungstribunal und anschließend vor dem Verwaltungsgericht Rechtsmittel gegen einen Ablehnungsbescheid einlegen. In **Österreich** kann die Ablehnung eines Visumantrags vor dem Verwaltungsgericht und/oder dem Verfassungsgericht angefochten werden. In **Zypern** können Rechtsmittel beim Obersten Gerichtshof geltend gemacht werden. In **Lettland**, **Slowenien** und **Schweden** kann der

Antragsteller beim Konsulat eine Überprüfung der Entscheidung beantragen, außerdem stehen ihm weitere Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht zur Verfügung. In **Deutschland** kann der Antragsteller nach einer Ablehnung entweder die nochmalige Überprüfung der Entscheidung durch das Konsulat beantragen oder direkt

³⁸ Weitere Informationen über die an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_de.htm.

³⁷ Europäische Kommission (2011g).

Abbildung 2.1: Berufungsorgane und Grad ihrer Unabhängigkeit, nach Land



Klage beim Verwaltungsgericht in Berlin einreichen. Dasselbe Rechtsmittelsystem gilt in **Spanien**, wo der Oberste Gerichtshof in Madrid zuständig ist.

Andere EU-Mitgliedstaaten haben Berufungsorgane innerhalb ihrer Verwaltung eingerichtet. In **Estland, Finnland, Polen und Ungarn** können Antragsteller beim Ministerium für auswärtige Angelegenheiten Rechtsmittel gegen die Ablehnung eines Visum antrags geltend machen. In Rumänien wird nach dem Beitritt des Landes zum Schengenraum das Ministerium für Auswärtiges solche Rechtsbehelfe entgegennehmen. In **Dänemark** ist das Justizministerium, in den **Niederlanden** das Ministerium für Inneres und Beziehungen des Königreichs und in **Portugal** der Dienst für Ausländer und Staatsgrenzen zuständig.

In einigen EU-Mitgliedstaaten ist das Berufungsorgan eine gerichtsähnliche Einrichtung. In **Belgien** ist es der Rat für Ausländerstreitsachen, in **Frankreich** die Kommission für Rechtsbehelfe gegen die Verweigerung von Visa, in **Malta** die Berufungsbehörde für Einwanderung und in der **Slowakei** die Beschwerdekommision. In der **Tschechischen Republik** dient die Berufungskommission zum Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger als Berufungsorgan, doch es steht auch dem Konsulat offen, seine Entscheidung vor der Einleitung eines offiziellen

Berufungsverfahrens nochmals zu überprüfen. Die folgenden beiden Fälle aus **Deutschland** veranschaulichen, wie der Staat die Ziele der Erleichterung der legalen Reisetätigkeit und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung miteinander vereinbart. In einem Fall wog das Bundesverwaltungsgericht ab, ob der Bekämpfung der illegalen Einwanderung im öffentlichen Interesse oder dem besonderen Schutz familiärer Bindungen größeres Gewicht beizumessen wäre, und hielt mit der Begründung an einer Ablehnung des Visumantrags fest, dass begründete Zweifel an der Bereitschaft der Antragstellerin bestünden, in ihr Heimatland zurückzukehren. Sie hatte deutlich gemacht, dass sie wegen ihrer Kinder einen Daueraufenthalt in **Deutschland** anstrebte.³⁹ In einem anderen Fall entschied das Verwaltungsgericht in Berlin jedoch, dass die Verlängerung eines Visums während eines früheren Aufenthalts kein ausreichender Grund sei, die Bereitschaft einer Person zur Rückkehr in ihr Heimatland in Frage zu stellen. Das Gericht entschied zugunsten der Klägerin und befand, dass Personen, die ein Schengen-Visum verlängern, nicht automatisch den Anspruch auf die Erteilung eines anderen Visums verlieren.⁴⁰

³⁹ Deutschland, Bundesverwaltungsgericht, 1 C 1.10.

⁴⁰ Deutschland, Verwaltungsgericht Berlin, 3. Kammer, 3 K 301.09 V.

Tabelle 2.1: Zahl der eingelegten Rechtsmittel gegen Visumbescheide und der aufgehobenen Entscheidungen, nach Land

Land	Zahl der ausgestellten Schengen-Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (C) im gleichen Zeitraum	Zahl der Rechtsmittel	Zeitraum	Entscheidung aufgehoben/erneut zu prüfen
DK	95 453	932	2011	39*
EE	72 616	81	5. April bis 27. September 2011	15
HU	150 893	121	5. April bis 31. August 2011	41
LV	166 239	34	2011	1
PL	389 484	683	5. April bis 31. August 2011	123
PT	90 689	421	5. April bis 31. Oktober 2011	236

Hinweis: * In Dänemark sind in den Rechtsmitteln, über die 2011 entschieden wurde, auch die 2010 eingelegten Rechtsmittel enthalten.

Quelle: FRA, 2012; auf der Grundlage von Informationen der zuständigen Behörden, die 2011 über das Netzwerk Franet eingereicht wurden

Im Jahr 2011 erhob die FRA statistische Daten zur Zahl der Rechtsmittel gegen Visumbescheide und zur Zahl der aufgehobenen Entscheidungen, um festzustellen, ob Rechtsmittel zum Anfechten von Visumentscheidungen vorhanden sind. Nur fünf der EU-Mitgliedstaaten, die sich an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligen, konnten entsprechende Zahlen für 2011 vorlegen. Aus Tabelle 2.1 geht hervor, dass Rechtsmittel gegen Visumentscheidungen erfolgreich sein können, wenn gleich die Zahl der aufgehobenen Entscheidungen in den fünf untersuchten Ländern erheblich voneinander abweicht.⁴¹

Ausblick

Es zeichnet sich eindeutig die Gefahr ab, dass die Probleme, vor denen die EU im Jahr 2011 stand, in den kommenden Jahren fortbestehen. Sollten keine Veränderungen stattfinden, wird das Eintreffen einer großen Anzahl von Personen an den EU-Außengrenzen die Einhaltung der Grundrechte weiterhin auf eine harte Probe stellen. Derartige Zuströme machen fehlende Aufnahmekapazitäten der einzelnen Staaten deutlich und zeigen auf, wie komplex das Unterfangen ist, den Schutz an den Grenzen zu gewährleisten und zugleich wirksame Verweisungsmechanismen zu schaffen.

Die organisatorischen Kapazitäten können nur ausgebaut werden, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist und durchgreifende Maßnahmen getroffen werden. Von wesentlicher Bedeutung wird dabei der Zugang zu EU-Finanzmitteln und deren wirksame Nutzung zur Erweiterung der Aufnahmekapazitäten unter Beachtung der Grundrechte sein.

Die Grundrechtsprinzipien, die im Schengener Grenzkodex und im Visakodex niedergelegt sind, müssen in der Praxis umgesetzt werden. Bei künftigen Evaluierungen des Schengener Abkommens ist der Anwendung dieser Prinzipien die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen. Die überarbeitete Frontex-Verordnung und die Umsetzung ihrer Grundrechtstrategie dürften in dieser Hinsicht gesteigerte Erwartungen auslösen.

Auf dem Gebiet der Visapolitik wird die Wahrung der Grundrechte im Zusammenhang mit dem Datenschutz und dem Schutz der Privatsphäre nach wie vor Anlass zu Besorgnis bieten. Neue Grenzüberwachungssysteme und die Speicherung personenbezogener Daten sind bereits in Gebrauch oder werden gerade entwickelt: das Visa-Informationssystem (VIS) wird zurzeit eingeführt, das Schengener Informationssystem der 2. Generation (SIS II) wird vorbereitet; die Europäische Kommission hat ihren Vorschlag im Hinblick auf Eurosur unterbreitet, und man diskutiert über „intelligente Grenzen“. Derartige technologische Fortschritte werden weiterhin Besorgnis bezüglich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung und -speicherung hervorrufen und auch die Frage aufwerfen, wie sie sich auf die Privatsphäre der Menschen auswirken, deren personenbezogene Daten erhoben und gespeichert werden.

⁴¹ Die in der Tabelle angegebenen Zahlen umfassen möglicherweise nicht nur Schengen-Visa, sondern auch Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit und nationale Visa.

Quellennachweise

ASCA (Agenzia Stampa Quotidiana Nazionale), (2011) „Immigrati: nuovi sbarchi a Lampedusa. In 24 ore arrivate 840 persone“, 5. April 2011.

Europäische Kommission (2009), *Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 zur Bestimmung der ersten Regionen, in denen das Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb genommen wird*, K(2009) 8542, Brüssel, 30. November 2009.

Europäische Kommission (2010), *Beschluss der Kommission vom 19.3.2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa*, K(2010) 1620 endgültig, Brüssel, 19. März 2010.

Europäische Kommission (2011a), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur)*, KOM(2011) 873 endgültig, Brüssel, 12. Dezember 2011.

Europäische Kommission (2011b), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen*, KOM(2011) 560 endgültig, Brüssel, 16. September 2011.

Europäische Kommission (2011c), *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands*, KOM(2011) 559 endgültig, Brüssel, 16. September 2011.

Europäische Kommission (2011d), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen*, KOM(2011) 680 endgültig, Brüssel, 25. Oktober 2011.

Europäische Kommission (2011e), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen*, KOM(2011) 118, Brüssel, 10. März 2011.

Europäische Kommission (2011f), *Commission Implementing Decision of 4.8.2011 amending Commission Decision No. C (2010) 1620 final of 19 March 2010 establishing the Handbook for the*

processing of visa applications and the modification of issued visas, C(2011) 5501 final, Brüssel, 4. August 2011.

Europäische Kommission (2011g), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind*, KOM(2011) 290 endgültig, Brüssel, 24. Mai 2011.

Europäische Stabilitätsinitiative (2011), „Advancing Freedom of Movement in a Populist Age – How the Western Balkans asylum seeker’s affair can be resolved“, Brüssel, 9. Juli 2011.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2011), *Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Wien.

Frankreich, französische Datenschutzbehörde (Commission nationale de l’informatique et des libertés, CNIL), Entscheidung 2009-494, 17. September 2009.

Frankreich, CNIL, CNIX1015396X, Entscheidung 2009-494, Stellungnahme zum Erlassentwurf zur Änderung der Artikel R. 611-10 und R. 611-13 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht, um die Erhebung biometrischer Daten der Visumantragsteller durch zugelassene Anbieter zu ermöglichen (Délibération n° 2009-494 portant avis sur le projet de décret modifiant les articles R. 611-10 et R. 611-13 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile dans le but de pouvoir confier à des prestataires agréés le recueil des données biométriques des demandeurs de visa), 12. Juni 2010.

Frontex (2011a), *RABIT Operation 2010 Ends, Replaced by JO Poseidon 2011*, 3. März 2011, Pressemitteilung.

Frontex (2011b), *Hermes Operation Extended*, Pressemitteilung, 24. März 2011.

Griechenland, griechische Datenschutzbehörde (2010), Stellungnahme 3/2010, 19. Oktober 2010.

Griechenland, Ministerium für Bürgerschutz (ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ) (2011), *Παρουσίαση στο Υπουργικό Συμβούλιο (6/9), από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, κ. Χρήστο Παπουτσή, του Ολοκληρωμένου Προγράμματος διαχείρισης των συνόρων για την Αντιμετώπιση της Παράνομης Μετανάστευσης*, Pressemitteilung, 7. Juli 2011, verfügbar unter: www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3790&Itemid=513.



Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) (2011a), Pressemitteilung, Rom, 8. April 2011, verfügbar unter: www.unhcr.it/news/dir/27/view/963/appello-per-la-difesa-dei-principi-del-soccorso-inmare-e-della-condivisione-degli-oneri-96300.html.

UNHCR (2011b), *Forte preoccupazione per l'aggravarsi della situazione umanitaria a Lampedusa*, Rom, Pressemitteilung, 21. März 2011.

UNHCR, Internationale Organisation für Migration (IOM) und Save the Children (2011), „Lampedusa declared nonsafe port, rescuing at sea at risk: Concern for migrants' detention on the ships“, gemeinsame Pressemitteilung, Rom, 30. September 2011.

Human Rights Watch (2011), *The EU's Dirty Hands: FRONTEX Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*, Vereinigte Staaten von Amerika, Human Rights Watch.

International Catholic Migration Commission (ICMC) (2011), *MAYDAY! Strengthening responses of assistance and protection to boat people and other migrants arriving in Southern Europe*, September 2011.

Italien, Camera dei deputati, Assemblea, Seduta di mercoledì 3 agosto 2011, *Informativa urgente del Governo sulla tragica vicenda della morte di venticinque persone a bordo di una nave di immigrati approdata a Lampedusa*, 3. August 2011, verfügbar unter: www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0388_Informativa_Lampedusa_Viale.pdf.

Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B. und Flautre, H. (2011), *FRONTEX Agency: Which guarantees for Human Rights?*

Malta Today (2011), *UNHCR, IOM, Save the Children express concern at Lampedusa 'unsafe port' status*, 30. September 2011.

Nachrichtenzentrum der Vereinten Nationen (2011), *As hundreds feared drowned off Libya, UN agency urges better rescue methods*, 10. Mai 2011.

Niederlande, Arrondissementgericht Den Haag (*Rechtbank's-Gravenhage*) (2011), LJN: BR0684, Nr. AWB 11/19820, 4. Juli 2011.

Niederlande, nationaler Bürgerbeauftragter (*De Nationale Ombudsman*) (2010), *Toegang verboden. Onderzoek naar de opname van vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem en de informatievoorziening hierover*, De Nationale Ombudsman, Den Haag.

Niederlande, Wissenschaftlicher Rat für Regierungspolitik (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*) (2011b), iOverheid, Scientific Council

for Government Policy/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam.

Rathenau-Institut (*Rathenau Instituut*) (2010), *Databases. Over ICT-beloftes, informatiehonger en digitale autonomie*, Den Haag, Rathenau Instituut.

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995.

Rumänien, Gesetz Nr. 157/2011.

Slowenien, Verwaltungsgericht der Republik Slowenien, Nr. I U 577/2010, 8. September 2010.

The Guardian (2011), *Aircraft carrier left us to die, say migrants*, 8. Mai 2011; BBC News Europe (2011), *Libya: Hundreds feared dead as migrant boat capsizes*, 9. Mai 2011.

Times of Malta (2011), *Migrants' rescue: Malta awaits NATO's explanation*, 14. Juli 2011.

TM News (2011), *Immigrati/Rimpatrio in mare per 104, consegnati a tunisini, Rimpatrio unico nel suo genere fino ad ora*, 22. August 2011, verfügbar unter: www.tmnews.it/web/sezioni/cronaca/PN_20110822_00061.shtml.

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 3, Artikel 58, S. 26.

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1.

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 1.