

Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen

Zusammenfassung



Jedes Jahr besteigen Hunderte von Männern, Frauen und Kindern überfüllte und mangelhaft ausgestattete Boote und versuchen nach Europa zu gelangen. Diese Menschen versuchen vielleicht, Gewalt und Verfolgung zu entkommen, oder sie sind auf der Suche nach besseren Chancen für sich und ihre Familien. Viele überleben die Reise nicht und kommen nie an ihrem Ziel an, wie durch Medienschlagzeilen dokumentiert und in mehreren Berichten untermauert. Andere werden abgefangen und zurückgewiesen. Wer es dennoch schafft, wird möglicherweise bis zur Klärung seines¹ rechtlichen Status in Haft genommen.

Dieses Phänomen setzte Ende der 80er Jahre ein, nachdem die europäischen Länder ihre Einwanderungspolitik verschärft hatten und es schwieriger geworden war, auf regulärem Weg in diese Länder einzureisen. Mit Artikel 1 Absatz 5 des Vertrags von Amsterdam wurde 1999 die Europäische Union (EU) als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts errichtet. Seitdem hat die EU gemeinsame Regeln für die Grenzkontrolle und -verwaltung geschaffen und mit Frontex den EU-Mitgliedstaaten auch operative Unterstützung angeboten. Die Verhinderung der irregulären Migration, die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Bekämpfung der Schleusung von Menschen und zur Begünstigung von Rückübernahmen sowie die Suche nach einer Lösung für die humanitäre Notlage derjenigen, die europäischen Boden erreicht haben, waren die Ziele, an denen die politischen Maßnahmen der EU in diesem Bereich in der letzten Zeit ausgerichtet wurden.

Die vorliegende Veröffentlichung stellt die wichtigsten Schlussfolgerungen des FRA-Berichts über die Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen (*Fundamental rights at Europe's southern sea borders, in Englisch verfügbar*) vor, der sich von der Überwachung der Seegrenzen über Ausschiffungsverfahren bis auf allgemeine Themen wie z. B. die Schulung von Grenzschutzbeamten erstreckt. Die Veröffentlichung ist ein Ergebnis eines FRA-Projekts über die Behandlung von Drittstaatsangehörigen an den EU-Außengrenzen, das Teil der Arbeitsprogramme der FRA im Zeitraum 2010-2012 war.

Der Bericht beruht auf einer sozial- und rechtswissenschaftlichen Untersuchung. Zusätzlich zur Auswertung der innerstaatlichen, EU- und internationalen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und zu einer Primärdatenerhebung in fünf EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Italien, Malta, Spanien und Zypern) sowie in drei Drittländern (Marokko, Tunesien und der Türkei) wurden auch Dokumentenrecherchen vorgenommen. Die Primärdatenerhebung bestand aus 280 ausführlichen Interviews, die im Sommer und Herbst 2011 mit Migranten,² nationalen Behörden, Fischern, Schiffsführern und zivilgesellschaftlichen Organisationen geführt wurden, die vom Zustrom von Migranten auf dem Seeweg betroffen sind bzw. sich damit befassen. Um sich ein Bild von den Entwicklungen im Laufe der Zeit verschaffen zu können, sollten bei dieser Untersuchung Personen befragt werden, die in jüngster Zeit, aber auch früher Erfahrungen mit solchen Überfahrten auf See gemacht hatten. Neben den Interviews bediente man sich auch des Instruments der nichtteilnehmenden Beobachtung, um die tägliche Routine der Grenzüberwachung an den Ankunftsstellen zu untersuchen. Außerdem verschickte die FRA an drei EU-Mitgliedstaaten einen Fragebogen zu landgestützten Überwachungssystemen. Die vorläufigen Ergebnisse dieser Untersuchung wurden mit nationalen Interessensgruppen auf vier Sitzungen erörtert, die im November und Dezember 2011 in Athen, Madrid, Malta und Rom stattfanden.

Das Jahr der Primärerhebung, 2011, stellte sich für den zentralen Mittelmeerraum als ein außergewöhnliches Jahr heraus, da die Zahl der Neuankömmlinge insbesondere in Lampedusa durch die Ereignisse in Libyen und Tunesien stark anstieg.

Die Grenzschutzagentur Frontex hat die FRA darin unterstützt, Zugang zu den zuständigen Beamten sowie Einsicht in einschlägige Informationen zu erhalten, insbesondere für die von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktionen. Die FRA war bei zwei dieser Aktionen im Sommer 2011 zugegen: *Poseidon*

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.

2 Dieser Bericht gebraucht den Begriff „Migrant“ für Personen, die in irregulärer Weise über das Meer ankommen. Der Begriff wird in seinem weiteren Sinn angewandt und schließt auch Flüchtlinge und andere Personen ein, die des internationalen Schutzes bedürfen. Die Begriffe „Asylsuchender“ oder „Asylbewerber“ beziehen sich ausschließlich auf Personen, die formell einen Antrag auf Asyl gestellt haben.

Sea in Griechenland und *Indalo* in Spanien, bei denen FRA See-
patrouillen beobachtete.

Dabei beschreibt dieser Bericht nicht die Situation von Migranten, die an Grenzübergangsstellen in Häfen ankommen, unabhängig davon, ob sie gültige Ausweispapiere besitzen oder nicht. Somit werden keine Personen erfasst, die per Fähre in einem Hafen anlanden, aber über keine erforderlichen Einreisepapiere verfügen. Der Bericht behandelt auch nicht das Thema von Menschen, die heimlich an Bord eines Schiffs gehen und nicht die notwendigen Papiere haben, um an Land gehen zu können, nachdem das Schiff in einen Hafen eingelaufen ist.

Mit seinen Erkenntnissen möchte dieser Bericht zu der Diskussion beitragen, wie Lösungen für ein Besorgnis erregendes Phänomen gefunden werden können. Er geht aber auch auf eine Reihe von konkreten Maßnahmen ein, die die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ergreifen können, um die bei dieser Untersuchung aufgezeigten spezifischen Defizite anzugehen. Allerdings ist die FRA der Auffassung, dass es nur mit einem umfassenden Konzept, das alle Staaten, Organisationen und sonstigen Beteiligten umfasst, gelingen kann, die hohe Zahl von Todesopfern auf See zu verhindern.

Wichtige Ergebnisse und FRA-Stellungnahme

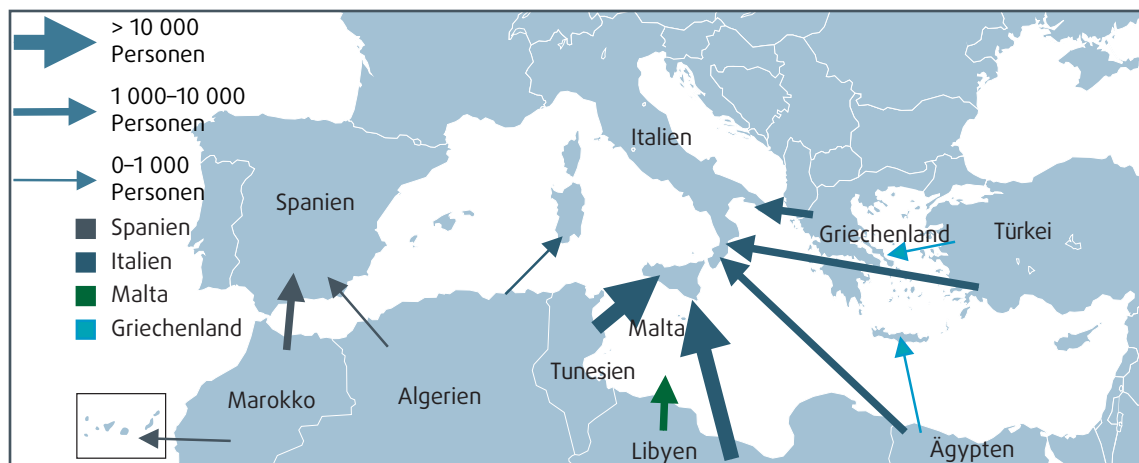
In dem FRA-Bericht *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* geht es um Menschen, die ihr Leben bei dem Versuch aufs Spiel setzen, die Europäische Union auf dem Seeweg zu erreichen, um einen Traum wahr zu machen oder Krieg oder Verfolgung zu entkommen. Der Bericht erstreckt sich auf die vier EU-Mitgliedstaaten, die am stärksten von auf dem Seeweg ankommenden Menschen betroffen sind, nämlich Griechenland, Italien, Malta und Spanien sowie in gewissem Maße auch Zypern. Migranten, die ihr Leben riskieren, indem sie in seeuntüchtigen Booten das Meer überqueren, um die Küsten Südeuropas zu erreichen, weisen auf eine alarmierende und regelungsbedürftige Schwachstelle beim Schutz von wesentlichen Rechten des Einzelnen durch die Europäischen Union hin.

Gesamtzahl der Personen aus, die in die EU oder in den Schengen-Raum einreisen. Vergleichbare Daten der innerhalb einer Woche im Jahr 2009³ erhobenen Daten über Personen, die die Außengrenzen passiert haben, ergeben, dass rund 13 Millionen Menschen die EU-Außengrenzen überschritten haben, um in den Schengen-Raum ein- oder daraus auszureisen. Mehr als die Hälfte von ihnen überschritten die Grenzen an Flughäfen, und weniger als 10 % überquerten eine Seegrenze. Die Zahl der Personen, die in seeuntüchtigen Booten die südlichen Seegrenzen Europas passierten, lag 2010 bei rund 10 000 Menschen, stieg 2011 nach der Jasmin-Revolution in Tunesien und dem Bürgerkrieg in Libyen auf über 70 000 Menschen an und ging dann 2012 wieder auf etwa 20 000 Menschen zurück. Die meisten dieser Grenzüberquerungen werden von Schleusern organisiert. Die folgende Karte zeigt die Haupttrouten auf, die für derartige Grenzüberquerungen genutzt werden.

Das Phänomen und die Risiken für Menschen, die das Meer überqueren

In Zahlen ausgedrückt machen die auf dem Seeweg ankommenden Menschen nur einen geringen Anteil an der

Seegrenzen in seeuntüchtigen Booten illegal zu passieren ist ein äußerst gefährliches Unterfangen. Bei diesen Grenzüberquerungen geraten Menschen häufig in Notlagen. Migranten können sich auf See verirren, der Treibstoff kann ausgehen, es können schwerer Seegang, Probleme mit dem Motor und



Anmerkung: Für Italien wurden die Angaben zur Zahl der Migranten anhand der Zahl der aus einem bestimmten Drittland ankommenden Boote geschätzt.

Quelle: Nationale Polizeidaten (2012)

3 Rat der Europäischen Union (2009), *Results of the data collection exercise*, 13267/09, 22. September 2009.

mit Lecks in den Booten auftreten. Außerdem ist die Gefahr des Ertrinkens sehr hoch.

Doch auch bevor sie ihre Seereise antreten, sind viele Migranten schwerwiegenden Risiken des Missbrauchs und der Ausbeutung ausgesetzt. Dies gilt insbesondere für Frauen und Mädchen, die in einem Transitland in Nord- und Westafrika auf eine Gelegenheit warten, nach Europa zu gelangen. Regelungen zum Schutz von Flüchtlingen sind in solchen Transitländern nicht existent oder unterentwickelt.

Aufgrund der hohen Risiken für Migranten bei der Überquerung der Meere sollte alles darangesetzt werden, die Notwendigkeit für Menschen, eine solche gefährliche Reise anzutreten, zu verringern.

FRA-Stellungnahme

Die EU sollte sich verstärkt darum bemühen, den Schutzraum in den Transitländern in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und anderen einschlägigen UN-Organisationen auszubauen. Diese Bemühungen sollten sich darauf konzentrieren, wirksame Asylsysteme aufzubauen und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu stärken, sowie vor Missbrauch und Ausbeutung zu schützen und diese zu verhindern. Bemühungen sollen auch dahin gehen, dass Migranten, die Opfer von schweren Straftaten geworden sind, Zugang zur Justiz gewährleistet wird.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) sollte sein Mandat für die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Unterstützung ihrer Asyl- und Aufnahmesysteme nutzen. Weiterhin sollte es die Durchführung von Maßnahmen fördern, mit denen dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge gefunden werden können.

Das Recht auf Leben

Das Recht auf Leben ist eines der grundlegendsten Menschenrechte. Es ist in Artikel 2 der EU-Grundrechtecharta und in Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert. Im Zusammenhang mit dem Seeverkehr wurde es durch die Pflicht, in Seenot geratenen Personen Hilfe zu leisten, sowie durch Such- und Rettungspflichten kodifiziert. Die Verpflichtung zur Hilfeleistung gilt für alle Seefahrzeuge, d. h. staatliche wie private Schiffe. Die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) hat zusammen mit dem UNHCR einen kurzen Leitfaden zu den Grundsätzen und Praktiken der Rettung auf See im Zusammenhang mit Migranten und Flüchtlingen herausgegeben. Der Leitfaden umfasst auch eine Checkliste für Schiffsführer und Regierungen zu den geeigneten Maßnahmen.⁴

Die im Zusammenhang mit dieser Untersuchung befragten Migranten bestätigen positive Erfahrungen bei ihren Begegnungen mit Rettungskräften. Allerdings trieben insbesondere im zentralen Mittelmeerraum Boote mit Migranten sehr lange umher, manchmal über eine Woche lang, bevor sie gerettet wurden. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat den Fall eines Bootes mit Migranten dokumentiert, das

zwei Wochen lang auf See war, bevor es an die libysche Küste zurücktrieb.⁵

Über die Zahl der Personen, die bei der Überquerung des Meeres auf dem Weg nach Südeuropa ihr Leben verloren, gibt es keine Statistik. Schätzungen des UNHCR zufolge waren es 2011 mehr als 1 500 Flüchtlinge und Migranten mit irregulärem Status, die bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertranken oder vermisst wurden.⁶ Die meisten Todesfälle traten in der Nähe der nordafrikanischen Küsten auf, wo die Such- und Rettungskapazitäten beschränkt sind.

Die EU-Mitgliedstaaten haben Drittländer mit Ausrüstung und technischen Mitteln für die Grenzkontrolle unterstützt. Ein gut funktionierendes Rettungssystem im Mittelmeer ist von maßgeblicher Bedeutung, um die Zahl der Todesfälle auf See zu verringern. Dies setzt auch voraus, dass alle staatlichen und privaten Schiffe Migranten in Seenot gemäß den Anweisungen der zuständigen Rettungsleitstelle Hilfe leisten. Die Forschung zeigt allerdings, dass privaten Schiffsführern und Schiffseignern möglicherweise wirtschaftliche, administrative oder andere Nachteile entstehen, wenn sie Migranten helfen oder sie retten.

FRA-Stellungnahme

Wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten benachbarten Drittländern technische Mittel, Ausrüstung und andere Einrichtungen für die Kontrolle der Seegrenzen zur Verfügung stellen, sollte dabei solchen Mitteln und Ausrüstungen Vorrang gegeben werden, die zur Verbesserung ihrer Such- und Rettungskapazitäten eingesetzt werden können.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten private Schiffsführer, die Migranten von seeuntüchtigen und überfüllten Booten an Bord nehmen oder ihnen in anderer Form Hilfe leisten, nicht für die Beihilfe zur illegalen Einreise bestrafen. Die Europäische Kommission könnte eine entsprechende Regelung bei einer möglichen zukünftigen Änderung der Beihilferichtlinie in Erwägung ziehen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten mithilfe von Pilotprojekten Möglichkeiten zur Unterstützung von privaten Schiffen, insbesondere Fischerbooten, ausloten, die aufgrund ihrer Beteiligung an Rettungseinsätzen wirtschaftliche Verluste erlitten haben.

Abfangen und Nichtzurückweisung

Dem Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-refoulement*) zufolge ist die Zurückweisung von Menschen, denen Verfolgung, Folter oder anderer schwerwiegender Schaden droht, verboten. Dies spiegelt sich insbesondere im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 wider, das von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und über Artikel 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie über Artikel 18 der EU-Grundrechtecharta in europäisches Primärrecht umgesetzt wurde. Die Charta greift

⁴ UNHCR und IMO (2006), *Rescue at sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*, September 2006.

⁵ Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2012), *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Doc. 12895, 5. April 2012.

⁶ UNHCR (2012), *More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011*, 31. Januar 2012.

außerdem in Artikel 4 das Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung auf, und verbietet in Artikel 19 die Rückführung in ein Land, in dem diesen Menschen eine solche Behandlung droht – im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gemäß Artikel 3 EMRK.⁷

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung verbietet nicht nur die Rückführung einer Person in ihr Herkunftsland, sondern auch in andere Länder, in denen die Gefahr einer Weiterbeförderung in das Herkunftsland besteht (so genannte indirekte Zurückweisung bzw. indirektes *Refoulement*). Verboten sind diesem Grundsatz zufolge auch Abschiebeaktionen (*Push-Back-Operationen*) auf hoher See. Wie der EGMR darlegte, können Maßnahmen auf hoher See, durch die Migranten davon abgehalten werden, die Grenzen des Staates zu erreichen, oder durch die Migranten in ein anderes Land abgeschoben werden, gegen das Verbot der Kollektivausweisung verstoßen.⁸

Die EU und ihre Mitgliedstaaten suchen zunehmend nach Möglichkeiten einer operativen Zusammenarbeit mit den Grenzverwaltungsbehörden in Drittländern. Dies hat zu Spenden von Ausrüstung und technischen Mitteln für Drittländer, zum Angebot von Schulungsmaßnahmen, zum Aufbau von Kapazitäten und in manchen Fällen auch zur Durchführung gemeinsamer Aktionen geführt. Im Februar 2011 hat der Rat der EU (Justiz und Inneres) 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung angenommen, die eine Verbesserung der gemeinsamen Patrouillen mit Drittländern, einschließlich an den Seegrenzen (Maßnahme 4), erfordern. Gemeinsame Patrouillen mit einem Drittland, etwa in Nord- oder Westafrika, entbinden die Beamten der EU-Mitgliedstaaten nicht von ihrer Verpflichtung, die Grundrechte zu achten. Sie sind bei der Umsetzung von EU-Recht nach wie vor an die EU-Grundrechtecharta gebunden und müssen bei allen ihren Maßnahmen die EMRK einhalten.

Einsätze zur Überwachung der Seegrenzen im Rahmen des Schengener Grenzcodex können jederzeit zu Rettungsmaßnahmen werden, die im internationalen Seerecht geregelt sind. Die beiden Arten von Einsätzen sind eng miteinander verzahnt; ein Einsatz kann als Grenzkontrollmaßnahme beginnen und ein paar Stunden später zu einer Such- und Rettungsaktion werden. Die EU-Mitgliedstaaten müssen den Grundsatz der Nichtzurückweisung nicht nur bei der Grenzkontrolle, sondern auch bei Rettungsmaßnahmen einhalten, wie der EGMR in der Rechtssache *Hirsi* klargestellt hat.⁹

Während Grenzkontrollmaßnahmen eindeutig in den Geltungsbereich des EU-Rechts (Artikel 79 AEUV) fallen, sind Such- und Rettungsmaßnahmen im internationalen Seerecht geregelt. Sie sind allerdings untrennbar mit der Einwanderungskontrolle verbunden, insbesondere im Hinblick auf die Frage, wo Migranten, die sich an Bord von privaten oder staatlichen Schiffen befinden, an Land gebracht werden sollen. Dabei stellt sich die Frage, ob die Leitlinien über die Achtung der Grundrechte bei

der Ausschiffung im Rahmen von Grenzkontrollmaßnahmen auch dann gelten sollten, wenn solche Maßnahmen auch eine Rettung auf See umfassen.

Das Nichtvorhandensein klarer Ausschiffungsvorschriften sowie die unterschiedlichen Auslegungen dessen, was unter dem nächsten sicheren Ort zu verstehen ist, führen nicht nur zu Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, sondern erhöhen auch das Risiko für Migranten, die auf hoher See gerettet oder aufgegriffen werden, dass sie in Häfen ausgeschifft werden, in denen ihr Leben und ihre Freiheit gefährdet sind. Die EU hat zwar für Frontex-Einsätze im Rahmen des Beschlusses des Rates 252/2010/EU eine Reihe von Leitlinien erstellt, doch wurde dieser Beschluss aus formellen Gründen vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) für nichtig erklärt.¹⁰

FRA-Stellungnahme

Nach der Nichtigerklärung des Ratsbeschlusses 252/2010/EU sollte der EU-Gesetzgeber klare Leitlinien über die Achtung der Grundrechte im Zusammenhang mit der Meeresüberwachung und über die Ausschiffung von auf See aufgegriffenen oder geretteten Personen insbesondere einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung verabschieden. Solche Leitlinien sollten nicht nur für die von Frontex koordinierten Einsätze, sondern auch für die von den EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Einsätze gelten.

Solange das internationale Seerecht oder das EU-Recht keine weitere Rechtssicherheit in der Frage bieten können, wo aufgegriffene oder gerettete Migranten ausgeschifft werden sollen, sollten alle Beteiligten praktische Vorkehrungen treffen, damit in allen strittigen Fällen rasch eine Lösung gefunden werden kann, und zwar unter voller Beachtung des Non-refoulement-Grundsatzes. Dabei sollten kreative Möglichkeiten für gemeinsame Aktionen aller Beteiligten geprüft werden, einschließlich der Idee einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen.

Wenn die EU oder ihre Mitgliedstaaten Drittländern maritime technische Mittel und Ausrüstung finanzieren oder spenden, sollten sie den Behörden des Empfängerlandes auch Schulungsmaßnahmen anbieten, um die sachgerechte Nutzung der gespendeten technischen Geräte und Ausrüstung im Einklang mit den geltenden Menschenrechtsnormen zu unterstreichen. Spender sollten überwachen, wie Drittländer die von ihnen bereitgestellten technischen Mittel und Ausrüstung nutzen, und jegliche unsachgemäße Nutzung im Rahmen von bilateralen Treffen, Schulungsmaßnahmen oder über andere Kanäle besprechen.

Einsatzpläne und andere Unterlagen, die als Orientierung für gemeinsame Einsätze oder Patrouillen mit Drittländern dienen, sind so abzufassen, dass das Risiko von Grundrechtsverletzungen so weit wie möglich begrenzt wird. Insbesondere sollten die erstellten Leitlinien klare Vorgaben für die Anwendung von Gewalt, das Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und die Achtung des Non-refoulement-Grundsatzes enthalten.

7 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Soering/Verinigtes Königreich*, Nr. 14038/88, 7. Juli 1989, Abs. 90-91; EGMR, *Hirsi Jamaa und andere/Italien* [GC], Nr. 27765/09, 23. Februar 2012, Abs. 114.

8 Weiterführende Informationen siehe EGMR, „Kollektivausweisungen“, *Factsheet*, Juni 2012, abrufbar unter: www.EMRK.coe.int/NR/rdonlyres/6E875E50-67A2-4F67-9C33-815AF6618352/0/Collective_exclusions.pdf.

9 EGMR, *Hirsi Jamaa und andere/Italien* [GC], Nr. 27765/09, 23. Februar 2012.

10 EuGH, Rechtssache C-355/10 [2012], *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*, 5. September 2012.

Schengen-Bewertungen der Überwachung der Seegrenzen sollten als einen Bestandteil ihrer Beurteilung auch die Frage prüfen, ob sich die Anweisungen und Schulsmaßnahmen, die die auf See patrouillierenden Beamten zur Verfügung erhalten haben, in angemessener Weise mit den Grundrechten und insbesondere mit dem Verbot befassen, eine Person zurückzuweisen, der Verfolgung, Folter oder anderer schwer wiegender Schaden droht (Non-Refoulement-Grundsatz). Dies umfasst auch gemeinsam mit Drittländern durchgeführte Patrouillen. Hierzu sollten die Bewerber eine angemessene Beratung und Schulung zum Thema Grundrechte erhalten.

Bei der Bewertung der Umsetzung von Maßnahme 4 (über gemeinsame Patrouillen mit Drittländern) der „29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ sollte der Rat der Europäischen Union auch überprüfen, ob die Maßnahmen unter voller Beachtung der Grundrechte ergriffen wurden, und diesbezügliche viel versprechende Praktiken hervorheben.

Als bewährte Praktik sollten die EU-Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Einbindung humanitärer Organisationen in Betracht ziehen, die bei der Bereitstellung von Nothilfe für auf See aufgegriffene oder gerettete Migranten in nationalen und lokalen Koordinationszentren behilflich sind.

Meeresüberwachungssysteme und Grundrechte

Meeresüberwachung ist kostspielig. Dabei werden die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den Einrichtungen zunehmen, die in Fragen der Überwachung wie z. B. Meeresverschmutzung, Fischerei und illegale Migration oder Schmuggel involviert sind. Für den Austausch solcher Informationen plant die EU die Schaffung eines gemeinsamen Informationsraumes (*Common Information Sharing Environment, CISE*), in dem die für vielfältige Zwecke erhobenen Überwachungsdaten ausgetauscht werden können.¹¹ Dies wirft allerdings grundrechtliche Fragen auf, insbesondere dann, wenn personenbezogene Daten oder andere sensible Informationen gespeichert und mit Dritten ausgetauscht werden.

Im Bereich des Grenzmanagements haben die EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Schengen-Staaten Eurosur als eine Plattform eingerichtet, um untereinander sowie mit Frontex Informationen über das Grenzmanagement auszutauschen. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Rettungsmaßnahmen auf See und der Meeresüberwachung sollte das Potenzial des geplanten Eurosur-Systems zur Rettung von Leben möglichst optimal ausgeschöpft werden, da es mit großer Wahrscheinlichkeit Informationen über Schiffe oder Personen liefert, die ernst oder akut bedroht sind und sofortige Hilfe benötigen.

¹¹ Europäische Kommission (2010), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Entwurf eines Fahrplans für die Schaffung des gemeinsamen Informationsraums für die Überwachung des maritimen Bereichs der EU*, KOM(2010) 584 endgültig, Brüssel, 20. Oktober 2010.

Eurosur sowie andere Überwachungssysteme sind im Grunde nicht dafür ausgelegt, personenbezogene Daten zu erheben und zu speichern, es sei denn, dies ist ausnahmsweise vorgesehen. Bilder, Videos und andere aufgezeichnete Daten können jedoch unbeabsichtigt zur Erfassung oder zum Austausch personenbezogener Daten führen.

Die EU und Drittländer haben im Bereich des Grenzmanagements auch Mechanismen für die regionale Zusammenarbeit eingerichtet. Das Netzwerk *Seahorse*, das weitgehend mithilfe von EU-Mitteln eingerichtet wurde und Spanien und Portugal mit einer Reihe von westafrikanischen Ländern vernetzt, ist ein Beispiel hierfür. Über solche Netzwerke können Informationen über konkrete Wanderungsbewegungen – einschließlich der in Eurosur gespeicherten Informationen – mit Drittländern ausgetauscht werden. Die Strafverfolgungsbehörden in diesen Drittländern könnten mithilfe dieser Informationen Maßnahmen ergreifen, die gegen die Menschenrechte verstoßen, etwa die Festnahme und Inhaftnahme von Personen in Einrichtungen, in denen sie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt sind.

FRA-Stellungnahme

Die Europäische Kommission sollte vor der Schaffung eines gemeinsamen Informationsraumes die Auswirkungen auf und die Risiken für die Grundrechte sorgsam prüfen. Gleichzeitig sollte die Kommission ein System einrichten, das die Folgen des gemeinsamen Informationsraumes für die Grundrechte und insbesondere für den Schutz personenbezogener Daten regelmäßig auswertet.

Der EU-Gesetzgeber sollte das Potenzial von Eurosur, Leben zu retten, unterstützen, indem in der vorgeschlagenen Verordnung verstärkt auf Rettungsaktionen auf See verwiesen wird. Das Eurosur-Handbuch sollte auch praktische Leitlinien dazu enthalten, wie dies zu erreichen ist. So könnte das Handbuch beispielsweise empfehlen, dass eine gemeinsame Stelle die nationalen Eurosur-Zentren und Rettungsleitstellen verwaltet, dass die Rettungsleitstellen Verbindungsbeamte in die nationalen Eurosur-Zentren entsenden und dass ein automatisches Warnsystem eingerichtet wird.

Die Beobachtung der technischen und operativen Aufgaben von Eurosur sollte durch die Beobachtung der Auswirkungen auf die Grundrechte ergänzt werden. Die vorgeschlagene Verordnung bzw. das Handbuch sollten eine ausdrückliche Bestimmung für einen unabhängigen Akteur enthalten, der über Fachkenntnisse im Bereich Grundrechte verfügt und die von Frontex erwarteten Überwachungsleistungen unterstützt.

Das Eurosur-Handbuch sollte Betreibern von nationalen Koordinationszentren klare Anleitungen an die Hand geben, wie die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten ist, einschließlich der Frage, wie verhindert werden kann, dass personenbezogene Daten versehentlich erhoben, gespeichert und ausgetauscht werden, sowie der Frage, wie das Risiko eines Datenaustauschs gemäß Artikel 18 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung mit Drittländern minimiert werden kann.

Behandlung an Bord von staatlichen Schiffen

Rettungseinsätze sind gefährlich, und die Beamten werden dabei möglicherweise traumatisierenden Erfahrungen ausgesetzt. Die große Zahl von Migranten, die gerettet werden müssen, die Panik und Ungeduld, die sie dabei empfinden, sowie ihre Unerfahrenheit auf See, ihr Mangel an Erfahrung mit widrigen Witterungsverhältnissen und starkem Seegang, die technischen Herausforderungen in Verbindung mit dem Umsteigen der Passagiere von einem Schiff auf ein anderes und Kommunikationsschwierigkeiten führen allesamt dazu, dass Rettungsmaßnahmen extrem komplex und riskant sind.

Es hat sich herausgestellt, dass die Behandlung von Migranten an Bord von Rettungsbooten im Allgemeinen zufriedenstellend ist, auch wenn Unterschiede im Hinblick auf die Menge und die Art der Hilfsgüter an Bord von Rettungsbooten oder Überwachungsschiffen festzustellen sind. Patrouillenbeamte sind in aller Regel männlich, was bei Leibbesitationen zu Schwierigkeiten führt und auch die Kommunikation mit Migrantinnen erschweren kann.

Die Forschung zeigt außerdem, dass allgemein anerkannt wird, dass die Boote nicht für die Durchführung von Asyl- oder anderen Verwaltungsverfahren geeignet sind. In der Praxis erhalten Migranten, solange sie sich an Bord der Rettungsboote befinden, wenig oder gar keine Informationen. Es geht in erster Linie darum, sie an einen sicheren Ort zu bringen.

FRA-Stellungnahme

Die EU-Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass das Personal, das auf den Booten zum Einsatz kommt, regelmäßig an Erste-Hilfe-Auffrischkursen teilnimmt und dass Personen, die traumatisierende Erfahrungen gemacht haben, Zugang zu entsprechender Versorgung erhalten, um diese zu verarbeiten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die entlang der Migrationsrouten eingesetzten Patrouillenschiffe mit den grundlegenden Hilfsgütern ausgestattet sind, wie entsprechende medizinische Grundausstattung und Wasser, Lebensmittel und Decken in ausreichender Menge. In bewährter Praxis können die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Art und Menge von Soforthilfegütern eine Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen erwägen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus bei Seepatrouillen auch Mitarbeiterinnen einsetzen, insbesondere dann, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass auch Frauen an Bord genommen werden müssen. Männliche Mitarbeiter sollten auf keinen Fall Leibbesitationen bei Migrantinnen durchführen.

Asyl- oder andere Verwaltungsverfahren sollten von den EU-Mitgliedstaaten immer an Land durchgeführt werden, nachdem die Migranten die entsprechende Soforthilfe und Informationen erhalten haben.

Migranten, die gerettet und an Bord von staatlichen Schiffen genommen wurden, sollten sehr elementare, jedoch klare Informationen über den Ort erhalten, an den sie gebracht werden, und über das, was als Nächstes mit ihnen geschieht – und zwar in einer Sprache, die sie verstehen. Die EU-Mitgliedstaaten könnten auch in Erwägung ziehen, dass die Besatzung kurze Sätze in den gängigsten Migrantensprachen lernt, und Frontex könnte erwägen, diese Sätze in ihre Sprachlerntools aufzunehmen.

Humanitäre Soforthilfe bei der Ankunft

Migranten, die über den Seeweg an Orten wie der Insel Lampedusa, in Malta, auf einer ostägäischen Insel oder auch an der andalusischen Küste anlanden, benötigen normalerweise humanitäre Soforthilfe, insbesondere Nahrungsmittel, Wasser, warme Kleidung, medizinische Versorgung und einen Ort, an dem sie sich erholen können. Griechenland, Italien, Malta und Spanien haben unterschiedliche Systeme eingerichtet, um den Bedürfnissen von Migranten gerecht zu werden, wenn sie an der Anlegestelle an Land gebracht werden. Manche sind umfassender und werden auch unter Mitwirkung von humanitären Nichtregierungsorganisationen (NRO) bereitgestellt, andere hingegen nicht. Generell werden alle Neuankömmlinge ärztlich untersucht, jedoch führen nur zwei der vier EU-Mitgliedstaaten unmittelbar nach der Ausschiffung eine ärztliche Untersuchung durch.

Praktisch alle Neuankömmlinge (außer denjenigen, die ins Krankenhaus eingewiesen werden) werden zumindest in den ersten Stunden oder Tagen nach ihrer Ankunft in geschlossenen Einrichtungen untergebracht. Alternativen zur Inhaftnahme sind gesetzlich oder praktisch nicht vorgesehen. Garantien zur Verhinderung einer unrechtmäßigen oder willkürlichen Inhaftnahme gemäß Artikel 5 EMRK gelten auch für Personen, denen in Verbindung mit ihrer unerlaubten Einreise die Freiheit entzogen wurde. Diese Garantien sollten daher auch dann angewandt werden, wenn sich EU-Mitgliedstaaten gegen die Anwendung der Rückführungsrichtlinie auf Personen entscheiden, die in Verbindung mit ihrem illegalen Grenzübertritt gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie aufgegriffen wurden.

An manchen Orten wurden in oder in der Nähe von Anknüpfungspunkten temporäre Einrichtungen geschaffen. Die Form dieser Erstaufnahmeeinrichtungen ist unterschiedlich, doch in den meisten Fällen ähneln sie einer Haftanstalt und sind nicht für unbegleitete Kinder, Überlebende von Folter oder andere besonders schutzbedürftige Personen geeignet. Der Zugang von NRO zu diesen Einrichtungen ist nicht immer gewährleistet. Temporäre Einrichtungen sind für einen kurzen Aufenthalt gedacht, doch werden die Personen nicht unbedingt zügig weiterbefördert.

FRA-Stellungnahme

Eine bewährte Praktik besteht darin, dass die EU-Mitgliedstaaten in der Phase der Ausschiffung mit spezialisierten internationalen Organisationen und/oder humanitären NRO zusammenarbeiten sollten, um bei der Ankunft an der Anlegestelle so bald wie möglich medizinische und andere Soforthilfe zur Verfügung zu stellen.

Um Personen, die dringend medizinische Versorgung benötigen, möglichst schnell identifizieren zu können, sollte ein Arzt oder ein ausgebildeter Krankenpfleger jeden Migranten persönlich bei der Ausschiffung untersuchen.

Die Einrichtungen, in denen Migranten unmittelbar nach ihrer Ankunft untergebracht werden, sollten so ausgestattet sein, dass sie unbegleitete Kinder, Familien sowie Einzelpersonen mit besonderen Bedürfnissen, etwa Überlebende von Folter oder mutmaßliche Opfer von Menschenhandel, entsprechend versorgen und schützen können. Die EU-Mitgliedstaaten sollten den Betrieb offener Einrichtungen in Betracht ziehen, sofern keine Fluchtgefahr besteht oder andere Gründe vorliegen, die einen Freiheitsentzug rechtfertigen, oder sofern keine besonderen Schutzerwägungen maßgebend sind, wie etwa im Fall unbegleiteter Kinder.

Die EU-Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, die Schutzvorkehrungen gegen eine willkürliche Inhaftierung gemäß den einschlägigen Bestimmungen von Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie auf Migranten anzuwenden, die in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten einer Seegrenze aufgegriffen werden – und zwar auch dann, wenn sie beschlossen haben, die optionale Bestimmung in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie in Anspruch zu nehmen.

Die Europäische Kommission sollte in ihrem Bericht über die Anwendung der Rückführungsrichtlinie verdeutlichen, dass auch jene EU-Mitgliedstaaten, die sich gegen die Anwendung der Richtlinie auf die in Verbindung mit ihrem illegalen Grenzübertritt aufgegriffenen Personen entschieden haben, weiterhin durch die EMRK sowie die EU-Charta der Grundrechte verpflichtet sind, bestimmte Bestimmungen von Artikel 15 Absatz 1 und 2 der Rückführungsrichtlinie zu achten, wie beispielsweise auf die Notwendigkeit, für Alternativen zu einer Inhaftnahme zu sorgen, das Recht auf Unterrichtung oder auch das Recht auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme. Die Europäische Kommission sollte ebenfalls vorschlagen, dass diese für den Fall einer künftigen Änderung der Richtlinie in die Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie aufgenommen werden.

Die Verfahren und Bedingungen in den geschlossenen Einrichtungen, in denen neu ankommende Migranten zuerst aufgenommen werden, sollten regelmäßig von unabhängigen Stellen zur Haftüberwachung geprüft werden – auch wenn diese Einrichtungen nur für eine sehr kurze Zeit nach der Ankunft eines Migranten genutzt werden –, und die zuständigen Behörden sollten die Empfehlungen auch umsetzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die soziale und rechtliche Unterstützung anbieten, sowie internationale Organisationen, die die Aufgabe haben, mit Asylbewerbern und/oder Migranten zu arbeiten, sollten regelmäßig Zugang zu den Inhaftierten bekommen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich nach besten Kräften bemühen, einen längeren Aufenthalt von Migranten in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu vermeiden, insbesondere dann, wenn diese für solche längeren Aufenthalte nicht entsprechend ausgestattet sind. Unbegleitete Kinder, Überlebende von Folter und mutmaßliche Opfer von Menschenhandel sollten unverzüglich in geeignete Einrichtungen überführt werden.

Faire Verfahren für Screening und Identifizierung

Um den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu achten und zu gewährleisten, dass Personen, die darauf Anspruch haben, Schutz und Versorgung in angemessenem Umfang erhalten, müssen an der Grenze bestimmte Mechanismen vorhanden sein. Diese sollten ermöglichen, dass Personen identifiziert und an geeignete Verfahren verwiesen werden können. Typischerweise gibt es solche innerstaatlichen Schutzverfahren für Asylbewerber, mutmaßliche Opfer von Menschenhandel und unbegleitete Kinder. In allen vier untersuchten EU-Mitgliedstaaten spricht die Polizei kurz nach deren Ankunft mit den Migranten, wobei die Person identifiziert und über ihren künftigen Status gemäß Gesetz entschieden wird. Dieses Gespräch findet normalerweise ohne Rechtsberater und in manchen Fällen auch ohne professionelle Dolmetscher statt.

Der Zugang zu verlässlichen Informationen ist für eine Person die Voraussetzung dafür, dass sie ihre Rechte geltend machen kann. Im Zusammenhang mit einem Grenzübertritt macht der Mangel an Informationen es Personen, die internationalen Schutz benötigen, schwer, einen Asylantrag zu stellen, wodurch die Gefahr ihrer Zurückweisung steigt. Sofern keine unmittelbaren und unumkehrbaren Entscheidungen über einen Migranten bereits im Vorfeld getroffen werden, ist die Bereitstellung von Informationen über das Asyl dann am wirksamsten, wenn die Person die Möglichkeit hatte, sich auszuruhen, und wenn die Informationen auf benutzerfreundliche Art und Weise mitgeteilt werden.

Eine ständige Sorge des UNHCR ist der Zugang von Personen, die an den Grenzen ankommen, zu Asylverfahren. Der UNHCR-Exekutivausschuss, dem die meisten EU-Mitgliedstaaten angehören, hat wiederholt betont, dass zur Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung Migranten an den Grenzen nicht ohne Zugang zu fairen und effizienten Verfahren zur Bestimmung des Status und des Schutzbedarfs zurückgewiesen werden sollten.¹² Im Jahr 2007 hat der UNHCR einen

¹² UNCHR, Exekutivausschuss über den internationalen Flüchtlingsschutz, Schlussfolgerungen Nr. 81 (XLVIII) – 1997 (h); Nr. 82 (XLVIII) – 1997 (d); Nr. 85. (XLIX) – 1998 (q); Nr. 99; (LV) – 2004 (l); Nr. 108 (LIX) – 2008.

10-Punkte-Aktionsplan mit Leitlinien für Staaten vorgelegt, die im Zusammenhang mit kombinierten Migrationsbewegungen mit ankommenden Flüchtlingen konfrontiert sind.¹³ Außerdem hat der UNHCR als Handlungshilfe für Staaten bewährte Verfahren zusammengestellt, wie der Aktionsplan umzusetzen ist.¹⁴

Nach Artikel 20 Absatz 1 der Kinderrechtskonvention (KRK) der Vereinten Nationen hat ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist, Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates. Der Schengener Grenzkodex liefert nicht viele Anhaltspunkte zu der Frage, wie mit unbegleiteten Kindern umzugehen ist, die illegal ankommen, im Vergleich zur Behandlung von unbegleiteten Kindern an Grenzübergängen. Bei der Identifizierung und Weiterverweisung von unbegleiteten Kindern an die entsprechenden Einrichtungen treten Verzögerungen auf, und bei den Verfahren zur Altersbestimmung werden die Grundrechte von Kindern nicht immer eingehalten.

Gemäß Artikel 79 AEUV soll die EU Maßnahmen zur verstärkten Bekämpfung von Menschenhandel entwickeln, insbesondere gegen den Menschenhandel mit Frauen und Kindern. Die EU-Mitgliedstaaten sind laut Artikel 18 Absatz 3 der Richtlinie über Menschenhandel 2011 (2011/36/EU) verpflichtet, regelmäßige Schulungen von Beamten zu fördern, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen. Der Erwägungsgrund 25 dieser Richtlinie macht deutlich, dass auch Grenzschutzbeamte zu den Zielgruppen solcher Schulungen gehören sollten. In der Praxis gestaltet sich die Identifizierung mutmaßlicher Opfer von Menschenhandel an den Grenzen schwierig. In manchen Fällen sind sich Migranten möglicherweise (noch) nicht der Tatsache bewusst, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind und nach ihrer Ankunft ausgebeutet werden. In anderen Situationen halten sich Migranten nur für kurze Zeit in Grenzgebieten auf, was eine Überwachung der Situation im Zeitverlauf unmöglich macht.

An der Grenze sind Überlebende von Folter oder Opfer anderer schwerer Straftaten wie sexuellen Missbrauchs oder Ausbeutung rechtlich gesehen in der schwächsten Situation. Üblicherweise gibt es für sie keine Schutzmechanismen, es sei denn, sie sind Opfer von Menschenhandel, Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, oder minderjährig. Deshalb werden sie häufig nicht wie Opfer behandelt. In Spanien hat sich allerdings eine viel versprechende Praktik zur Identifizierung von gefährdeten Frauen und zu einer ihrem Schutzbedürfnis gerechten Betreuung herausgebildet.

FRA-Stellungnahme

Die EU-Mitgliedstaaten sollten regelmäßig durch eine unabhängige Stelle prüfen lassen, wie wirksam die Systeme zur Bereitstellung von Informationen für neu angekommene Migranten sind. Im Sinne einer bewährten Praktik sollten NRO und internationale Organisationen in die Bereitstellung von Informationen für neu ankommende Migranten einbezogen werden.

An den Grenzen müssen wirksame Mechanismen zur Erkennung internationaler Schutzbedürfnisse vorhanden sein. Diese umfassen folgende Komponenten: Sicherstellen, dass jeder Beamte, der möglicherweise in Kontakt mit Migranten kommt, die Anweisung hat, Asylanträge an die zuständige nationale Asylbehörde weiterzuleiten; Personen in die Lage zu versetzen, jederzeit einen Asylantrag zu stellen; und während der Gespräche zur Identifizierung Fragen so zu formulieren, dass erkennbar ist, ob eine Person möglicherweise internationalen Schutz benötigt.

Verzögerungen bei der Identifizierung unbegleiteter Kinder und bei deren Weiterverweisung und Überstellung an geeignete Aufnahmeeinrichtungen sollten durch Anwendung schnellerer Verfahren abgebaut werden. Am Ankunftsort sollten geschulte Mitarbeiter zugegen sein, die Kindern kindgerecht informieren können.

Bei Verfahren zur Altersbestimmung sollten die Rechte des Kindes geachtet werden. Im Einklang mit dem Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige wird das EASO dazu angehalten, praktische Leitlinien für die EU-Mitgliedstaaten zu der Frage zu veröffentlichen, wie Altersbestimmungen unter uneingeschränkter Einhaltung der Grundrechte durchzuführen sind, und dies auch in seine Schulungen mit aufzunehmen.

Mechanismen zur Identifizierung potenzieller Opfer von Menschenhandel an den Grenzen sollten regelmäßig unter Einbeziehung von Akteuren mit Fachkenntnissen in der Bekämpfung des Menschenhandels überprüft werden. Sie sollten auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse sowie der in diesem Bericht aufgezeigten viel versprechenden Praktiken ausgebaut werden.

An den Ankunftsorten sollten Verfahren vorhanden sein, um die Identifizierung von Überlebenden von Folter und von Opfern anderer schwerer Straftaten sowie deren Weiterverweisung an geeignete Einrichtungen zu erleichtern, die die notwendige rechtliche, medizinische und psychosoziale Unterstützung entweder im Aufnahmeland oder andernorts bereitstellen können, je nachdem, wie jeder einzelne Fall gelagert ist, und entsprechend der konkreten Situation des Opfers.

Bei den Schengen-Bewertungen der Seegrenzen der EU-Mitgliedstaaten sollte auch überprüft werden, ob Polizeibeamte, die neu ankommende Migranten identifizieren, angemessene Anweisungen erhalten und sachgerecht ausgestattet sind, um Asylbewerber, Opfer von Menschenhandel und unbegleitete Kinder zu identifizieren und sie an die entsprechenden nationalen Verfahren weiter zu verweisen.

¹³ UNHCR (2007), *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, Januar 2007, Rev. 1, verfügbar unter: www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=45b0c09b2.

¹⁴ UNHCR (2011), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, Februar 2011.

Grundrechte im Zusammenhang mit Rückführung und Rückübernahme

Bei der Ankunft werden manche Personen in einem vereinfachten Verfahren schnell wieder in ihr Herkunftsland zurückgeführt. In der Zeit, als die FRA ihr Forschungsprojekt durchführte, war dies in erster Linie für ägyptische, marokkanische und tunesische Staatsangehörige der Fall, die aus Italien oder Spanien rückgeführt wurden. Die Umsetzung einer vereinfachten und beschleunigten Rückführung hängt von der Bereitschaft des Drittlandes ab, Rückübernahme-Ersuchen vorrangig zu behandeln und rasch zu bearbeiten. Diese Bereitschaft wird von vielen Faktoren beeinflusst, die zum Teil nicht mit illegaler Migration in Zusammenhang stehen.¹⁵

Rückübernahmeabkommen sind ein Instrument, das die Durchführung von Rückführungen erleichtert, auch wenn diese als Teil der bilateralen Beziehungen im weiteren Sinne zu sehen sind. Sowohl die EU als auch einzelne Mitgliedstaaten können Rückübernahmeabkommen schließen. Im Zeitraum von 2005 bis 2012 schloss die EU 13 Rückübernahmeabkommen.¹⁶ Allerdings betrifft keines dieser Abkommen Länder, aus denen Migrantensboote in Richtung EU aufbrechen. Das Abkommen mit der Türkei wurde im Juni 2012 unterzeichnet, ist jedoch noch nicht in Kraft. Die Europäische Kommission hat 2011 eine Bewertung von EU-Rückübernahmeabkommen vorgelegt, die dem Thema Grundrechte einen wichtigen Stellenwert einräumt und konkrete Garantien vorschlägt, die für zukünftige Abkommen in Betracht gezogen werden sollten.¹⁷

Aus Sicht der Grundrechte bergen Rückübernahmeabkommen sowohl Chancen als auch Risiken. Ein Abkommen kann einerseits die Rückführung von Drittstaatsangehörigen in ihr Heimatland erleichtern und auf diese Weise das Risiko einer langwierigen Abschiebehaft und eines langwierigen irregulären Aufenthalts verringern. Durch Rückübernahmeabkommen mit Transitländern kann auch die freiwillige Ausreise von Migranten mit irregulärem Status erleichtert werden, die nach Hause zurückkehren wollen, jedoch möglicherweise nicht die erforderlichen Papiere für die Durchreise durch ein Drittland besitzen. So würden diese Abkommen die Notwendigkeit einer Abschiebung verringern.

Andererseits sind die Abkommen mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden, insbesondere, wenn Drittstaatsangehörige in ein Transitland rückgeführt werden, das nicht ihr Heimatland ist. Herausforderungen dieser Art haben die Parlamentarische Versammlung des Europarates dazu veranlasst, einen Bericht zu dieser Frage zu erstellen und 2010 einen Entschließungs- und einen Empfehlungsentwurf vorzulegen.¹⁸

Die erste Frage lautet, ob es ausreichende Garantien gibt, die gewährleisten, dass ein Rückübernahmeabkommen nicht zur Abschiebung von Personen führt, die internationalen Schutz benötigen, und somit das Risiko der Zurückweisung (*refoulement*) erhöht. Theoretisch sollten das innerstaatliche und das EU-Recht zu Asyl und Rückführung einen ausreichenden Schutzschild gegen solche Risiken darstellen. Der asylrechtliche Besitzstand lässt die Rückführung einer Person, deren Antrag auf internationalen Schutz von den zuständigen Behörden geprüft wird, nicht zu, auch wenn in manchen Fällen eine Abschiebung möglich ist, noch während Richter eine abschlägige Entscheidung überprüfen.¹⁹ In der Rückführungsrichtlinie ist der Grundsatz der Nichtzurückweisung verankert, der auch bei Rückführungen von Personen gilt, die beim unrechtmäßigen Grenzübertritt aufgegriffen wurden (Artikel 4 Absatz 4). In der Praxis allerdings könnte es aufgrund der tatsächlichen Vorgehensweisen, die für eine zügige Anwendung von Rückübernahmeabkommen sorgen, dazu kommen, dass diese Garantien nicht genügend Aufmerksamkeit erhalten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Beamten keine klaren Anweisungen haben oder solche Garantien nicht im Rückübernahmeabkommen selbst und/oder in den operationellen Leitlinien für Beamte verankert sind, die den Auftrag zur Umsetzung dieser Abkommen haben.

Die zweite Frage lautet, ob von den Transitländern verlangt werden sollte, Mindeststandards für die Behandlung von Personen einzuhalten, deren Rückübernahme sie zugestimmt haben, und ob Nachweise einer Unterlassung den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens gänzlich ausschließen sollten. Es verstößt gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung, wenn Personen in Länder rückgeführt werden, in denen sie unmenschliche oder erniedrigende Behandlung erwartet (etwa in Haftanstalten), oder in denen das Risiko einer weiteren Abschiebung in ein Land besteht, in dem die

15 Cassarino, J.P. (Hg.) (2010), *Unbalanced reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: The Middle East Institute; Balzacq, T. und Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS) (2008), *The implications of European neighbourhood policy in the context of border controls (readmission agreements, visa policy, human rights)*, Briefing paper, Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, PE 393.284, Brüssel, März 2008; Roig, A. und Huddleston, T. (2007), 'EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse', *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, Nr. 3, S. 363-387; Trauner, F. und Kruse, I. (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, Brüssel, CEPS Working Document, Nr. 290, April 2008.

16 Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland, Ukraine, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (EJRM), Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, Moldawien, Pakistan, Georgien (in chronologischer Reihenfolge). Siehe Europäische Kommission (2011a), *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Evaluation of EU Readmission Agreements*, Staff working paper, COM(2011) 76 final, SEC (2011) 209, Brüssel, 23. Februar 2011, Tabelle 1.

17 Europäische Kommission (2011b), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen, KOM(2011) 76 endgültig, Brüssel, 23. Februar 2011.

18 Europarat, PACE, Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Bevölkerung (2010), *Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, Doc. 12168, 17. März 2010. Siehe auch Europarat, Ministerkomitee (2011), *Reply from the Committee of Ministers to the Recommendation 1925(2010) Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, 7. April 2011.

19 Richtlinie 2005/85/EG des Rates, über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Art. 7, 39 Absatz 3.

Person zu Recht befürchten muss, verfolgt zu werden oder schweren Schaden zu erleiden. Allgemeiner gilt: Wenn ein Abkommen mit einem Land geschlossen wird, in dem die Menschenrechte anhaltend und schwer verletzt werden, wird es dennoch Druck geben, das Abkommen umzusetzen, trotz der damit verbundenen Risiken für die rückübernommene Person.

Die dritte Frage betrifft den Datenschutz. Dem Drittland sollten nur personenbezogene Daten der zurückzuführenden Personen übermittelt werden, die für die Rückübernahme unbedingt erforderlich sind. Dies ist besonders wichtig für alle Informationen, die mit Asyl zusammenhängen.

FRA-Stellungnahme

Die von der Europäischen Kommission in ihrem Bericht des Jahres 2011 zur Bewertung der bestehenden EU-Rückübernahmeabkommen vorgeschlagenen Grundrechtsgarantien sollten in neue EU-Rückübernahmeabkommen aufgenommen werden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten solche Garantien auch bei der Verhandlung von Rückübernahmeabkommen sorgfältig prüfen.

Falls EU-Mitgliedstaaten Verfahren für die unverzügliche Rückführung von neu angekommenen Migranten eingerichtet haben, sollten alle beteiligten Beamten klare Anweisungen und Schulungen über die Grundrechtsgarantien erhalten, die bei diesem Prozess zu beachten sind.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten keine Rückübernahmeabkommen über Staatsangehörige eines Drittlandes mit Staaten abschließen, in denen die Menschenrechte anhaltend und schwer verletzt werden. Werden solche Abkommen trotz alledem von EU-Mitgliedstaaten geschlossen, sollten sie konkrete Garantien enthalten, dass das rückübernehmende Land die Menschenrechte der Rückkehrer achtet. Die Abkommen sollten auch einen wirksamen und unabhängigen Überwachungsmechanismus einrichten.

Informationen zu der Frage, ob eine Person Asyl beantragt hat, sollten nicht an den rückübernehmenden Staat weitergeleitet werden. Die Weiterleitung solcher Informationen würde dem Geist des Vertraulichkeitserfordernisses gemäß Artikel 41 der Asylverfahrensrichtlinie widersprechen.

Ausbildung und Schulungen zum Thema Grundrechte für Grenzschutzbeamte

Um nationale Schulungsmaßnahmen von Grenzschutzbeamten anzugleichen, hat Frontex einen gemeinsamen zentralen Lehrplan (*Common Core Curriculum, CCC*) entwickelt. Dieser Lehrplan, der erstmals 2003 angenommen und erst vor kurzem, im Jahr 2012, überarbeitet wurde, sieht

die Vermittlung einer Reihe von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten im Bereich Grundrechte vor, über die jeder Grenzschutzbeamte verfügen sollte. Die EU-Mitgliedstaaten sind nach Maßgabe von Artikel 5 der geänderten Frontex-Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 verpflichtet, den Lehrplan in die nationale Ausbildung ihrer Grenzschutzbeamten zu integrieren.

Die EU-Mitgliedstaaten haben Schritte unternommen, um von einer theoretischen Darstellung der Menschenrechte auf Unterrichtsmethoden umzustellen, bei denen Menschenrechte in die tagtägliche Arbeitspraxis von Grenzschutzanwärtinnen einbezogen werden, auch wenn in dieser Richtung durchaus noch mehr getan werden könnte. Es wäre für Polizeiakademien besonders wünschenswert, Beamten, die an den Grenzen eingesetzt werden, Schulungen in spezifischen Menschenrechtsfragen anzubieten, wie sie an der Grenze auftreten könnten, im Gegensatz zur Darstellung menschenrechtlichen Herausforderungen in der Polizeiarbeit im Allgemeinen.

FRA-Stellungnahme

Alle nationalen Einrichtungen, die an der Überwachung der Seegrenzen mitwirken, sollten die maßgeblichen Grundrechtsthemen des gemeinsamen zentralen Lehrplans in ihre Grundausbildung integrieren.

Allgemein gilt, dass nationale Ausbildungseinrichtungen sowie Frontex die Menschenrechte in ihre Schulungsmaterialien einbauen, die sich mit den unterschiedlichen Aspekten von Einsätzen zur Überwachung der Seegrenzen befassen, anstatt sie als eigenständiges Thema zu unterrichten.

Frontex wird dazu angehalten, die Nutzung ihrer Schulungshandbücher über Menschenhandel sowie über Grundrechte, die zusammen mit internationalen Organisationen und der FRA entwickelt wurden, aktiv zu fördern, unter anderem durch gezielte Schulungsmaßnahmen für Vertreter der EU-Mitgliedstaaten.

Nationale Ausbildungseinrichtungen sollten die von Frontex zusammen mit der FRA und anderen internationalen Organisationen entwickelten Schulungshandbücher über Grundrechte für Grenzschutzbeamte sowie das UNHCR-Schulungshandbuch für Grenzschutzbeamte intensiv nutzen.

Die nationalen Ausbildungseinrichtungen sollten erwägen, ein Online-Depot für Schulungsmaterialien im Bereich Menschenrechte und Flüchtlingsrecht – einschließlich der vom UNHCR entwickelten Materialien – einzurichten, damit Auszubildende auch nach Abschluss ihrer Schulung leichter Zugang zu diesen Materialien haben.

EU-Solidarität und Frontex: grundrechtliche Herausforderungen

Die EU hat einige Solidaritätsmaßnahmen zur Unterstützung der von ankommenden Migranten am meisten betroffenen EU-Mitgliedstaaten beschlossen. Hierzu gehören auch EU-Fördermittel, die derzeit, zusammen mit dem Vorschlag, zwei neue Fonds einzurichten, überprüft werden: den Asyl- und Migrationsfonds und den Fonds für die innere Sicherheit (insbesondere dessen Instrument im Bereich Grenzen und Visa). Das Instrument für Grenzen und Visa enthält in seiner Wortwahl nur wenige Verweise auf die Grundrechte. Grundrechte werden nicht unter den Zielen des Instruments aufgeführt und sind daher auch nicht Teil der Indikatoren, die zur Messung der erzielten Ergebnisse vorgeschlagen werden. Die Zuweisung der Mittel scheint nach Sicherheitskriterien zu erfolgen und auf Bedrohungsstufen zu beruhen, die durch Konsultation mit Frontex festgelegt wurden.

Ein weiteres Solidaritätsinstrument ist die operative Unterstützung von Frontex. Es werden erhebliche Mittel für die von Frontex auf See koordinierten Aktionen bereitgestellt. Einsätze dieser Art auf See haben in erster Linie im Mittelmeerraum und im Ostatlantik vor der westafrikanischen Küste stattgefunden, etwa 50 bis Ende 2012. Die meisten Seeoperationen von Frontex werden im Rahmen des Europäischen Grenzpatrouillennetzes (EPN) organisiert, eines ständigen Netzwerkes für die Sicherheit der Regionalgrenzen für die südlichen Seegrenzen der EU.

Die von Frontex koordinierten Einsätze auf See haben erhebliche Bedenken hinsichtlich der Grundrechte aufgeworfen. Daraufhin hat Frontex wichtige Schritte ergriffen, um die Grundrechte besser zu wahren: durch konkrete Nennung spezifischer Pflichten in Dokumenten, die für einen Einsatz maßgeblich sind; stärkere Betonung der Grundrechte bei Schulungsmaßnahmen; und Begründung einer klaren Pflicht für die über Frontex abgestellten Grenzschutzbeamten, Grundrechtsverletzungen zu melden. Dennoch gibt es nach wie vor Aspekte, die regelungsbedürftig sind.

FRA-Stellungnahme

Im Hinblick auf künftige Fonds für Inneres sollten praktische Schritte ergriffen werden, damit alle EU-Maßnahmen, die im Rahmen des Instruments für Grenzen und Visa des Fonds für die innere Sicherheit sowie des Asyl- und Migrationsfonds gefördert werden, mit den Grundrechten vereinbar sind. Dies könnte dergestalt geschehen, dass in den wichtigsten Stadien der Planung, Durchführung und Evaluierung von Projekten unbedingt unabhängige Grundrechtsexperten hinzugezogen wer-

den. Außerdem sollten im operativen Teil des vorgeschlagenen Instruments für Grenzen und Visa des Fonds für die innere Sicherheit ausdrückliche Hinweise auf die Grundrechte aufgenommen werden.

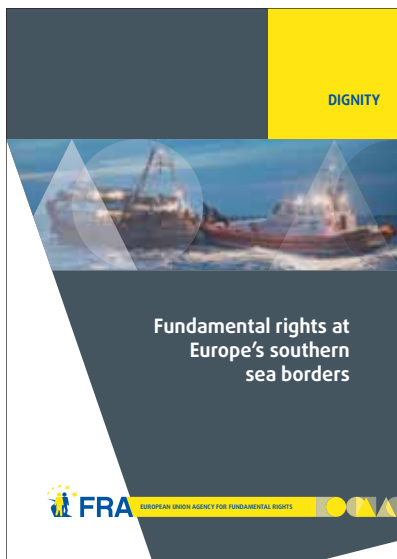
Im Hinblick auf die von Frontex koordinierten Einsätze auf See sollte aus den Einsatzplänen auch weiterhin der Inhalt der im Beschluss des Rates 252/2010/EG enthaltenen Leitlinien erkennbar sein, bis dieser durch ein neues Instrument ersetzt wird. Die Berichte zur Bewertung der Frontex-Einsätze sollten sich auch mit den Herausforderungen, Zwischenfällen und mit viel versprechenden Praktiken in Bezug auf die Grundrechte bei einem Einsatz auseinandersetzen.

Die Einsatzpläne von Frontex sollten klare Anweisungen und Vorgehensweisen für Einsatzbeamte enthalten, wie Asylanträge – mit Zustimmung des Befragten – sowie andere wichtige, für den Schutz des Befragten relevante Informationen, von denen sie während der Befragung Kenntnis erlangen, an nationale Asyl- oder andere zuständige Behörden weiterzuleiten sind. Sofern EASO im Einsatzgebiet präsent ist, sollte es Einsatzbeamten Schulungen und Handlungshilfen anbieten, um sie in die Lage zu versetzen, Asylanträge zu erkennen und diese an die entsprechende Behörde weiterzuleiten.

EU-Mitgliedstaaten, in denen von Frontex koordinierten Einsätze stattfinden, sollten dafür Sorge tragen, dass den dort abgeordneten Grenzschutzbeamten praktische Leitlinien zu Grundrechtsfragen in Verbindung mit einem konkreten Einsatz zur Verfügung gestellt werden und dass nach Möglichkeit internationale Organisationen, humanitäre oder andere Akteure einbezogen werden, die sich mit der entsprechenden Grundrechtsfrage auf Ebene des Mitgliedstaats befassen. Frontex sollte solche Leitlinien und eine derartige Einbeziehung unterstützen.

Frontex und die EU-Mitgliedstaaten, in denen von Frontex koordinierte Einsätze stattfinden, sollten ein standardisiertes Paket von Hilfsgütern für alle Schiffe definieren, die im Einsatzgebiet eingesetzt werden und möglicherweise Migranten an Bord nehmen müssen. Die Soforthilfepakete sollten entsprechend den spezifischen Bedürfnissen dieses Einsatzgebiets definiert werden. Gegebenenfalls sollten auch humanitäre Organisationen um Unterstützung bei der Festlegung des Inhalts dieser Soforthilfepakete gebeten werden.

Das Europäische Küstenpatrouillennetz wird dazu angehalten, regelmäßig über grundrechtliche Herausforderungen in Verbindung mit der Meeresüberwachung zu diskutieren und bewährte Praktiken in diesem Zusammenhang zu fördern.



Dieser FRA-Bericht (in Englisch) untersucht die Gegebenheiten an Europas südlichen Seegrenzen im Hinblick auf die wichtigsten Grundrechte einer Person – das Recht auf Leben und das Recht, nicht in ein Land zurückgeschickt zu werden, in dem Folter, Verfolgung oder unmenschliche Behandlung drohen. Der Bericht befasst sich mit der Überwachung der Seegrenzen und Ausschiffungsverfahren sowie mit allgemeinen Fragen wie der Politik der Europäischen Union (EU), der Ausbildung und den von Frontex koordinierten Einsätzen, und er prüft die Praktiken in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten – Griechenland, Italien, Malta, Spanien und Zypern. Der Bericht ist eine Bestandsaufnahme der grundrechtlichen Herausforderungen an Europas südlichen Seegrenzen, zeigt viel versprechende Praktiken auf und soll EntscheidungsträgerInnen und Fachleuten in der EU ebenso wie in den einzelnen Mitgliedstaaten Beratung und Handlungshilfen bieten.

Weitere Informationen:

Der Gesamtbericht über die Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen – *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* ist (auf Englisch) – verfügbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>

Einen Überblick über die Aktivitäten der FRA zum Thema Drittstaatsangehörige an den EU-Außengrenzen finden Sie unter: <http://fra.europa.eu/en/project/2011/treatment-third-country-nationals-eus-external-borders-protecting-fundamental-rights-eu>



Amt für Veröffentlichungen

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2013

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



TK-31-13-807-DE-C

doi:10.2811/38949