

GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE  
FACHABTEILUNG



# Migranten im Mittelmeerraum: Schutz der Menschenrechte

DROI



## STUDIE

# Migranten im Mittelmeerraum: Schutz der Menschenrechte

### ZUSAMMENFASSUNG

Als Reaktion auf die wiederkehrenden Tragödien auf dem Mittelmeer hat die Europäische Union eine Reihe von Maßnahmen angenommen, die darauf abzielen, den Schutz für Migranten zu verbessern, die versuchen, die Grenzen der EU auf dem Seeweg zu erreichen, sowie die Verantwortung zwischen den betroffenen Ländern zu teilen, indem die Kooperation mit den Transitländern vertieft wird. Schwerpunkt der vorliegenden Studie sind die bestehende und geplante Politik sowie die bestehenden und geplanten Maßnahmen der EU zum Schutz der Menschenrechte von Migranten, bevor sie auf dem Seeweg in die EU einreisen bzw. nachdem sie das Hoheitsgebiet der EU verlassen haben. Aus der Bewertung der Politik und der Maßnahmen der EU in diesem Bereich ergibt sich ein gemischtes Bild. Einerseits ist unbestritten, dass die Rechtsinstrumente zur Überwachung der Seegrenzen sowie die Rechtsinstrumente für die Zusammenarbeit mit Drittländern nun im Allgemeinen Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte beinhalten. Andererseits sind Umsetzung, Überwachung und Kontrolle nach wie vor problematisch. Ferner ist das Hauptziel der bestehenden Politik und der bestehenden Maßnahmen der EU offenbar noch immer der Schutz der Außengrenzen gegen sogenannte „illegale“ Einwanderung sowie die Rückführung von Migranten, die sich illegal in der EU aufhalten, – nicht jedoch die Entwicklung von wirksamen Strategien für den Schutz der Menschenrechte von Migranten und für die Rettung von Menschenleben auf dem Mittelmeer. Daher sind in der Studie spezifische Empfehlungen niedergelegt, um einen kohärenten menschenrechtsbasierten Ansatz der EU sicherzustellen, damit der Schutz der Rechte von Migranten verbessert wird, die versuchen, die EU zu erreichen.

---

Dieses Dokument wurde vom Unterausschuss Menschenrechte (DROI) des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, Gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik (AFET) des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

Redaktionsschluss für die englischsprachige Ausgabe: 29. Oktober 2015.

Gedruckt in Belgien.

Verfasser: Samuel COGOLATI, PhD Fellow of the Research Foundation – Flanders (FWO), Leuven Centre for Global Governance Studies, Institute for International Law, KU Löwen, Belgien. Nele VERLINDEN, PhD Fellow of the Research Foundation – Flanders (FWO), Leuven Centre for Global Governance Studies, Institute for International Law, KU Löwen, Belgien. Pierre SCHMITT, Project Manager and Researcher, Leuven Centre for Global Governance Studies, Institute for International Law, KU Löwen, Belgien.

Verantwortlich: Anete BANDONE

Redaktionelle Assistenz: Liina-Triin TAMBI

Rückmeldungen jeglicher Art werden gerne entgegengenommen. Schreiben Sie bitte an: [anete.bandone@europarl.europa.eu](mailto:anete.bandone@europarl.europa.eu).

Druckexemplare können per E-Mail angefordert werden unter: [poldep-expo@europarl.europa.eu](mailto:poldep-expo@europarl.europa.eu)

Das vorliegende Dokument wird in der Online-Datenbank des Europäischen Parlaments „Think tank“ veröffentlicht.

*Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich ausschließlich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung sind – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.*

ISBN (pdf): 978-92-823-8542-5 ISBN (Papier): 978-92-823-8543-2

DOI (pdf): 10.2861/468515 DOI (Papier): 10.2861/150481

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Zusammenfassung	8
Einleitung	10
Hintergrund	10
Ziele	10
Methodik	10
<b>1 Hintergrund</b>	<b>12</b>
1.1 Ankunftszahlen und Todesfälle von Migranten im Mittelmeerraum	12
1.2 Profil der Migranten	14
1.3 Schub- und Sogfaktoren	14
1.4 Wichtigste Routen und betroffene Staaten	16
1.5 Beteiligte Akteure	20
<b>2 Rechtsrahmen zum Schutz der Rechte von Migranten</b>	<b>23</b>
2.1 Begriffsbestimmungen	23
2.2 Anwendbares Recht	24
2.2.1 Internationales Flüchtlingsrecht	24
2.2.2 Internationale und regionale Menschenrechtsnormen	25
2.2.3 Internationales Seerecht	29
2.2.4 Internationales Recht, das die Schleusung von Migranten verbietet	30
<b>3 Menschenrechtsverletzungen</b>	<b>31</b>
3.1 Phase vor dem Aufbruch	31
3.2 Überquerung des Mittelmeers und Reise in die EU	34
3.3 Zurückdrängungsoperationen	36
<b>4 Folgenabschätzung zur EU-Migrationspolitik in Bezug auf die Menschenrechte</b>	<b>39</b>
4.1 Rechtlicher und politischer Rahmen der EU im Bereich Migration	39
4.2 Überwachung der Seegrenzen der EU	44

4.2.1	Frontex	44
4.2.2	Schengener Grenzkodex (SBC)	48
4.2.3	Außengrenzenfonds (EBF) und Fonds für die innere Sicherheit (ISF)	50
4.2.4	Militärische Operationen	51
<b>4.3</b>	<b>EU-Zusammenarbeit mit Drittländern</b>	<b>55</b>
4.3.1	Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)	55
4.3.2	Bilaterale und regionale Rahmen für Dialog und Kooperation	57
4.3.3	EU-Rückübernahmeabkommen (EURA)	60
4.3.4	Regionale Schutzprogramme (RPP) und Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPP)	62
4.3.5	Informationsaustausch mit Drittländern	64
<b>5</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>65</b>
5.1	Allgemeine Empfehlungen	65
5.2	Empfehlungen hinsichtlich der Überwachung der Seegrenzen der EU	66
5.3	Empfehlungen hinsichtlich der EU-Zusammenarbeit mit Drittländern	68
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerung</b>	<b>69</b>

## Abkürzungsverzeichnis

- AFET** Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Affaires Étrangères)
- RFSR** Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- AMIF** Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
- CAMM** Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (Common Agenda on Migration and Mobility)
- CAT** Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- CEPS** Centre for European Policy Studies
- GRCh** Charta der Grundrechte der Europäischen Union
- EuGH** Gerichtshof der Europäischen Union
- CPT** Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Committee for the Prevention of Torture)
- CRC** Übereinkommen über die Rechte des Kindes
- GSVP** Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- DROI** Unterausschuss Menschenrechte
- EASO** Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office)
- EAD** Europäischer Auswärtiger Dienst
- EMRK** Europäische Menschenrechtskonvention
- EGMR** Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
- EuGH** Europäischer Gerichtshof
- ECRE** Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (European Council on Refugees and Exiles)
- ENI** Europäisches Nachbarschaftsinstrument
- ESVP** Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUNAVFOR MED</b>	Militäroperation von Seestreitkräften der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (European Union Naval Force – Mediterranean)
<b>EURA</b>	EU-Rückübernahmeabkommen (European Union Readmission Agreement)
<b>EUROSUR</b>	Europäisches Grenzüberwachungssystem (European border surveillance system)
<b>FRA</b>	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
<b>Frontex</b>	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontières Extérieures)
<b>GAMM</b>	Gesamtansatz für Migration und Mobilität
<b>HRW</b>	Human Rights Watch
<b>JO</b>	Gemeinsame Operation (Joint Operation)
<b>JRO</b>	gemeinsame Rückführungsaktion (Joint Return Operation)
<b>JRC</b>	Gemischter Rückübernahmeausschuss
<b>IAMSAR-Handbuch</b>	International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual
<b>ICAO</b>	Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization)
<b>ICCPR</b>	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights; auch: IPbpR)
<b>ICESCR</b>	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
<b>ILO</b>	Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen (Immigration Liaison Officers)
<b>IMO</b>	Internationale Seeschiffahrtsorganisation (International Maritime Organization)
<b>IOM</b>	Internationale Organisation für Migration
<b>LIBE</b>	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
<b>MOAS</b>	Migrant Offshore Aid Station
<b>MONITOR</b>	Pilot Initiative to Monitor Readmission in Ukraine and Pakistan

- MP** Mobilitätspartnerschaften
- MSF** Ärzte ohne Grenzen (Médecins sans Frontières)
- NRO** Nichtregierungsorganisation
- PACE** Parlamentarische Versammlung des Europarates (Parliamentary Assembly of the Council of Europe).
- Palermo-Protokoll** Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
- PSK** Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
- RDPP** Regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm (Regional Development and Protection Programme)
- GFK** Genfer Flüchtlingskonvention bzw. „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“
- RPP** Regionales Schutzprogramm (Regional Protection Programme)
- SAR-Übereinkommen** Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (Search and Rescue)
- SBC** Schengener Grenzkodex (Schengen Borders Code)
- SOLAS** Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (International Convention for the Safety of Life at Sea)
- TCN** Drittstaatsangehöriger (Third Country National)
- EUV** Vertrag über die Europäische Union
- AEUV** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- AEMR** Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- UNCLOS** Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea; auch: SRÜ oder SeeRÜbk)
- UNHCR** Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)

## Zusammenfassung

Schwerpunkt der vorliegenden Studie sind die bestehende und geplante Politik sowie die bestehenden und geplanten Maßnahmen der Europäischen Union (EU) zum Schutz der Menschenrechte von Migranten, bevor sie in die EU einreisen bzw. nachdem sie das Hoheitsgebiet der EU verlassen haben. Sie ist in sechs Abschnitte untergliedert. **Teil 1** umfasst Daten zu Ankunftsahlen und Todesfällen von Flüchtlingen (1.1), ein Profil der Migranten, die das Mittelmeer überqueren (1.2), eine Auflistung der wichtigsten Schub- und Sogfaktoren der Migrationsströme (1.3), eine Darstellung der gewählten Routen und der hauptsächlich betroffenen Staaten (1.4) sowie abschließend einen kurzen Überblick zu den Akteuren, die sich um die Bewältigung der Migrationsströme auf dem Mittelmeer bemühen (1.5).

**Teil 2** enthält eine Definition der zentralen Begriffe „Migranten“ und „Flüchtlinge“ (2.1) sowie einen Überblick zu den bestehenden internationalen Rechtsvorschriften und Normen, die auf die Wahrung der Rechte aller Migranten ungeachtet ihres Rechtsstatus abzielen (2.2), unter gebührender Berücksichtigung ihrer extraterritorialen Anwendbarkeit (2.3). Einer der wichtigsten Menschenrechtsgrundsätze im Kontext der Bootsmigranten ist der Grundsatz der Nichtzurückweisung, der ursprünglich im internationalen Flüchtlingsrecht niedergelegt ist. Migranten genießen – wie alle Menschen – die in verschiedenen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen niedergelegten Menschenrechte, zu denen inzwischen auch das implizite oder explizite Verbot der Zurückweisung gehört. Zudem bestehen aufgrund internationaler Rechtsinstrumente Pflichten zum Schutz und Beistand für Menschen in Seenot sowie Verbote von Menschenschmuggel und Menschenhandel, wobei zugleich die Menschenrechte der Migranten zu wahren sind.

In **Teil 3** geht es um Menschenrechtsverletzungen. Es werden mögliche Menschenrechtsverletzungen in drei Phasen der Migrationsroute in die EU untersucht: Phase vor dem Aufbruch, während der die Migranten aus ihrem Herkunftsland in das Aufbruchsland reisen, in dem sie häufig geraume Zeit verbringen, bis sich Gelegenheit zum Aufbruch auf dem Seeweg bietet (3.1.); die Überquerung des Mittelmeers per Schiff bzw. Boot (3.2); sowie das Abfangen durch die Küstenwache samt etwaiger Rückführung in das Herkunftsland oder in das Transitland (3.3).

In **Teil 4** werden knapp die Zuständigkeiten der EU sowie die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Bereich Migration skizziert (4.1). Anschließend werden die bestehende und geplante Politik sowie die bestehenden und geplanten Maßnahmen der EU zum Schutz der Menschenrechte von Migranten, bevor sie auf dem Seeweg in die EU einreisen bzw. nachdem sie das Hoheitsgebiet der EU verlassen haben (Rückführungen), analysiert und bewertet, wie beispielsweise die Gemeinsamen Operationen (JO) Triton und Poseidon der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) sowie militärische Operationen (EUNAVFOR MED/Sophia) (4.2), sowie ferner die Zusammenarbeit mit Drittländern (4.3). Zudem wird für sämtliche Phasen dieses Prozesses die Rolle des Europäischen Parlaments ermittelt.

In **Teil 5** sind spezifische Empfehlungen hinsichtlich der Migrationspolitik im Allgemeinen sowie hinsichtlich der Überwachung der Seegrenzen und hinsichtlich Kooperationsabkommen mit Drittländern im Besonderen niedergelegt, um einen kohärenten menschenrechtsbasierten Ansatz der EU sicherzustellen, damit der Schutz der Rechte von Migranten verbessert wird, die versuchen, die EU zu erreichen. Auch hier wird gezielt auf die mögliche Rolle des Europäischen Parlaments eingegangen.

In **Teil 6** wird die Schlussfolgerung dargelegt, dass sich aus der Bewertung der bestehenden und geplanten Politik sowie der bestehenden und geplanten Maßnahmen der EU in diesem Bereich ein gemischtes Bild ergibt. Einerseits ist unbestritten, dass in die Rechtsinstrumente zur Überwachung der Seegrenzen sowie in die Rechtsinstrumente für die Zusammenarbeit mit Drittländern schrittweise Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte aufgenommen worden sind. Andererseits ist das Hauptziel der Politik der EU in diesem Bereich noch immer der Schutz der Außengrenzen – nicht jedoch

die Entwicklung von wirksamen Strategien für den Schutz der Menschenrechte von Migranten und für die Rettung von Menschenleben auf dem Mittelmeer. Von entscheidender Bedeutung ist die Umsetzung. Deshalb sollten wirksame Überwachungsmechanismen eingerichtet werden, um gegen Menschenrechtsverletzungen in allen Phasen der Überwachung der Seegrenzen sowie in den Kooperationsabkommen mit Drittländern anzugehen.

## Einleitung

### Hintergrund

Täglich erreichen uns Nachrichten über den tragischen Verlust von Menschenleben durch Ertrinken bzw. durch Hunger, Durst oder Kälte vor der Küste Griechenlands, Italiens, Maltas und Spaniens. Als Reaktion auf diese wiederkehrenden Tragödien hat die Europäische Union eine Reihe von Maßnahmen angenommen, die darauf abzielen, den Schutz für Migranten zu verbessern, die versuchen, die Grenzen der EU zu erreichen, sowie die Verantwortung zwischen den betroffenen Ländern zu teilen, indem die Kooperation mit den Transitländern vertieft wird. In einer Entschließung vom 29. April 2015 hat das Europäische Parlament die EU und die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, „alles in ihren Kräften stehende zu tun, um weitere Todesfälle auf See zu verhindern“<sup>1</sup>. Am 15. September 2015 wurde eine gemeinsame Anhörung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (AFET), des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und des Unterausschusses Menschenrechte (DROI) unter dem Titel „Respecting Human Rights in the Context of Migration Flows in the Mediterranean“ (Achtung der Menschenrechte im Kontext der Migrationsströme im Mittelmeerraum) abgehalten. Ein strategischer Initiativbericht zu der Lage im Mittelmeerraum und der Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU für Migration (2015/2095(INI)) soll am 10. Dezember 2015 vorgelegt und im Jahresverlauf 2016 durch den LIBE-Ausschuss angenommen werden. Der DROI-Unterausschuss hat eine Studie in Auftrag gegeben, die in die Diskussion einfließen sowie das Parlament bei der Meinungs- und Entscheidungsfindung unterstützen soll.

### Ziele

Mit der Studie werden zwei Hauptziele verfolgt. Erstens soll der Kontext der derzeitigen Migrationsströme im Mittelmeerraum dargestellt werden, und es sollen die Menschenrechte und der internationale Rechtsrahmen ermittelt werden, die auf Migranten ungeachtet ihres Rechtsstatus anwendbar sind, insbesondere während des Transits und vor der Einreise in das Hoheitsgebiet der EU. Deshalb werden in den Teilen 1, 2 und 3 der Studie die derzeitigen Migrationsströme im Mittelmeerraum, der anwendbare Rechtsrahmen sowie die Menschenrechtsverletzungen, mit denen sich Migranten während des Transits konfrontiert sehen, beschrieben und analysiert. Zweitens werden in Teil 4 der Studie die bestehende und geplante Politik sowie die bestehenden und geplanten Maßnahmen der EU zum Schutz der Menschenrechte von Migranten, insbesondere bevor sie in die EU einreisen bzw. nachdem sie die EU verlassen haben, analysiert und bewertet. Auf dieser Grundlage werden in Teil 5 der Studie spezifische Empfehlungen gegeben, um einen kohärenten Ansatz der EU sicherzustellen, damit der Schutz der Rechte von Migranten verbessert wird, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Europäischen Parlaments.

### Methodik

Was die Methodik anbelangt, so wurde die Studie zunächst durch Schreibtischstudien erstellt, d. h. durch die Sichtung der einschlägigen internationalen und EU-Rechtsinstrumente, einschließlich internationaler und regionaler Menschenrechtsabkommen, sowie von Berichten internationaler Organisationen, von Berichten von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und von einschlägiger juristischer Fachliteratur zu den Menschenrechten von Migranten. In Teil 1 werden die offiziellen Daten zu Ankunftsahlen und Todesfällen auf dem Mittelmeer verwendet, die seitens des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und seitens des Global Migration Data Analysis Centre der Internationalen

<sup>1</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer und zur Migrations- und Asylpolitik der EU (2015/2660(RSP)), Ziffer 1.

Organisation für Migration (IOM) in aktuellen Berichten zusammengestellt worden sind. In sämtlichen Teilen der Studie wird zudem auf die beiden regionalen Studien zum Grenzschutz an den Außengrenzen der EU sowie auf die spezifischen Länderberichte Bezug genommen, die seitens des UN-Sonderberichterstatters für die Menschenrechte von Migranten, François Crépeau, in den Jahren 2013<sup>2</sup> und 2015<sup>3</sup> erstellt wurden. Ferner stützt sich die Studie auf wesentliche Veröffentlichungen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) über den Schutz der Menschenrechte von Migranten<sup>4</sup> sowie auf Berichte und Kurzmittteilungen von NRO, die sich aktiv mit der Flüchtlingskrise befassen, wie Human Rights Watch (HRW)<sup>5</sup> oder Amnesty International<sup>6</sup>. Außerdem wurden für die Studie die Ergebnisse des (durch die Europäische Kommission gemäß dem 7. Rahmenprogramm finanzierten) FRAME-Projekts herangezogen, in dem es insbesondere um die Politik der EU hinsichtlich der Rechte von Migranten geht und dessen Koordinator das Centre for Global Governance Studies der KU Löwen ist<sup>7</sup>. Zur Untermauerung und Vertiefung der genannten Literaturrecherchen wurden zwei gezielte Befragungen von einschlägigen Fachleuten durchgeführt, nämlich von Dr. Sergio CARRERA, Senior Research Fellow und Leiter der Abteilung Justiz und Inneres am Centre for European Policy Studies (CEPS), sowie von Dr. Aspasia PAPADOPOULOU, Senior Policy Officer, Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE). Zudem nahm der erste Mitverfasser der Studie an der am 15. September 2015 durchgeführten gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (AFET), des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und des Unterausschusses Menschenrechte (DROI) unter dem Titel „Respecting Human Rights in the Context of Migration Flows in the Mediterranean“ (Achtung der Menschenrechte im Kontext der Migrationsströme im Mittelmeerraum) teil.

<sup>2</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46.

<sup>3</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36.

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013,

[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf)

<sup>5</sup> Siehe beispielsweise HRW, „The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do“, 2015, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615\\_web.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615_web.pdf), S. 5

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise Amnesty International, „Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe’s Borders“, Juli 2014,

[http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Fortress\\_Europe\\_July\\_2014.pdf](http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf), S. 17

<sup>7</sup> Siehe beispielsweise V. Engström & M. Heikkilä, „Fundamental rights in the institutions and instruments of the Area of Freedom, Security and Justice“, Work Package No 11, Deliverable No 1, 29. September 2014,

<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/reports/09-Deliverable-11.1.pdf>

# 1 Hintergrund

Im ersten Teil wird der Hintergrund der derzeitigen Migrationsströme im Mittelmeerraum dargelegt. Diese Analyse umfasst Daten bis einschließlich 16. Oktober 2015 zu Ankunftszahlen und Todesfällen von Flüchtlingen (1.1), ein Profil der Migranten, die das Mittelmeer überqueren (1.2), eine Auflistung der wichtigsten Schub- und Sogfaktoren der Migrationsströme (1.3), eine Darstellung der gewählten Routen und der hauptsächlich betroffenen Staaten (1.4) sowie einen kurzen Überblick zu den Akteuren, die sich um die Bewältigung der Krise im Mittelmeerraum bemühen (1.5).

## 1.1 Ankunftszahlen und Todesfälle von Migranten im Mittelmeerraum

Die nachstehende Abbildung 1 veranschaulicht den zwischen 2010 und 2015 zu verzeichnenden starken Anstieg der Zahl der Migranten die nach Europa gelangen, indem sie das Mittelmeer überqueren. Bereits im Jahr 2014 gelangten 219 000 Menschen auf diesem Wege nach Europa, während es im Jahr 2013 lediglich 60 000 waren. Im Jahr 2015 hatten nach 6 Monaten bereits 137 000 Migranten das Mittelmeer überquert, was im Vergleich zum ersten Halbjahr 2014 einen Anstieg um 83 % darstellt.

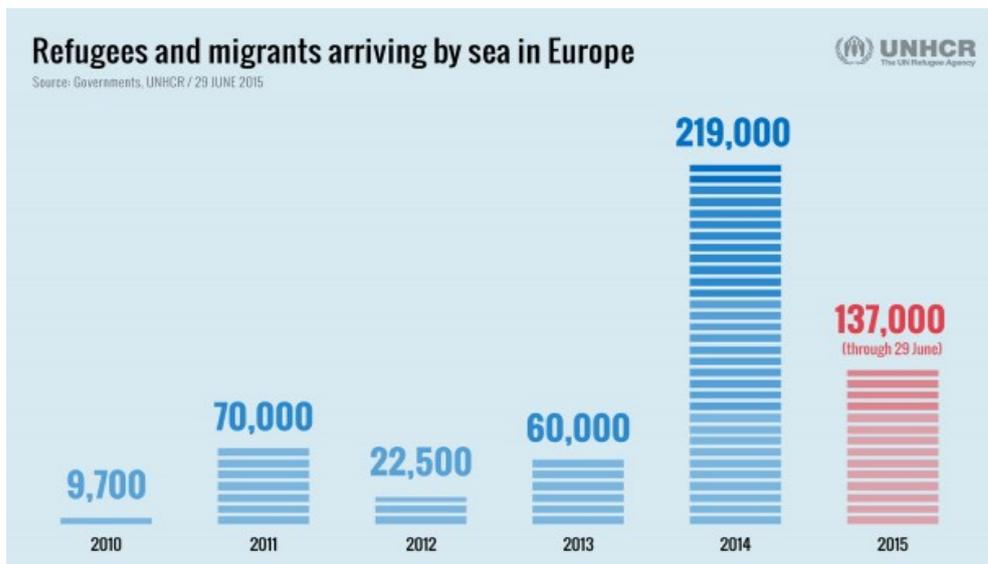


Abbildung 1/Quelle: UNHCR, „The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees“, 1. Juli 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>, S. 5

In Abbildung 2 sind detailliertere Daten zu Ankunftszahlen und Todesfällen von Migranten im Mittelmeerraum bis einschließlich 16. Oktober 2015 zu sehen. Aufgrund eines erheblichen Anstiegs der Überfahrten während des Sommers stieg die geschätzte Anzahl der auf dem Seeweg ankommenden Migranten auf 613 179. Bis einschließlich 16. Oktober 2015 starben 3 117 Migranten beim Versuch, das Mittelmeer auf dem Seeweg zu überqueren, gegenüber 3 229 Todesfällen im Gesamtjahr 2014. Die Anzahl dieser Todesfälle auf See erreichte einen Scheitelpunkt im April 2015, als 1 246 Todesfälle innerhalb eines einzigen Monats verzeichnet werden mussten. In den Monaten Mai (95) und Juni (10) ergab sich ein deutlicher Rückgang, was der Intensivierung der Rettungsoperationen seitens der EU und anderer Akteure zu verdanken ist (siehe unten).

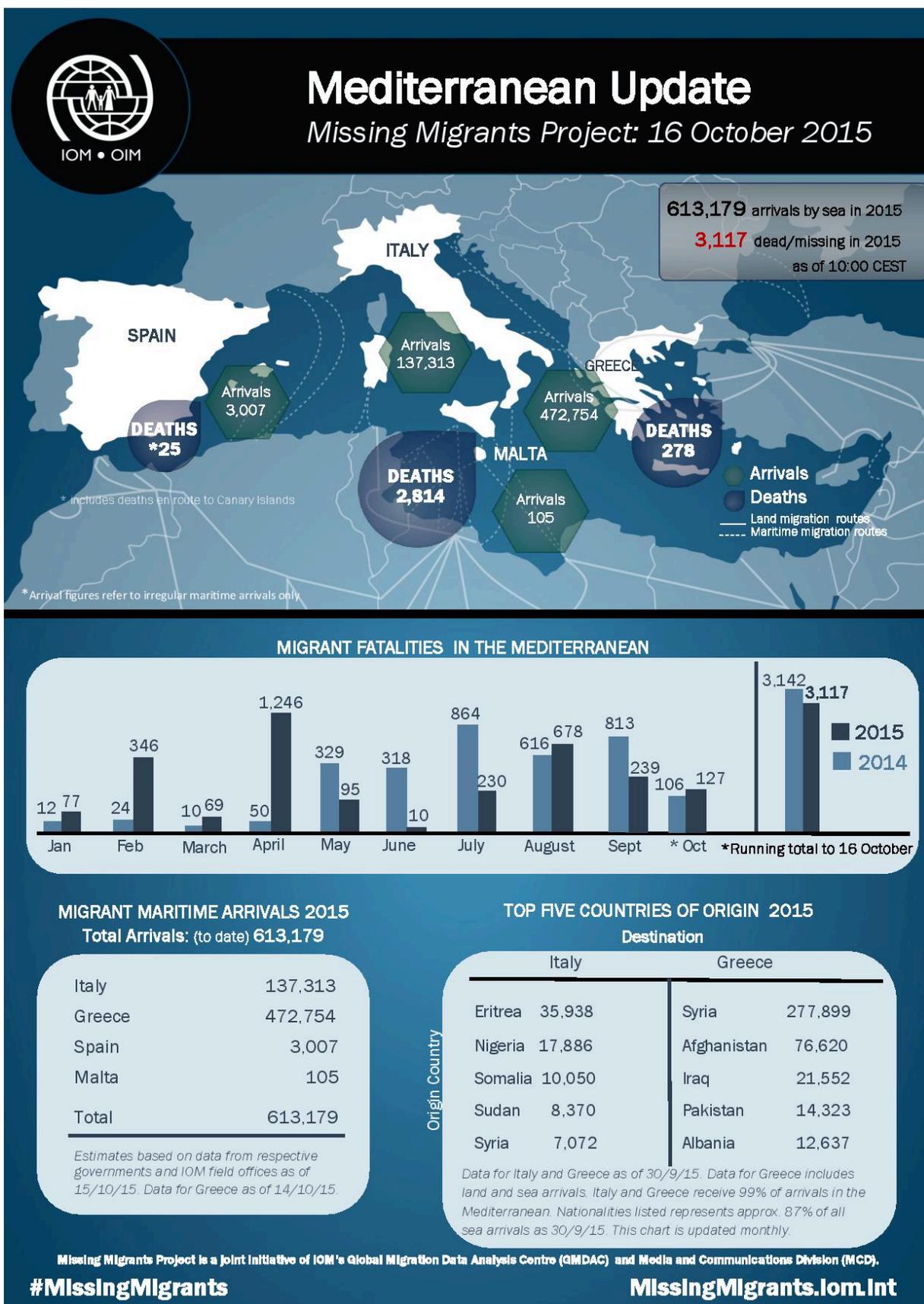


Abbildung 2/Quelle: IOM, „Mediterranean Update“, 16. Oktober 2015,  
<http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean-update-2-october-2015>

## 1.2 Profil der Migranten

Laut UNHCR stammen – wie in der nachfolgenden Abbildung 4 veranschaulicht – 94 % der in Europa ankommenden Migranten **aus nur zehn verschiedenen Ländern**: Syrien (59 %), mit erheblichem Abstand gefolgt von Afghanistan (14 %), Eritrea (6 %), Irak (4 %), Nigeria (3 %), Pakistan (3 %), Somalia (2 %), Sudan (1 %), Gambia (1 %) und Bangladesch (1 %)⁸.

Das

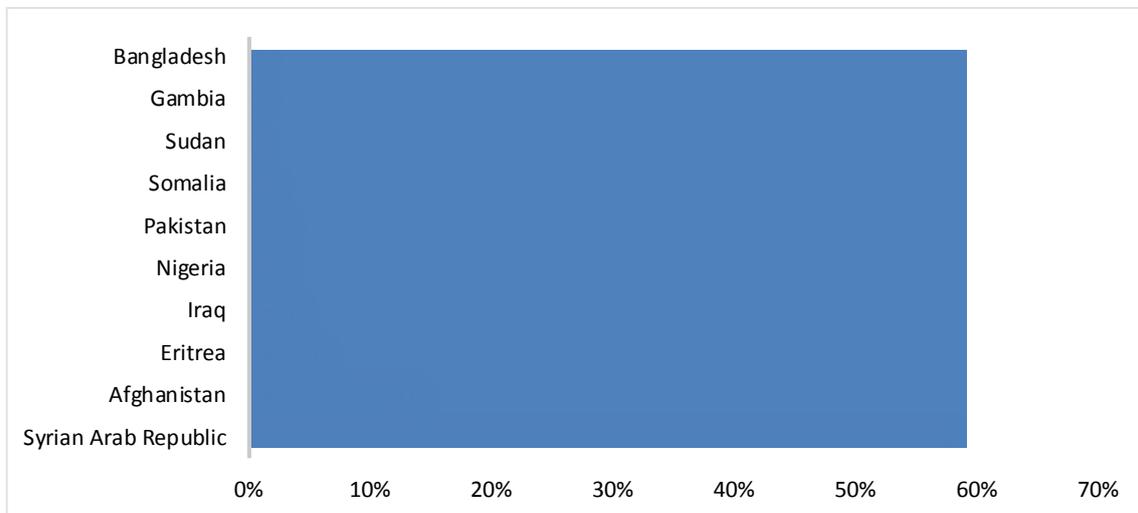


Abbildung 3/Quelle: UNHCR, „Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean“, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

UNHCR berichtete ferner, dass bisher 69 % der auf dem Seeweg nach Europa gelangenden Migranten Männer waren, während sich der Anteil von **Kindern** und **Frauen** auf 18 % bzw. 13 % belief⁹. Die am stärksten gefährdeten Kinder sind jene, die ohne Familie oder sonstige Erziehungsberechtigte ankommen. Das war bei der Hälfte der Minderjährigen der Fall, die 2014 in Italien ankamen. Zwischen dem 1. Januar und dem 31. August 2015 kamen allein in Italien 8 255 unbegleitete Kinder an, davon rund ein Viertel aus Eritrea. Dieses Jahr machen unbegleitete Kinder allerdings weniger als 10 % aller Kinder aus, die in Italien ankommen¹⁰. Ihre Situation stellt die Behörden vor besondere Herausforderungen hinsichtlich der Unterbringung und hinsichtlich der Bereitstellung von Bildung, Fürsorge und Beratung.

## 1.3 Schub- und Sogfaktoren

Als „Schubfaktoren“ bezeichnet man die Gründe, die Migranten dazu bewegen, ihr Herkunftsland zu verlassen, während „Sogfaktoren“ die Gründe sind, die sie veranlassen, in ein bestimmtes Land bzw. in eine bestimmte Region – im vorliegenden Fall: nach Europa – zu kommen¹¹. Der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten sieht als Triebfedern für die Migration

⁸ UNHCR, „Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean“, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁹ Ebenda.

¹⁰ Die Verfasser danken dem Global Migration Data Analysis Centre der IOM sowie der NRO Save the Children für die Überlassung der neuesten verfügbaren Daten zu unbegleiteten Kindern, die als Migranten in Italien ankommen. Leider fehlen nach wie vor präzise Daten zu unbegleiteten Kindern, die als Migranten in den anderen südlichen EU-Mitgliedstaaten ankommen.

¹¹ Die grundlegende Veröffentlichung zu Schub- und Sogfaktoren stammt von E. Lee, „A Theory of Migration“, *Demography* Band 3, Nr. 1, 1966, S. 47-57.

nach Europa auf dem Seeweg vor allem Konflikte, Verfolgung und Armut (Schubfaktoren) sowie einen ungedeckten Bedarf auf dem Arbeitsmarkt (Sogfaktoren)<sup>12</sup>.

Da die überwiegende Mehrheit der Migranten, die auf dem Seeweg in die EU gelangen – oder zu gelangen versuchen – aus Ländern stammt, in denen aufgrund von Krieg, Konflikt oder Unterdrückung große Instabilität herrscht, werden Verfolgungen im Herkunftsland aus Gründen der Rasse, Religionszugehörigkeit, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe oder aufgrund einer bestimmten Weltanschauung häufig als wichtigste **Schubfaktoren** für die derzeitigen Migrationsströme genannt<sup>13</sup>. Neben den Menschen, die vor Verfolgung fliehen, ist auch anzuerkennen, dass sich andere möglicherweise als Reaktion auf Hunger, Verweigerung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten, korrupte oder „schlechte“ Regierungsführung, Konflikte und andere Formen menschlicher Unsicherheit zur Migration entschließen<sup>14</sup>. Die Notwendigkeit, Familienangehörige zu Hause zu unterstützen, indem man ihnen Geld aus Europa schickt, stellt möglicherweise einen weiteren Schubfaktor dar<sup>15</sup>. Ein Bericht der IOM mit dem Titel *Children on the Move* zeigt auf, dass die Migration von unbegleiteten Kindern eine sehr breite Palette von Ursachen haben kann: wirtschaftliche Schubfaktoren, Bildungsbedürfnisse, kultureller Druck, wie etwa ein Gefühl der Verantwortung, den Lebensstandard der Familie zu verbessern, traumatische Erfahrungen, wie etwa die Notwendigkeit, sexueller Gewalt zu entfliehen, Konflikte und Naturkatastrophen<sup>16</sup>.

Die oben genannten Schubfaktoren sind nicht neu. In den letzten Jahren hat jedoch das Wiederaufleben von Gewalt und Unterdrückung in den oben genannten Ländern (siehe oben, 1.2) zu einem Anstieg der weltweiten Migrationsströme geführt. Syrer beispielsweise, die 59 % der derzeit auf dem Seeweg ankommenden Menschen ausmachen, fliehen vor willkürlichen Angriffen auf zivile Gebiete seitens der Regierungstruppen und seitens bewaffneter Gruppen, vor Verschleppungen und Folter in Gefängnissen sowie – darüber hinaus – vor systematischen und weitverbreiteten Gewalttaten seitens extremistischer islamistischer Gruppen, nämlich seitens des sogenannten Islamischen Staates („Daesch“) und seitens der Al-Nusra-Front („Dschabhat an-Nusra“, die zu Al-Qaida gehört). Seit Beginn des Bürgerkriegs in Syrien im Jahr 2011 hat das UNHCR fast 4 Millionen syrische Flüchtlinge in den Nachbarstaaten registriert<sup>17</sup>. In Afghanistan hat 2014 eine neue Phase der Unsicherheit begonnen, die durch politische Instabilität und wachsenden Druck seitens verschiedener aufständischer Gruppen, einschließlich der Taliban, gekennzeichnet ist. Zu den Gründen, aus denen Afghanen aus ihrem Heimatland fliehen, zählen häufige Angriffe gegen Zivilisten, Entführungen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (besonders für Frauen) sowie Folter in Gewahrsam von Regierungstruppen. Aus Eritrea sind aufgrund einer Verschärfung der Unterdrückung bis Ende 2014 über 357 000 Staatsangehörige (das sind über 5 % der Bevölkerung) geflohen. Fluchtgründe sind unter anderem eine unbefristete Wehrpflicht ab dem 18. Lebensjahr, Folter, willkürliche Verhaftungen, Einschränkungen der Meinungs-, Gewissens- und Bewegungsfreiheit sowie die Unterdrückung der Religionsfreiheit<sup>18</sup>. Wie bereits angesprochen (siehe oben, 1.2), handelte es sich

<sup>12</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 26.

<sup>13</sup> UNHCR, „The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees“, 1. Juli 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>, S. 6

<sup>14</sup> Ebenda.

<sup>15</sup> Ebenda.

<sup>16</sup> IOM, *Children on the Move*, 2013, [http://publications.iom.int/bookstore/free/Children\\_on\\_the\\_Move\\_19Apr.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Children_on_the_Move_19Apr.pdf), S. 30-32.

<sup>17</sup> HRW, „The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do“, 2015, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615\\_web.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615_web.pdf) S. 5

<sup>18</sup> HRW, „World Report 2015: Eritrea“, <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/eritrea>

bei einem Viertel der im Jahr 2015 bisher angekommenen unbegleiteten Kinder um eritreische Staatsangehörige. Die Anzahl der Iraker, die in der EU Zuflucht suchen, hat ebenfalls stark zugenommen, was auf die Eskalation der bewaffneten Konflikte und den Vormarsch des sogenannten Islamischen Staats in Zentralirak zurückzuführen ist. In Nigeria hat der Konflikt zwischen den Regierungstruppen und aufständischen bewaffneten Gruppen wie Boko Haram im Nordosten des Landes bis zum 31. Dezember 2014 über 192 000 Menschen zur Flucht aus dem Land veranlasst<sup>19</sup>. Pakistaner fliehen vor Aufständen im Nordwesten des Landes, wo die Sicherheitslage zunehmend fragil ist<sup>20</sup>. In Somalia hat ein seit zwei Jahrzehnten währender Bürgerkrieg die Zugangsmöglichkeiten von humanitären Hilfsorganisationen eingeschränkt und zu humanitären Krisen geführt. Zudem verübt die islamistische Gruppe al-Shabaab immer wieder Angriffe gegen Zivilisten, Studenten und Schüler, Lehrer und Schulen. Kinder werden zum Dienst in bewaffneten Gruppen gezwungen<sup>21</sup>. Ein weiterer Schubfaktor in Somalia ist die Dürre- und Hungerkatastrophe, die zum Teil durch den Klimawandel verursacht ist. In allen Fällen ist der wichtigste Schubfaktor für Migranten offenbar die Notwendigkeit, vor Instabilität zu fliehen<sup>22</sup>.

Davon abgesehen mögen familiäre Bindungen, die Verfügbarkeit von besseren Systemen der sozialen Sicherheit, die Hoffnung auf erschwinglichere Bildung, Beschäftigungsmöglichkeiten aufgrund demografischer Defizite in bestimmten EU-Mitgliedstaaten sowie insbesondere die Nachfrage nach Saisonarbeitskräften und nach gering qualifizierten Arbeitskräften als **Sogfaktoren**<sup>23</sup> wirken. Auch der seitens der Schmuggler erzeugte Irrglaube, dass Europa einfach zu erreichen wäre, mag eine Rolle bei den Migrationsbewegungen in Richtung EU spielen<sup>24</sup>. Der Umstand, dass zahlreiche Migranten zunächst den Versuch unternehmen, sich in Drittländern niederzulassen, bevor sie die gefährliche Reise nach Europa auf dem Seeweg über das Mittelmeer auf sich nehmen, legt jedoch den Schluss nahe, dass die Schubfaktoren wichtiger als die Sogfaktoren sind<sup>25</sup>. In einem unlängst vorgelegten gemeinsamen Bericht von IOM und Altai Consulting wird festgestellt, dass die derzeitigen Migrationsströme über das Mittelmeer – aus Schwarzafrika und dem Nahen Osten nach Europa – offenbar in wesentlich stärkerem Maße durch Schubfaktoren angetrieben werden, die Migranten zum Verlassen ihrer Heimat veranlassen, als durch Sogfaktoren, die Migranten nach Europa ziehen würden<sup>26</sup>.

## 1.4 Wichtigste Routen und betroffene Staaten

Die nachstehende Abbildung 4 veranschaulicht, dass die EU im weltweiten Vergleich eine relativ geringe Anzahl von Flüchtlingen beherbergt. Die drei **Länder, welche die größte Anzahl an Flüchtlingen beherbergen**, mit einer Flüchtlingsbevölkerung von über 1 Million (rosafarben dargestellt), waren Ende 2014: die Türkei (1,59 Millionen), Pakistan (1,51 Millionen) und Libanon (1,15 Millionen). Andere Nicht-EU-Staaten, wie Iran (982 000), Äthiopien (659 500) oder Jordanien (654 100) (blau dargestellt), beherbergten ebenfalls eine erhebliche Anzahl von Flüchtlingen, wenn auch jeweils weniger als 1 Million<sup>27</sup>. Der im Lauf der letzten Jahre angestiegene Druck in diesen Ländern sowie der Ausbruch neuer Feindseligkeiten in Transitländern wie Libyen machen es für Flüchtlinge immer schwieriger, dort

<sup>19</sup> UNHCR, „Nigeria Situation. Emergency Response“, 8. Mai 2015, <http://www.unhcr.org/554cbed29.html>, S. 6.

<sup>20</sup> UNHCR, „2015 UNHCR country operations profile - Pakistan“, <http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>

<sup>21</sup> UNHCR, „2015 UNHCR country operations profile - Somalia“, <http://www.unhcr.org/pages/49e483ad6.html>

<sup>22</sup> IOM & Altai Consulting, „Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots“, Juni 2015, [http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai\\_Migration\\_trends\\_across\\_the\\_Mediterranean.pdf](http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf), S. 26.

<sup>23</sup> Menschenrechtskommissar des Europarats, „The Human Rights of Irregular Migrants in Europe“, CommDH/IssuePaper(2007)1, Straßburg, 17. Dezember 2007, S. 6.

<sup>24</sup> IOM & Altai Consulting, „Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots“, Juni 2015, [http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai\\_Migration\\_trends\\_across\\_the\\_Mediterranean.pdf](http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf), S. 82.

<sup>25</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>26</sup> Ebenda, S. 81.

<sup>27</sup> UNHCR, „Global Trends: Forced Displacement in 2014“, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>, S. 2.

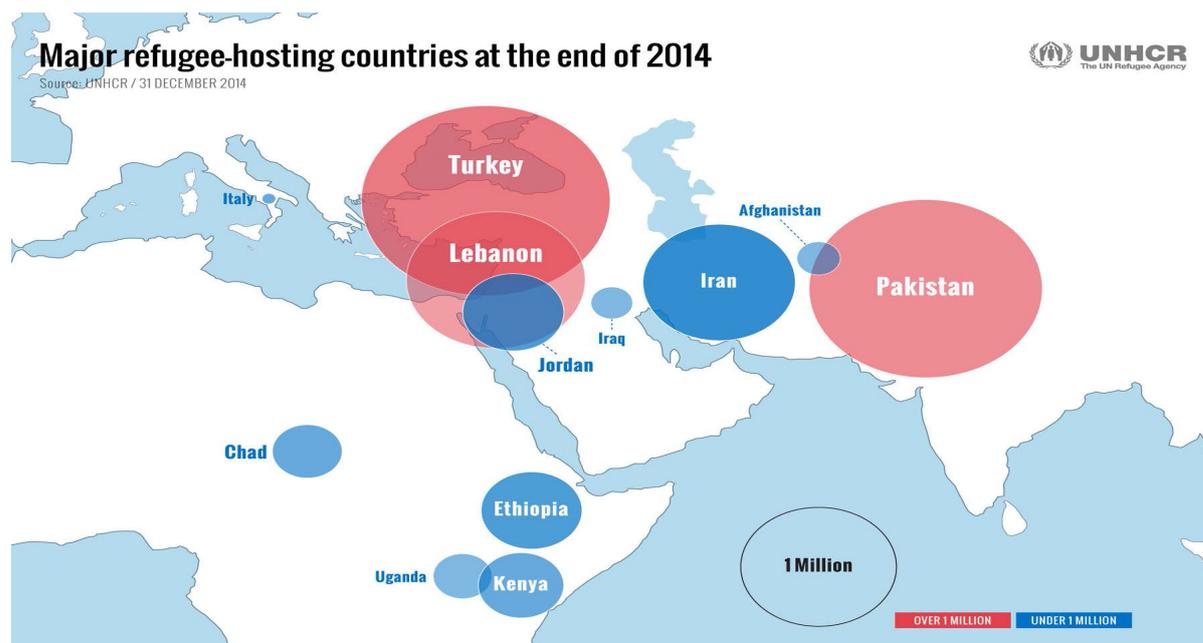


Abbildung 4/Quelle: UNHCR, „The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees“, 1. Juli 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>

Zuflucht zu finden. Deshalb ziehen viele Migranten auf der Suche nach einem sicheren Ort zum Leben weiter in Richtung EU.

**Aufbruchsländer** sind: die Türkei bei Verwendung des **Seewegs durch die Ägäis**, Ägypten oder Libyen bei Verwendung des **Seewegs über das zentrale und östliche Mittelmeer** sowie Marokko oder Tunesien bei Verwendung des **Seewegs über das westliche Mittelmeer**<sup>28</sup>. Die nachstehende Abbildung 5 veranschaulicht die Komplexität der Migrations- und Transitrouten in Richtung EU, mit Details zu den Seewegen über das westliche, das zentrale und das östliche Mittelmeer.

Abbildung 2 oben veranschaulicht, dass Migranten, die versuchten, auf dem Seeweg in die EU zu gelangen, zuerst nach **Griechenland** (472 754 Ankommende), **Italien** (137 313 Ankommende), **Spanien** (3 007 Ankommende) und **Malta** (105 Ankommende) kamen. Es ist jedoch festzuhalten, dass die meisten Migranten nicht in dem EU-Mitgliedstaat bleiben, in den sie als erstes gelangen. Im Jahr 2014 wurde in Deutschland und Schweden fast die Hälfte aller 625 000 Asylanträge in der EU gestellt, was auf die verbreitete Ansicht zurückzuführen ist, dass dort der beste Schutz für Asylsuchende gewährt wird<sup>29</sup>. Deshalb darf man nicht übersehen, dass Migranten, nachdem sie in die EU gelangt sind, noch einen langen und gefährlichen Weg zu ihrem Endziel in Nord- oder Westeuropa vor sich haben. So verwenden beispielsweise Migranten, die ursprünglich über die bulgarisch-türkische oder die griechisch-türkische Land- oder Seegrenze in die EU gelangt sind, derzeit die „Westliche Balkanroute“, um nach Ungarn zu kommen<sup>30</sup>. Diese Route ist derzeit einer der wichtigsten Transitbereiche für Migranten aus Syrien (+363 %

<sup>28</sup> Eine detaillierte Analyse der Seewege über das westliche und das zentrale Mittelmeer findet sich in IOM & Altai Consulting, „Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots“, Juni 2015, [http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai\\_Migration\\_trends\\_across\\_the\\_Mediterranean.pdf](http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf), S. 26.

<sup>29</sup> FRA, „Fundamental rights: challenges and achievements in 2014“, Jahresbericht 2014, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-annual-report-2014\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-annual-report-2014_en.pdf), S. 85.

<sup>30</sup> Frontex, „Western Balkan Route“, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>

im Jahr 2014, gegenüber 2013) und aus Afghanistan (+168 % im Jahr 2014, gegenüber 2013), die versuchen, in den Schengen-Raum zu gelangen<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Frontex, „Western Balkans: Annual Risk Analysis 2015“, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2015.pdf), S. 5.



## 1.5 Beteiligte Akteure

Auf internationaler Ebene wurde das **UNHCR** im Jahr 1950 durch die UNO-Vollversammlung mit der Aufgabe betraut, den internationalen Schutz für Flüchtlinge sicherzustellen sowie – im Zusammenwirken mit den Regierungen der UNO-Mitgliedstaaten – Lösungen für Flüchtlingsprobleme zu finden, indem Unterkünfte in zeitweiligen Lagern bereitgestellt werden und die freiwillige Rückkehr bzw. die Neuansiedlung in Drittländern organisiert wird<sup>32</sup>. Das UNHCR ist auch für die Überwachung von internationalen Abkommen zum Schutz von Flüchtlingen zuständig und stellt sicher, dass die Menschenrechte von Flüchtlingen oder Staatenlosen in den jeweiligen Asylländern geachtet werden (siehe unten)<sup>33</sup>.

Seit 1951 unterstützt die **IOM** die Staaten dabei, geordnete Migrationsströme sicherzustellen („to ensure the orderly flow of migration“)<sup>34</sup>, vor allem durch Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Steuerung der Migration, durch politische Konsultationen, durch Neuansiedlungs- oder Rückführungsmaßnahmen sowie durch die Ausbildung von Grenzschutzbeamten. Die IOM hat insbesondere eine der wichtigsten Datensammlungen zu den Ankunftsahlen und Todesfällen von Migranten entwickelt, das Missing Migrants Project (siehe oben, Abbildung 2)<sup>35</sup>. Weder das UNHCR noch die IOM führen Such- und Rettungsoperationen auf dem Mittelmeer durch.

Auf europäischer Ebene fallen Migrationsfragen unter die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten (siehe Teil 4, unten). Eine Reihe von dezentralen Agenturen der EU spielt eine Schlüsselrolle im Bereich der Migrationspolitik. Mit der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 wurde das Europäische Unterstützungsbüro für Asylangelegenheiten (**EASO**) „eingerrichtet, das zu einer besseren Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylysystems (GEAS) beitragen, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich stärken und die Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, mit operativen Maßnahmen unterstützen und/oder eine solche Unterstützung koordinieren soll“<sup>36</sup>. In der Praxis hat sich das EASO zu einem unabhängigen Kompetenzzentrum für Asylfragen entwickelt. Es liefert praktische, technische und operative Unterstützung für Mitgliedstaaten, die sich Migrationsdruck ausgesetzt sehen, unter anderem durch Schulungen, Kapazitätsaufbau, Forschung und Koordinierung von Neuansiedlungsprogrammen. Unlängst hat die Europäische Kommission die EASO damit betraut, die Mitgliedstaaten bei der Ermittlung von Menschen zu unterstützen, die internationalen Schutzes bedürfen, sowie in sogenannten „Hot Spots“ in Italien und Griechenland Asylanträge zu bearbeiten<sup>37</sup>. Die **FRA**, die seit 2007 fachkundigen Rat für die EU und ihre Mitgliedstaaten im Bereich der Menschenrechte liefert, hat eine Reihe von maßgeblichen Publikationen zum Schutz der Menschenrechte von Migranten veröffentlicht, die versuchen, in die EU zu gelangen, sodass in dieser Studie auch auf diese Veröffentlichungen Bezug genommen wird<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> UNO-Vollversammlung, „Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge“, 14. Dezember 1950, A/RES/428(V).

<sup>33</sup> Ebenda, Ziffer 8 a.

<sup>34</sup> Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration, 19. Oktober 1953, 207 UNTS 189, Präambel.

<sup>35</sup> Siehe <http://missingmigrants.iom.int/en>

<sup>36</sup> Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (ABl. L 132/11 vom 29.5.2010).

<sup>37</sup> Siehe Europäische Kommission, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 490 final, 23.9.2015.

<sup>38</sup> Siehe beispielsweise FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013,

[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf)

Die EU-Grenzschutzagentur, **Frontex**, wurde mit der Verordnung des Rates (EG) Nr. 2007/2004<sup>39</sup> eingerichtet. Sie zielt auf die Stärkung der Grenzsicherheit ab und sorgt für die Koordinierung von Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten, wenn diese EU-Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen umsetzen. Am 1. November 2014 startete Frontex die Gemeinsame Operation (JO) Triton, nachdem die von Italien durchgeführte Operation *Mare Nostrum* ausgelaufen war (siehe unten). Diese Operation wird von 17 Mitgliedstaaten unterstützt. Ihr Hauptziel ist die Grenzüberwachung, aber sie trägt auch zur Auffindung und Rettung von Migranten in Seenot bei. Angesichts des dramatischen Anstiegs der Todesfälle von Migranten im Mittelmeer im April 2015 (siehe oben) verdoppelte die EU die Finanzausstattung für die Gemeinsame Operation Triton, die nun über ein Jahresbudget von 38 Mio. EUR verfügt<sup>40</sup>. Die Gemeinsame Operation (JO) Poseidon Sea hat ein vergleichbares Mandat wie die Gemeinsame Operation Triton, allerdings vor den Küsten Griechenlands. Daran wirken 18 Mitgliedstaaten direkt mit. Auch hier wurden die Haushaltsmittel aufgestockt, um für die „Belastungsspitzen im Sommer“<sup>41</sup> gerüstet zu sein, und belaufen sich nun auf 18 Mio. EUR. Nächstes Jahr wird die Kommission Frontex weitere 45 Mio. EUR für diese beiden Operationen zur Verfügung stellen<sup>42</sup>. Die Rettungsoperationen haben zwar sichtbare und unmittelbare Auswirkungen auf die Anzahl der Todesfälle auf See (siehe oben) gezeitigt, stießen aber auch auf Kritik. Der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten hat die Operation Triton kritisiert, weil sie ein eingeschränktes Mandat für wirksame Such- und Rettungsoperationen aufweise, die Verwaltung der Such- und Rettungszonen inkohärent sei, es Spannungen zwischen unilateralen und regionalen Maßnahmen gebe, private und militärische Seefahrzeuge davon abgeschreckt würden, Migranten zu Hilfe zu kommen, die Mitgliedstaaten nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stellen würden und es Schwierigkeiten bei der Erstellung von Ausschiffsprotokollen gebe<sup>43</sup>. Die Kommission räumte kürzlich ebenfalls ein: „Die bereitgestellten Kapazitäten bleiben jedoch hinter dem konkreten Bedarf zurück.“<sup>44</sup>

Neben den Gemeinsamen Operationen (JO) von Frontex richtete der Rat am 18. Mai 2015 eine **EU-Militäroperation** gegen Menschenhändler und Schleuser im Mittelmeerraum ein. Sie trug zunächst die Bezeichnung „Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED)“<sup>45</sup> und wurde mittlerweile umbenannt in „Operation Sophia“<sup>46</sup>. Ihr Auftrag lautet,

<sup>39</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), ABl. L 349/1 vom 25.11.2004.

<sup>40</sup> I. Traynor, „Migrant deaths: EU leaders to triple funding of rescue operation“, The Guardian, 23. April 2015, [www.theguardian.com/world/2015/apr/23/migrant-deaths-eu-funding-rescue-ships-mediterranean](http://www.theguardian.com/world/2015/apr/23/migrant-deaths-eu-funding-rescue-ships-mediterranean). An Triton wirken insgesamt 26 europäische Staaten mit, indem sie Fachleute und technische Ausrüstung entsenden. Dies sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich.

<sup>41</sup> Frontex, „Frontex expands its Joint Operation Triton“, 26. Mai 2015, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP>

<sup>42</sup> Ebenda.

<sup>43</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 33.

<sup>44</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 510 final, 14.10.2015, S. 8.

<sup>45</sup> Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED), ABl. L 122/31 vom 19.5.2015.

<sup>46</sup> Rat der Europäischen Union, „EUNAVFOR Med: EU gibt grünes Licht für „Operation Sophia“ – die aktive Phase der Operation gegen Schleuser“, Pressemitteilung, 28. September 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/28-eunavfor/>

Schiffe und an Bord befindliche Gegenstände, die von Schleusern oder Menschenhändlern benutzt oder mutmaßlich benutzt werden, auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören (siehe unten, 4.2.4).

Die Behörden von EU-Mitgliedstaaten und von Nachbarländern führen ebenfalls Maßnahmen durch. Wie von der FRA gemeldet, sind die wichtigsten Behörden, die an der Koordinierung von Such- und Rettungsoperationen mitwirken, **Λιμενικό Σώμα – Ελληνική Ακτοφυλακή (Hafen-Corps – Hellenische Küstenwache)** für Griechenland, **Salvamento Marítimo** für Spanien, die **Comande Generale delle Capitanerie di Porto** für Italien sowie die **Armed Forces of Malta** für Malta<sup>47</sup>. Im Jahr 2013 startete Italien die Operation *Mare Nostrum*, als Reaktion auf den tragischen Tod von 365 Migranten nahe der italienischen Insel Lampedusa. Angesichts der hohen finanziellen Belastung, die Italien alleine zu tragen hatte, wurde die Operation gegen Jahresende 2014 eingestellt. Trotz gegenteiliger Anstrengungen der italienischen Behörden liegen Berichte über Zurückweisungen durch an der Operation mitwirkende Beamte vor (siehe unten, 3.3). Die Türkei führt ebenfalls Rettungsoperationen durch.

Zusätzlich zu den Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten haben auch NRO Operationen gestartet, um humanitäre Unterstützung für Migranten im Mittelmeerraum zu erbringen. Zum 12. Oktober 2015 hatte **Ärzte ohne Grenzen (MSF)** zwei Such- und Rettungsschiffe auf dem Mittelmeer im Einsatz<sup>48</sup>. Viele weitere NRO und nationale Rot-Kreuz-Gesellschaften leisten Unterstützung für Migranten, sobald diese an Land gekommen sind. Neben den NRO setzen auch einige **Privatunternehmen und Privatpersonen** ihre Ressourcen ein, um Migranten zu helfen. Nach internationalem Recht sind die Kapitäne von Wasserfahrzeugen sehr wohl verpflichtet, Menschen in Seenot Hilfe zu gewähren (siehe unten), und nach dem Strafrecht der an das Mittelmeer angrenzenden EU-Mitgliedstaaten stellt die Unterlassung einer derartigen Hilfeleistung einen Straftatbestand dar<sup>49</sup>. Die FRA merkt an, dass es auf dem Mittelmeer wesentlich mehr Fischereifahrzeuge als Patrouillenfahrzeuge gebe, sodass Migranten, die das zentrale Mittelmeer überqueren, oftmals zuerst von Fischern gesichtet würden<sup>50</sup>. Laut der jüngsten Jährlichen Risikoanalyse von Frontex wurden im Jahr 2014 rund 40 % aller Rettungen auf dem Mittelmeer von Handelsschiffen durchgeführt<sup>51</sup>. Allerdings erklärte der Generalsekretär der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO), dass dieser Trend der Handelsschiffahrt abträglich sei und negative Auswirkungen auf den Handel habe<sup>52</sup>. Der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten legte dar, dass die bekannten Schwierigkeiten beim Ausschiffen von Migranten, die hohen Kosten (beispielsweise die Hafengebühren) im Zusammenhang mit derartigen Maßnahmen und die mangelnde Zusammenarbeit der Staaten mit privaten Stellen, die versuchen, derartige humanitäre Unterstützung zu leisten, sowie ferner die potenziellen Konsequenzen für Privatpersonen dazu geführt

<sup>47</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 42.

<sup>48</sup> MSF, „Mediterranean Migration“, 25. September 2015, <http://www.msf.org/topics/mediterranean-migration>. Bis zum 23. September 2015 waren es noch drei Schiffe: Es gab ein MSF-Team, das an Bord eines Such- und Rettungsschiffs medizinische Unterstützung leistete, das von der Migrant Offshore Aid Station (MOAS) betrieben und zu 50 % durch MSF finanziert wurde.

<sup>49</sup> Für Griechenland siehe Artikel 277 des Griechischen Seerechtsgesetzbuchs von 1974; für Italien siehe Artikel 1158 des Königlichen Erlasses von 1942 (in der geänderten Fassung von 2002); für Malta siehe Artikel 305 Absatz 1 und Artikel 206 Absatz 1 des Merchant Shipping Act, Kapitel 234; für Spanien siehe Artikel 195 Strafgesetzbuch. Diese Auflistung der einschlägigen Bestimmungen ist entnommen aus FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 35.

<sup>50</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 35.

<sup>51</sup> Frontex, „Annual Risk Analysis 2015“, April 2015, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf), S. 19.

<sup>52</sup> IMO, „Address of the Secretary-General at the opening of the ninety-fourth session of the Maritime Safety Committee“, 17. November 2014, <http://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Secretary-GeneralsSpeechesToMeetings/Pages/MSC-94-opening.aspx>

hätten, dass private Wasserfahrzeuge sich zögerlich verhielten, Verantwortung für Boote und Schiffe in Seenot zu übernehmen, wodurch sich die Gefahr von Todesfällen auf See weiter erhöhe<sup>53</sup>.

## 2 Rechtsrahmen zum Schutz der Rechte von Migranten

Die Menschenrechte von Migranten, die versuchen auf dem Seeweg über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, sind möglicherweise in mehreren Phasen ihrer Reise nach Europa bedroht bzw. werden verletzt. Nach Definition einiger zentraler Begriffe (2.1), werden die bestehenden internationalen Rechtsvorschriften und Normen erörtert, die auf die Wahrung der Rechte aller Migranten ungeachtet ihres Rechtsstatus abzielen, unter gebührender Berücksichtigung ihrer extraterritorialen Anwendbarkeit (2.2).

### 2.1 Begriffsbestimmungen

In der vorliegenden Studie wird der allgemeine Begriff **„Migrant“** in sehr breiter Weise gebraucht, um sich auf alle Menschen zu beziehen, die versuchen, auf dem Seeweg über das Mittelmeer einen Zufluchtsort in der EU zu erreichen. Andernorts wird jedoch häufig zwischen **„regulären“** und **„irregulären“ Migranten** unterschieden. Nach Einschätzung der IOM handelt es sich bei einem „regulären Migranten“ um eine Person, die rechtmäßig in ein Land gelangt ist und gemäß den Aufnahmekriterien im Land verbleibt, wohingegen ein „irregulärer Migrant“ keinen Rechtsstatus im betreffenden Land habe, da er unbefugt eingereist sei, ein Aufnahmekriterium verletzt habe, oder weil sein Visum abgelaufen sei<sup>54</sup>. Auch der Begriff **„illegaler Migrant“** wird häufig verwendet, sogar in EU-Rechtsvorschriften<sup>55</sup>. Er ist jedoch mit einer fälschlichen Kriminalisierung und Diskriminierung verbunden, sodass er unbedingt zu vermeiden ist. Wie oben bereits angerissen wurde (siehe oben, 1.3), haben Migranten, die vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden fliehen, in den meisten Fällen Anspruch auf internationalen Schutz. Während eine solche Person im Aufnahmeland auf die Entscheidung über ihren Rechtsstatus wartet, wird sie als **„Asylsuchender“** bezeichnet. Ferner bezeichnet gemäß Artikel 1 Absatz A Satz 2 des 1951 unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) der Begriff **Flüchtling** einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will<sup>56</sup>. Außer wenn anders angegeben, werden in der vorliegenden Studie jedoch die Menschenrechte *aller* Migranten erörtert, die versuchen, auf dem Seeweg über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, ungeachtet des jeweiligen Rechtsstatus. Die EU sollte nämlich, wie eine Gruppe von 674 internationalen Rechtswissenschaftlern unlängst feststellte, sämtliche

<sup>53</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 46.

<sup>54</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, 189 UNTS 150.

<sup>55</sup> Siehe beispielsweise Erwägung 1 der Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168/24 vom 30.6.2009: „dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der *rechtswidrigen Einwanderung* verstärkt werden sollte“ [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>56</sup> IOM, „Key Migration Terms“, <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>

Asylsuchenden und Migranten mit Würde und Respekt behandeln, unter Achtung und Schutz ihrer Menschenrechte, ungeachtet ihres Status<sup>57</sup>.

## 2.2 Anwendbares Recht

Einer der wichtigsten Menschenrechtsgrundsätze im Kontext der Bootsmigranten ist der Grundsatz der Nichtzurückweisung, der ursprünglich im internationalen Flüchtlingsrecht niedergelegt ist (2.2.1). Migranten genießen – wie alle Menschen – die in verschiedenen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen niedergelegten Menschenrechte (2.2.2). Zudem bestehen aufgrund internationaler Rechtsinstrumente einerseits Pflichten zum Schutz und Beistand für Menschen in Seenot (2.2.3) sowie andererseits Verbote von Menschenschmuggel und Menschenhandel (2.2.4). Nachfolgend sind die Rechte und Rechtsgrundsätze aufgelistet, welche die größte Relevanz für Migranten aufweisen, die versuchen, in die EU zu gelangen.

### 2.2.1 Internationales Flüchtlingsrecht

Sämtliche EU-Mitgliedstaaten haben die **Genfer Flüchtlingskonvention** von 1951 unterzeichnet und ratifiziert, in der die Rechte von Flüchtlingen auf internationaler Ebene kodifiziert sind. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung ist in Artikel 33 niedergelegt:

1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.
2. Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

Das UNHCR hat immer wieder die zentrale Bedeutung, Unveräußerlichkeit und Üblichkeit des in Artikel 33 niedergelegten Grundsatzes der Nichtzurückweisung in Erinnerung gerufen. So merkte es 2001 an:

Die Pflicht der Staaten, Flüchtlinge nicht in Gebiete auszuweisen, zurückzuschicken oder zurückzuweisen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht wäre, gehört zu den in der Konvention niedergelegten grundlegenden Schutzprinzipien, von denen keine Ausnahmen gestattet sind. In vielerlei Hinsicht handelt es sich bei diesem Grundsatz um die logische Ergänzung zu dem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Recht auf Asyl. Er wird mittlerweile als eine Bestimmung des internationalen Gewohnheitsrechts betrachtet, die für alle Staaten bindend ist. Zudem ist in den internationalen Menschenrechtsnormen die Nichtzurückweisung als wesentlicher Bestandteil des absoluten Verbots von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe anerkannt. Es ist ferner anerkannt, dass die Pflicht zur Nichtzurückweisung für Flüchtlinge ungeachtet ihrer förmlichen Anerkennung gilt und somit offensichtlich Asylsuchende einschließt, deren Status noch nicht geklärt worden ist. Sie umfasst jedwede einem Staat zurechenbare Maßnahme, die zur Folge haben könnte, dass ein Asylsuchender oder ein Flüchtling an die Grenzen von Gebieten zurückgeführt wird, in denen sein Leben oder seine Freiheit bedroht wäre oder wo ihm Verfolgung drohen würde. Das schließt Zurückweisung an der Grenze, Abfangen und mittelbare Zurückweisung sowohl eines einzelnen Asylsuchenden als auch einen Massenzustrom ein [nicht amtliche Übersetzung, für die deutsche Fassung des vorliegenden Berichts erstellt]<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> „Open Letter to the peoples of Europe, the European Union, EU Member States and their representatives on the Justice and Home Affairs Council“, 22. September 2015, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/wordpress/wp-content/uploads/2015/09/open-letter1.pdf>

<sup>58</sup> UNHCR, „Note on international protection“, 13. September 2001, UN Doc A/AC.96/951, Ziffer 16.

Mit dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, das ebenfalls von sämtlichen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert worden ist, wurden sämtliche geografischen und zeitlichen Einschränkungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beseitigt<sup>59</sup>.

Allerdings ist – wie aus den oben angeführten Definitionen deutlich wird – der Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auf jene Migranten beschränkt, die als „Flüchtlinge“ einzustufen sind. Andere Migranten, die oftmals als „irreguläre“ Migranten eingestuft werden, erhielten ausdrücklichen Schutz erst 1990, mit der **Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen**<sup>60</sup>. Obwohl mit der Konvention von 1990 lediglich ohnehin bestehende Rechte für den spezifischen Kontext der Wanderarbeitnehmer formuliert werden, ist anzumerken, dass bisher keiner der EU-Mitgliedstaaten diese Konvention ratifiziert hat.

## 2.2.2 Internationale und regionale Menschenrechtsnormen

Migranten sind, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Rechtsstatus, wie alle Menschen auch durch eine erhebliche Anzahl von internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten geschützt. Erstens sind auf internationaler Ebene mit der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)** das Recht auf Leben (Artikel 3), das Verbot von Folter sowie grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung und Behandlung (Artikel 5), das Recht eines jeden Menschen, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren (Artikel 13 Absatz 2), sowie das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen (Artikel 14 Absatz 1), anerkannt<sup>61</sup>.

Der **Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)**, der von sämtlichen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert worden ist, umfasst ebenfalls das Recht auf Leben (Artikel 6), das Verbot von Folter sowie grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung und Behandlung (Artikel 7) sowie das Recht, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen (Artikel 12)<sup>62</sup>. Der UN-Menschenrechtsausschuss, der für die Überwachung des IPbPR zuständig ist, hat betont, dass es den Unterzeichnerstaaten untersagt ist, Menschen durch Auslieferung, Ausweisung oder Zurückweisung in ein anderes Land dort der Gefahr von Folter oder von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung und Behandlung auszusetzen<sup>63</sup>. Nach Einschätzung des UN-Menschenrechtsausschusses ergibt sich aus der in Artikel 2 für alle Staaten niedergelegten Pflicht zur Wahrung und Sicherstellung der in diesem Pakt niedergelegten Rechte für alle Personen in ihrem Hoheitsgebiet sowie für alle Personen, die ihrer Kontrolle unterstehen, für jeden einzelnen Staat die Pflicht, keine Person aus seinem Hoheitsgebiet auszuliefern, abzuschleppen, auszuweisen oder in anderer Form zu entfernen, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass entweder in dem Land, in das die Person verbracht werden soll, oder in einem anderen Land, in das die Person möglicherweise in der Folge verbracht werden könnte, ein echtes Risiko eines nicht wiedergutzumachenden Schadens – wie in den Artikeln 6 und 7 des Pakts niedergelegt – besteht<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967, 606 UNTS 267.

<sup>60</sup> Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 18. Dezember 1990, 2220 UNTS 3.

<sup>61</sup> UNO-Vollversammlung, „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, 10. Dezember 1948, A/RES/3/217. Es ist anzumerken, dass die AEMR zwar für sich genommen nicht bindend ist, dass diese Bestimmungen jedoch als Teil des internationalen Gewohnheitsrechts zu betrachten sind.

<sup>62</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 16. Dezember 1966, 999 UNTS 171.

<sup>63</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, „Artikel 7“, 10. März 1992, UN Doc HRI/GEN/1/Rev.1, Ziffer 9.

<sup>64</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31, „Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant“, 26. Mai 2004, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Ziffer 9.

Im **Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)** wird ebenfalls anerkannt, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat (Artikel 6), und es werden Folter sowie grausame, unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung und Behandlung verboten (Artikel 37 Absatz a)<sup>65</sup>. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat zudem beide Artikel dahin gehend interpretiert, dass dadurch die Rückführung eines Kindes in ein Land verboten wird, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass dort ein echtes Risiko eines nicht wiedergutzumachenden Schadens für das Kind besteht<sup>66</sup>.

Ferner ist eine ausdrückliche Nichtzurückweisungsbestimmung in Artikel 3 Absatz 1 des **Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)** niedergelegt: „[Ein Vertragsstaat darf eine Person] nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden.“<sup>67</sup> Die UN-Antifolterkonvention ist von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert worden. Es ist anzumerken, dass zahlreiche Beschwerden beim UN-Menschenrechtsausschuss und beim UN-Ausschuss gegen Folter angebliche Verstöße gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung betreffen.

Zweitens sind auf regionaler Ebene durch die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**<sup>68</sup> sowie – spezifisch für EU-Mitgliedstaaten sowie für EU-Organe bei der Umsetzung von Unionsrecht – durch die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)**<sup>69</sup> die Rechte von Bootsmigranten auf dem Mittelmeer geschützt. Während sämtliche EU-Mitgliedstaaten Vertragspartei der EMRK sind, ist es die EU bis heute nicht. Das wird sich jedoch in Zukunft ändern, denn in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist niedergelegt: „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei.“<sup>70</sup>

Die nachfolgende – keineswegs erschöpfende Auflistung – enthält Bestimmungen, die in der GRCh und in der EMRK niedergelegt sind und bei denen es sich um Menschenrechtsgrundsätze handelt, die für Bootsmigranten auf dem Mittelmeer sowie für Handlungen der EU oder ihrer Mitgliedstaaten gelten:

- Das **Recht auf Leben** (Artikel 2 Absatz 1 GRCh und Artikel 2 EMRK). Das Recht auf Leben bedeutet, dass keine unangemessene Gewaltanwendung erfolgen darf, um „irreguläre“ Migranten daran zu hindern, in die EU zu gelangen. Im Kontext des Mittelmeers ergibt sich aus dem Recht auf Leben die Pflicht, Menschen in Seenot zu helfen (siehe unten).
- Das **Verbot von Folter sowie von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung** (Artikel 4 GRCh und Artikel 3 EMRK). Dieses Verbot ist in beiden Rechtsinstrumenten absolut. Wie unten dargelegt wird, sind die EU und ihre Mitgliedstaaten unter Umständen auch für Handlungen außerhalb ihres Hoheitsgebiets verantwortlich. Wenn die EU oder ihre Mitgliedstaaten mit Drittländern zusammenarbeiten, um Grenzkontrollen durchzuführen oder um Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt rückzuführen, ergibt sich aus Artikel 4 GRCh sowie aus Artikel 3 EMRK die Pflicht, etwaige Zwangsmaßnahmen bei der Rückführung im

<sup>65</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 20. November 1989, 1577 UNTS 3.

<sup>66</sup> UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, „Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin“ (Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslands), 1. September 2005, UN Doc CRC/GC/2005/6, Ziffer 27.

<sup>67</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 10. Dezember 1984, 1465 UNTS 85.

<sup>68</sup> Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 4. November 1950, 213 UNTS 222.

<sup>69</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326/931 vom 26.10.2012.

<sup>70</sup> In seinem Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014 befand der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), dass der Entwurf der Beitrittsvereinbarung mit dem Unionsrecht unvereinbar ist. Siehe Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014 [2012] C:2014:2454.

Einklang mit der Menschenwürde durchzuführen sowie Personen zu schützen, denen im Herkunftsland oder im Transitland Verfolgung droht.

- Das **Recht, Asyl zu begehren**, im Einklang mit der oben genannten Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 sowie mit dem zugehörigen Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (Artikel 18 GRCh). In der EMRK ist kein Recht auf Asyl niedergelegt, da zum Zeitpunkt ihrer Erstellung angenommen wurde, dass die Rechte von Flüchtlingen durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 umfassend abgedeckt seien.
- Das **Verbot der kollektiven Ausweisung von Ausländern** (Artikel 19 Absatz 1 GRCh sowie Artikel 4 von Protokoll 4 zur EMRK). In der Rechtssache *Hirsi Jamaa u. a./Italien* befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass auch Handlungen außerhalb des Hoheitsgebiets, wie das Abfangen und Ausschiffen von Bootsmigranten in einem Drittland ohne jede Einzelfallprüfung, unter Umständen als kollektive Ausweisung einzustufen sind<sup>71</sup>.
- Der **Grundsatz der Nichtzurückweisung** (Artikel 19 Absatz 2 GRCh): „Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.“ Auch wenn das Recht auf Nichtzurückweisung nicht ausdrücklich in der EMRK niedergelegt ist, befand der EGMR in seiner Grundsatzentscheidung in der Rechtssache *Soering*, dass die Ausweisung einer Person Anlass zu einem Problem im Sinne von Artikel 3 geben kann, sodass eine Verantwortung des betreffenden Staates gemäß der Konvention besteht, sofern stichhaltige Gründe für die Annahme aufgezeigt worden sind, dass die betreffende Person im Falle einer Ausweisung tatsächlich Gefahr läuft, im Zielland Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung zu erleiden<sup>72</sup>.

Die Anwendbarkeit eines Menschenrechtsinstruments wird stets ausgelöst, wenn eine Situation unter die Hoheitsgewalt der Staaten (oder Organisationen) fällt, die Vertragspartei des betreffenden Rechtsinstruments ist. In Artikel 1 EMRK ist niedergelegt: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I [EMRK] bestimmten Rechte und Freiheiten zu.“ Der Begriff „Hoheitsgewalt“ ist in der EMRK allerdings nicht definiert. Hoheitsgewalt ist in erster Linie territorial<sup>73</sup>, d. h. es wird davon ausgegangen, dass sie normalerweise überall auf dem Hoheitsgebiet des betreffenden Staates ausgeübt wird. Territorialität ist jedoch nicht das einzige mögliche Kriterium, aus dem sich die Hoheitsgewalt eines Staates im Sinne der Anwendbarkeit der EMRK ergibt. Gemäß der Rechtsprechung des EGMR kann Hoheitsgewalt nämlich auch gegeben sein, wenn ein Staat die Kontrolle über einen Bereich oder über ein Gebiet ausübt oder wenn Vertreter dieses Staates die tatsächliche Kontrolle über eine Person ausüben<sup>74</sup>. Im Zusammenhang mit der Situation von Migranten, die versuchen, auf dem Seeweg über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, kann – ausgehend von einigen Szenarien – eine Reihe von interessanten Feststellungen zur Hoheitsgewalt getroffen werden.

**Szenario 1:** Migranten auf einem Wasserfahrzeug, das versucht, das Mittelmeer zu überqueren, sind in die Hoheitsgewässer eines Staates gelangt, der Vertragspartei der EMRK ist. Da Hoheitsgewässer zum

<sup>71</sup> EGMR, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, Entscheidung vom 23. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 27765/09, Randnr. 159-186.

<sup>72</sup> EGMR, *Soering/Vereinigtes Königreich*, Entscheidung vom 7. Juli 1989, Individualbeschwerde Nr. 14038/88, Randnr. 91. Siehe auch EGMR, *Jabari/Türkei*, Entscheidung vom 11. Juli 2000, Individualbeschwerde Nr. 40035/98, Randnr. 38.

<sup>73</sup> EGMR, *Banković u. a./Belgien u. a.*, Entscheidung vom 12. Dezember 2001 über die Zulässigkeit, Individualbeschwerde Nr. 52207/99, Randnr. 59-61.

<sup>74</sup> EGMR, *Al Skeini/Vereinigtes Königreich*, Entscheidung vom 7. Juli 2011, Individualbeschwerde Nr. 55721/07, Randnr. 133-137 (Autorität und Kontrolle seitens der Vertreter eines Staates), Randnr. 138-140 (tatsächliche Kontrolle über einen Bereich).

Hoheitsgebiet eines Staates gehören (Artikel 2 UNCLOS) unterstehen die Migranten der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates und genießen daher sämtliche Rechte der EMRK. Die Frage der Hoheitsgewalt steht hier außer Zweifel.

**Szenario 2:** Das Wasserfahrzeug der Migranten befindet sich auf hoher See. Ein Wasserfahrzeug der Behörden eines EMRK-Staats nimmt die Migranten an Bord. Das Wasserfahrzeug bringt die Migranten dann zu den Behörden des Aufbruchslands und übergibt sie diesen Behörden. Da das Wasserfahrzeug unter die Hoheitsgewalt des Flaggenstaats fällt (Artikel 92 UNCLOS) und da die betreffenden Migranten unter der tatsächlichen Kontrolle von Beamten des betreffenden Staates stehen, fallen sie ebenfalls unter seine Hoheitsgewalt im Sinne der EMRK. Der EGMR bestätigte die angesichts dieses Szenarios dargelegte Einschätzung in seiner Entscheidung in der Rechtssache *Hirsi Jamaa*, indem er feststellte, dass sich die Antragsteller im Zeitraum zwischen dem Betreten der Schiffe der italienischen Streitkräfte und der Übergabe an die libyschen Behörden de jure und de facto unter der kontinuierlichen und ausschließlichen Kontrolle der italienischen Behörden befanden, sodass die Ereignisse unter die Hoheitsgewalt Italiens im Sinne von Artikel 1 EMRK fallen<sup>75</sup>.

**Szenario 3:** Das Wasserfahrzeug der Migranten befindet sich auf hoher See oder innerhalb der Hoheitsgewässer des Aufbruchsstaats. Wasserfahrzeuge der Behörden eines EMRK-Staats zerstechen das Gummiboot, sodass es sinkt und die Migranten ertrinken. In diesem Szenario ist es – obwohl die betreffenden Personen sich nicht an Bord eines Wasserfahrzeugs eines EMRK-Staats befanden – unstrittig, dass sich der Zwischenfall unter der Hoheitsgewalt des betreffenden EMRK-Staats ereignet hat. In der Rechtssache *Xhavara*, die ein albanisches Migrantenboot betraf, das sank, nachdem es außerhalb der Hoheitsgewässer Italiens von einem Wasserfahrzeug der italienischen Marine gerammt worden war, widersprach der EGMR nicht der Einschätzung, dass sich die Opfer unter der Hoheitsgewalt Italiens befanden<sup>76</sup>. Bei diesem Szenario ist die verletzte Menschenrechtsbestimmung Artikel 2 EMRK, der Schutz des Rechts auf Leben.

**Szenario 4:** Das Wasserfahrzeug der Migranten befindet sich auf hoher See. Wasserfahrzeuge eines EMRK-Staats kreuzen das Wasserfahrzeug der Migranten ein und eskortieren es zurück in die Hoheitsgewässer des Aufbruchsstaats. In diesem Szenario besteht keine Hoheitsgewalt auf der Grundlage der tatsächlichen Kontrolle über die betreffenden Personen, da die Migranten in ihrem eigenen Wasserfahrzeug verbleiben und nicht an Bord eines anderen Wasserfahrzeugs gehen. Daher bleibt es strittig, ob in dieser Situation Hoheitsgewalt eines EMRK-Staats besteht. Borelli und Stanford befinden, dass sowohl der gesunde Menschenverstand als auch eine Auslegung der EMRK im Hinblick auf den Grundsatz der tatsächlichen Kontrolle den Schluss nahelegen würden, dass in einer derartigen Situation das Gericht zur Einschätzung gelangen würde, dass die Personen an Bord unter die Hoheitsgewalt des Unterzeichnerstaats fallen, der das Abfangmanöver durchführt<sup>77</sup>.

**Szenario 5:** Migranten, die versuchen, auf einem Wasserfahrzeug das Mittelmeer zu überqueren, um nach Europa zu gelangen, ertrinken, bevor sie die Hoheitsgewässer eines EU-Mitgliedstaats erreichen. Es sind keine Wasserfahrzeuge von EU-Mitgliedstaaten zugegen, als sich dieser Zwischenfall ereignet. Da es in diesem Fall nicht möglich ist, Hoheitsgewalt aus Territorialität oder tatsächlicher Kontrolle über Personen oder über einen Bereich abzuleiten, ist das Vorhandensein von Hoheitsgewalt noch strittiger als in Szenario 4. Bei einem rein konventionellen Ansatz müsste man das Vorhandensein von Hoheitsgewalt

<sup>75</sup> EGMR, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, Entscheidung vom 23. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 27765/09, Randnr. 81-82.

<sup>76</sup> EGMR, *Xhavara u. a./Italien und Albanien*, Entscheidung vom 11. Januar 2001 über die Zulässigkeit, Individualbeschwerde Nr. 39473/98.

<sup>77</sup> S. Borelli und B. Stanford, „Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights“, *Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics*, Band 10, 2014, S. 44.

in diesem Szenario eindeutig verneinen. Spijkerboer argumentiert jedoch – gemäß dem funktionalen Ansatz des EMRK hinsichtlich Hoheitsgewalt –, dass sich diese Todesfälle möglicherweise doch innerhalb der Hoheitsgewalt von EU-Mitgliedstaaten zugetragen haben, da sie Ergebnis einer strikten Grenzpolitik sind, die es unmöglich macht, auf sicherem und legalem Wege in die EU zu gelangen<sup>78</sup>. Der EGMR hat tatsächlich in einigen Fällen befunden, dass in Ausnahmefällen Handlungen der Unterzeichnerstaaten, die außerhalb ihres Hoheitsgebiets erfolgen bzw. Folgen zeitigen, sehr wohl als Ausübung von Hoheitsgewalt durch diese Staaten eingestuft werden können<sup>79</sup>. Wenn man zugesteht, dass der Tod von Bootsmigranten auf dem Mittelmeer – wegen der EU-Grenzpolitik – unter die Hoheitsgewalt von EU-Mitgliedstaaten fällt, muss man sich im nächsten Schritt fragen, welche Menschenrechte der Migranten verletzt worden sind. Logischerweise ist dies das Recht auf Leben, wie in Artikel 2 EMRK niedergelegt. Gemäß einem konventionellen Ansatz müsste man argumentieren, dass der Zusammenhang zwischen EU-Politik und dem Tod von Migranten auf dem Mittelmeer zu locker ist, um daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, dass ein Verstoß gegen Artikel 2 EMRK vorliegt. Folgt man jedoch – wie Spijkerboer – einem funktionalen Ansatz, dann könnte man argumentieren, dass in diesem Fall zumindest die positiven Pflichten im Zusammenhang mit Artikel 2 EMRK relevant sind: die Pflicht, eine Untersuchung zur Anzahl der Todesfälle auf dem Meer durchzuführen, die Pflicht zur Neubewertung der EU-Politik angesichts derartiger Daten sowie – last but not least – die Pflicht, die Opfer zu identifizieren, die Angehörigen zu informieren sowie mit den Leichnamen gemäß den Wünschen der Angehörigen zu verfahren<sup>80</sup>.

### 2.2.3 Internationales Seerecht

Im **Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS)** von 1982 ist festgelegt, dass ein Schiff auf hoher See unter die Hoheitsgewalt seines Flaggenstaats fällt (Artikel 92 Absatz 1) und verpflichtet Kapitäne zur Hilfeleistung für und Rettung von Personen in Seenot (Artikel 98)<sup>81</sup>:

1. Jeder Staat verpflichtet den Kapitän eines seine Flagge führenden Schiffes, soweit der Kapitän ohne ernste Gefährdung des Schiffes, der Besatzung oder der Fahrgäste dazu imstande ist:
  - a. jeder Person, die auf See in Lebensgefahr angetroffen wird, Hilfe zu leisten;
  - b. so schnell wie möglich Personen in Seenot zu Hilfe zu eilen, wenn er von ihrem Hilfsbedürfnis Kenntnis erhält, soweit diese Handlung vernünftigerweise von ihm erwartet werden kann;
  - c. nach einem Zusammenstoß dem anderen Schiff, dessen Besatzung und dessen Fahrgästen Hilfe zu leisten und diesem Schiff nach Möglichkeit den Namen seines eigenen Schiffes, den Registerhafen und den nächsten Anlaufhafen mitzuteilen.
2. Alle Küstenstaaten fördern die Errichtung, den Einsatz und die Unterhaltung eines angemessenen und wirksamen Such- und Rettungsdienstes, um die Sicherheit auf und über der See zu gewährleisten; sie arbeiten erforderlichenfalls zu diesem Zweck mit den Nachbarstaaten mittels regionaler Übereinkünfte zusammen.

Auch drei weitere Verträgen enthalten die Pflicht zur Hilfeleistung auf See:

- das **Internationale Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR-Übereinkommen)**<sup>82</sup> von 1979, in seinem Anhang, Absatz 2.1.10:

<sup>78</sup> T. Spijkerboer, "Moving Migrants, States, and Rights". Human Rights and Border Deaths', *Law and Ethics of Human Rights*, Vol 213, No 2, 2013, p. 226.

<sup>79</sup> EGMR, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, Entscheidung vom 23. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 27765/09, Randnr. 71.

<sup>80</sup> T. Spijkerboer, "Moving Migrants, States, and Rights". Human Rights and Border Deaths', *Law and Ethics of Human Rights*, Vol 213, No 2, 2013, p. 235.

<sup>81</sup> Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, 1833 UNTS 3.

<sup>82</sup> Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See, 27. April 1979, 1405 UNTS 97.

Die Vertragsparteien sorgen dafür, dass jeder in Seenot befindlichen Person Hilfe geleistet wird. Sie tun das ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit oder die Rechtsstellung einer solchen Person oder die Umstände, unter denen sie aufgefunden wird.

sowie Absatz 3.1.9:

Die Vertragsparteien sorgen für Koordinierung und Zusammenarbeit, um zu gewährleisten, dass Kapitäne von Schiffen, die Hilfe leisten, indem sie in Seenot geratene Personen an Bord nehmen, von ihren Verpflichtungen entbunden werden und möglichst wenig von der vorgesehenen Reise abweichen, sofern die Befreiung des Kapitäns des betreffenden Schiffes von diesen Verpflichtungen den Schutz des menschlichen Lebens auf See nicht zusätzlich gefährdet. Die Vertragspartei, die für den Such- und Rettungsbereich zuständig ist, in dem die Hilfe geleistet wird, trägt die Hauptverantwortung dafür, dass eine solche Koordinierung und Zusammenarbeit stattfindet, damit Überlebende, denen Hilfe geleistet wurde, von Bord des Hilfe leistenden Schiffes gehen können und an einen sicheren Ort gebracht werden, wobei die besonderen Umstände des Einzelfalls und die von der Organisation erarbeiteten Richtlinien zu berücksichtigen sind. In diesen Fällen sorgen die betreffenden Vertragsparteien dafür, dass die Ausschiffung so bald erfolgt, wie dies mit angemessenem Aufwand durchführbar ist.

- das **Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS)**<sup>83</sup> von 1974, in seinem Anhang, Kapitel V, Regel 10:

Der Kapitän eines auf See befindlichen und zur Hilfeleistung fähigen Schiffes, der von irgendeiner Seite eine Meldung erhält, dass Personen sich in Seenot befinden, ist verpflichtet, ihnen mit größter Geschwindigkeit zu Hilfe zu eilen und ihnen oder dem Such- und Rettungsdienst nach Möglichkeit hiervon Kenntnis zu geben. Ist das Schiff, das die Seenotalarmierung erhält, zur Hilfeleistung außer Stande oder hält sein Kapitän diese aufgrund besonderer Umstände für unzumutbar oder unnötig, so muss er den Grund für die Unterlassung einer derartigen Hilfeleistung in das Schiffstagebuch eintragen und unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Organisation den betreffenden Such- und Rettungsdienst entsprechend unterrichten.

- das **Internationale Übereinkommen über Bergung**<sup>84</sup> von 1989, in Artikel 10:
  1. Jeder Kapitän ist verpflichtet, jeder auf See in Lebensgefahr befindlichen Person Hilfe zu leisten, soweit er dazu ohne ernsthafte Gefährdung seines Schiffes und der Personen an Bord in der Lage ist.
  2. Die Vertragsstaaten treffen die zur Durchsetzung der in Absatz 1 dargelegten Pflicht erforderlichen Maßnahmen.
  3. Der Schiffseigentümer hat für eine Verletzung der dem Kapitän nach Absatz 1 obliegenden Pflicht nicht einzustehen.

## 2.2.4 Internationales Recht, das die Schleusung von Migranten verbietet

Gemäß dem **Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll)**<sup>85</sup> von 2000 sind die 141 Vertragsparteien (darunter die EU und ihre sämtlichen Mitgliedstaaten), die das Protokoll ratifiziert haben, verpflichtet, Menschenhandel und Menschenschmuggel als internationale Straftaten zu verfolgen. Im Palermo-Protokoll wird eindeutig bekräftigt, dass bei jedweden gegen Schleusung unternommenen Maßnahmen die Menschenrechte der

<sup>83</sup> Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See, 1. November 1974, 1184 UNTS 278.

<sup>84</sup> Internationales Übereinkommen über Bergung, 28. April 1989, 1953 UNTS 165.

<sup>85</sup> Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 15. November 2000, 2241 UNTS 507.

Migranten zu berücksichtigen sind, ungeachtet ihres Rechtsstatus oder ihrer Staatsangehörigkeit. In der salvatorischen Klausel in Artikel 14 Absatz 1 heißt es nämlich:

Dieses Protokoll berührt nicht die anderen Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten und Einzelpersonen nach dem Völkerrecht, namentlich dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere, soweit anwendbar, dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem darin verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung.

Es ist festzuhalten, dass in Artikel 16 eine positive Pflicht zur Wahrung und zum Schutz der Rechte der Opfer von Schleusern niedergelegt ist, insbesondere des Rechts auf Leben sowie des Rechts auf Schutz vor Folter und vor grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung und Behandlung, „wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird“.

### 3 Menschenrechtsverletzungen

Nach Erörterung des anwendbaren Rechtsrahmens wird sich die Analyse nun auf die möglichen Menschenrechtsverletzungen konzentrieren, mit denen sich Migranten, die versuchen, das Mittelmeer zu überqueren, konfrontiert sehen, *bevor sie in die EU gelangen*. In diesem Teil werden mögliche Menschenrechtsverletzungen in drei Phasen der Migrationsroute in die EU untersucht: Phase vor dem Aufbruch, während der die Migranten aus ihrem Herkunftsland in das Aufbruchsland reisen, in dem sie häufig geraume Zeit verbringen, bis sich Gelegenheit zum Aufbruch auf dem Seeweg bietet (3.1.); die eigentliche Überquerung des Mittelmeers per Schiff bzw. Boot (3.2); sowie das Abfangen durch die Küstenwache samt etwaiger Rückführung in das Herkunftsland oder in das Transitland durch sogenannte Zurückdrängungsoperationen („push-back operations“) (3.3). Mit diesem Teil soll deutlich gemacht werden, dass sich Migranten in sämtlichen Phasen des Migrationsprozesses mit Verletzungen ihrer grundlegendsten Menschenrechte konfrontiert sehen<sup>86</sup>.

#### 3.1 Phase vor dem Aufbruch

Hinsichtlich der Phase vor dem Aufbruch stellt sich die Situation für **Migranten, die aus Mittelmeeranrainerstaaten aufbrechen** (Beispiele für Marokkaner oder Tunesier, die nach Europa gelangen möchten), anders dar als für **Migranten, die aus schwarzafrikanischen Ländern** (Somalia, Eritrea, Nigeria) oder aus dem Nahen Osten (Syrien, Afghanistan) stammen. Die Migranten der erstgenannten Kategorie können sich möglicherweise auf ein Netz aus Familienmitgliedern und Freunden stützen, bevor sie per Boot oder Schiff aufbrechen. Wenn dies nicht der Fall ist, laufen die Migranten dagegen Gefahr, monatelang in überbelegten Einrichtungen festgehalten zu werden<sup>87</sup>. Dabei handelt es sich um eine Verletzung des Rechts auf Freiheit sowie des Rechts auf Schutz vor willkürlicher Festnahme und Inhaftierung.

Wie in Teil 1 dieser Studie angesprochen, gehört der Großteil der Migranten der zweiten Kategorie an. Diese Migranten müssen zuvor bereits eine sehr weite Strecke bis in das gewünschte Aufbruchsland zurücklegen und sehen sich daher mit zusätzlichen Risiken und Menschenrechtsverletzungen

<sup>86</sup> Wie oben angesprochen, bleiben die meisten Migranten, die in Südeuropa ankommen, nicht dort, sondern reisen weiter nach Norden, beispielsweise nach Deutschland oder Schweden. Deshalb sind südeuropäische Länder häufig ebenfalls Teil der Transitroute, die ein Migrant vom Aufbruchs- zum Zielland beschreitet. Da sich der vorliegende Bericht jedoch auf die Menschenrechte von Migranten *vor dem Erreichen der EU* konzentriert, wird die Situation von Migranten in den EU-Mitgliedstaaten am Mittelmeer hier nicht behandelt. Das bedeutet jedoch nicht, dass es in diesem Zusammenhang keine Menschenrechtsfragen geben würde.

<sup>87</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 24.

konfrontiert, beispielsweise bei der Durchquerung der Sahara, wo das Leben von Migranten durch raue natürliche Bedingungen, korrupte Beamte und Banditen gefährdet ist<sup>88</sup>. Zudem werden Frauen bei der Durchquerung der Sahara oftmals Opfer von Vergewaltigung, Gewalt oder sonstigen Misshandlungen<sup>89</sup>. Sobald das Aufbruchland erreicht ist, müssen die Migranten oftmals in „improvisierten Lagern“ hausen, d. h. in Lagern, die von Migrantengemeinschaften organisiert und verwaltet werden und immer wieder durch die örtliche Polizei aufgelöst werden. In anderen Fällen werden Migranten durch die Schleuser eingesperrt, während auf ein Boot oder Schiff nach Europa gewartet wird. In vielen dieser Länder haben die Migranten keinen Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und sonstigen grundlegenden Leistungen, was einen Verstoß gegen die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte darstellt. So stellte der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten beispielsweise hinsichtlich der Türkei fest, dass die Pflicht, eine Ausländerkennzahl zu haben, um Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen irgendwelcher Art zu erhalten, dazu führe, dass irreguläre Migranten – einschließlich Kindern – keine Bildung und keine medizinische Versorgung erhielten<sup>90</sup>, was einen Verstoß gegen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) darstellt.

Migranten, die seitens der Behörden von Transitländern aufgegriffen werden, werden möglicherweise in **Gewahrsamseinrichtungen** gebracht, mit der Begründung, sie seien „illegal“, ungeachtet begründeter Flüchtlingsrechte, die ihnen möglicherweise nach internationalem Recht zustehen. Wie der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten anmerkte, sind Frauen in solchen Gewahrsamseinrichtungen einer Gefährdung durch sexuelle Gewalt seitens männlicher Mitinsassen oder seitens der Wächter ausgesetzt<sup>91</sup>. Der Sonderberichterstatter brachte ferner seine Besorgnis hinsichtlich der seelischen und körperlichen Schädigungen zum Ausdruck, die weitere gefährdete Kategorien von Migranten davontragen können, wie Folteropfer, unbegleitete ältere Menschen, Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung sowie Menschen mit HIV/AIDS<sup>92</sup>. In einem Bericht aus dem Jahr 2013 vermerkte er, dass in Tunesien, in der Türkei und in Griechenland Kinder und Familien in Gewahrsam genommen würden und dass es kein ordnungsgemäßes System für die Vormundschaft für Kinder gebe<sup>93</sup>. In der Türkei – so stellte er fest – würden Jungen, die älter als 12 sind und die zusammen mit ihrer Mutter aufgegriffen werden, automatisch von dieser getrennt und in Waisenhäuser verbracht<sup>94</sup>. Hinsichtlich der Türkei beklagte er ferner den Mangel an Gesundheitsversorgung für in Gewahrsam genommene Personen und stellte fest, dass es Pläne gebe, neue Gewahrsamseinrichtungen zu schaffen, die aus EU-Mitteln finanziert werden sollten<sup>95</sup>. Hinsichtlich Tunesiens beklagte er, dass unbegleitete Minderjährige in Gewahrsam genommen würden<sup>96</sup>. In Libyen werden 15 Gewahrsamseinrichtungen durch das „Department for Combatting Illegal Migration“ betrieben. Im April 2015 gab das UNHCR bekannt, dass es

<sup>88</sup> *Ebenda*.

<sup>89</sup> *Ebenda*.

<sup>90</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, Addendum, „Mission to Turkey (25-29 June 2012)“, 17. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46/Add.2, Ziffer 69.

<sup>91</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, 2. April 2012, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 36.

<sup>92</sup> *Ebenda*, Ziffer 43.

<sup>93</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 40.

<sup>94</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, Addendum, „Mission to Turkey (25-29 June 2012)“, 17. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46/Add.2, Ziffer 57.

<sup>95</sup> *Ebenda*, Ziffer 52.

<sup>96</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, Addendum, „Mission to Tunisia“, 3. Mai 2013, UN Doc. A/HRC/23/46/Add.1, Ziffer 65.

von mindestens 2663 Migranten Kenntnis habe, die auf diese Zentren verteilt seien, bei einer Gesamtzahl von circa 36 000 seitens des UNHCR in Libyen registrierten Flüchtlingen und Asylsuchenden<sup>97</sup>. Das UNHCR merkte ferner an, dass die Bedingungen in diesen Zentren schlecht seien und dass dringend medizinische Versorgung, bessere Belüftungs- und Sanitäreinrichtungen sowie Hilfsgüter benötigt würden<sup>98</sup>. Hinsichtlich Libyens wurden diese Anschuldigungen durch eine kürzlich veröffentlichte Mitteilung von Amnesty International untermauert und detailliert:

Ausländische Staatsangehörige, die irregulär nach Libyen ein- bzw. aus Libyen ausreisen, sehen sich an sämtlichen Stationen der Schleuserouten, die von West- und Ostafrika zur libyschen Küste verlaufen, mit Entführungen zur Lösegelderpressung, Folter und sonstigen Misshandlungen sowie in manchen Fällen mit Vergewaltigung und sexueller Gewalt konfrontiert. In den meisten Fällen werden sie, sobald sie Libyen erreichen, an den Südgrenzen des Landes oder in großen Transitstädten entlang der Migrationsrouten, wie Adschdabiya oder Sabha, kriminellen Banden übergeben. Zuweilen halten die Schleuser selbst die Migranten und Flüchtlingen in entlegenen Gegenden in der Wüste fest und zwingen sie, ihre Familien anzurufen, damit diese Lösegeld bezahlen. [...] Folter und Misshandlungen in Gewahrsamseinrichtungen sind nach wie vor weitverbreitet. In vielen Fällen sind Migranten und Flüchtlinge, die versuchen, das Mittelmeer zu überqueren, in derartigen Einrichtungen nach ihrer Ergreifung und Verhaftung durch die libysche Küstenwache oder durch Milizen, die angesichts der Schwäche oder des Fehlens staatlicher Organe auf eigene Initiative handeln, über längere Zeiträume geschlagen worden. Frauen, die in derartigen Einrichtungen festgehalten werden, sind – zumal es kein weibliches Aufsichtspersonal gibt – einer Gefährdung durch sexuelle Gewalt und Belästigung ausgesetzt [nicht amtliche Übersetzung, für die deutsche Fassung des vorliegenden Berichts erstellt]<sup>99</sup>.

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) äußerte im Jahr 2010 die Einschätzung, dass Migranten durch die Praxis, sie in derartigen Gewahrsamseinrichtungen festzuhalten, der Gefahr von schweren Misshandlungen ausgesetzt würden<sup>100</sup>. Diese Fälle belegen somit, dass in der Phase vor dem Aufbruch zahlreiche Menschenrechte dieser Migranten gefährdet sind und/oder verletzt werden. Zu diesen Rechten zählen **bürgerliche und politische Rechte**, wie das Recht auf Leben, der Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, der Schutz vor Sklaverei und Zwangsarbeit, die Achtung des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf Schutz vor willkürlicher Inhaftierung; sowie **wirtschaftliche und soziale Rechte**, wie das Recht auf angemessene Wohnung, das Recht auf Primar- und Sekundarschulbildung für Kinder, das Recht auf Arbeit und das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die Inhaftierung von Migrantenkindern unter diesen Umständen verstößt zudem gegen die **Rechte des Kindes**, denn es ist unter anderem verboten, Kinder ungesetzlich oder willkürlich ihrer Freiheit zu berauben (Artikel 37 Buchstabe b CRC). Angesichts dessen befand der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, dass unbegleitete oder von den Erziehungsberechtigten getrennte Kinder in der Regel nicht inhaftiert werden sollten und dass eine Inhaftierung nicht mit dem bloßen Argument begründete werden könne, dass das Kind unbegleitet oder von den Erziehungsberechtigten getrennt ist oder dass es einen bestimmten Migranten- oder Aufenthaltsstatus aufweist bzw. nicht

<sup>97</sup> UNHCR, „UNHCR works to ease dire conditions in Libya's immigration detention centres“, Briefing Note, 28. April 2015, <http://www.unhcr.org/553f65519.html>

<sup>98</sup> *Ebenda*.

<sup>99</sup> Amnesty International Briefing, „Libya is full of cruelty“: Stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees, MDE 19/1578/2015, 10. Mai 2015, S. 5.

<sup>100</sup> CPT, „Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009“, 28. April 2010, Ziffer 47.

aufweist<sup>101</sup>. In Artikel 24 der GRCh ist niedergelegt: „Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“

## 3.2 Überquerung des Mittelmeers und Reise in die EU

Die eigentliche Überquerung des Mittelmeers ist ebenfalls mit schwerwiegenden Risiken und Menschenrechtsverletzungen verbunden. Insbesondere führe – in Ermangelung regulärer und sicherer Migrationsmöglichkeiten, um in der EU um Asyl anzusuchen, die zunehmende Verwendung von gefährlichen Routen seitens der Migranten, wie der Route über das zentrale Mittelmeer (siehe oben), zu massiven Verletzungen des **Rechts auf Leben**<sup>102</sup>. Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats stellte fest, dass Migranten auf ihrer Reise Gefahr laufen, ihr Leben zu verlieren oder schwerwiegenden Schaden zu erleiden, was (a) auf die Handlungen von Privatpersonen im Laufe des Menschenhandels und Menschenschmuggels per Land oder See sowie (b) auf übermäßige Gewaltanwendung seitens der für die Grenzsicherung zuständigen Beamten zurückzuführen sei<sup>103</sup>.

Die Verletzungen des Rechts auf Leben infolge der Handlungen von Behörden werden unten näher erörtert, in Abschnitt 3.3 zu Zurückdrängungsoperationen. Was **Privatpersonen** anbelangt, ist unstrittig, dass Schleuser eine bemerkenswerte Geringschätzung der Würde, des Lebens und der Rechte von Migranten an den Tag legen und systematisch Menschen ausbeuten, die verzweifelt danach streben, sichere Gestade zu erreichen<sup>104</sup>. Das Recht der Migranten auf Leben ist in der Tat zahlreichen Bedrohungen ausgesetzt, beginnend mit der Verwendung von nicht seetüchtigen Wasserfahrzeugen, um das Mittelmeer zu überqueren. Welche Art von Wasserfahrzeug verwendet wird, hängt von einer Reihe von Faktoren ab: zurückzulegende Strecke, zu vermeidende Grenzkontrollen, verfügbare Mittel sowie erneute Verwendung oder Aufgabe des Wasserfahrzeugs nach der Reise<sup>105</sup>. Im Jahr 2013 meldete die FRA, dass aufblasbare Schnellboote, Boote aus Holz oder Fiberglas, alte Fischerboote oder größere Schiffe sowie zuweilen sogar Yachten oder Segelboote verwendet werden, um das Mittelmeer zu überqueren<sup>106</sup>, und dass diese Wasserfahrzeuge oftmals mit zu vielen Menschen belegt werden. Frontex meldete, dass seit September 2014 eine neue Vorgehensweise zu beobachten ist: die Verwendung von Frachtschiffen, um Migranten von der türkischen Küste nach Italien zu bringen<sup>107</sup>.

Die Sicherheit der Überfahrt hängt nicht nur von der Art des verwendeten Wasserfahrzeugs ab, sondern auch von verschiedenen weiteren Faktoren, wie **der Route, den Wetter- und Seebedingungen, der Anzahl der Menschen an Bord sowie den Navigationsfähigkeiten des Kapitäns oder der**

<sup>101</sup> UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, „Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin“ (Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslands), 1. September 2005, UN Doc CRC/GC/2005/6, Ziffer 61.

<sup>102</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 26.

<sup>103</sup> Menschenrechtskommissar des Europarats, „The Human Rights of Irregular Migrants in Europe“, CommDH/IssuePaper(2007)1, Straßburg, 17. Dezember 2007, S. 3.

<sup>104</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 26.

<sup>105</sup> Ebenda, Ziffer 25.

<sup>106</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 25.

<sup>107</sup> Frontex, „Annual Risk Analysis 2015“, April 2015,

[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf), S. 5.

**Migranten**<sup>108</sup>. Während sich durch die Art des Wasserfahrzeugs (manche haben leistungsstarke Maschinen, andere nicht) und durch die Wetterbedingungen schwerwiegende Risiken ergeben können, kommt es zu einer noch viel ernstlicheren Gefährdung, wenn die Migranten das Wasserfahrzeug selbst führen müssen. Schleuser wählen dieses Verfahren, um eine Verhaftung bei der Ankunft zu vermeiden. In den meisten Fällen werden die Migranten, die mit der Führung des Wasserfahrzeugs betraut werden, zufällig ausgewählt, sodass sie möglicherweise kaum Seererfahrung haben. Auch ordentliche Navigationsausrüstung ist nicht immer vorhanden. Angesichts all dieser Faktoren kommt es nicht selten vor, dass sich die Migranten auf See verirren, dass ihnen der Treibstoff ausgeht, dass sie in schwere See geraten oder Motorprobleme haben und dass – im schlimmsten Fall – das Fahrzeug mit Wasser vollläuft. Schwimmwesten sind nicht immer vorhanden, von Erste-Hilfe-Ausrüstungen wird nur selten berichtet. Über die Schwierigkeiten aufgrund der Art des Wasserfahrzeugs und aufgrund von Navigationsproblemen hinaus sind die Migranten auch durch einen **Mangel an Nahrung und Wasser** während der Überfahrt einem schwerwiegenden Risiko ausgesetzt. Befragungen von Migranten durch die FRA haben ergeben, dass Migranten davon abgeraten wird oder dass ihnen sogar verboten wird, Nahrung mit auf das Wasserfahrzeug zu nehmen<sup>109</sup>. Dabei handelt es sich um eine Verletzung des Rechts auf Nahrung und des Rechts auf Wasser.

Ferner müssen Migranten, sobald sie einen EU-Mitgliedstaat wie Griechenland erreicht haben, noch die **Westbalkanroute** absolvieren, um ihren endgültigen Bestimmungsort in West- oder Nordeuropa zu erreichen. Das Anschwellen der Migrantenzahlen in dieser Region hat zu einem erheblichen Druck auf die Unterbringungskapazitäten von Ländern wie Serbien oder Mazedonien geführt, wo viele Migranten Opfer von Schleusern sowie von Misshandlungen seitens der Polizei werden. Angesichts des Mangels an Unterkünften schlafen dort Tausende von Migranten unter freiem Himmel, ohne Zugang zu medizinischer Versorgung, Toiletten oder Waschmöglichkeiten<sup>110</sup>.

Noch schlimmer stellt sich die Lage für gefährdete Gruppen von Migranten dar, wie (schwängere) Frauen oder Kinder<sup>111</sup>. In der Risikoanalyse 2015 von Frontex wird eingeräumt, dass die europäischen Grenzsicherungsbehörden gerüstet sein müssen, um einen Strom von gefährdeten Menschen zu bewältigen, darunter zahlreiche Kinder, sowie um rechtzeitig festzustellen, bei welchen Antragstellern besondere Verfahrensgarantien erforderlich sind, beispielsweise wegen ihrer Alters, wegen Behinderungen, wegen der sexuellen Orientierung oder wegen traumatischer Erfahrungen<sup>112</sup>. Ein erster Problemkreis ist sexuelle Gewalt gegen und sexuelle Versklavung von **Frauen**<sup>113</sup>. Laut einem Bericht der IOM werden nigerianische Frauen auf der Überfahrt von Libyen nach Italien wiederholt vergewaltigt oder

<sup>108</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 25.

<sup>109</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>110</sup> UNHCR, „Europe’s Refugee Emergency – Update #1 on the Situation in Greece, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia“, 1. September 2015, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Operational%20Update%20231%20-%20Greece%20FYRM%20and%20Serbia%20-%20203%20Jun%20-%20201%20Sep%202015.pdf>

<sup>111</sup> Weitere gefährdete Gruppen sind beispielsweise Staatenlose, ältere Menschen, Opfer von Menschenhandel, Migranten mit Erkrankungen und Migranten mit Behinderungen. Es liegen jedoch kaum präzise und aktuelle Informationen über die Situation solcher Menschen entlang der verschiedenen Migrationsrouten im Mittelmeerraum vor.

<sup>112</sup> Frontex, „Annual Risk Analysis 2015“, April 2015, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf), S. 48.

<sup>113</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 31.

gezwungen, sich unter an Sklaverei grenzenden Bedingungen zu prostituieren<sup>114</sup>. Laut einem weiteren Bericht der IOM ist die Anzahl der in Italien ankommenden nigerianischen Frauen, die Opfer von Menschenhandel zu sexuellen Zwecken sind, im Jahr 2014 um 300 % angestiegen<sup>115</sup>. Die Rechte dieser Frauen auf Schutz vor unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung oder Strafe werden in solchen Fällen unstrittig verletzt. **Migrantenkinder**, insbesondere wenn sie unbegleitet sind (siehe oben, 1.2), sind auf ihrem Migrationsweg hochgradig gefährdet, Opfer von Gewalt und Missbrauch zu werden<sup>116</sup>. Sie benötigen zudem besondere psychologische Betreuung. Für den Westbalkan berichtet der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) von einem Mangel an Systemen zur Erkennung und entsprechenden Weiterleitung von verschiedenen gefährdeten Gruppen, einschließlich unbegleiteter Kinder<sup>117</sup>. Die Rechte, die jedem Kind aufgrund des oben genannten Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC) zustehen, wie etwa das in Artikel 6 niedergelegte Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung, werden unter diesen Umständen häufig verletzt.

### 3.3 Zurückdrängungsoperationen

Zu Verstößen gegen das Recht auf Nichtzurückweisung kann es in der Praxis kommen, wenn die Küstenwache eines Staates versucht, Wasserfahrzeuge von Migranten daran zu hindern, in die Hoheitsgewässer dieses Staates zu gelangen, indem diese Wasserfahrzeuge in sogenannten „**Zurückdrängungsoperationen**“ („push-back operations“) zum jeweiligen Ausgangspunkt der Überfahrt zurückgedrängt werden. Die oben bei der Analyse der extraterritorialen Hoheitsgewalt geschilderten Szenarien 2 und 4 (siehe oben, 2.2.2) betreffen derartige Zurückdrängungsoperationen. Es liegen Berichte über Zurückdrängungsoperationen seitens einzelner Staaten, wie Italien, Griechenland oder Spanien, vor. Zudem wurden vergleichbare Operationen unter der Ägide von Frontex durchgeführt<sup>118</sup>.

Was seitens **Griechenlands** durchgeführte Zurückdrängungsoperationen angeht, berichtete die deutsche NRO Pro Asyl im Jahr 2007:

Die Küstenwache versucht, kleine Flüchtlingsboote zu blockieren und illegal aus den griechischen Gewässern zurückzudrängen. Dazu umkreist sie ein Flüchtlingsboot mit den eigenen Booten und verursacht dadurch Wellenbewegungen. Bei diesen Manövern werden Tote in Kauf genommen. Flüchtlinge werden, obwohl sie sich bereits in griechischen Gewässern befinden oder sogar die Küste erreicht haben, in türkische Gewässer zurückgefahren. Ihre Schlauchboote werden beschädigt, damit sie bestenfalls die türkische Küste erreichen können<sup>119</sup>.

Nach Angaben der FRA verbesserte sich die Situation zwischen 2010 und 2012. In diesem Zeitraum wurden keine Zurückdrängungsoperationen seitens der griechischen Behörden gemeldet<sup>120</sup>. In den

<sup>114</sup> IOM, „More Women Making Dangerous Mediterranean Crossing - Many Victims of Abuse“, 11. Juli 2014, <https://www.iom.int/news/more-women-making-dangerous-mediterranean-crossing-many-victims-abuse>

<sup>115</sup> IOM & Altai Consulting, „Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots“, Juni 2015, [http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai\\_Migration\\_trends\\_across\\_the\\_Mediterranean.pdf](http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf), S. 8.

<sup>116</sup> IOM, *Children on the Move*, 2013, [http://publications.iom.int/bookstore/free/Children\\_on\\_the\\_Move\\_19Apr.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Children_on_the_Move_19Apr.pdf), S. 2.

<sup>117</sup> ECRE, „Refugees' fundamental rights seriously violated on the Western Balkans route“, 18. September 2015, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1192-refugees-fundamental-rights-seriously-violated-on-the-western-balkans-route.html>

<sup>118</sup> S. Borelli und B. Stanford, „Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights“, *Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics*, Band 10, 2014, S. 34-35.

<sup>119</sup> Pro Asyl, „The truth may be bitter, but it must be told. Über die Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und die Praktiken der griechischen Küstenwache“, Oktober 2007, [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Broschueren\\_pdf/GriechenlandDoku\\_dt\\_klein.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/GriechenlandDoku_dt_klein.pdf), S. 6.

<sup>120</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe's southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 47.

Jahren 2014 und 2015 wurde jedoch erneut Kritik an den griechischen Behörden laut, da sie angeblich erneut Zurückdrängungsoperationen durchführen<sup>121</sup>.

Ebenso führte **Italien**, nachdem es 2008 einen Vertrag über Freundschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Libyen abgeschlossen hatte und nachdem die beiden Länder übereingekommen waren, illegale Migration gemeinsam zu bekämpfen, ab Mai 2009 Zurückdrängungsoperationen durch, um Migranten zurück in libysche Hoheitsgewässer zu drängen. Als 2011 in Libyen bewaffnete Gewalt ausbrach, stoppte Italien seine Zurückdrängungsoperationen in dieses Land. Offenbar finden aber nach wie vor Zurückdrängungsoperationen nach Tunesien statt<sup>122</sup>.

**Spanien** betreibt systematisch Zurückdrängungsoperationen gegen Wasserfahrzeuge von Migranten auf dem Atlantik, die versuchen, seine Südküste zu erreichen<sup>123</sup>. Laut einem Bericht der FRA wurden mindestens zwei befragte Migranten auf See durch spanische Schiffe abgefangen und an die marokkanischen Behörden überstellt<sup>124</sup>. Ferner belegen Berichte, dass es regelmäßig zu Zurückdrängungsoperationen an Land kommt, nämlich von den spanischen Enklaven nach Marokko<sup>125</sup>.

**Malta** betreibt bisher offenbar keine systematischen Zurückdrängungsoperationen, auch wenn die maltesischen Streitkräfte angeblich im Juli 2010 eine Gruppe von Somalis auf See abfingen und nach Libyen zurückschickten<sup>126</sup>.

**Frontex** hat eine Reihe von Abfang- und Umleitungsoperationen auf See koordiniert. Die erste, Operation Hera I, betraf nicht das Mittelmeer, sondern wurde 2006 im Atlantik durchgeführt. Offizielles Ziel war die Stärkung der Kontrolle über den Bereich zwischen der Westküste Afrikas und den Kanarischen Inseln, um Wasserfahrzeuge davon abzuhalten, diese Migrationsroute zu verwenden, und um auf diese Weise dazu beizutragen, die Zahl der Todesfälle auf dieser gefährlichen und langen Überfahrt zu verringern<sup>127</sup>. Nach Auffassung von Borelli und Stanford mag die Rettung von Menschenleben wohl eine der Triebfedern gewesen sein, es sei jedoch klar, dass ein wesentlicher – wenn nicht sogar der hauptsächliche – motivierende Faktor gewesen sei, Migranten davon abzuhalten, die Küste der Kanarischen Inseln zu erreichen<sup>128</sup>. Vergleichbare Operationen wurden auf dem Mittelmeer durchgeführt: Operation Nautilus (2007), Operation Indalo (2011), Operation Hermes (2011) und Operation Aeneas (2012). Die Operationen von Frontex werden häufig kritisiert, da in Berichten von NRO und in Presseberichten immer wieder Anschuldigungen laut werden, dass Frontex an Zurückdrängungsoperationen mitwirke. Diese Position wird auch in der juristischen Fachliteratur geteilt. Dort heißt es, dass Umleitungsoperationen, wie sie durch die Mitgliedstaaten und Frontex im Rahmen

<sup>121</sup> Siehe UNHCR, „Statement on boat incident off Greece coast“, Pressemitteilung, 21. Januar 2014, <http://www.unhcr.org/52df83d49.html>; ECRE, „12 refugees die during alleged push-back operation off Greek island“, 22. Januar 2014, [http://www.ecre.org/index.php?option=com\\_downloads&id=843](http://www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=843)

<sup>122</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 48.

<sup>123</sup> UNHCR, „Refugee protection and international migration: a review of UNHCR’s role in the Canary Islands, Spain“, Evaluation Report, April 2009, <http://www.unhcr.org/4a1d2d7d6.html>

<sup>124</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 47.

<sup>125</sup> Siehe beispielsweise HRW, „Spain: excessive force in Melilla. Ensure accountability; halt summary returns“, 21. Oktober 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/10/21/spain-excessive-force-melilla>; Amnesty International, ECRE, HRW, Rights International Spain, „Joint Letter on Spain to the Commissioner for Migration and Home Affairs of the European Union“, 6. November 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/11/06/joint-letter-spain-commissioner-migration-and-home-affairs-european-union>

<sup>126</sup> FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 48.

<sup>127</sup> S. Borelli und B. Stanford, „Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights“, *Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics*, Band 10, 2014, S. 34.

<sup>128</sup> Ebenda, S. 34-35.

der Gemeinsamen Operation Hera sowie am Rande der Gemeinsamen Operation Nautilus durchgeführt worden seien, einen Verstoß gegen verschiedene Rechtsrahmen darstellen würden: Abfang- und Zurückdrängungsoperationen seien als Zurückweisung und somit als Verstoß gegen das internationale Flüchtlingsrecht einzustufen, da sie zur Folge hätten, dass Menschen an ihren Ausgangspunkt zurückgeschickt würden<sup>129</sup>.

Nach eigenem Bekunden der Behörden, die Zurückdrängungsoperationen durchführen, seien diese Operationen besonders wirksam, um gegen irreguläre Migration auf dem Seeweg vorzugehen, und hätten zu einem sehr deutlichen Rückgang der Anzahl der Personen ohne Dokumente geführt, die an den Küsten Europas ankommen<sup>130</sup>. Es ist mittlerweile jedoch weithin anerkannt, dass die Praxis der Zurückdrängungsoperationen zu schwerwiegenden **Menschenrechtsverletzungen** führt, insbesondere zur Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung. Sobald Migranten in das Aufbruchland zurückgedrängt werden, sehen sie sich nämlich mit Inhaftierung konfrontiert (in Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten), sowie möglicherweise mit Misshandlung, weil sie das betreffende Hoheitsgebiet irregulär verlassen haben<sup>131</sup>. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat die Praxis der Zurückdrängungsoperationen 2010 in einem kritischen Bericht unmissverständlich angeprangert<sup>132</sup>. Im Jahr 2012 befand der EGMR in seiner richtungsweisenden Entscheidung in der Rechtssache *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, dass die italienischen Behörden wissen mussten, dass die somalischen und eritreischen Migranten – einschließlich Migranten mit einem Rechtsanspruch auf Asyl und internationalen Schutz –, die sie auf dem Mittelmeer abfingen und zwangen, im Rahmen eines Rückführungsabkommens nach Libyen zurückzukehren, dort Gefahr liefen, Opfer von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu werden<sup>133</sup>. Das Gericht entschied, dass Italien gegen die Artikel 3 (Verbot von Misshandlung), 4 (Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit) sowie 14 (Verbot von Diskriminierung) der EMRK verstoßen hatte<sup>134</sup>.

Insbesondere kann durch derartige Operationen **das Leben von Migranten** gefährdet werden, wie Amnesty International in einem Bericht aus dem Jahr 2013 darlegt<sup>135</sup>. Dies gilt erst recht, wenn die Küstenwache die Wasserfahrzeuge der Migranten beschädigt. So wurden beispielsweise kürzlich Anschuldigungen laut, dass die griechische Küstenwache ein Boot mit Migranten versenkt habe<sup>136</sup>. Vergleichbare Fälle wurden von Amnesty International gemeldet: Migranten seien in die Türkei zurückgedrängt worden, dabei seien ihre Schlauchboote gerammt oder mit Messern zerstochen oder beinahe zum Kentern gebracht worden, während sie von einem Fahrzeug der griechischen Küstenwache geschleppt oder umkreist worden seien, die Motoren seien außer Funktion gesetzt und die Paddel weggenommen worden, sodass die Insassen in nicht seetüchtigen Booten mitten auf dem Meer zurückgelassen worden seien<sup>137</sup>. Zudem deuten Aussagen von einigen Migranten auf Misshandlungen

<sup>129</sup> L. Marin, „Policing the EU’s External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border“, *Journal of Contemporary European Research*, Band 7, Nr. 4, 2011, S. 482.

<sup>130</sup> Ebenda, S. 33.

<sup>131</sup> Eine nach Ländern aufgeschlüsselte detaillierte Übersicht zur möglichen Dauer der Inhaftierung und zur Höhe der Geldstrafen findet sich in FRA, „Fundamental Rights at Europe’s southern sea borders“ (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Juli 2013, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), S. 43.

<sup>132</sup> CPT, „Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009“, 28. April 2010, 29 Seiten.

<sup>133</sup> EGMR, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, Entscheidung vom 23. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 27765/09, Randnr. 125-126.

<sup>134</sup> Ebenda, Randnr. 113-138.

<sup>135</sup> Amnesty International, „Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece’s Borders with Turkey“, 2013, S. 11.

<sup>136</sup> „Turkish fisherman claims Greek officials intentionally sank migrant boat“, Euronews, 14. August 2015, <http://www.euronews.com/2015/08/14/turkish-fisherman-claims-greek-officials-intentionally-sank-migrant-boat/>

<sup>137</sup> Amnesty International, „Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece’s Borders with Turkey“, 2013, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR25/008/2013/en/>, S. 12.

während dieser Zurückdrängungsoperationen hin. Einige Migranten gaben an, sie seien mit Schlagstöcken geschlagen worden, andere, man habe sie nackt ausgezogen<sup>138</sup>. Diese Beispiele sind unstrittig als Verstöße gegen das Recht auf Schutz vor unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einzustufen. Weitere Menschenrechte, die während dieser Operationen häufig verletzt werden, sind das Recht auf Eigentum sowie das Recht auf Schutz der Privatsphäre. Amnesty International berichtet, dass fast alle befragten Personen angegeben hätten, man habe sie durchsucht und ihre Mobiltelefone, ihr Geld, ihren Schmuck sowie ihre Gepäckstücke mit Kleidung und Familienfotos beschlagnahmt oder ins Meer geworfen<sup>139</sup>.

## 4 Folgenabschätzung zur EU-Migrationspolitik in Bezug auf die Menschenrechte

In diesem vierten Teil werden zunächst knapp die Zuständigkeiten der EU sowie die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Bereich Migration skizziert (4.1), um dann die bestehende und geplante Politik sowie die bestehenden und geplanten Maßnahmen der EU zum besseren Schutz der Menschenrechte von Migranten bei der Überwachung der Seegrenzen, wie etwa die Gemeinsamen Operationen (JO) von Frontex (Triton und Poseidon) sowie militärische Operationen (EUNAVFOR MED/Sophia) (4.2), sowie ferner die Zusammenarbeit mit Drittländern (4.3) zu analysieren und zu bewerten. Zudem wird für sämtliche Phasen dieses Prozesses die Rolle des Europäischen Parlaments ermittelt. Es ist allerdings zu betonen, dass die EU-Migrationspolitik durch ein komplexes Geflecht von politischen Instrumenten und Rechtsinstrumenten, Kooperationsabkommen sowie eine breite Palette von operationellen Programmen und Kapazitätsaufbauprogrammen schrittweise aufgebaut und umgesetzt worden ist<sup>140</sup>. Der Aufbau der externen Migrationspolitik der EU ist nach wie vor im Gange und wird sich in dem Maße erheblich weiterentwickeln, wie die EU versucht, in angemessenerer Weise auf die derzeitige Flüchtlingskrise im Mittelmeerraum zu reagieren. Ferner werden in dieser Studie lediglich die Aspekte der EU-Migrationspolitik erörtert, welche die Menschenrechte von Migranten betreffen, *bevor* sie in die EU einreisen bzw. *nachdem* (Rückführungen) sie das Hoheitsgebiet der EU verlassen haben. Das bedeutet, dass maßgebliche Rechtsinstrumente der EU, wie die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber<sup>141</sup>, die sich auf die Situation von „Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt“ *innerhalb* der EU bezieht, oder aber die Rückführungsrichtlinie<sup>142</sup>, welche die Inhaftierung von „Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt“ ebenfalls *innerhalb* der EU, zum Zweck der Abschiebung, betrifft, in dieser Studie nicht ausführlich erörtert werden.

### 4.1 Rechtlicher und politischer Rahmen der EU im Bereich Migration

Seit dem 1999 geschlossenen Vertrag von Amsterdam ist die EU (damals noch Europäische Gemeinschaft) zuständig für Migrations- und Asylpolitik. Heute – seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 – teilen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit innerhalb des

<sup>138</sup> Ebenda, S. 13-14.

<sup>139</sup> Ebenda, S. 13.

<sup>140</sup> Ein historischer Überblick finde sich in S. Velluti, „Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective“, in A. Abass & F. Ippolito (Hg.), *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective*, Ashgate, 2014, S. 146.

<sup>141</sup> Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168/24 vom 30.6.2009.

<sup>142</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348/98 vom 24. Dezember 2008.

**Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR)** (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe j des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nur so weit ausüben dürfen, wie die EU ihre Zuständigkeit nicht ausübt (Artikel 2 Absatz 2 AEUV). In Artikel 67 Absatz 1 AEUV ist niedergelegt: „Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, *in dem die Grundrechte [...] geachtet werden.*“ [Hervorhebung hinzugefügt] Eine weitere zu begrüßende Entwicklung im Gefolge des Vertrags von Lissabon ist, dass der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), der zuvor keine Befugnis zur Prüfung der Beschlüsse des Rates in diesem Bereich hatte, nun zuständig ist, um Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Einhaltung der oben dargelegten Menschenrechtsnormen zu prüfen.

Die Artikel 78 und 79 AEUV bilden die Rechtsgrundlage für das Handeln der EU zur Verhinderung von irregulärer Einwanderung und zum Schutz der Rechte von Migranten im Mittelmeerraum. In Artikel 78 Absatz 1 ist niedergelegt: „Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und *die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll.*“ Sowie ferner: „Diese Politik muss *mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.“ [Hervorhebung hinzugefügt] Mit Artikel 78 Absatz 2 AEUV wurde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für den Bereich der Einwanderungspolitik eingeführt, d.h. das Europäische Parlament für die Entscheidungsfindung in diesem Bereich dem Rat gleichgestellt. Allerdings darf der Rat gemäß Artikel 78 Absatz 3 – nach Anhörung des Parlaments – allein handeln, falls „sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage“ befinden.

In Artikel 79 Absatz 1 ist niedergelegt: „Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.“ Auch hier erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam Maßnahmen gegen illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern (Artikel 79 Absatz 2 Buchstaben c und d). In Artikel 79 Absatz 3 ist die externe Zuständigkeit der EU im Bereich Migration ausdrücklich niedergelegt, indem der Union gestattet wird, mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt zu schließen (siehe unten).

Gemäß Artikel 68 AEUV gilt: „Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest.“ Im Juni 2014 hat der Europäische Rat sein jüngstes mehrjähriges Programm für den RFSR angenommen: die **Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels** (2015-2020). Darin hat der Europäische Rat fünf Hauptziele für die nächsten fünf Jahre bis 2020 festgelegt: (i) Stärkung und Ausweitung regionaler Schutzprogramme (RPP), (ii) entschiedenes Vorgehen gegen Menschenhandel und Menschenhandel, (iii) Einrichtung einer wirksamen gemeinsamen Rückführungspolitik sowie (iv) vollständige Umsetzung der Maßnahmen, die von der Mittelmeer-Task

Force aufgezeigt wurden, die nach den tragischen Todesfällen vor der Küste von Lampedusa im Oktober 2013 eingerichtet wurde<sup>143</sup>.

Neben den im Rahmen des RFSR ergriffenen Maßnahmen ist Migration mittlerweile auch eine spezifische Komponente der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** der EU. Beschlüsse zu GSVP-Operationen, wie unlängst EUNAVFOR MED<sup>144</sup>, werden durch den Rat angenommen, der einstimmig auf Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, oder auf Initiative eines Mitgliedstaats handelt (Artikel 42 Absatz 4 EUV). Bei der GSVP ist die Rolle des Europäischen Parlaments wesentlich eingeschränkter als im RFSR. Allerdings kann das „Europäische Parlament [...] Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten“, und zweimal „jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung [...] der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (Artikel 36 Absatz 2 EUV).

Angesichts der beispiellosen Migrations- und Flüchtlingskrise im Mittelmeerraum hat sich die Migration rasch zu einer zentralen Priorität der EU-Organe entwickelt, und die Notwendigkeit eines stärker ganzheitlichen Ansatzes ist dringlicher geworden. Nach dringenden Aufforderungen zum Handeln seitens des Europäischen Rats<sup>145</sup>, seitens des Gemeinsamen Rats „Äußeres und Inneres“<sup>146</sup> sowie seitens des Europäischen Parlaments<sup>147</sup> legte die Europäische Kommission am 13. Mai 2015 die **Europäische Agenda für Migration** vor, in der die verschiedenen Schritte gebündelt sind, welche die EU nun und in den kommenden Jahren ergreifen sollte, um einen kohärenten und umfassenden Ansatz aufzubauen, sodass die Chancen genutzt und die Herausforderungen gemeistert werden können, die sich aus der Migration ergeben<sup>148</sup>. Sie umfasst Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Krise im Mittelmeerraum, wie die Verdreifachung der Haushaltsmittel für die Gemeinsamen Operationen (JO) Triton und Poseidon. Längerfristig liegt der Schwerpunkt auf vier Aktionsbereichen: (i) Verringerung der Anreize für illegale Migration (ii) Grenzmanagement, um Leben zu retten und die Außengrenzen zu sichern (iii) Eine starke gemeinsame Asylpolitik, als Teil von Europas Pflicht, Menschen zu schützen (iv) Eine neue Politik für legale Migration

Im Anschluss an die Europäische Agenda für Migration legte die Kommission am 27. Mai 2015 und am 9. September 2015 zwei Umsetzungspakete vor.

Im ersten Paket vom 27. Mai 2015 sind sechs Maßnahmen enthalten:

- (i) die Umsiedlung von 40 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Griechenland und Italien<sup>149</sup>,
- (ii) die Neuansiedlung aus Drittländern von 20 000 Menschen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen<sup>150</sup>,

<sup>143</sup> Die drei vorhergehenden mehrjährigen Programme, mit denen der RFSR schrittweise aufgebaut worden ist, sind: (i) das Programm von Tampere (1999-2004), (ii) das Haager Programm (2005-2009), (iii) das Stockholmer Programm (2010-2014).

<sup>144</sup> Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED), ABl. L 122/31 vom 19.5.2015.

<sup>145</sup> Europäischer Rat, „Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates“, Erklärung des Rates, 23. April 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

<sup>146</sup> Europäische Kommission, „Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration“, Pressemitteilung, 20. April 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm).

<sup>147</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer und zur Migrations- und Asylpolitik der EU, 2015/2660(RSP), 29. April 2015, Ziffer 5.

<sup>148</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Migrationsagenda“, COM(2015) 240 final, 13.5.2015, S. 2.

<sup>149</sup> Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015.

- (iii) EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten<sup>151</sup>,
- (iv) Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Fingerabdruckabnahme von Asylbewerbern<sup>152</sup>,
- (v) öffentliche Konsultationen zur Arbeitspolitik der EU und zur Ausarbeitung einer neuen europäischen Politik zur legalen Migration<sup>153</sup>,
- (vi) neuer Einsatzplan für die Gemeinsame Operation (JO) Triton.

Im zweiten Paket vom 9. September 2015 sind acht Maßnahmen enthalten:

- (i) die Umsiedlung von 120 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien, Griechenland und Ungarn<sup>154</sup>,
- (ii) Vorschlag für einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen im Rahmen des Dublin-Systems (zur Festlegung der Kriterien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist)<sup>155</sup>,
- (iii) Vorschlag für eine Verordnung zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten, um die rasche Bearbeitung von Asylanträgen von Personen zu ermöglichen, die aus diesen Ländern stammen<sup>156</sup>,
- (iv) Aktionsplan für die Rückkehr<sup>157</sup>,
- (v) „Rückkehr-Handbuch“, das von den Mitgliedstaaten bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt heranzuziehen ist<sup>158</sup>,
- (vi) Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Maßnahmen zur Unterstützung der Flüchtlinge<sup>159</sup>,

<sup>150</sup> Rat der Europäischen Union, „Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen“, 22. Juli 2015, 11130/15.

<sup>151</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020)“, COM(2015) 285 final, 27.5.2015.

<sup>152</sup> Europäische Kommission, „Commission Staff Working Document, on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints“ (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung, hinsichtlich der Pflicht, Fingerabdrücke zu nehmen), SWD(2015) 150 final, 27.5.2015.

<sup>153</sup> Europäische Kommission, „Public consultation on the EU Blue Card and the EU’s labour migration policies“ (Öffentliche Konsultation zur EU-Blue-Card und zur Arbeitsmigrationspolitik der EU), [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0029\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm)

<sup>154</sup> Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248/80 vom 24.9.2015.

<sup>155</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, COM(2015) 450 final, 9.9.2015.

<sup>156</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2015) 452 final, 9.9.2015.

<sup>157</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „EU-Aktionsplan für die Rückkehr“, COM(2015) 453 final, 9.9.2015.

<sup>158</sup> Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission vom 1.10.2015 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, C(2015) 6250 final, 9.9.2015.

- (vii) Mitteilung zur externen Dimension der Flüchtlingskrise<sup>160</sup>,
- (viii) Vorschlag zur Schaffung eines Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika<sup>161</sup>.

Am 23. September 2015 legte die Kommission zur weiteren Umsetzung der Agenda vorrangige Maßnahmen im Hinblick auf (i) operationelle Maßnahmen, (ii) haushaltspolitische Maßnahmen und (iii) die Umsetzung von EU-Recht fest, die allesamt innerhalb von sechs Monaten zu ergreifen sind<sup>162</sup>. Der Plan der Kommission erhielt Unterstützung seitens der informellen Tagung der EU-Staats- und Regierungschefs zur Migration, die am selben Tag abgehalten wurde<sup>163</sup>. Am 14. Oktober 2015 – d. h. vor der Tagung des Europäischen Rats am 15./16. Oktober 2015 – lieferte die Kommission einen Lagebericht zur Umsetzung dieser vorrangigen Maßnahmen<sup>164</sup>. Erstens richtete die Kommission – was die operationellen Maßnahmen anbelangt – sogenannte „Hotspots“ ein, um Griechenland und Italien zu unterstützen. In diesem Zusammenhang äußerte die Kommission jedoch ihr Bedauern, dass bis zu diesem Zeitpunkt lediglich sechs Mitgliedstaaten auf die seitens der EU-Agenturen Frontex und EASO ausgesprochene Aufforderung zur Entsendung von mehr Personalressourcen und mehr technischer Ausrüstung reagiert hatten, obwohl die Hotspots in erheblichem Maße von der Mitwirkung von EU-Agenturen wie Frontex und EASO abhängig sind. Seit Mai 2015 hat die Kommission zwei Notfallpläne vorgeschlagen, die vom Rat angenommen wurden, um 160 000 Menschen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien, Griechenland und Ungarn in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln. Bisher haben allerdings lediglich sechs Mitgliedstaaten ihrer Aufnahmekapazität aufgestockt, um diese Umsiedlung zu ermöglichen. Die Kommission forderte daher: „Alle Mitgliedstaaten sollten verbindlich mitteilen, wie viele Personen sie bis zum Jahresende im Rahmen der Umsiedlung aufnehmen werden.“<sup>165</sup> Ferner forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, verbindlich mitzuteilen, wie viele Menschen aus Drittländern sie im Rahmen der Neuansiedlung aufnehmen werden, sowie Rückführungsbeschlüsse zügiger umzusetzen. Zweitens schlug die Kommission – was die Finanzmittel anbelangt – Haushaltsanpassungen um zusätzliche 801,3 Mio. EUR für 2015 und 900 Mio. EUR für 2016 für humanitäre Hilfe, ferner eine Stärkung der betreffenden EU-Agenturen sowie eine Umschichtung vorhandener EU-Haushaltsmittel vor, was bedeutet, dass sich die Finanzmittel zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 auf insgesamt 9,2 Mrd. EUR belaufen werden. Sowohl der Rat<sup>166</sup> als auch das Europäische Parlament<sup>167</sup> genehmigten innerhalb kürzester Zeit die zusätzlichen

<sup>159</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zu den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingsproblematik, COM(2015) 454 final, 9.9.2015.

<sup>160</sup> Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise in Europa: Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU“, JOIN(2015) 40 final, 9.9.2015.

<sup>161</sup> Europäische Kommission, Beschluss der Kommission vom 9.9.2015 über die Einrichtung eines Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und der Bekämpfung der Ursachen illegaler Einwanderung sowie der Binnenvertriebenen in Afrika, C(2015) 6251, 9.9.2015.

<sup>162</sup> Siehe Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 490 final, 23.9.2015.

<sup>163</sup> Europäischer Rat, „Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, 23. September 2015 - Erklärung“, 24. September 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>

<sup>164</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 510 final, 14.10.2015.

<sup>165</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>166</sup> Rat der Europäischen Union, „Council approves more money to tackle refugee crisis“ (Rat genehmigt mehr Geld zur Bewältigung der Flüchtlingskrise), Pressemitteilung, 8. Oktober 2015, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/10/40802203340\\_en\\_63579932040000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/10/40802203340_en_63579932040000000.pdf)

Finanzmittel für die verbleibenden Monate des Jahres 2015, während die Freigabe der Änderungen für 2016 noch aussteht. Ferner verpflichteten sich die Mitgliedstaaten bei der informellen Tagung des Europäischen Rates am 23. September 2015 – über den Beitrag der EU hinaus – 1 Mrd. EUR zu mobilisieren<sup>168</sup>. Drittens versprach die Kommission – was die Umsetzung von EU-Recht anbelangt – Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, um für die umfassende Einhaltung der Asylverfahrensrichtlinie, der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen und der Anerkennungsrichtlinie zu sorgen. Viertens erklärte die Kommission, dass eine „diplomatische Offensive“ eingeleitet worden sei, um die Migration in den Mittelpunkt des bilateralen, regionalen und multilateralen Dialogs zu stellen<sup>169</sup>. Dieser vierte Aspekt – die externe Dimension der Migrationspolitik der EU – soll nachfolgend ausgiebig erörtert werden.

## 4.2 Überwachung der Seegrenzen der EU

Die wichtigste Voraussetzung für den derzeit 26 Mitgliedstaaten umfassenden Schengen-Raum, innerhalb dessen es im Regelfall keine Grenzkontrollen mehr gibt, ist die entschiedene operationelle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen. Im Jahr 2002 legte die Kommission die Mitteilung „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“ vor, in der sie eine gemeinsame Politik zur Verwaltung der Außengrenzen der EU sowie die Einrichtung einer Gemeinsamen Fachinstanz „Außengrenzen“ verlangte<sup>170</sup>. Die Empfehlungen der Kommission führten zur Einrichtung von drei neuen Instrumenten für die Grenzverwaltung in der EU: Frontex (4.2.1), Schengener Grenzkodex (SBC) (4.2.2) und Außengrenzenfonds (EBF – External Border Fund), der 2014 durch den Fonds für die innere Sicherheit (ISF – Internal Security Fund) (4.2.3) abgelöst wurde. Ferner startete der Rat dieses Jahr eine GSVP-Operation, um das Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen zentralen Mittelmeer zu unterbinden (4.2.4). Jedes dieser Instrumente zur Überwachung der Seegrenzen der EU kann Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten haben, die versuchen, in die EU zu gelangen, und wird daher nachstehend erörtert.

### 4.2.1 Frontex

**Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vom 26. Oktober 2004** zur Einrichtung von Frontex (Frontex-Verordnung). Die EU-Agentur Frontex hat ihre Arbeit am 3. Oktober 2005 aufgenommen und soll die Grenzsicherungssysteme der Mitgliedstaaten unterstützen, indem sie Grenzmanagementoperationen, wie die oben angesprochenen Gemeinsamen Operationen (JO) Triton und Poseidon, sowie Rückführungsoperationen koordiniert. Mit einem Jahreshaushalt von 142 Mio. EUR zählt sie heute zu den mit den höchsten Finanzmitteln ausgestatteten EU-Agenturen. Unlängst hat die EU die Schaffung von 60 weiteren Stellen bei Frontex genehmigt, um die Kapazität vor Ort zu steigern.

Während es in der Präambel der betreffenden Verordnung des Rates heißt, dass „die Grundrechte beachtet und die in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags anerkannten und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegten Grundsätze gewahrt“ werden<sup>171</sup>, gab es in der Frontex-Verordnung

<sup>167</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Oktober 2015 betreffend den Standpunkt des Rates zum Entwurf des Berichtungshaushaltsplans Nr. 7/2015 der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015, Bewältigung der Flüchtlingskrise: haushaltspolitische Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda, 12511/2015 – C8-0297/2015 – 2015/2252.

<sup>168</sup> Europäischer Rat, „Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, 23. September 2015 - Erklärung“, 24. September 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>

<sup>169</sup> Ebenda, S. 13.

<sup>170</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“, COM(2002) 0233 final, 7.5.2002.

<sup>171</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), ABl. L 349/1 vom 25.11.2004.

ursprünglich keinen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und keinerlei Verweis auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung. Im Jahr 2011 befand die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE), dass Frontex zwar eine immer größere Rolle beim Abfangen von Menschen auf See spiele, dass es aber unzureichende Garantien für die Achtung der Menschenrechte sowie der Pflichten, die sich aus internationalem Recht und Unionsrecht ergeben, im Kontext der von Frontex koordinierten Gemeinsamen Operationen (JO) gebe<sup>172</sup>.

Als Folge der weitverbreiteten Verurteilung der Operationen von Frontex wurde das Mandat von Frontex mit der **Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011** (neue Frontex-Verordnung) erheblich überarbeitet und ausgeweitet, um sicherzustellen, dass alle getroffenen Maßnahmen „die Grundrechte sowie die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden in vollem Umfang wahren, insbesondere das Verbot der Zurückweisung“<sup>173</sup>. Insbesondere das Europäische Parlament spielte eine aktive Rolle, um in der neuen Frontex-Verordnung die Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte zu stärken. Nach Einschätzung eines Kommentators war das Europäische Parlament die am deutlichsten hörbare demokratisch legitimierte Stimme bei der Überprüfung von Frontex<sup>174</sup>.

Auf Betreiben des Europäischen Parlaments enthält die neue Frontex-Verordnung in der Tat Verpflichtungen folgender Art für die Agentur: (i) Schulungen für sämtliche Grenzschutzbeamten zu den Grundrechten und zum Recht auf internationalen Schutz (neuer Artikel 5 Absatz 1), (ii) Erstellung, Weiterentwicklung und Durchführung einer Grundrechtestrategie für die Agentur (neuer Artikel 26a Absatz 1 Satz 1), (iii) Einführung eines wirksamen Mechanismus, mit dem die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur überwacht wird (neuer Artikel 26a Absatz 1 Satz 2), (iv) Einrichtung eines Konsultationsforums, das den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat in Grundrechtsfragen unterstützt und das aus Vertretern der FRA, des Europarats, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), des UNHCR, der Europäischen Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten, des IOM sowie von neun Organisationen der Zivilgesellschaft besteht (neuer Artikel 26a Absatz 2), sowie (v) Benennung eines unabhängigen Grundrechtsbeauftragten, der für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte innerhalb der Agentur zuständig ist (neuer Artikel 26a Absatz 3). Die Arbeit des Grundrechtsbeauftragten wurde durch den UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migranten als Beispiel für bewährte Praxis gelobt<sup>175</sup>, insbesondere wegen der Veröffentlichung des Vega-Handbuchs zu Kindern, das Empfehlungen für Grenzschutzbeamte enthält, um die Wahrung der Rechte von Kindern an Flughäfen sicherzustellen<sup>176</sup>. Zudem ist der Herkunftsmitgliedstaat gemäß Artikel 3 der neuen Verordnung verpflichtet, „bei Verstößen gegen die Grundrechte oder Verpflichtungen des internationalen Schutzes, die sich im Rahmen einer gemeinsamen Aktion oder eines Pilotprojekts ereignen, geeignete Disziplinarmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen“

<sup>172</sup> PACE, „The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants“ (Abfangen und Rettung auf See von Asylsuchenden, Flüchtlingen und irregulären Migranten), Entschließung 1821, 21. Juni 2011, Ziffer 5.4.

<sup>173</sup> 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 303/1 vom 22.11.2011, Präambel, Erwägung 9.

<sup>174</sup> See A. Spengeman, „Upholding the Legitimacy of Frontex: European Parliamentary Oversight“, *European Security Review*, März 2013, S. 6.

<sup>175</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 26.

<sup>176</sup> Frontex, „Vega Handbook: Children at airports“, August 2015, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Operations/VEGA\\_Children\\_Handbook.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Operations/VEGA_Children_Handbook.pdf)

zu ergreifen. Zudem enthält Artikel 3 folgende Verpflichtung: „Der Exekutivdirektor setzt gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte ganz oder teilweise aus oder beendet sie ganz oder teilweise, wenn er der Auffassung ist, dass solche Verstöße schwerwiegend sind oder voraussichtlich weiter anhalten werden.“ Ferner ist durch den neuen Artikel 14 Absatz 1 vorgeschrieben: „Die Agentur und die Mitgliedstaaten halten auch im Falle einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Hoheitsgebiet dieser Staaten Normen und Standards ein, die den Vorgaben des Unionsrechts zumindest gleichwertig sind.“

Auch wenn die Neufassung der Frontex-Verordnung gewiss mehr als nur ein Schritt in die richtige Richtung ist<sup>177</sup>, werden im Zusammenhang mit Frontex nach wie vor **Bedenken in Bezug auf Menschenrechte** aufgeworfen. Erstens haben die neuen Verfahrensgarantien offenbar kaum zu Änderungen in der Praxis geführt, denn einschlägige NRO berichten nach wie vor von Zurückdrängungsoperationen, die von Frontex-Partnern durchgeführt werden<sup>178</sup>. So forderte beispielsweise Amnesty International den Exekutivdirektor von Frontex auf, die Gemeinsame Operation (JO) Poseidon entlang der griechischen Grenze zur Türkei teilweise auszusetzen, da es dort zu weitverbreiteten und anhaltenden Menschenrechtsverletzungen komme, aber eine tatsächliche Reaktion auf diese kritische Situation blieb aus<sup>179</sup>. Nach Einschätzung eines Kommentators sind die bisherigen Anstrengungen, innerhalb der Agentur Transparenz, Verantwortlichkeit und Menschenrechtsnormen zu verwirklichen, für die Zivilgesellschaft unbefriedigend<sup>180</sup>.

Zweitens kritisierte die Parlamentarische Versammlung des Europarats in einer Entschließung vom April 2013 das Fehlen von internen Beschwerdemechanismen für Menschen, die ihre Rechte durch Frontex verletzt sehen<sup>181</sup>. Der Europäische Bürgerbeauftragte leitete zwei Initiativuntersuchungen zur Umsetzung der Grundrechtsverpflichtungen durch Frontex ein (siehe Artikel 228 AEUV)<sup>182</sup>. Die Europäische Bürgerbeauftragte schloss sich der Forderung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats an und legte dem Europäischen Parlament 2013 einen Sonderbericht vor, in dem empfohlen wird, dass Frontex einen Mechanismus einrichten sollte, um mit Beschwerden über Verletzungen von Grundrechten bei sämtlichen im Rahmen von Frontex durchgeführten gemeinsamen Operationen umzugehen<sup>183</sup>. Nach Einschätzung von Amnesty International führt das Fehlen eines klaren Mechanismus zur Untersuchung von Berichten über Menschenrechtsverletzungen bei Gemeinsamen Operationen (JO) bzw. in Einsatzgebieten von Frontex sowie die Unmöglichkeit, Einzelbeschwerden zu bearbeiten, dazu,

<sup>177</sup> L. Marin, „Policing the EU’s External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border“, *Journal of Contemporary European Research*, Band 7, Nr. 4, 2011, S. 485.

<sup>178</sup> F. Webber, „The cradle or the grave? EU migration policy and human rights“, *Statewatch Journal*, Band 23, Nr. 3/4, 2014, S. 4.

<sup>179</sup> Amnesty International, „Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe’s Borders“, Juli 2014,

[http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Fortress\\_Europe\\_July\\_2014.pdf](http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf), S. 17.

<sup>180</sup> See A. Spengeman, „Upholding the Legitimacy of Frontex: European Parliamentary Oversight“, *European Security Review*, März 2013, S. 6.

<sup>181</sup> PACE, „Frontex: human rights responsibilities“ (Frontex: Verantwortung für die Menschenrechte), Entschließung 1932, 25. April 2013, Ziffer 9.5.

<sup>182</sup> Europäische Bürgerbeauftragte, Fall OI/5/2012/BEH-MHZ, „Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)“ (Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Initiativuntersuchung OI/5/2012/BEH-MHZ zur Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)), 12. November 2013; Europäische Bürgerbeauftragte, Fall OI/9/2014/MHZ, „Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)“ (Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Initiativuntersuchung OI/9/2014/MHZ zur Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)), 4. Mai 2015;

<sup>183</sup> Europäische Bürgerbeauftragte, Fall OI/5/2012/BEH-MHZ, Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Initiativuntersuchung OI/5/2012/BEH-MHZ betreffend Frontex, 12. November 2013.

dass dieser Menschenrechtsrahmen in der Praxis nur begrenzt wirksam ist<sup>184</sup>. Im Jahr 2015 forderte die Europäische Bürgerbeauftragte Frontex auf, die Transparenz ihres Handelns bei der Koordinierung von gemeinsamen Rückführungsaktionen (JRO) zu steigern sowie ihre Verhaltensregeln für Bereiche wie medizinische Untersuchungen und Gewaltanwendung zu verbessern<sup>185</sup>.

Drittens können die nicht verbindlichen „Arbeitsvereinbarungen“ von Frontex mit Drittländern<sup>186</sup>, die derzeit weder einer Genehmigung durch das Europäische Parlament noch einer richterlichen Überprüfung durch den EuGH unterliegen, mit Drittländern abgeschlossen werden, in denen die Menschenrechte nicht geachtet werden. Eine Zusammenarbeit mit derartigen Drittländern kann zu Grenzüberwachungs-, Rückführungs- und Abfangoperationen führen, bei denen die Rechte der Migranten nicht geachtet werden. Nach Einschätzung von Rechtswissenschaftlern weisen zwischen Frontex und Drittländern geschlossene Arbeitsvereinbarungen – in ihrer derzeitigen Form – erhebliche Defizite im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte auf<sup>187</sup>. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats empfahl in ihrer Entschließung von 2013, dass das Europäische Parlament konsultiert werden sollte, bevor Vereinbarungen zwischen Frontex und Drittländern geschlossen werden<sup>188</sup>.

Im Jahr 2013 wurde die Tätigkeit von Frontex durch die Verordnung zur Errichtung eines **Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)** ergänzt. Bei EUROSUR handelt es sich um ein technologiebasiertes Projekt zur Entwicklung sogenannter „intelligenter Grenzen“. Im Wesentlichen werden durch EUROSUR die Mitgliedstaaten verpflichtet und Nicht-EU-Staaten ermuntert, die Kontrolle über grenzüberschreitende Bewegungen im Mittelmeerraum durch Drohnen, Offshore-Sensoren und Satellitenortungssysteme zu verstärken. In Artikel 2 Absatz 4 der EUROSUR-Verordnung<sup>189</sup> wird den Grundrechten eine gewisse Aufmerksamkeit eingeräumt:

Bei der Anwendung dieser Verordnung wahren die Mitgliedstaaten und die Agentur die Grundrechte, insbesondere die Grundsätze der Nichtzurückweisung und der Achtung der Würde des Menschen sowie die Datenschutzerfordernisse. Sie räumen den besonderen Bedürfnissen von Kindern, unbegleiteten Minderjährigen, Opfern des Menschenhandels, Personen, die dringend medizinische Versorgung benötigen, Personen, die internationalen Schutz benötigen, Personen in Seenot und anderen Personen, die sich in einer besonders schwierigen Situation befinden, Vorrang ein.

Der Schwerpunkt bei dem im Rahmen von EUROSUR vorgesehenen Speichern und Austauschen von Daten im großen Stil liegt jedoch nicht auf Rettungsoperationen, sondern auf der Überwachung der Seegrenzen. Der UN-Sonderberichterstatter bedauerte, dass in der Verordnung keinerlei Verfahren, Leitlinien oder Systeme niedergelegt seien, um sicherzustellen, dass die Rettung auf See wirksam und als

<sup>184</sup> Amnesty International, „Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe’s Borders“, Juli 2014,

[http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Fortress\\_Europe\\_July\\_2014.pdf](http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf), S. 16.

<sup>185</sup> Europäische Bürgerbeauftragte, Fall OI/9/2014/MHZ, „Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)“ (Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Initiativuntersuchung OI/9/2014/MHZ zur Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)), 4. Mai 2015;

<sup>186</sup> See Frontex, „Third countries“, <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries/>

<sup>187</sup> M. Fink, „Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding „Technical Relationships““, *Utrecht Journal of International and European Law*, Band 28, Nr. 75, 2014, S. 20.

<sup>188</sup> PACE, „Frontex: human rights responsibilities“ (Frontex: Verantwortung für die Menschenrechte), Entschließung 1932, 25. April 2013, Ziffer 9.2.2.

<sup>189</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), ABl. L 295/11 vom 6.11.2013.

vorrangiges Ziel durchgeführt wird<sup>190</sup>. Ferner beklagt Amnesty International, dass die Verordnung keinerlei Hinweise enthalte, wie die Vorkehrungen zur Einhaltung der Menschenrechte überwacht oder durchgesetzt werden sollen<sup>191</sup>.

#### 4.2.2 Schengener Grenzkodex (SBC)

Im Jahr 2006 – ein Jahr, nachdem die EU-Agentur Frontex ihre Arbeit aufgenommen hatte – erließ die Union den **Schengener Grenzkodex (SBC)**, mit gemeinsamen Regeln für die Kontrollen und für die Überwachung an den Innen- und Außengrenzen<sup>192</sup>. Somit wird durch den SBC auch die Tätigkeit von Frontex geregelt. Im SBC wird ausdrücklich auf die in der GRCh niedergelegten Menschenrechtsnormen verwiesen (Erwägung 20). Er „findet Anwendung auf alle Personen, die die Außengrenzen eines EU-Landes überschreiten, unbeschadet [...] der Rechte der Flüchtlinge und Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, insbesondere hinsichtlich der Nichtzurückweisung“ (Artikel 3). Artikel 6 verpflichtet die Grenzschutzbeamten, ihre Aufgaben unter uneingeschränkter Achtung der Menschenwürde sowie gemäß dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung durchzuführen. In Artikel 16 ist zudem festgelegt: „Die Mitgliedstaaten sorgen für eine Aus- und Fortbildung über die Bestimmungen für die Grenzkontrollen und die Grundrechte.“

Im Jahr 2010 ergänzte der Rat den genannten SBC durch umstrittene **Leitlinien zur Überwachung der Seeaußengrenzen und zur Ausschiffung von Personen, die im Rahmen von Frontex-koordinierten Operationen auf See abgefangen oder gerettet werden**, etwa im Rahmen der derzeit laufenden Gemeinsamen Operationen (JO) Triton und Poseidon<sup>193</sup>. Im Anhang zu diesem Beschluss des Rates wurde auf die Achtung der Menschenrechte gemäß den allgemeinen Grundsätzen verwiesen, denen die durch Frontex koordinierten Operationen an den Seegrenzen unterliegen. Trotzdem erklärte der EuGH im Jahr 2012 diesen Beschluss des Rates von 2010 zur Gänze für nichtig, unter anderem mit der Begründung, dass er „den auf hoher See aufgegriffenen Personen nicht die Möglichkeit [garantiert], das Asylrecht oder die mit diesem verbundenen Rechte geltend zu machen“ und dass er „Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen in einem Umfang [erlaubt], der das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich macht“<sup>194</sup>.

Im Jahr 2014 nahm der Rat – nun gemeinsam mit dem Parlament – die **Verordnung (EU) Nr. 656/2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von Frontex koordinierten operativen Zusammenarbeit** an, um den Beschluss des Rates zu ersetzen<sup>195</sup>. Die neue Verordnung gilt nicht nur im Hoheitsgebiet der EU (Artikel 6), sondern auch extraterritorial auf

<sup>190</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 44.

<sup>191</sup> Amnesty International, „Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe’s Borders“, Juli 2014,

[http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Fortress\\_Europe\\_July\\_2014.pdf](http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf), S. 18.

<sup>192</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105 vom 13.4.2006.

<sup>193</sup> Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl. L 111/20 vom 4.5.2010.

<sup>194</sup> Urteil vom 5. September 2012 in der Rechtssache C-355/10: *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*, Slg. 2012, I-516, Randnr. 49 und 77.

<sup>195</sup> Verordnung (EU) Nr. 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl. L 189/93 vom 27.6.2014.

hoher See (Artikel 7)<sup>196</sup>. Im Gegensatz zum Beschluss des Rates von 2010 wird mit der neuen Verordnung versucht, den oben genannten, von manchen Mitgliedstaaten durchgeführten Zurückdrängungsoperationen ein Ende zu setzen, sowie – zumindest teilweise – das oben genannte Urteil des EGMR in der Rechtssache *Hirsi/Italien* zu kodifizieren. Erstens wird mit Artikel 4 Absatz 1 eine klare und rechtsverbindliche Definition des Grundsatzes der Nichtzurückweisung eingeführt:

Keine Person darf unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung in ein Land, in dem für sie unter anderem das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter, der Verfolgung oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht oder in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, sexuellen Ausrichtung, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aufgrund ihrer politischen Überzeugung gefährdet wäre oder in dem für sie eine ernsthafte Gefahr der Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung in ein anderes Land unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung besteht, ausgeschifft, einzureisen gezwungen oder verbracht werden oder auf andere Weise den Behörden eines solchen Landes überstellt werden.

Ferner ist in Artikel 4 das Verfahren detailliert niedergelegt, das der Einsatzmitgliedstaat in Abstimmung mit den beteiligten Mitgliedstaaten und mit Frontex bei der Prüfung der Möglichkeit einer Ausschiffung von Migranten in einen Drittstaat anzuwenden hat. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 berücksichtigen die beteiligten Einsatzkräfte „die allgemeine Lage in diesem Drittstaat“. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 „nutzen die beteiligten Einsatzkräfte [...] alle Möglichkeiten, um die Identität der abgefangenen oder geretteten Personen festzustellen, ihre persönliche Situation zu bewerten, sie über ihren Zielort in einer Weise zu informieren, die die betreffenden Personen verstehen oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie sie verstehen, und geben ihnen Gelegenheit, etwaige Gründe vorzubringen, aufgrund derer sie annehmen, dass die Ausschiffung an dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde“. Dabei ist „den besonderen Bedürfnissen von Kindern, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, von Opfern des Menschenhandels, von Personen, die dringend medizinischer Hilfe bedürfen, von Personen mit Behinderungen, von Personen, die internationalen Schutz benötigen, und von anderen Personen, die sich in einer besonders schwierigen Situation befinden, Rechnung“ zu tragen (Artikel 4 Absatz 4). „Die beteiligten Einsatzkräfte führen ihre Aufgaben unter uneingeschränkter Achtung der Menschenwürde durch“ (Artikel 4 Absatz 6). Es ist anzumerken, dass dieses Verfahren für alle Maßnahmen gilt, die gemäß dieser Verordnung getroffen werden (Artikel 4 Absatz 7).

Ferner ist Frontex gemäß Artikel 13 (der auf Änderungsanträge seitens des Europäischen Parlaments zurückgeht) verpflichtet, einen jährlichen Bericht über die praktische Anwendung der Verordnung vorzulegen, „einschließlich ausführlicher Angaben über die Einhaltung der Grundrechte und die Auswirkungen auf diese Rechte, und über etwaige Vorfälle“.

Mit der Verordnung (EU) Nr. 656/2014 werden die **Grundsätze, die in der Entscheidung zur Rechtssache *Hirsi* niedergelegt sind**, allerdings nicht umfassend umgesetzt. Erstens sind die beteiligten Einsatzkräfte faktisch für die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz an Bord zuständig, obwohl das UNHCR betont hat, dass die Ermittlung der individuellen Situation der abgefangenen oder geretteten Personen gemäß Artikel 4 Absatz 3 nicht zu einem *de-facto*-Zulässigkeitsverfahren führen oder an Stelle des Asylverfahrens treten dürfe<sup>197</sup>. Die Verordnung sieht für die Migranten keinen

<sup>196</sup> Es ist zu beachten, dass Artikel 7 nur bei begründetem Verdacht gilt, „dass ein Schiff für die Schleusung von Migranten auf dem Seeweg benutzt wird, vorbehaltlich der Genehmigung des Flaggenstaates gemäß dem Protokoll gegen die Schleusung von Migranten“.

<sup>197</sup> UNHCR, „UNHCR comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operation cooperation coordinated by the

wirksamen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung der beteiligten Einsatzkräfte vor, der es den Migranten – wie vom EGMR gemäß Artikel 13 EMRK (siehe auch Artikel 47 GRCh) gefordert – ermöglichen würde, Beschwerden gegen Verletzungen ihres Rechts auf Nichtzurückweisung einzulegen, um eine gründliche und strikte Prüfung ihrer Anträge zu erhalten, bevor die Rückführungsmaßnahme durchgesetzt wird<sup>198</sup>. Das Meijers-Komitee<sup>199</sup> hat dem Europäischen Parlament ebenfalls empfohlen, ein Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung vor einer unabhängigen Stelle einzuführen<sup>200</sup>.

Zweitens ist das in Artikel 4 niedergelegte Verfahren – obwohl der EGMR entschieden hat, dass ein Mitgliedstaat sich seiner eigenen Verantwortung nicht unter Verweis auf bilaterale Abkommen entziehen kann<sup>201</sup>, – formal nicht auf Frontex-Operationen anwendbar, die in den Hoheitsgewässern von Drittländern durchgeführt werden, da diese weiterhin unter bilaterale Abkommen fallen. In der Präambel zur Verordnung (EU) Nr. 656/2014 ist jedoch niedergelegt: „Wenn die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in deren Hoheitsgebiet oder Küstenmeer stattfindet, sollten die Mitgliedstaaten und die Agentur Normen und Standards einhalten, die denen des Unionsrechts zumindest gleichwertig sind“ (Erwägung 5). Sowie ferner: „Das etwaige Bestehen einer Vereinbarung zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat entbindet die Mitgliedstaaten nicht von ihren Verpflichtungen nach dem Unionsrecht und dem Völkerrecht, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung“ (Erwägung 13). Somit gilt die Verordnung zwar nicht für die Hoheitsgewässer von Drittländern, aber es ist ausdrücklich festgelegt, dass die Mitgliedstaaten und Frontex trotzdem an die oben niedergelegten Menschenrechtsnormen gebunden bleiben (siehe auch Artikel 14 Absatz 1 der neuen Frontex-Verordnung).

### 4.2.3 Außengrenzenfonds (EBF) und Fonds für die innere Sicherheit (ISF)

Der **EBF** wurde durch das Europäische Parlament und den Rat für den Zeitraum 2007 bis 2012 eingerichtet, um bestimmte Mitgliedstaaten bei den Kosten zur Kontrolle ihrer Außengrenzen zu unterstützen<sup>202</sup>. Insgesamt wurde aus diesem Fonds finanzielle Unterstützung in Höhe von 1,82 Mrd. EUR an Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer Außengrenzen gewährt. Für den Zeitraum 2014-2020 ist der EBF im **ISF** aufgegangen, mit Gesamtmitteln von 3,8 Mrd. EUR<sup>203</sup>. Mit dem ISF werden zwei zentrale Ziele verfolgt: (i) Einrichtung einer gemeinsamen Visumpolitik und (ii) gleichmäßig hohes Niveau der Kontrolle der Außengrenzen. In deutlichem Gegensatz zum vorherigen Instrument zählen die Achtung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit nun zu „den wichtigsten Grundsätzen für die Umsetzung der Strategie zur inneren Sicherheit“ (Erwägung 6). Der ISF sollte die Tätigkeiten von Frontex ergänzen und ausbauen, was unter anderem bedeutet, „dass die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung ihrer nationalen

European Agency for the Management of Operation Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) COM 2013(197) final“, April 2014, verfügbar unter <http://www.unhcr.org/534fd9e99.pdf>

<sup>198</sup> EGMR, *Hirsi Jamaa u. a./Italien*, Entscheidung vom 23. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 27765/09, Randnr. 205.

<sup>199</sup> Das Meijers-Komitee ist eine unabhängige Gruppe von Fachleuten für europäisches Straf-, Migrations-, Flüchtlings-, Privatsphären-, Nichtdiskriminierungs- und Verfassungsrecht. Siehe: <http://www.commissie-meijers.nl/en>

<sup>200</sup> Meijers Committee, „Note on the Proposal for a Regulation establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex (COM(2013) 197 final)“, CM1308, 23. Mai 2013, S. 2-3.

<sup>201</sup> Ebenda, Ziffer 129.

<sup>202</sup> Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, ABl. L 144/22 vom 6.6.2007.

<sup>203</sup> Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG, ABl. L 150 vom 20.5.2014. Eine detaillierte Aufstellung der den einzelnen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014-2020 zugewiesenen Finanzmittel findet sich in: Europäische Kommission, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 510 final, Anhang 8, 14.10.2015.

Programme die analytischen Instrumente und die von [...] Frontex ausgearbeiteten [...] Komponenten, die die Grundrechte und den Zugang zu internationalem Schutz betreffen, berücksichtigen sollten“ (Erwägung 20). In Artikel 3 Absatz 4 ist festgelegt:

Im Rahmen des Instruments finanzierte Maßnahmen sind in vollständigem Einklang mit den Grundrechten und unter Achtung der Menschenwürde durchzuführen. Insbesondere stehen die Maßnahmen in Einklang mit den Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dem Datenschutzrecht der Union, der Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), dem Grundsatz der fairen Behandlung von Drittstaatsangehörigen, dem Recht auf Asyl und internationalen Schutz, dem Grundsatz der Nichtzurückweisung und den internationalen Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten, die sich aus deren Beitritt zu internationalen Instrumenten ergeben, beispielsweise dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967.

Vor allem widmen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Maßnahmen, soweit dies möglich ist, der Identifizierung schutzbedürftiger Personen, insbesondere Kinder und unbegleiteter Minderjähriger, ihrer unmittelbaren Unterstützung und ihrer Zuweisung in Schutzeinrichtungen besondere Aufmerksamkeit.

In Artikel 3 Absatz 5 wird bekräftigt:

Bei der Durchführung von im Rahmen des Instruments finanzierten Maßnahmen, die sich auf die Überwachung der Seegrenzen beziehen, schenken die Mitgliedstaaten ihrer nach internationalem Seerecht bestehenden Pflicht, in Seenot befindlichen Personen Hilfe zu leisten, besondere Beachtung. In dieser Hinsicht können Ausrüstungen und Systeme, die im Rahmen des Instruments unterstützt werden, dazu benutzt werden, Such- und Rettungseinsätze anzugehen, die unter Umständen während eines Grenzüberwachungseinsatzes auf See erforderlich werden und durch die zum Schutz von Migranten und zur Rettung ihres Lebens beigetragen wird.

Zu den förderfähigen Maßnahmen ist festgelegt, dass mit dem ISF in oder von den Mitgliedstaaten durchgeführte Maßnahmen unterstützt werden, wie Schulung des Grenzschutzpersonals, gegebenenfalls auch in Drittländern, im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e).

#### 4.2.4 Militärische Operationen

Nach dem tragischen Tod von Hunderten von Migranten auf dem Mittelmeer im April 2015 (siehe oben, Teil 1) beschloss die EU, militärische Maßnahmen gegen Schleuser auf dem Mittelmeer zu ergreifen. Am 20. April 2015 wurde ein Zehn-Punkte-Plan vorgelegt, der unter anderem die Forderung umfasst – analog zur Anti-Piraten-Operation Atalanta –, systematische Anstrengungen zu unternehmen, um von Schleusern verwendete Wasserfahrzeuge zu beschlagnahmen und zu zerstören<sup>204</sup>. Am 18. Mai 2015 nahm der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Einrichtung einer GSVP-Operation gegen Schleuser an<sup>205</sup>. Die **Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED)** wurde am 22. Juni 2015 gestartet<sup>206</sup>.

<sup>204</sup> Europäische Kommission, „Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration“ (Gemeinsamer Rat „Äußeres und Inneres“: Zehn-Punkte-Plan zur Migration), Luxemburg, Pressemitteilung, 20. April 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)

<sup>205</sup> Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED), ABl. L 122/31 vom 19.5.2015.

<sup>206</sup> Beschluss (GASP) 2015/972 des Rates vom 22. Juni 2015 über die Einleitung der Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED), ABl. L 157/51 vom 23.6.2015.

Mit EUNAVFOR MED führt die Union „eine militärische Krisenbewältigungsoperation durch, die dazu beiträgt, das Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen zentralen Mittelmeer zu unterbinden [...], indem systematische Anstrengungen unternommen werden, um Schiffe und an Bord befindliche Gegenstände, die von Schleusern oder Menschenhändlern benutzt oder mutmaßlich benutzt werden, in Einklang mit dem anwendbaren Völkerrecht, einschließlich des SRÜ und etwaiger Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören“<sup>207</sup>. Das **Mandat** umfasst drei Phasen<sup>208</sup>:

- a) in einer ersten Phase durch Sammeln von Informationen und durch Patrouillen auf hoher See im Einklang mit dem Völkerrecht die Aufdeckung und Beobachtung von Migrationsnetzwerken unterstützen,
- b) in einer zweiten Phase
  - (i) im Rahmen des anwendbaren Völkerrechts, einschließlich des SRÜ und des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten, auf hoher See Schiffe anhalten und durchsuchen, beschlagnahmen und umleiten, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschenschmuggel oder Menschenhandel benutzt werden,
  - (ii) in Einklang mit etwaigen anwendbaren Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder mit Zustimmung des betroffenen Küstenstaates unter den in der betreffenden Resolution oder in der Zustimmung festgelegten Bedingungen auf hoher See oder in den Hoheitsgewässern und inneren Gewässern dieses Staates Schiffe anhalten und durchsuchen, beschlagnahmen und umleiten, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschenschmuggel oder Menschenhandel benutzt werden,
- c) in einer dritten Phase in Einklang mit etwaigen anwendbaren Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder mit Zustimmung des betroffenen Küstenstaates unter den in der betreffenden Resolution oder in der Zustimmung festgelegten Bedingungen im Hoheitsgebiet dieses Staates alle erforderlichen Maßnahmen — einschließlich Zerstörung oder Unbrauchbarmachung — gegen Schiffe und zugehörige Gegenstände ergreifen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschenschmuggel oder Menschenhandel benutzt werden.

Über die Eskalation von einer Phase zur nächsten entscheidet der Rat, indem er „bewertet [...], ob die Bedingungen für Schritte über die erste Phase hinaus erfüllt sind; dabei trägt er etwaigen anwendbaren Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der Zustimmung der betroffenen Küstenstaaten Rechnung“<sup>209</sup>. Im September 2015 beschloss das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) des Rats der Europäischen Union den Übergang der Operation in Phase 2 zum 7. Oktober 2015<sup>210</sup>. Gleichzeitig beschloss das PSK, den Namen der Operation von EUNAVFOR MED in „**Operation Sophia**“<sup>211</sup> zu ändern. Am 9. Oktober 2015 nahm der UN-Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der UN-Charta seine Resolution 2240 an, mit der für die Dauer von einem Jahr die EU und ihre Mitgliedstaaten ermächtigt werden, Wasserfahrzeuge zu inspizieren, zu beschlagnahmen und zu zerstören, die zur Schleusung von Migranten oder zum Menschenhandel aus Libyen verwendet

<sup>207</sup> Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED), ABl. L 122/31 vom 19.5.2015, Artikel 1 Absatz 1.

<sup>208</sup> Ebenda, Artikel 2 Absatz 2.

<sup>209</sup> Ebenda.

<sup>210</sup> Rat der Europäischen Union, „EUNAVFOR Med: EU gibt grünes Licht für „Operation Sophia“ – die aktive Phase der Operation gegen Schleuser“, Pressemitteilung, 28. September 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/28-eunavfor>

<sup>211</sup> Sophia ist der Name eines Kindes, das an Bord eines EUNAVFOR-MED-Schiffs geboren wurde, nachdem seine Mutter gerettet worden war.

werden<sup>212</sup>. Die Europäische Kommission betrachtet die Resolution als „wichtige politische Unterstützung“ für EUNAVFOR MED Operation Sophia<sup>213</sup>. Allerdings bezieht sich die Resolution lediglich auf Operationen auf hoher See. Sie gilt nicht für die Hoheitsgewässer Libyens, und auch nicht für Wasserfahrzeuge, die Staatenimmunität gemäß internationalem Recht genießen<sup>214</sup>. Bis heute liegt keine Zustimmung Libyens zu Operationen in seinen Hoheitsgewässern vor. Daher bleibt offen, ob und wie Phase 3 von EUNAVFOR MED Operation Sophia durchgeführt wird<sup>215</sup>.

Während EUNAVFOR MED Operation Sophia eindeutig darauf abzielt, Schleuser von ihren Aktivitäten im Mittelmeerraum abzuhalten, können sich durch die Operation trotzdem schwerwiegende **Risiken von Verstößen gegen die Rechte von Migranten** ergeben. Besonders die dritte Phase von EUNAVFOR MED Operation Sophia, bei der man „alle erforderlichen Maßnahmen — einschließlich Zerstörung oder Unbrauchbarmachung — gegen Schiffe und zugehörige Gegenstände ergreifen“ würde, kann sich negativ auf Migranten auswirken, die sich an Bord der betreffenden Schiffe befinden, insbesondere auf ihr Recht auf Leben. Es gibt jedoch auch bei der zweiten Phase, wenn man „Schiffe anhalten und durchsuchen, beschlagnahmen und umleiten [würde], bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschen schmuggeln oder Menschenhandel benutzt werden“, durchaus Menschenrechtsfragen. Eine solche Umleitung von Schiffen könnte nämlich den Schutz der Passagiere gemäß dem Grundsatz der Nichtzurückweisung beeinträchtigen, wie in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und in Artikel 3 EMRK niedergelegt. Durch die Maßnahmen der Phase 2 könnte zudem das Recht der Migranten beeinträchtigt werden, jedes beliebige Land zu verlassen, wie in Artikel 12 Absatz 12 IPbPr niedergelegt. Ebenso kann – in Abhängigkeit davon, ob und wie das Personal von EUNAVFOR MED Operation Sophia Gewalt anwendet, um Migranten an Bord eines Wasserfahrzeugs zu bringen, – das Verbot von Folter sowie von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung relevant werden (das u. a. in Artikel 3 EMRK niedergelegt ist). Abgesehen von möglichen Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von EUNAVFOR MED Operation Sophia haben NRO wie HRW<sup>216</sup> und ECRE<sup>217</sup> ihre Besorgnis geäußert, dass die Zerstörung der Wasserfahrzeuge von Schleusern verzweifelte Migranten dazu bewegen könnte, noch gefährlichere Routen zu wählen, um in die EU zu gelangen, wodurch sie dem Risiko weiterer Verletzungen ihres Rechts auf Leben ausgesetzt würden. Ihrer Ansicht nach ist die wirksamste langfristige Lösung, um das Geschäftsmodell der Schleuser zu unterbinden, die Bereitstellung von sicheren und legalen Wegen, um in der EU um Asyl anzusuchen.

GSVP-Operationen müssen, wie sämtliche EU-Maßnahmen, den Pflichten Rechnung tragen, die in der GRCh und im internationalen humanitären Gewohnheitsrecht niedergelegt sind<sup>218</sup>. Zudem sind die EU-Mitgliedstaaten durch spezifische Menschenrechtsabkommen (siehe oben, 2.2.2) gebunden, unter

<sup>212</sup> UN-Sicherheitsrat, Resolution 2240 (2015), angenommen vom Sicherheitsrat bei seiner 7531. Sitzung am 9. Oktober 2015, S/RES/2240 (2015), Ziffern 7-8.

<sup>213</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 510 final, 14.10.2015, S. 13.

<sup>214</sup> Ebenda, Ziffern 10-11.

<sup>215</sup> Da der Schwerpunkt dieses Berichts die Menschenrechte sind, wird nicht auf die – trotzdem wichtige Frage – der Einholung der Erlaubnis des UN-Sicherheitsrats oder der libyschen Behörden für EUNAVFOR-MED-Aktionen in libyschen Hoheitsgewässern eingegangen.

<sup>216</sup> HRW, „EU: Don't Endanger Lives at Sea or Deny Protection: Anti-smuggling Operation Bound by Human Rights Law“, 21. Mai 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/05/21/eu-dont-endanger-lives-sea-or-deny-protection>

<sup>217</sup> ECRE, „EU starts the “active phase” of a critical operation against human smugglers“, 1. Oktober 2015, <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1207-eu-starts-the-active-phase-of-a-critical-operation-against-human-smugglers-.html>

<sup>218</sup> Ein umfassender Überblick findet sich in: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, „Human Rights applied to CSDP operations and missions“ (Anwendung der Menschenrechte auf GSVP-Operationen und Missionen), Briefing Note, 21. Januar 2014.

anderem durch die EMRK. Auch wenn die EU noch keine Vertragspartei der EMRK ist, wurden Anstrengungen unternommen, um die Einhaltung der Menschenrechte während GSVP-Missionen sicherzustellen. So sind beispielsweise in den „Generic Standards of Behaviour for European Security and Defense Policy (ESDP) Operations“ (Generische Verhaltensnormen für Operationen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP, wie sie damals noch genannt wurde)) von 2005<sup>219</sup> oder im „Council Handbook on Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defense Policy“ (Handbuch des Rates zur durchgängigen Berücksichtigung der Menschenrechte und des Geschlechteraspekts in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik) von 2008<sup>220</sup> Leitlinien zur Achtung der Menschenrechte enthalten. Speziell hinsichtlich EUNAVFOR MED Operation Sophia ist im Beschluss des Rates Folgendes niedergelegt:

Die GSVP-Operation der Union wird im Einklang mit dem Völkerrecht, insbesondere mit den einschlägigen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 (im Folgenden „SRÜ“), der Zusatzprotokolle gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg von 2000 (im Folgenden „Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten“) und zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (im Folgenden „SOLAS-Übereinkommen“), des Internationalen Übereinkommens über den Such- und Rettungsdienst auf See von 1979 (im Folgenden „SAR-Übereinkommen“), des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt und der Küstengebiete des Mittelmeers von 1976 (im Folgenden „Übereinkommen von Barcelona“) und *des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 sowie mit dem Grundsatz der Nichtzurückweisung und den internationalen Menschenrechtsnormen, durchgeführt*<sup>221</sup>.

Der UN-Sicherheitsrat betonte ebenfalls, dass seine Resolution vom 9. Oktober 2015 nicht darauf abzielt, die Menschenrechte von Einzelpersonen zu untergraben oder sie davon abzuhalten, um Schutz gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen und gemäß dem internationalen Flüchtlingsrecht anzusuchen<sup>222</sup>.

Das Europäische Parlament schlug in seiner Entschließung vom 21. November 2013 vor<sup>223</sup>, in alle GSVP-Missionen Menschenrechtsberater einzubinden. Kapitänin Annunziata Cosenza ist derzeit die Expertin für Menschenrechts- und Genderfragen beim Kommandanten des EU-Hauptquartiers von EUNAVFOR MED Operation Sophia in Rom<sup>224</sup>. Im Gegensatz zu den Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Europäischen Bürgerbeauftragten für Frontex (siehe oben, 4.2.1) beinhaltet EUNAVFOR MED Operation Sophia keinen internen Beschwerdemechanismus für Personen, die ihre Rechte durch die Missionen verletzt sehen. Ebenfalls im Gegensatz zu Frontex (siehe oben, 4.2.2) unterliegt EUNAVFOR MED Operation Sophia keiner direkten Berichtspflicht an den Rat oder das Europäische Parlament zu Menschenrechtsfragen, die sich während der Missionen ergeben.

<sup>219</sup> Rat der Europäischen Union, „Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations“, 18. Mai 2005, 8373/3/05 Rev 3.

<sup>220</sup> EU, Generalsekretariat des Rates, *Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defense Policy, Compilation of Relevant Documents*, 2008, 75 Seiten.

<sup>221</sup> Erwägung 6 der Präambel zum Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates [Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>222</sup> UN-Sicherheitsrat, Resolution 2240 (2015), angenommen vom Sicherheitsrat bei seiner 7531. Sitzung am 9. Oktober 2015, S/RES/2240 (2015), Ziffer 12.

<sup>223</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. November 2013 zur Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (nach dem Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) ((14605/1/2012 – 2013/2105(INI)), Ziffer 21.

<sup>224</sup> Die Verfasser danken dem Sprecherdienst von EUNAVFOR MED Operation Sophia und Kapitänin Annunziata Cosenza für diese Informationen.

Gemäß Artikel 340 Absatz 2 AEUV muss die EU Ersatz für Schäden leisten, die durch EU-Organe oder EU-Bedienstete in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursacht werden. Speziell bei GSVP-Missionen ist der Zugang von Opfern zu Entschädigung allerdings dadurch eingeschränkt, dass der EuGH – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – keine Zuständigkeit für GSVP-Angelegenheiten hat. Für manche Kommentatoren ist diese „Haftungslücke“ ein zusätzliches Argument, warum die EU der EMRK beitreten sollte, da der EGMR in Straßburg dadurch Zuständigkeit für Fälle mit Menschenrechtsverletzungen erhalten würde, die im Rahmen von GSVP-Missionen begangen werden. Gegner führen jedoch an, dass der EGMR keine Entscheidungsgewalt über Angelegenheit erhalten sollte, für die der EuGH keine Zuständigkeit hat. In seinem Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014 (siehe oben, 2.2.2) schließt sich der EuGH der letztgenannten Auffassung an<sup>225</sup>. Daher könnten Opfer von etwaigen Menschenrechtsverletzungen, die im Rahmen von EUNAVFOR MED Operation Sophia begangen werden, Schadensersatzansprüche gegen die EU lediglich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten geltend machen, bei denen gemäß Artikel 274 AEUV die Zuständigkeit liegt<sup>226</sup>. Alternativ dazu könnten sie Schadensersatzansprüche auch direkt an die Mitgliedstaaten stellen, aber das wirft die komplexe Frage auf, ob die Haftung für eine GSVP-Operation bei der EU und/oder bei den Mitgliedstaaten liegt.

### 4.3 EU-Zusammenarbeit mit Drittländern<sup>227</sup>

#### 4.3.1 Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)

Der andere wichtige Aspekt der Asyl- und Migrationspolitik der EU, der erhebliche Auswirkungen auf die Rechte von Migranten im Mittelmeerraum hat, ist die externe EU-Zusammenarbeit mit Drittländern, vor allem mit Transit- und Herkunftsländern. Im Jahr 2011 hat die Kommission den **Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)** angenommen, der den „Gesamtansatz für Migration“ aus dem Jahr 2005 ablöst und nun den übergreifenden Rahmen der externen Migrations- und Asylpolitik der EU bildet<sup>228</sup>. In seinen Schlussfolgerungen vom 29. Mai 2012 bekräftigte der Rat den GAMM als Rahmen für Dialog und Zusammenarbeit mit Drittländern<sup>229</sup>. Darin sind vier breite strategische Prioritäten festgelegt, gemäß denen die EU ihren externen Dialog für Maßnahmen und Politik in Zusammenarbeit mit Drittländern führen sollte: (i) Organisation und Erleichterung von legaler Migration und Mobilität, (ii) Verhinderung und Verringerung von irregulärer Migration und Menschenhandel, (iii) Förderung des internationalen Schutzes und Stärkung der externen Dimension der Asylpolitik sowie (iv) Maximierung der Entwicklungsauswirkung von Migration und Mobilität. Mit diesem politischen Rahmen wird die Achtung der Menschenrechte von Migranten auf eine übergreifende Stufe für alle vier Säulen „in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern gleichermaßen“<sup>230</sup> erhoben.

Besondere Aufmerksamkeit sollte in dieser Hinsicht dem Schutz und der Stärkung von besonders gefährdeten Migranten wie unbegleiteten Minderjährigen, Asylbewerbern, Staatenlosen und Opfern von Menschenhandel gewidmet werden. Dies ist auch häufig eine Priorität der Herkunftsländer. Die Achtung der Charta der Grundrechte der EU ist eine Schlüsselkomponente der EU-Migrationspolitik. Die Auswirkungen von Initiativen, die im GAMM-Kontext ergriffen werden, auf die Grundrechte sollten sorgfältig geprüft werden. Ferner muss mehr dafür getan werden, um den EU-Partnern und Migranten

<sup>225</sup> Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014 [2012] C:2014:2454, Randnr. 249 bis 257.

<sup>226</sup> Artikel 274 AEUV lautet wie folgt: „Soweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgrund der Verträge besteht, sind Streitsachen, bei denen die Union Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen.“

<sup>227</sup> Es ist anzumerken, dass derzeit eine Studie über die EU-Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Migration in Erstellung begriffen ist.

<sup>228</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“, COM(2011) 743 final.

<sup>229</sup> Schlussfolgerungen des Rates zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität, Dokument des Rates Nr. 9417/12, 3. Mai 2012.

<sup>230</sup> Ebenda.

den EU-Rechtsrahmen, einschließlich der neuen Richtlinie für eine einzige Aufenthalts-/Arbeiterlaubnis („Single-Permit-Richtlinie“), zu erläutern.

[...]

Der Schutz der Menschenrechte aller Migranten während des gesamten Migrationsprozesses sollte zum Gegenstand des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Partnern gemacht werden. So sollte gegen skrupellose Arbeitgeber vorgegangen und es sollten Maßnahmen getroffen werden, um Straftaten und Menschenrechtsverletzungen gegenüber Migranten zu verhindern und zu verfolgen. Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass Migranten in den Auffanglagern menschenwürdige Lebensbedingungen vorfinden und es nicht zu willkürlichen oder unbefristeten Ingewahrsamnahmen kommt. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Aktionsplans von 2010 sollte ein besonderes Augenmerk auf unbegleiteten Minderjährigen liegen.

[...]

Dieser Ansatz beinhaltet den Schutz der Menschenrechte aller Transitmigranten, wobei der Schwerpunkt auf folgenden Maßnahmen liegt: Schutz besonders gefährdeter Migranten (unbegleitete Minderjährige, Asylbewerber, Opfer des Menschenhandels, „gestrandete“ Migranten usw.) und Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen; Unterstützung bei der Steigerung der Leistungsfähigkeit von Vollzugsbehörden und Stellen, die im weiteren Verlauf für die Migranten zuständig sind; Unterstützung beim Schutz von regulären wie auch irregulären Migranten vor Straftaten und Menschenrechtsverletzungen und bei der Prävention und Verfolgung solcher Akte und Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen für Migranten in den Auffanglagern in Nicht-EU-Ländern.

Diese stärker auf Rechte fokussierte Agenda, unter besonderer Berücksichtigung besonders gefährdeter Migranten, einschließlich unbegleiteter Kinder, wurde seitens des UN-Sonderberichterstatters begrüßt<sup>231</sup>. Allerdings wurde der Trend zur **Externalisierung** der Migrationskontrolle außerhalb der Grenzen der EU von verschiedenen Stellen scharf kritisiert und als „Outsourcing der Migrationskontrolle“<sup>232</sup> bezeichnet. Dazu stellte der UN-Sonderberichterstatter fest:

Die Verantwortung für die Migrationskontrolle wird in Länder außerhalb der EU verlagert, sodass der Zugang der betroffenen Migranten zu Menschenrechtsmechanismen innerhalb der EU gesetzlich eingeschränkt oder praktisch unmöglich wird. Zudem zielt diese Externalisierung offenbar darauf ab, die Migranten unter die strikte Kontrolle von Nicht-EU-Ländern zu stellen, ohne dass die EU angemessene finanzielle und technische Unterstützung für Menschenrechtsmechanismen in diesen Ländern leisten würde. Auf diese Weise wäscht die EU ihre Hände in Unschuld und gibt die Verantwortung zur Gewährleistung der Menschenrechte der Personen, die versuchen, ihr Hoheitsgebiet zu erreichen, an andere ab. [nicht amtliche Übersetzung, für die deutsche Fassung des vorliegenden Berichts erstellt]<sup>233</sup>.

Ohne Überwachungs- oder Durchsetzungsmechanismen gegen etwaige externe Praktiken, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, ist es in der Tat schwierig, zu garantieren, dass die Menschenrechte von Migranten durch Drittländer geachtet und geschützt werden. Im Bericht zur Umsetzung des GAMM

<sup>231</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 28.

<sup>232</sup> Parlamentarische Versammlung des Europarates, „Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants“ (Rückübernahmeabkommen: ein Mechanismus zur Rückführung irregulärer Migranten), Entschließung 1741, 22. Juni 2010, Ziffer 1.

<sup>233</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 58.

im Zeitraum 2012-2013, der von der Kommission im Jahr 2014 angenommen wurde, wird zudem angemerkt: „Allerdings besteht bezüglich der systematischen Behandlung von Menschenrechtsfragen in der Politik und in den politischen Dialogen mit Drittstaaten noch Handlungsbedarf.“<sup>234</sup>

### 4.3.2 Bilaterale und regionale Rahmen für Dialog und Kooperation

Der GAMM wird über eine breite Palette von Kooperationsabkommen umgesetzt. Der GAMM umfasst in erster Linie **bilaterale und regionale politische Dialoge** mit Herkunfts- und Transitländern. So hat die EU beispielsweise im Jahr 2011 einen regionalen politischen Dialog für Migration, Mobilität und Sicherheit mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums eingeleitet<sup>235</sup>. Der Dialog mit diesen Ländern zielt darauf ab, „die legale Zuwanderung und Mobilität ihrer Bürger zu stärken und zu erleichtern“<sup>236</sup>. Der Kommission zufolge wird die Hohe Vertreterin entsprechende Dialoge auch mit Äthiopien, Somalia, der Afrikanischen Union und den Ländern der Sahelzone vorantreiben<sup>237</sup>. Am 8. Oktober 2015 fand in Luxemburg eine hochrangige Konferenz zur Ostmittelmeer-Westbalkan-Route statt. Ziel dieser Konferenz war, eine ordentliche Verwaltung der Flüchtlings- und Migrationsströme entlang dieser Route sicherzustellen<sup>238</sup>. In der Schlusserklärung wird eine Reihe von praktischen Maßnahmen vorgeschlagen, um die betroffenen Länder entlang dieser Route in Form von humanitärer Hilfe und von wirksamerer Grenzüberwachung – unter umfassender Achtung der Menschenrechte – zu unterstützen, da diese beiden Maßnahmenarten als entscheidend für eine bessere Verwaltung der Migrationsströme in dieser Region betrachtet werden<sup>239</sup>.

Ein weiteres Beispiel ist der unlängst – am 5. Oktober 2015 – zwischen dem EU-Kommissionspräsidenten Juncker und dem Präsidenten der Republik Türkei Erdoğan vereinbarte **Gemeinsame Aktionsplan EU-Türkei**<sup>240</sup>. In diesem Aktionsplan ist eine Reihe von kurz-, mittel- und längerfristigen Maßnahmen niedergelegt, die auf die Verhinderung von Migrationsströmen aus der Türkei abzielen, da die Türkei das wichtigste Aufbruchland für Migranten ist, die in Griechenland ankommen. Erreicht werden soll dieses zentrale Ziel (i) durch die Unterstützung der Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinschaften in der Türkei und (ii) durch die Stärkung der Kooperation, um irreguläre Migrationsströme in die EU zu verhindern<sup>241</sup>. Der Planentwurf wurde seitens des Europäischen Rats bei seiner Tagung am 15. Oktober 2015 befürwortet<sup>242</sup>, bedarf jedoch noch der Annahme seitens der Türkei. Wenn der Plan angenommen wird, wird die EU zusätzliche humanitäre Hilfe für die mehr als 2,2 Millionen Flüchtlinge in

<sup>234</sup> Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013“, 21. Februar 2014, COM(2014) 96 final, S. 18.

<sup>235</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit“, COM(2011) 292 final, 24.5.2011.

<sup>236</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>237</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 510 final, 14.10.2015, S. 7.

<sup>238</sup> EAD, „High Level Conference on the Eastern Mediterranean-Western Balkans route takes place on 8 October in Luxembourg“ (Hochrangige Konferenz zur Ostmittelmeer-Westbalkan-Route findet am 8. Oktober in Luxemburg statt), [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151002\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151002_03_en.htm)

<sup>239</sup> Rat der Europäischen Union, „Erklärung der hochrangigen Konferenz über die Route über das östliche Mittelmeer und den westlichen Balkan“, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/08-western-balkans-route-conference-declaration/>

<sup>240</sup> Europäische Kommission, „Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq“, 6. Oktober 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5777\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm?locale=en)

<sup>241</sup> Ebenda.

<sup>242</sup> Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 15. Oktober 2015“, EUCO 26/15, 16. Oktober 2015, Ziffer 2.

der Türkei leisten und darüber hinaus EU-Finanzmittel bereitstellen, um neue Aufnahmezentren für Flüchtlinge einzurichten sowie um die Flüchtlinge dabei zu unterstützen, einen Arbeitsplatz zu finden und Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen in der Türkei zu erhalten. Die wichtigsten Stolpersteine sind nach wie vor die finanzielle Hilfe, welche die EU zu gewähren bereit ist (derzeit sind 3 Mrd. EUR im Gespräch<sup>243</sup>), die Visumfreiheit für türkische Staatsangehörige, die Öffnung von fünf Kapiteln der Beitrittsverhandlungen sowie die Einstufung der Türkei als „sicheres Herkunftsland“.

Ziel derartiger Dialoge ist oftmals der Abschluss von **Mobilitätspartnerschaften (MP)** – einschließlich Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen mit Drittländern – bzw. einer **Gemeinsamen Agenda für Migration und Mobilität (CAMM – Common Agenda for Migration and Mobility)**, insbesondere mit Ländern der Nachbarschaft. Diese beiden Programmarten stellen heute die am weitesten fortgeschrittenen bilateralen Kooperationsinstrumente im Rahmen des GAMM dar. Insbesondere eröffnen die MP für die Drittländer legale Migrationskanäle, durch Visaerleichterungen, sowie Entwicklungshilfe oder Handelserleichterung – im Gegenzug für strengere Grenzkontrollen, Rückübernahmeabkommen und Zusammenarbeit mit Frontex. Bisher wurden MP mit acht Ländern unterzeichnet (Armenien, Cabo Verde, Georgien, Jordanien, Republik Moldau, Marokko, Aserbaidschan, Tunesien), und es sind Verhandlungen mit weiteren Ländern im Gange. Die erste Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (CAMM) wurde am 12. März 2015 mit Nigeria unterzeichnet.

Allerdings bestehen in manchen Partnerländern der EU ernsthafte **Menschenrechtsfragen** hinsichtlich der Situation von Migranten und Flüchtlingen. Amnesty International hat aufgezeigt, dass durch die an Drittländer herangetragene Forderung, den irregulären Aufbruch von Menschen nach Europa zu verhindern, Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten dem Risiko von langer und willkürlicher Inhaftierung, von Zurückweisung und von Misshandlung ausgesetzt werden<sup>244</sup>. Dem UN-Sonderberichterstatter zufolge wird die Inhaftierung von Migranten an der Außengrenze von Nachbarstaaten offenbar zunehmend praktiziert, oftmals auf Geheiß oder mit Ermutigung der EU<sup>245</sup>. Wie oben angesprochen (siehe oben, 3.1.) werden dem UN-Sonderberichterstatter zufolge mit EU-Mitteln in der Türkei, in Libyen und in Albanien Gewahrsamseinrichtungen gebaut, in denen es am grundlegenden Schutz der Menschenrechte der Insassen mangelt<sup>246</sup>. Deshalb haben Menschenrechts-NRO die EU immer wieder nachdrücklich aufgefordert, keine Abkommen mit Ländern zu schließen, welche die Rechte von Migranten nicht achten. So rief beispielsweise die Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) die EU auf, die Verhandlungen zur Migration mit Tunesien auszusetzen, bis das Land die Rechte von Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden achtet und schützt, sowie – angesichts der häufigen Verletzung der Rechte von Migranten und Flüchtlingen bei der Durchführung von Rückübernahmebestimmungen, angesichts der Kriminalisierung der „illegalen“ Ein- und Ausreise nach Tunesien sowie angesichts des Risikos von Zurückweisung und Ausweisung, dem sich Drittstaatsangehörige ausgesetzt sehen – etwaige Rückübernahmeklauseln aus sämtlichen mit Tunesien

<sup>243</sup> P. Taylor, „Merkel says 3 billion euro EU aid for Turkey in discussion“, Reuters, 15. Oktober 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/16/us-europe-migrants-turkey-merkel-idUSKCN0S92YL20151016>

<sup>244</sup> Amnesty International, „Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders“, Juli 2014, [http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Fortress\\_Europe\\_July\\_2014.pdf](http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf), S. 13.

<sup>245</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 50.

<sup>246</sup> Ebenda, Ziffer 51.

unterzeichneten Partnerschaften und Abkommen zu streichen<sup>247</sup>. In gleicher Weise stößt der oben genannte Entwurf für einen Aktionsplan zwischen der EU und der Türkei auf Kritik seitens Human Rights Watch, da dadurch die Verantwortung für die Beherbergung von Flüchtlingen auf ein Land verschoben werde, dem es an einem ordentlich funktionierendem Asylsystem mangle, das in der Lage wäre, Nicht-Europäern, wie Syrern, Afghanen oder Irakern, Flüchtlingsstatus zu gewähren<sup>248</sup>. In der Tat hat die Türkei zwar die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ratifiziert, aber einen Vorbehalt gemäß dem Protokoll von 1967 angebracht, dass sie nur Flüchtlinge aus Europa aufnimmt. Laut Einschätzung von Amnesty International besteht durch den Aktionsplan die Gefahr, dass die Rechte der Flüchtlinge bei Weitem nachrangig werden gegenüber Grenzkontrollmaßnahmen, die darauf abzielen, Flüchtlinge daran zu hindern, in die EU zu gelangen<sup>249</sup>.

Ferner macht es die Unverbindlichkeit der oben genannten flexiblen politischen Instrumente besonders schwierig, Menschenrechtsverpflichtungen, Überwachungsmechanismen und Maßnahmen zur Sicherstellung der Rechenschaftspflicht in sie zu integrieren: Es besteht keine Garantie, dass der mitwirkende Mitgliedstaat oder das Drittland die zugesagten Initiativen erbringen bzw. die eingegangenen Verpflichtungen einhalten wird, da es keine Durchsetzungsvorkehrung und keine unabhängige Bewertung gibt<sup>250</sup>. Auch seitens der Kommission wurde in ihrem Bericht über die Umsetzung des GAMM 2012-2013 eingeräumt: „Es müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternommen werden, um eine ausgewogene Durchführung der Mobilitätspartnerschaften sicherzustellen, die allen vier thematischen Prioritäten des GAMM besser gerecht wird, unter anderem in Form zusätzlicher Maßnahmen in den Bereichen legale Migration, Menschenrechte und Flüchtlingsschutz.“<sup>251</sup> In dem unlängst angenommenen neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (2015-2019) wird als ein Ziel der EU-Diplomatie ausdrücklich genannt: „Verbesserung der Garantien für die Wahrung der Menschenrechte im Rahmen aller Dialoge über Migration und Mobilität und der Mechanismen für die Kooperation mit Drittländern, einschließlich der Mobilitätspartnerschaften und der Gemeinsame Agenden zu Migration und Mobilität, sowie bei migrationsbezogenen Abkommen und Programmen, unter anderem durch Analyse der Auswirkungen auf die Menschenrechte“<sup>252</sup>. Ferner wird in dem Aktionsplan gefordert: „Förderung der Verbesserung der Haftbedingungen von inhaftierten Migranten und von Alternativen zur Inhaftierung irregulärer Migranten in Drittländern“, unter besonderer Berücksichtigung besonders gefährdeter Migranten, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger<sup>253</sup>.

<sup>247</sup> FIDH, „EU-Tunisia Mobility Partnership: Externalisation policy in disguise“, 3. Dezember 2013, <https://www.fidh.org/International-Federation-for-Human-Rights/north-africa-middle-east/tunisia/14335-eu-tunisia-mobility-partnership-externalisation-policy-in-disguise>

<sup>248</sup> HRW, „EU: Shifting Responsibility on Refugees, Asylum Seekers“, 7. Oktober 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/10/07/eu-shifting-responsibility-refugees-asylum-seekers>

<sup>249</sup> Amnesty International, „Turkey: Merkel must ensure rights of refugees not cut out of EU-Turkey deal“, 17. Oktober 2015, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/10/turkey-merkel-must-ensure-rights-of-refugees-not-cut-out-of-eu-turkey-deal/>

<sup>250</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 68.

<sup>251</sup> Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013“, 21. Februar 2014, COM(2014) 96 final, S. 9.

<sup>252</sup> Rat der Europäischen Union, „Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 - 2019“, 20. Juli 2015, 10897/15, S. 21.

<sup>253</sup> Ebenda, S. 22.

### 4.3.3 EU-Rückübernahmeabkommen (EURA)

MP und andere Kooperationsabkommen münden oftmals in den Abschluss von sogenannten **EU-Rückübernahmeabkommen (EURA)** mit Drittländern, um die Rückführung von Staatsangehörigen in ihr Herkunftsland oder von Drittstaatsangehörigen in ein Transitland zu erleichtern, wenn diese die Voraussetzungen für den rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats nicht mehr erfüllen<sup>254</sup>. EURA werden im Gegenzug für Visaerleichterungen, finanzielle Unterstützung oder sonstige Handelserleichterungen zum Nutzen von Herkunfts- oder Transit-Drittländern ausgehandelt. EURA werden auf der Grundlage von Artikel 79 Absatz 3 AEUV geschlossen und haben Vorrang gegenüber bilateralen Rückübernahmeabkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Drittländern. In der 2008 angenommenen Rückführungsrichtlinie, mit der klare, transparente und faire Standards für eine wirksame EU-Rückführungspolitik für Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt angestrebt werden, wird betont, dass es notwendig ist, EURA mit Drittländern abzuschließen, um die Rückführung zu erleichtern (Erwägung 7 und Artikel 3 Absatz 3)<sup>255</sup>. Bis heute sind bereits 17 EURA in Kraft getreten<sup>256</sup>. Am 8. Oktober 2015 ersuchte der Rat „Justiz und Inneres“ die Kommission, „dass die laufenden Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen beschleunigt und möglichst bald abgeschlossen werden“, denn: „Höhere Rückkehrquoten sollten vor irregulärer Migration abschrecken.“<sup>257</sup> Für die Kommission ist die erste Priorität, dafür zu sorgen, dass die bestehenden Rückübernahmeabkommen in der Praxis konkret angewandt werden<sup>258</sup>.

EURA werden mit dem Drittland durch die Kommission ausgehandelt, bedürfen jedoch der Zustimmung des Europäischen Parlaments, bevor der Rat sie abschließen darf (Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v AEUV). Zudem gilt: „Das Europäische Parlament muss in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet werden“ (Artikel 218 Absatz 10). In der Vergangenheit hat das Europäische Parlament die fehlende Bezugnahme auf die Menschenrechte oder auf das Flüchtlingsrecht, beispielsweise auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung, in EURA kritisiert, die mit Hongkong, Sri Lanka, der Ukraine und Pakistan geschlossen wurden. Deshalb enthalten EURA nun eine sogenannte „Unberührtheitsklausel“, der zufolge das Abkommen keine Auswirkung auf die Pflicht zur Achtung der Rechte von Migrant\*innen hat. So heißt es beispielsweise in Artikel 18 Absatz 1 des unlängst mit der Türkei geschlossenen EURA:

Dieses Abkommen lässt die Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten der Union, ihrer Mitgliedstaaten und der Türkei unberührt, die sich aus dem Völkerrecht einschließlich internationaler Übereinkünfte, deren Vertragspartei sie sind, ergeben, insbesondere aus

- dem Übereinkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, geändert durch das Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge,

<sup>254</sup> Siehe M. Lilienkamp & S. Saliba, „EU Readmission Agreements: Facilitating the return of irregular migrants“, Kurzmitteilung, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, April 2015,

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282015%29554212](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_BRI%282015%29554212)

<sup>255</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348/98 vom 24. Dezember 2008.

<sup>256</sup> Alle Abkommen sind online verfügbar, unter <http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/agreements-conventions/search-results/?dl=DE&title=readmission&from=0&to=0>

<sup>257</sup> Rat der Europäischen Union, „Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik“, 8. Oktober 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/08-jha-return-policy/>, Ziffern 11 und 5.

<sup>258</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“, COM(2015) 510 final, 14.10.2015, S. 7.

- der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- den internationalen Übereinkommen über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates,
- dem Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe,
- gegebenenfalls dem Europäischen Niederlassungsabkommen vom 13. Dezember 1955,
- internationalen Übereinkommen über die Auslieferung und Durchbeförderung,
- multilateralen internationalen Übereinkommen und Abkommen über die Rückübernahme ausländischer Staatsangehöriger.

Trotzdem werden durch EURA nach wie vor **Menschenrechtsfragen** aufgeworfen. Es besteht bei EURA in der Tat ein inhärentes Risiko, dass das Land, das die betreffenden Personen zurücknimmt, die Rechte dieser Menschen nicht achtet. Noch mehr Anlass zur Sorge gibt die Situation von Drittstaatsangehörigen, da es sich bei der Vertragspartei, welche die betreffenden Personen zurücknimmt, um ein Transitland handeln kann, das sich möglicherweise gezwungen sieht, diese Menschen in ein Herkunftsland weiterzuschicken, das keine Vertragspartei ist und das in keiner Weise durch Menschenrechtsverpflichtungen im Rahmen des EURA gebunden ist. Laut Einschätzung des UN-Sonderberichterstatters wurden EURA mit Drittländern ausgehandelt, obwohl es dort an einem ordnungsgemäß funktionierenden Asylsystem und/oder an Ressourcen oder Infrastruktur mangelt, um große Zuströme von Migranten in einer Weise zu bewältigen, bei welcher der ordnungsgemäße Schutz der Menschenrechte wirksam gewährleistet wäre<sup>259</sup>. In einer EntschlieÙung aus dem Jahr 2010 fordert die Parlamentarische Versammlung des Europarats deshalb, Rückübernahmeabkommen nur mit Ländern zu schließen, welche die einschlägigen Menschenrechtsnormen und die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 einhalten sowie über funktionierende Asylsysteme verfügen und das Recht ihrer Bürger auf Freizügigkeit schützen<sup>260</sup>. Insbesondere forderte die Parlamentarische Versammlung des Europarats die EU auf, die Menschenrechtslage und die Verfügbarkeit eines ordnungsgemäß funktionierenden Asylsystems in einem Land sorgfältig zu prüfen, bevor sie Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit diesem Land aufnimmt, sowie ferner in ihre Rückübernahmeabkommen als Bedingung für die Anwendung aufzunehmen, dass Drittstaatsangehörige nicht in Transitländer weitergeschickt werden, in denen sie möglicherweise einer Situation ausgesetzt sind, in der ihre Menschenwürde im Sinne ihrer sozialen Rechte gefährdet ist, und eine geeignete Stelle mit der Überwachung der Durchführung zu betrauen<sup>261</sup>.

Die Europäische Kommission räumte 2011 in einer **Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen** ein, „dass [die EU] flankierende Maßnahmen, Kontrollmechanismen und/oder Garantien in künftigen Rückübernahmeabkommen in Betracht ziehen [sollte], um zu garantieren, dass die Menschenrechte der Rückkehrer stets uneingeschränkt Beachtung finden“<sup>262</sup>. Die Kommission empfahl deshalb, (i) dass NRO

<sup>259</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Regionalstudie: Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 24. April 2013, UN Doc. A/HRC/23/46, Ziffer 63.

<sup>260</sup> Parlamentarische Versammlung des Europarates, „Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants“ (Rückübernahmeabkommen: ein Mechanismus zur Rückführung irregulärer Migranten), EntschlieÙung 1741, 22. Juni 2010, Ziffer 6.1.

<sup>261</sup> Ebenda, Ziffern 7.1, 7.4 und 7.5.

<sup>262</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen“, COM(2011) 76 final, 23.2.2011, S. 11.

und internationale Organisationen in den Gemischten Rückübernahmeausschüssen mitwirken sollten, die im Rahmen der EURA eingerichtet werden, um die Durchführung zu überwachen, (ii) dass Aussetzungsklauseln aufgenommen werden sollten und dass die Mitgliedstaaten die Anwendung von EURA aussetzen sollten, wenn es durch die Anwendung zu einer Verletzung von Grundrechten kommen würde, (iii) dass Klauseln über Drittstaatsangehörige aufgenommen werden sollten, denen zufolge sich das Rückübernahmeland zur Achtung der Menschenrechte von Drittstaatsangehörigen verpflichtet, und (iv) dass internationale Organisationen mit der Überwachung der Situation von Menschen betraut werden sollten, die im Rahmen des EURA zurückkehren<sup>263</sup>. Amnesty International beklagte, dass bei dem im Dezember 2013 mit der Türkei unterzeichneten EURA keine dieser Empfehlungen berücksichtigt wurde<sup>264</sup>. Allerdings hat die Europäische Kommission im Jahr 2014 die „Pilot Initiative to Monitor Readmission in Ukraine and Pakistan (MONITOR)“ gestartet, um gemeinsam mit IOM, UNHCR und lokalen Partner die Rückübernahme in der Ukraine und in Pakistan zu überwachen. In seinem aktualisierten Bericht 2015 fordert der UN-Sonderberichterstatter die EU nachdrücklich auf, für die wirksame Umsetzung dieses Programms zu sorgen sowie die Ergebnisse dieser Umsetzung zu analysieren und zu veröffentlichen<sup>265</sup>.

#### 4.3.4 Regionale Schutzprogramme (RPP) und Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPP)

Vor einem Jahrzehnt, nach der Annahme des Haager Programms, das auf die verstärkte Nutzung von Außenbeziehungsinstrumenten im Hinblick auf ein besseres Migrationsmanagement abzielte, beschloss die EU, **RPP** einzurichten, mit denen der Schutz für Flüchtlinge und die Asylkapazitäten in Herkunfts- und Transit-Drittländern gestärkt werden sollen, indem nachhaltige Lösungen, wie freiwillige Rückkehr, Integration vor Ort oder Neuansiedlung in einem Drittland gefördert werden<sup>266</sup>. RPP sind mittlerweile ein entscheidendes politisches Werkzeug im GAMM und in der unlängst angenommenen Europäischen Agenda für Migration. Aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), der für den Zeitraum 2014-2020 an die Stelle der bisherigen Integrations-, Flüchtlings- und Rückkehrfonds tritt, wird finanzielle Unterstützung für die RPP gewährt. Bis heute hat die EU RPP in Afrika, der Republik Moldau, Belarus, der Ukraine und dem Nahen Osten aufgebaut. Im Jahr 2009 beauftragte die Kommission eine unabhängige Beratergruppe mit der Evaluierung der RPP. Die Schlussfolgerung des Berichts lautete, dass trotz einiger Erfolge bei der Stärkung der Schutzkapazität in Transitgebieten lediglich eine kleine Anzahl von Flüchtlingen umgesiedelt wurde und dass es den RPP in der Regel an Koordinierung und Sichtbarkeit mangelt<sup>267</sup>. In einem Diskussionspapier von DOMAID (Dialogue on Migration and Asylum in Development) wird hinsichtlich der allgemeinen Umsetzung der RPP festgestellt, dass die RPP-Projekte durch die Bereitstellung von klassischen UNHCR-Leistungen und durch Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau insgesamt einen Beitrag zur Verbesserung der Bedingungen sowie zum Aufbau von

<sup>263</sup> Ebenda, S. 11-14.

<sup>264</sup> Amnesty International, „Human Cost of Fortress Europe – Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe’s Borders“, Juli 2014,

[http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Fortress\\_Europe\\_July\\_2014.pdf](http://www.sos-europe-amnesty.eu/content/assets/docs/The_Human_Cost_of_Fortress_Europe_July_2014.pdf), S. 15.

<sup>265</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 40.

<sup>266</sup> Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme“, COM(2005) 388 final, 1.9.2005.

<sup>267</sup> GHK, „Evaluation of pilot Regional Protection Programmes, DG Justice, Freedom and Security, Request 22 – Framework Service Contract No JLS/2006/A1/004“, 25. Juni 2009, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do;jsessionid=1Q2GTTWJ1m0pM7kSWQ90hV1CBzXjvJpV2CLp0BgQxQv8zyGqQ3j!1601440011?documentId=3725>

Behördenkapazitäten auf nationaler Ebene geleistet haben<sup>268</sup>. Allerdings wird im selben Papier auch kritisiert, dass die RPP mangelnde Klarheit hinsichtlich des Umfangs ihrer Aktivitäten aufweisen würden, dass sie unzureichend mit der Entwicklungspolitik und mit der Politik für humanitäre Hilfe innerhalb des jeweiligen Landes koordiniert seien, und dass der regionale Ansatz unterentwickelt sei<sup>269</sup>. Insgesamt wird in dem Papier die Warnung ausgesprochen, dass RPP nicht als Vorwand für Mitgliedstaaten dienen dürften, um ihre Schutzverpflichtungen in die betreffenden Regionen zu verschieben oder um gefährdete Personen in die betreffenden Regionen zurückzuschicken<sup>270</sup>. Die Kommission gab unlängst bekannt, dass im Zeitraum 2015-2016 ein Betrag von 30 Mio. EUR bereitgestellt werden soll, um die „Unterstützung für die Länder [zu] verstärken, die die Hauptlast der Aufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen tragen“<sup>271</sup>.

Um das Jahr 2012 bestand – unter anderem als Reaktion auf den Bericht von 2009 – ein zunehmendes Bewusstsein für die Notwendigkeit, die RPP einer Überprüfung zu unterziehen, um sie strategischer auszurichten und ihren Umfang schärfer zu fassen<sup>272</sup>. Deshalb hat die Kommission im Jahr 2013 die **Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPP)** gestartet. Das erste RDPP wurde am 1. Juli 2014 gestartet und wird durch Dänemark verwaltet. Dieses RDPP wurde als Reaktion auf die Krise in Syrien geschaffen und zielt darauf ab, den Schutz für Flüchtlinge in der Region zu stärken, indem der Zugang zu Grundrechten und zu angemessener juristischer Unterstützung gefördert wird<sup>273</sup>. Schwerpunkt ist die Unterstützung für Libanon, Jordanien und Irak bei der Reaktion auf die Auswirkungen der Flucht von Syrern in diese Länder. RDPP zielen darauf ab, humanitäre Finanzmittel und Finanzmittel für die Entwicklung zu kombinieren, um Aufnahmeländer von Flüchtlingen langfristig zu unterstützen. Dadurch soll eine stärkere Kohärenz sichergestellt werden, und es sollen nachhaltige Lösungen gefördert werden, parallel zu einer sozioökonomischen Entwicklung, sowohl für die einheimische Bevölkerung als auch für die Flüchtlinge<sup>274</sup>. Im Gegensatz zu den traditionellen RPP erfolgt die Verwaltung und Durchführung von RDPP durch Mitgliedstaaten, und sie setzen in stärkerem Maße auf die Übernahme von Verantwortung vor Ort. Bei den RDPP handelt es sich um ein neuartiges Modell, bei dem von Anfang an entwicklungspolitische Geldgeber in eine Konflikt- und Flüchtlingssituation hereingeholt werden, um Maßnahmen zu planen, die sowohl den Flüchtlingen als auch der einheimischen Bevölkerung durch verbesserte Dienstleistungen für die Gemeinschaft zugutekommen können<sup>275</sup>. Derzeit besteht eine RDPP für Nordafrika, die am 15. April 2015 gestartet worden ist und sich auf Marokko, Tunesien, Ägypten, Algerien und, soweit möglich, Libyen erstreckt, wobei einige Maßnahmen auch in Niger oder Mauretanien möglich sind. Ferner wurde eine RDPP für das Horn von Afrika gestartet<sup>276</sup>. Eine neue RDPP für Nordafrika wird gemeinsam aus dem AMIF und dem Europäischen

<sup>268</sup> Dialogue on Migration and Asylum in Development, „Regional Protection Programmes: an effective policy tool?“, Diskussionspapier, Januar 2015, S. 15.

<sup>269</sup> Ebenda, S. 15-16.

<sup>270</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>271</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Migrationsagenda“, COM(2015) 240 final, 13.5.2015, S. 5.

<sup>272</sup> Dialogue on Migration and Asylum in Development, „Regional Protection Programmes: an effective policy tool?“, Diskussionspapier, Januar 2015, S. 15.

<sup>273</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung, „New EU regional development and protection programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq“, 16. Dezember 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1253\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1253_en.htm)

<sup>274</sup> Dialogue on Migration and Asylum in Development, „Regional Protection Programmes: an effective policy tool?“, Diskussionspapier, Januar 2015, S. 14.

<sup>275</sup> Ebenda.

<sup>276</sup> Europäische Kommission, Präsentation von Herrn Romanovic, „Regional Development and Protection Programmes (RDPPs)“, <http://processusderabat.net/web/uploads/Rabat2015/EN/EC---Mr.-Romanovic.pdf>

Nachbarschaftsinstrument (ENI) finanziert werden<sup>277</sup>. Im Rahmen der Europäischen Agenda für Migration wurde mitgeteilt, dass im Zeitraum 2015/2016 ein Betrag von 30 Mio. EUR von der EU sowie zusätzliche Beiträge von Mitgliedstaaten bereitgestellt werden sollen, um RDPP zu vertiefen<sup>278</sup>.

RPP und RDPP sollten als Teil der breiter angelegten **Anstrengungen der EU zur Förderung von Stabilität in Herkunfts- und Transitländern** verstanden werden. Die Gemeinsamen Operationen (JO) von Frontex, die militärischen Operationen und die EURA mögen durchaus geeignet sein, um der EU bei der einstweiligen Bewältigung der derzeitigen Migrationsströme im Mittelmeerraum zu helfen – aber es besteht Konsens darüber, dass die EU die Ursachen und wahren Triebfedern der Migration in den Herkunfts- und Transitländern angehen sollte, nämlich Gewalt und Instabilität. In seiner EntschlieÙung aus dem Jahr 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer fordert das Europäische Parlament „die Stärkung der Zusammenarbeit der Union mit Partnerländern im Nahen Osten und in Afrika, um Demokratie, Grundrechte und Grundfreiheiten sowie Sicherheit und Wohlstand zu fördern“<sup>279</sup>. Angesichts dessen wird in der Europäischen Agenda für Migration die Wichtigkeit der Bemühungen der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, Federica Mogherini, zur Wiederherstellung von Frieden und Stabilität in Libyen sowie bei der Suche nach einer dauerhaften politischen Lösung in Syrien betont<sup>280</sup>. Am 15. Oktober 2015 wiederholte der Europäische Rat seine Bereitschaft, eine politische Lösung für den Konflikt in Syrien auf der Grundlage des Communiqués vom 30. Juni 2012 der Aktionsgruppe für Syrien zu finden<sup>281</sup>. Im Hinblick auf Libyen wiederholte der Europäische Rat das Angebot der EU, erhebliche politische und finanzielle Unterstützung zu gewähren, sobald die Regierung der nationalen Einheit im Amt ist<sup>282</sup>.

#### 4.3.5 Informationsaustausch mit Drittländern

Last but not least können Initiativen, die auf den Informationsaustausch mit Nicht-EU-Ländern im Bereich der Migrationspolitik abzielen, potenziell Auswirkungen auf die Rechte von Migranten haben. So wurde beispielsweise mit der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates<sup>283</sup>, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 493/2011<sup>284</sup>, ein Netz von **Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO)** in Nicht-EU-Mitgliedstaaten geschaffen, um den Informationsaustausch hinsichtlich der Ströme von „illegalen“ Einwanderern zu verbessern. Am 8. Oktober 2015 gab der Rat „Justiz und Inneres“ bekannt, dass bis zum Jahresende 2015 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen nach Ägypten, Marokko, Libanon, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbien, Äthiopien, Tunesien, Sudan, in die Türkei und nach Jordanien entsandt würden<sup>285</sup>. Während in der ursprünglichen Verordnung des Rates von Menschenrechten in keiner Weise die Rede war, ist in der neuen Verordnung nun niedergelegt, dass in dem zweimal pro Jahr zu liefernden Bericht an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission über die Aktivitäten der Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen unter anderem „Menschenrechte“ zu berücksichtigen

<sup>277</sup> Europäische Kommission, Datenblatt, „Funding of migration-related activities in the Southern Neighbourhood region“, Brüssel, 6. Oktober 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5621_en.htm)

<sup>278</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Migrationsagenda“, COM(2015) 240 final, 13.5.2015, S. 5.

<sup>279</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer und zur Migrations- und Asylpolitik der EU, 2015/2660(RSP), 29. April 2015, Ziffer 13.

<sup>280</sup> Ebenda.

<sup>281</sup> Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 15. Oktober 2015“, EUCO 26/15, 16. Oktober 2015, Ziffer 4.

<sup>282</sup> Ebenda, Ziffer 5.

<sup>283</sup> Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, ABl. L 64 vom 2.3.2004.

<sup>284</sup> Verordnung (EG) Nr. 493/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, ABl. L 141/13 vom 27.5.2011.

<sup>285</sup> Rat der Europäischen Union, „Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik“, 8. Oktober 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/08-jha-return-policy/>, Ziffer 13.

sind (Artikel 6 Absätze 1 und 3). Ferner wird in der oben genannten **EUROSUR-Verordnung**, mit der ein gemeinsamer Rahmen für den Informationsaustausch zwischen Frontex, den Mitgliedstaaten und Drittländern eingerichtet wird<sup>286</sup>, bekräftigt: „Es ist von entscheidender Bedeutung, dass jeder Informationsaustausch und jede Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und benachbarten Drittländern unter vollständiger Einhaltung der Grundrechte, insbesondere dem Grundsatz der Nichtzurückweisung, erfolgt“ (Erwägung 15).

## 5 Empfehlungen

Ausgehend von der oben durchgeführten Folgenabschätzung zur Politik und zu den Maßnahmen der EU in Bezug auf die Menschenrechte wird in diesem fünften Teil eine Reihe von spezifischen Empfehlungen formuliert, um einen kohärenten menschenrechtsbasierten Ansatz der EU sicherzustellen, damit der Schutz der Rechte von Migranten verbessert wird, die versuchen, die EU zu erreichen, bzw. nachdem sie die EU verlassen haben. Auch hier wird gezielt auf die mögliche Rolle des Europäischen Parlaments eingegangen.

### 5.1 Allgemeine Empfehlungen

#### **Bekämpfung der Migrationsursachen**

- Die Ursachen und Triebfedern der Migration angehen, indem (beispielsweise durch RDPP) die Entwicklungszusammenarbeit ausgeweitet, der Kapazitätsaufbau verbessert, die Konfliktlösung und die Achtung der Menschenrechte in den Herkunfts- und Transitländern gefördert werden.

#### **Mehr legale Einreisekanäle in die EU schaffen**

- Im Einklang mit den Empfehlungen der Mittelmeer-Task Force<sup>287</sup> die Schaffung von zusätzlichen sicheren und regulären Kanälen fördern, über die gefährdete Menschen, die internationalen Schutz benötigen, um Asyl ansuchen können (beispielsweise durch die Vor-Ort-Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz, Neuansiedlungsangebote, Aussetzung der einschlägigen Sanktionen gegen Fluggesellschaften, Erteilung von Visa aus humanitären Gründen sowie Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz<sup>288</sup>), um die Verwendung von gefährlichen Migrationsrouten über das Mittelmeer zu verhindern und das Geschäftsmodell der Schleuser- und Menschenhandelsnetze zu unterbinden.
- Für Migranten, die sich unter der Kontrolle von EU-Mitgliedstaaten oder Frontex befinden, wie beispielsweise die auf See abgefangenen oder geretteten Menschen, gerechte und wirksame Asylverfahren sicherstellen, einschließlich des Rechts, Furcht vor einer gemäß Artikel 3 EMRK verbotenen Behandlung geltend zu machen.

<sup>286</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), ABl. L 295/11 vom 6.11.2013.

<sup>287</sup> Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force“, COM(2013) 869 final, 4.12.2013, Ziffer 2.5.

<sup>288</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Bemühungen bei der Aufnahme dieser Personen und beim Umgang mit den Folgen dieser Aufnahme, ABl. L 212 vom 7.8.2001.

## 5.2 Empfehlungen hinsichtlich der Überwachung der Seegrenzen der EU

### Parlamentarische Kontrolle und Aufsicht stärken

- Die Kontrolle und Aufsicht über die Aktivitäten von Frontex stärken und ausüben: durch Genehmigung des Frontex-Haushalts durch das Parlament, durch Prüfung der Jahresberichte von Frontex und durch Anhörung des Exekutivdirektors von Frontex.
- Fragen und Empfehlungen hinsichtlich der Menschenrechtsauswirkungen von GSVP-Operationen an den Rat und an die Hohe Vertreterin richten (Artikel 36 Absatz 2 EUV).
- Verlangen, dass das Europäische Parlament konsultiert wird, bevor „Arbeitsvereinbarungen“ mit Drittländern geschlossen werden, um sicherzustellen, dass die Menschenrechte angemessen berücksichtigt werden<sup>289</sup>.

### Frontex

- Verlangen, dass die EU-Agentur Frontex davon Abstand nimmt, – unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung und gegen Artikel 3 EMRK – Flüchtlinge und Asylsuchende direkt oder im Rahmen von Gemeinsamen Operationen (JO) durch ihre Partner in Herkunfts- oder Transitländer abzuschieben, wo sie Verfolgung oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wären.
- Den Empfehlungen der Europäischen Bürgerbeauftragten im Kontext ihrer beiden Initiativuntersuchungen in den Fällen OI/5/2012/BEH-MHZ und OI/9/2014/MHZ folgen.
- Sicherstellen, dass der Exekutivdirektor von Frontex gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte tatsächlich ganz oder teilweise aussetzt oder beendet, wenn er der Auffassung ist, dass solche Verstöße schwerwiegend sind oder voraussichtlich weiter anhalten werden (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der neuen Frontex-Verordnung), sowie eine Erklärung verlangen, wenn der Exekutivdirektor Forderungen von NRO oder internationalen Organisationen zur Aussetzung oder Beendigung einer Operation außer Acht lässt.
- Verlangen, dass der Exekutivdirektor von Frontex dem Grundrechtsbeauftragten von Frontex angemessene administrative Unterstützung sowie Unabhängigkeit gewährt.
- Sicherstellen, dass die in der EUROSUR-Verordnung enthaltenen Vorkehrungen zur Einhaltung der Menschenrechte durch klare Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen begleitet sind.
- Einen internen Beschwerdemechanismus einrichten, der es der EU-Agentur Frontex ermöglicht, auf einzelne Vorfälle von Verletzungen von Grundrechten einzugehen, die möglicherweise im Laufe ihrer Arbeit vorkommen, im Einklang mit den Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats<sup>290</sup> und der Europäischen Bürgerbeauftragten<sup>291</sup> sowie im Einklang mit Artikel 26a Absatz 1 der neuen Frontex-Verordnung.

### Schengener Grenzkodex (SBC)

<sup>289</sup> Ebenda, Ziffer 9.2.2.

<sup>290</sup> PACE, „Frontex: human rights responsibilities“ (Frontex: Verantwortung für die Menschenrechte), Entschließung 1932, 25. April 2013, Ziffer 9.5.

<sup>291</sup> Europäische Bürgerbeauftragte, Fall OI/5/2012/BEH-MHZ, Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Initiativuntersuchung OI/5/2012/BEH-MHZ betreffend Frontex, 12. November 2013.

- Sämtliche in der Entscheidung zur Rechtssache Hirsi niedergelegten Grundsätze in den Regeln für die Kontrollen und die Überwachung der Außengrenzen umsetzen.
- Migranten – im Einklang mit Artikel 13 EMRK und Artikel 47 GRCh – einen wirksamen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung von Grenzschutzbeamten zur Verfügung stellen, damit sie Beschwerde gegen eine Verletzung ihres Rechts auf Nichtzurückweisung einlegen können.
- Sicherstellen, dass – wenn die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in deren Hoheitsgebiet oder Küstenmeer stattfindet – die Mitgliedstaaten und die Frontex Normen und Standards einhalten, die den in der EU geschützten Grundrechte zumindest gleichwertig sind.

### **EU-Militäroperationen**

- Im Einklang mit Empfehlungen von Menschenrechts-NRO<sup>292</sup> die Auswirkungen der EUNAVFOR MED Operation Sophia bewerten und bedenken, dass die Unterbindung des Geschäftsmodells der Schleuser verzweifelte Migranten möglicherweise dazu zwingen könnte, noch gefährlichere Routen zu wählen, um Situationen von Gewalt oder Verfolgung zu entgehen.
- Dem Rat und der Hohen Vertreterin empfehlen, die Rettung von Menschen und den Schutz der Rechte von Migranten als hohe Priorität beizubehalten, mit Vorrang gegenüber Zwangsmaßnahmen gegen Schleuser im Mittelmeerraum.
- Dem Rat und der Hohen Vertreterin empfehlen, dass bei GSVP-Operationen keine Überstellung von Bootsmigranten in Länder erfolgen sollte, in denen diese Menschen Verletzungen ihrer Menschenrechte ausgesetzt sein könnten, etwa gegen das Recht auf Leben, gegen das Verbot der Folter oder gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung.

### **Von der Grenzkontrolle zur Rettungsoperationen**

- Den Fokus der EU-Agentur Frontex, des Schengener Grenzkodex (SBC) und des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) neu fassen, von der Überwachung der Seegrenzen zur wirksamen Sicherung von Grundrechten, etwa durch Lebensrettung auf See, in vollem Einklang mit dem Recht auf Leben und mit dem internationalen Seerecht.
- Die Ausweitung des Mandats für Such- und Rettungsoperationen bei den Gemeinsamen Operationen (JO) Triton und Poseidon unterstützen, damit die Rettung von Leben auf dem Mittelmeer absolute Priorität bekommt.
- Praktiken der Grenzkontrolle vermeiden, durch welche das Recht der Migranten auf Leben gefährdet wird.
- Sicherstellen, dass auf See abgefangene und gerettete Migranten in sichere Häfen in der EU gebracht werden.
- Die Rechte und das Wohlergehen von Migrantenkindern, Frauen und sonstigen gefährdeten Personen in den Mittelpunkt der Rettungsoperationen stellen, unter gebotener Berücksichtigung von Menschenrechtsinstrumenten wie dem Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC).
- Weiterhin die Schaffung einer permanenten europäischen Rettungsoperation fordern.

<sup>292</sup> Siehe beispielsweise HRW, „EU: Don't Endanger Lives at Sea or Deny Protection: Anti-smuggling Operation Bound by Human Rights Law“, 21. Mai 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/05/21/eu-dont-endanger-lives-sea-or-deny-protection>

## 5.3 Empfehlungen hinsichtlich der EU-Zusammenarbeit mit Drittländern

### **Parlamentarische Kontrolle**

- Die demokratische Kontrolle über das Aushandeln von externen Migrationsvereinbarungen wie MP und EURA verbessern, die im Rahmen des GAMM geschlossen werden.

### **Politische Dialoge, Mobilitätspartnerschaften (MP), Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (CAMM), Regionale Schutzprogramme (RPP) und Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme (RDPP)**

- Die Achtung und den Schutz der Menschenrechte zur Voraussetzung für jede Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Migration machen.
- Fordern, dass mit Drittländern, die nicht in der Lage sind, nachzuweisen, dass sie die Menschenrechte von Migranten umfassend achten und schützen, Verhandlungen ausgesetzt und die Zusammenarbeit beendet wird.
- Im Verhandlungsprozess zur Migration internationale Organisationen wie das UNHCR und NRO konsultieren, bevor Kooperationsabkommen mit Drittländern genehmigt werden.
- Sicherstellen, dass Menschenrechtsklauseln mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die Rechte von Migranten, einschließlich des Verbots von willkürlicher Inhaftierung, von Zurückweisung und von Misshandlung, in jeder mit Drittländern geschlossenen Vereinbarung enthalten sind.
- Sicherstellen, dass Transit- und Herkunfts-Drittländer – im Rahmen von RPP/RDPP – die erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen erhalten, um Asylsuchende und Rückkehrer unter umfassender Einhaltung des internationalen Rechts und der Menschenrechte zu behandeln, beispielsweise durch Schaffung eines gerechten Asylsystems.
- Sicherstellen, dass Menschenrechte zu einem zentralen Inhalt der Ausbildung und Schulung von ausländischen Beamten werden, die für die Grenzkontrolle in Drittländern zuständig sind.
- Projekten zum Kapazitätsaufbau, die zur Verbesserung der Menschenrechte von Migranten führen, gegenüber der Grenzüberwachung Priorität geben.
- Sicherstellen, dass bei Grenzkontrollen, die durch Drittländer durchgeführt werden, die Menschenrechte geachtet und geschützt werden und insbesondere, dass keine Zurückdrängungsoperationen durch Partnerländer durchgeführt werden.
- Fordern, dass MP und andere Kooperationsabkommen einer unabhängigen Evaluierung unterzogen werden.

### **EU-Rückübernahmeabkommen (EURA)**

- Davon Abstand nehmen, EURA mit Drittländern zu schließen, die über keine funktionierenden Asylsysteme verfügen und die nicht in der Lage sind, nachzuweisen, dass sie den ordnungsgemäßen Schutz der Menschenrechte von Migranten sicherstellen können.
- Weiterhin sicherstellen, dass in jeder mit einem Drittland geschlossenen EURA eine Unberührtheitsklausel enthalten ist.
- In EURA Klauseln über Drittstaatsangehörige als Bedingung für die Anwendung aufnehmen, damit Drittstaatsangehörige nicht – unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung und gegen Artikel 3 EMRK – in Transitländer geschickt werden, in denen sie Verfolgung oder unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung ausgesetzt werden.

- Im Rahmen eines jeden EURA einen wirksamen Kontrollmechanismus für die Zeit nach der Rückkehr einrichten, um die Menschenrechte von Rückkehrern stets zu überwachen. Die Rolle von Gemischten Rückübernahmeausschüssen bei der Kontrolle von EURA stärken sowie – wie von der Kommission empfohlen – internationale Organisationen wie das UNHCR und NRO in die Überwachung der Durchführung einbeziehen.
- Wie von der Europäischen Kommission empfohlen<sup>293</sup>, eine Aussetzungsklausel in jedes EURA aufnehmen, um das Abkommen im Falle von Menschenrechtsverletzungen im Rückübernahmeland auszusetzen.
- Initiativen wie MONITOR auch in anderen Ländern als in Pakistan und der Ukraine durchführen.

## 6 Schlussfolgerung

Die jüngsten Daten zu Ankunftsahlen und Todesfällen von Migranten im Mittelmeerraum zeigen einen dramatischen Anstieg der Anzahl der Überfahrten: 613 179 auf dem Seeweg ankommende Menschen bis einschließlich 16. Oktober 2015, gegenüber insgesamt 219 000 im Jahr 2014<sup>294</sup>. Mit 3117 Todesfällen im Mittelmeer bei insgesamt 4416 Todesfällen von Migranten weltweit ist das Mittelmeer heute die bei Weitem gefährlichste Migrationsregion der Welt<sup>295</sup>. Die meisten Migranten kamen in Griechenland, Italien, Spanien und Malta an. Da die überwiegende Mehrheit aus Syrien (59 %) und aus Afghanistan (14 %) stammt, d. h. aus Ländern, in denen aufgrund bestehender Konflikte große Instabilität herrscht, sind die meisten von ihnen als Flüchtlinge im Sinne von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 einzustufen.

Bootsmigranten im Mittelmeerraum sind faktisch durch eine Fülle von internationalen Abkommen geschützt. Ganz oben steht dabei der Grundsatz der Nichtzurückweisung, der in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 niedergelegt ist: „Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Der rechtliche Schutz ist jedoch nicht auf Flüchtlinge beschränkt. Migranten sind, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Rechtsstatus, wie alle Menschen auch durch eine erhebliche Anzahl von internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten geschützt. In der EU sind der Schutz des Rechts auf Leben, das Verbot der Folter, das Verbot der kollektiven Ausweisung von Ausländern sowie der Grundsatz der Nichtzurückweisung in der EMRK und in der GRCh niedergelegt. Gemäß der Rechtsprechung des EGMR kann Hoheitsgewalt gegeben sein, wenn ein Staat die Kontrolle über einen Bereich oder über ein Gebiet ausübt oder wenn Vertreter dieses Staates die tatsächliche Kontrolle über eine Person ausüben<sup>296</sup>. Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein Wasserfahrzeug der Behörden eines EMRK-Unterzeichnerstaats Migranten an Bord nimmt. Drittens ist durch das internationale Seerecht auf jeden Fall vorgeschrieben, das Kapitäne Hilfe leisten und Personen in Seenot retten.

In dieser Studie wurde jedoch aufgezeigt, dass Boots-migranten sich in verschiedenen Phasen ihres Migrationsprozesses in Richtung EU mit Menschenrechtsverletzungen konfrontiert sehen, insbesondere

<sup>293</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen“, COM(2011) 76 final, 23.2.2011, S. 12.

<sup>294</sup> IOM, „Mediterranean Update“, 16. Oktober 2015,

[http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/Mediterranean\\_Update\\_16\\_October.pdf](http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/Mediterranean_Update_16_October.pdf)

<sup>295</sup> Ebenda.

<sup>296</sup> EGMR, *Al Skeini/Vereinigtes Königreich*, Entscheidung vom 7. Juli 2001, Individualbeschwerde Nr. 55721/07, Randnr. 133-137 (Autorität und Kontrolle seitens der Vertreter eines Staates), Randnr. 138-140 (tatsächliche Kontrolle über einen Bereich).

in der Phase vor dem Aufbruch, d. h. während sie warten, bis sich Gelegenheit zum Aufbruch auf dem Seeweg bietet; ferner während der eigentlichen Überquerung des Mittelmeers; sowie ferner bei Zurückdrängungsoperationen, die angeblich durch EU-Mitgliedstaaten und Frontex durchgeführt werden. Manche Gruppen von Migranten sind besonders gefährdet, wie unbegleitete Kinder, oder Frauen, die oftmals Opfer von Vergewaltigung, Gewalt oder sonstiger Misshandlung seitens der Schleuser werden. In Ermangelung regulärer und sicherer Migrationsmöglichkeiten, um in der EU um Asyl anzusuchen, verwenden immer mehr Migranten gefährliche Routen, wie die Route über das zentrale Mittelmeer, was – nach Einschätzung des UN-Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten – zu massiven Verletzungen des Rechts auf Leben führt<sup>297</sup>.

Vor diesem Hintergrund hat die EU Initiativen ergriffen, um die Menschenrechte von Migranten in verschiedenen Kontexten besser zu schützen, nämlich: bevor sie in die EU gelangen bzw. nachdem sie das Hoheitsgebiet der EU verlassen haben (Rückführungen); ferner: bei der Überwachung der Seegrenzen, etwa durch Gemeinsame Operationen (JO) im Rahmen von Frontex (Triton und Poseidon); ferner: durch militärische Operationen (EUNAVFOR MED Operation Sophia); sowie ferner: bei der Zusammenarbeit der EU mit Drittländern. Aus der Bewertung der bestehenden und geplanten Politik sowie der bestehenden und geplanten Maßnahmen der EU in diesem Bereich ergibt sich jedoch ein gemischtes Bild. Einerseits ist unbestritten, dass die Rechtsinstrumente zur Überwachung der Seegrenzen sowie die Rechtsinstrumente für die Zusammenarbeit mit Drittländern nun im Allgemeinen Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte beinhalten. Das Europäische Parlament hat starkes politisches Engagement zur Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte von Migranten an den Tag gelegt. In dieser Hinsicht sind die Grundrechtsschulungen für Frontex-Grenzschutzbeamte, die Schaffung der Funktion des Grundrechtsbeauftragten von Frontex sowie die Aufnahme einer Aussetzungsklausel für den Fall von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der neuen Frontex-Verordnung zu begrüßen. Gleiches gilt für die vorrangige Berücksichtigung der Rechte von Migranten in allen vier Säulen des GAMM sowie die systematische Aufnahme von sogenannten Unberührtheitsklauseln in die EURA.

Andererseits gibt es nun zwar offenbar in fast allen Rechtsinstrumenten zur Überwachung der Seegrenzen und zur Zusammenarbeit mit Drittländern ausdrückliche Bezugnahmen auf die Menschenrechte, aber die Umsetzung, Überwachung und Kontrolle gibt der Europäischen Bürgerbeauftragten, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dem UN-Sonderberichterstatter, NRO und Rechtswissenschaftlern gleichermaßen nach wie vor erheblichen Grund zur Sorge. So ist es beispielsweise – trotz erheblicher Fortschritte bei den *ex ante*-Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte in der neuen Frontex-Verordnung – nicht länger tragbar, dass es an einem echten Beschwerdemechanismus innerhalb von Frontex mangelt, der sämtlichen Personen offenstehen würde, die ihre Menschenrechte oder ihre Flüchtlingsrechte durch Handlungen von Frontex verletzt sehen. Ohne wirksame Überwachungsmechanismen und Maßnahmen zur Sicherstellung der Rechenschaftspflicht gibt es nämlich keine Garantie, dass die Menschenrechtsgrundsätze, auf die in den politischen Instrumenten und Rechtsinstrumenten der EU Bezug genommen wird, in sämtlichen Phasen des Migrationsprozesses ordnungsgemäß eingehalten werden. Ferner ist das Hauptziel der bestehenden Politik und der bestehenden Maßnahmen der EU offenbar noch immer der Schutz der Grenzen gegen „illegale“ Einwanderung sowie die Rückführung von Migranten, die sich illegal in der EU aufhalten, – nicht jedoch die Entwicklung von wirksamen Strategien für den Schutz der Menschenrechte von Migranten und für die Rettung von Menschenleben auf dem Mittelmeer. Die Sicherung von Grenzen steht jedoch

<sup>297</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Bericht des Sonderberichterstatters zu den Menschenrechten von Migranten, François Crépeau, „Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants“ (Mobilität einer Generation: Nachfolgebericht zu der Regionalstudie über den Grenzschutz an den Außengrenzen der Europäischen Union und dessen Auswirkungen auf die Menschenrechte von Migranten), 8. Mai 2015, UN Doc. A/HRC/29/36, Ziffer 26.

oftmals in einem Spannungsverhältnis zum Schutz der Rechte von Migranten und Flüchtlingen. So wurden beispielsweise MP und EURA mit Drittländern geschlossen, die eine schlechte Menschenrechtsbilanz aufweisen und keine ordnungsgemäß funktionierenden Asylsysteme haben. Unlängst brachte eine Gruppe von 674 internationalen Rechtswissenschaftlern ihr Entsetzen angesichts der Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck, die gegen Zuflucht suchende Menschen verübt werden, insbesondere Gewalttaten, ungerechtfertigter Zwang sowie willkürliche Inhaftierung<sup>298</sup>. Angesichts der wiederkehrenden Tragödien vor der Küste von Griechenland, Italien und Spanien sollte nun deutlich geworden sein, dass die Grenzen repressiver Maßnahmen gegen Migration erreicht sind. Vielmehr sollten diese Tragödien als starkes Signal verstanden werden, dass die EU ihre politischen Prioritäten anpassen sollte, hin zur Rettung von Migranten und zum Schutz ihrer grundlegendsten Menschenrechte.

<sup>298</sup> „Open Letter to the peoples of Europe, the European Union, EU Member States and their representatives on the Justice and Home Affairs Council“, 22. September 2015, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/wordpress/wp-content/uploads/2015/09/open-letter1.pdf>

## GENERALDIREKTION EXTERNE POLITIKBEREICHE

# FACHABTEILUNG

## Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Gremien beraten.

## Politikbereiche

Auswärtige Angelegenheiten

Menschenrechte

Sicherheit und Verteidigung

Entwicklung

Internationaler Handel

## Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments:  
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>



BILDNACHWEISE: iStock International Inc.

ISBN 978-92-823-8543-2 (paper)

ISBN 978-92-823-8542-5 (pdf)

doi:10.2861/150481 (paper)

doi:10.2861/468515 (pdf)



Amt für Veröffentlichungen