

# Europäische Migrationspolitik auf Abwegen – Das «Non-Refoulement-Prinzip» auf hoher See

**In den letzten Jahren ist es in Europa zur gängigen Praxis geworden, Bootsflüchtlinge bereits vor dem Betreten des Territoriums auf hoher See abzufangen und ohne individuelle Abklärung nach Nordafrika zurück zu führen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im Frühling dieser Praxis einen Riegel vorgeschoben.**

Am 6. Mai 2009 besteigt in Libyen eine Gruppe von etwa zweihundert Eritreern und Somaliern drei Fischerboote. Ihr Ziel: die italienische Küste. Es ist die letzte Etappe einer langen und beschwerlichen Odyssee nach Europa. 35 Seemeilen südlich von Lampedusa nimmt ihre Reise jedoch eine abrupte Wende. Die Migranten werden von drei Schiffen der Guardia di Finanza und der italienischen Küstenwache aufgegriffen. Die durstigen und durchnässten Flüchtlinge wöhnen sich in Sicherheit, als sie von den Behörden auf italienische Militärschiffe verfrachtet werden. Doch entgegen ihren Annahmen geht die Reise nicht weiter nach Italien, sondern auf direktem Weg zurück nach Libyen. Die italienischen Behörden nehmen sich während der Reise weder die Zeit, sie zu identifizieren, noch um die Migranten über die Destination der Reise zu informieren. Gleichzeitig werden alle persönlichen Gegenstände inklusive der Identitätsdokumente durch das militärische Personal konfisziert. Obwohl sich die Migranten dagegen wehren, sehen sie sich im Hafen von Tripolis gezwungen, die italienischen Schiffe zu verlassen. Nach einer zehnstündigen Reise werden sie den libyschen Behörden übergeben.

## Ein globales Phänomen

Diese Geschichte ist kein Einzelfall. In den letzten Jahren wurde es in Europa zur gängigen Praxis, Bootsflüchtlinge bereits vor dem Betreten des Territoriums auf hoher See abzufangen, ohne deren Antrag auf Schutz individuell zu prüfen. Der UNHCR schätzt, dass alleine Italien im Jahr 2009 insgesamt 1200 Personen auf diese Weise nach Libyen zurückschaffte. Oft basieren diese Auslagerungen der Grenzkontrollen auf bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU und Staaten in Afrika. So schloss beispielsweise Italien Kooperations-Abkommen mit Libyen, Ägypten, Gambia, Ghana, Marokko, Niger, Nigeria, Senegal und Tunesien ab, während Spanien Abkommen mit den Kapverden, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mali und Mauretanien eingegangen ist. Doch die Exterritorialisierung der Grenzkontrollen ist kein rein europäisches Phänomen, wie Beispiele aus Australien oder den USA zeigen. Oft werden dabei die Flüchtlingsrechte mit Füßen getreten.

Bereits im Jahre 1992 versuchten betroffene Flüchtlinge sich gegen diese Praxis zu wehren. Haitische Boots-

flüchtlinge waren von der US-Küstenwache auf hoher See abgefangen und auf Grundlage einer „Executive Order“ von George Bush ohne Prüfung der individuellen Umstände nach Haiti zurückgeschafft worden. Die Flüchtlinge beriefen sich vor Gericht auf das Non-Refoulement-Prinzip, das Staaten verbietet, Flüchtlinge in ein Land abzuschicken, wo ihnen schwere Menschenrechtsverletzungen wie Folter oder die Todesstrafe drohen. Das Non-Refoulement-Prinzip ist Kernstück der Genfer Flüchtlingskonvention und mittlerweile Teil des Völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, womit alle Staaten daran gebunden sind. Der Supreme Court wies die Klage jedoch ab. Das Non-Refoulement Prinzip sei extritorial nicht anwendbar und habe somit auf hoher See keine Geltung. Dieser Gerichtsentscheid erwies sich als eine offene Einladung für andere Staaten, ihre internationalen Verpflichtungen durch Exterritorialisierung der Grenzkontrollen zu umgehen.

## Das Schengen-Abkommen und seine Folgen

In Europa nahm die Auslagerung der Grenzkontrollen mit den Schengen-Abkommen ihren Anfang. Die Schaffung des gemeinsamen Schengen-Raums zog die Institutionalisierung einer gemeinsamen Aussengrenze mit sich. Während die Personenfreizügigkeit im Innern den Unionsbürgern erlaubt, sich weitgehend frei zu bewegen, sahen sich Bürger von Drittstaaten mit einem erschwerten Zugang zur Europäischen Union konfrontiert. Dies hat zur Folge, dass viele Migranten versuchen, Europa auf „illegalem“ Weg zu erreichen.

## Die Sicherung der EU-Aussengrenze wurde zu einer immer bedeutenderen Aufgabe, zu einem Kernelement der inneren Sicherheit in Europa.

### Frontex und die Mitgliedstaaten

Am 26. Oktober 2004 verabschiedete der Rat der Europäischen Union eine Verordnung zur Schaffung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, Frontex. Ein Jahr später nahm die Agentur ihre Arbeit auf und entwickelte sich fortan zu einem gewichtigen Akteur im europäischen Grenzschutz. Dieses Jahr verfügt die Agentur mit Sitz in Warschau bereits über

rund 300 Mitarbeiter und ein Budget von 85 Millionen Euro. Eine der Hauptaufgaben der Agentur ist es, die Zusammenarbeit der nationalen Grenzpolizeien zu koordinieren. Dazu gehören auch die Einsätze auf See. Auf dem Mittelmeer, aber auch an der westafrikanischen Küste, in den Hoheitsgewässern von Senegal und Mauretanien, führte Frontex mit den Behörden des jeweiligen Landes Patrouillen durch. Auf die Frage nach dem Schicksal möglicher Flüchtlinge, die von einer dieser Operationen betroffen sein könnten, antwortete der Exekutive Direktor von Frontex, Ilka Laitinen:

### «Refugees? They aren't refugees, they're illegal immigrants.»

Der Aufbau der Agentur Frontex zeigt, wie der Schutz der Aussengrenze vermehrt von der europäischen Ebene behandelt wird. Die hoheitliche Aufgabe der Grenzsicherung liegt jedoch weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Deren Aufgabe ist in Artikel 17 des Schengen-Abkommens definiert: «... to take complementary measures to safeguard internal security and prevent illegal immigration by nationals of States that are not members of the European Communities.» Wie manche Mitgliedstaaten diese Aufgabe interpretieren, zeigt sich am Beispiel Italien.

#### Ein wegweisendes Urteil

Mehrere der eingangs erwähnten Flüchtlinge aus Somalia und Eritrea, die am 6. Mai 2009 von den italienischen Behörden abgefangen wurden, wandten sich mit Hilfe einer renommierten Menschenrechtskanzlei aus Rom an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Das wegweisende Urteil fiel diesen März. Das Gericht in Strassburg entschied, dass im Fall "Hirsi, Jamaa and Others v Italy" Italien die Flüchtlinge rechtswidrig nach Libyen auslieferte, wo ihnen nicht nur unmenschliche und erniedrigende Behandlung drohte, sondern auch das Risiko bestand, dass sie in Ihre Heimatländer zurückgeführt werden. Italien rechtfertigte die Aktion mit den bilateralen Abkommen mit Libyen; das Land sei ein sicheres Drittland und habe sich in den Verträgen ausdrücklich dazu verpflichtet, den Prinzipien der UN-Charta und der Universellen Erklärung der Menschenrechte nachzukommen. Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass die italienischen Behörden wussten oder zumindest hätten wissen müssen, dass Libyen nicht im Stande war, den Migranten Sicherheit vor einer willkürlichen Rückschaffung zu garantieren.

Italien argumentierte weiter, dass die Migranten die Grenzen Italiens nie überschritten hatten und es sich deshalb gar nicht um eine Ausweisung handeln könne. Doch der Gerichtshof widersprach diesem Argument. Eine rein territoriale Auslegung würde dazu führen, dass das Prinzip, die Flüchtlingskonvention als Ganzes zu interpretieren, untergraben wird.

Widerspruch zum Urteil des US Supreme CourtsDer Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht in seinem Urteil explizit eine andere Position als der US Supreme Court, welcher dem Non-Refoulement-Prinzip die extraterritoriale Anwendung absprach. Die Bedeutung dieses Entscheides ist nicht zu unterschätzen. Eine territoriale Auslegung würde den Europäischen Staaten weiterhin erlauben, durch Vorverlegung ihrer Grenzkontrollen die Verpflichtungen der Konvention zu umgehen. Mit dem Entscheid wird verhindert, dass die hohe See zu einem rechtsfreien Ort wird, wo Individuen bei ihrer Fahrt über das Mittelmeer durch kein Rechtssystem geschützt sind.

#### Die Bedeutung des Entscheids

Das Urteil aus Strassburg ist ein grosser Schritt für die Flüchtlingsrechte. Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, was Staaten zu dem Schritt bewegt, ihre Grenzkontrollen auszulagern. Liegt der Ansporn nicht gerade darin, Verantwortung abzugeben und weniger Migranten an den eigenen Grenzen abfertigen zu müssen? Die Kollateralschäden dieser Politik sind jedenfalls beträchtlich.

### Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die Exterritorialisierung der Grenzkontrollen keinen Rückgang der Migranten zur Folge hat.

Diese sehen sich jedoch gezwungen, immer weitere und schwierigere Wege auf sich zu nehmen. Die Schlepper setzen noch schlechtere Boote ein und überlassen zum Teil gar den Flüchtlingen selbst die Navigation, da die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass diese Boote abgefangen werden und nicht mehr zurückkommen. Die Folge ist, dass alleine im Jahre 2011 laut Amnesty International 1500 Flüchtlinge im Mittelmeer ertrunken oder verschollen sind. Die Grauzone bezüglich der extraterritorialen Anwendung von Flüchtlingsrechten bot den Staaten zusätzlichen Ansporn, aktiv zu werden, bevor die Flüchtlinge an der eigenen Grenze standen. "Hirsi, Jamaa and Others v Italy" hat diese Grauzone zumindest in Europa beseitigt. Auch deshalb ist die Bedeutung des Urteils nicht zu unterschätzen.