

# Leitlinien zur Verringerung des Risikos der Zurückweisung im Rahmen des Außengrenzen- Managements in oder in Zusammenarbeit mit Drittländern



## Zweck der Leitlinien

Diese Leitlinien zur Verringerung des Risikos der Zurückweisung im Rahmen des Grenzmanagements sollen die EU und ihre Mitgliedstaaten unterstützen, wenn sie Maßnahmen des integrierten Grenzmanagements in Zusammenarbeit mit Drittländern durchführen. Darüber hinaus sollen sie das Risiko senken, dass Mitgliedstaaten haftbar gemacht werden. Dabei sind die Leitlinien nicht erschöpfend, und die Mitgliedstaaten müssen alle ihnen aus dem Völkerrecht sowie den europäischen und nationalen Rechtsvorschriften erwachsenden Verpflichtungen erfüllen, unabhängig davon, ob sie in diesen Leitlinien erfasst sind.

Im Mittelpunkt der Leitlinien stehen Szenarien des Grenzmanagements, in denen die Verantwortlichkeit für mögliche Grundrechtsverletzungen unklar ist, und zwar insbesondere Maßnahmen, die mit Unterstützung von Drittländern durchgeführt werden. Situationen, in denen die Rechtslage klar ist, bleiben hier unberücksichtigt. Die Leitlinien machen zehn Vorschläge für praktische Maßnahmen.

Erarbeitet hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) diese Leitlinien auf der Grundlage ihres Berichts zu dem Grundsatz der Nichtzurückweisung im derzeitigen Grenzmanagement und sich entwickelnden Rechtsgebieten (*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*). Am 14. März 2016 fand in Wien ein Treffen statt, bei dem ExpertInnen sehr hilfreiche Beiträge sowohl zu dem Bericht als auch zu den Leitlinien leisteten.

## Grundsatz der Nichtzurückweisung

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung ist ein zentrales Element des EU-Grundrechtssystems und in Artikel 78 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU verankert. Auch Artikel 18 und 19 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) sehen das Verbot der Zurückweisung vor, das im abgeleiteten EU-Recht weiter präzisiert wird. Im Wesentlichen spiegeln diese Bestimmungen die Menschenrechtsverpflichtungen wider, die den EU-Mitgliedstaaten aus dem Völkerrecht erwachsen.

So legt Artikel 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951 (bekannt als Genfer Flüchtlingskonvention) den Grundsatz der Nichtzurückweisung fest, der einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen darstellt. Er verbietet die Rückführung von Flüchtlingen in ein Land, in dem ihnen Verfolgung droht. Sein Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf Asylbewerber, solange über ihren Antrag nicht endgültig entschieden ist.

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung ist für alle Menschen, unabhängig von ihrer Rechtsstellung, ein zentraler Bestandteil des Verbots der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieses Verbot ist verankert in Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1966, in Artikel 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter

und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe aus dem Jahr 1984 sowie in Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Diese Bestimmungen lassen keinerlei Abweichungen, Ausnahmen oder Beschränkungen zu.

Darüber hinaus verbietet der Asyl-Besitzstand der EU die Rückführung einer Person in ein Land, in dem sie tatsächlich Gefahr läuft, infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts ernsthaften Schaden zu erleiden.

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung verbietet nicht nur die Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung einer Person in ein Land, in dem ihr Verfolgung oder ein anderer ernsthafter Schaden droht (unmittelbare Zurückweisung), sondern auch in Länder, in denen für die Person eine ernsthafte Gefahr besteht, in ein solches Land abgeschoben zu werden (mittelbare Zurückweisung).

Das Verbot der Zurückweisung erstreckt sich zudem auf das Vorgehen an den Grenzen und auf See.

Vorgehensweisen, die eine Zurückweisung auslösen könnten, könnten auch Verstöße gegen andere Grundrechte zu bewirken, wie beispielsweise gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör, das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf oder das Verbot der Kollektivausweisung.

## Integriertes Grenzmanagement

Das Konzept des integrierten Grenzmanagements bildet den Rahmen für die Kontrollmaßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten an den Außengrenzen. Ihm liegt ein vierteiliges Modell der Zugangskontrolle zugrunde, das die folgenden Elemente umfasst:

- Maßnahmen in Drittländern (wie etwa das Angebot von Beratung und Schulung);
- Zusammenarbeit mit Nachbarländern;
- Maßnahmen an den Außengrenzen selbst;
- Maßnahmen im Hoheitsgebiet, einschließlich der Rückführung.

Bei der Durchführung von Maßnahmen des integrierten Grenzmanagements in oder gemeinsam mit Drittländern beteiligen sich die EU-Mitgliedstaaten unter Umständen an Aktivitäten, bei denen nicht vollkommen geklärt ist, ob die grundrechtlichen Verpflichtungen greifen, die den Mitgliedstaaten aus der Charta und insbesondere aus dem Verbot der Zurückweisung erwachsen.

## Staatenverantwortlichkeit

Die Charta ist sowohl für die EU als auch für die Mitgliedstaaten bindend, wenn sie im Anwendungsbereich des EU-Rechts tätig werden. Dies schließt auch ihr Verhalten an den Grenzen oder außerhalb des Hoheitsgebietes der EU ein.

Nach Artikel 1 EMRK müssen die Staaten die in der Konvention bestimmten Rechte allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen zusichern. In Ausnahmefällen können die Staaten ihre Hoheitsgewalt auch bei Einsätzen außerhalb ihres Hoheitsgebietes ausüben.

Nach dem Völkerrecht hat jede völkerrechtswidrige Handlung eines Staates die völkerrechtliche Verantwortlichkeit dieses Staates zur Folge. Ein Verhalten ist völkerrechtswidrig, wenn es eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates darstellt und diesem zuzuschreiben ist. Eine Staatenverantwortlichkeit besteht in Ausnahmefällen auch dann, wenn ein Staat einen anderen Staat bei einem Verhalten unterstützt, leitet oder kontrolliert, das eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung darstellt, oder einen anderen Staat zu einem solchen Verhalten nötigt.

Wenn ein EU-Mitgliedstaat Drittländer um Unterstützung bei Maßnahmen bittet, die verhindern sollen, dass MigrantInnen in die EU gelangen, so ergeben sich hieraus mögliche Rechtsfolgen für den EU-Mitgliedstaat. Diese Rechtsfolgen sind von den jeweiligen Umständen der einzelnen Operationen sowie von weiteren Faktoren abhängig, wie beispielsweise davon, unter wessen Kontrolle sich eine Person *de jure* und *de facto* befindet oder welchen Einfluss der betreffende EU-Mitgliedstaat auf das Verhalten des Drittlandes hat. Eine Verantwortlichkeit der EU-Mitgliedstaaten ist zwar nur in Ausnahmefällen gegeben, kann jedoch nicht völlig ausgeschlossen werden.

## Zehn Vorschläge für praktische Maßnahmen im Rahmen des Grenzmanagements

### 1. Zuerst die Menschenrechtssituation in dem jeweiligen Drittstaat beurteilen und beobachten

Wenn ein EU-Mitgliedstaat die Entsendung von DokumentenexpertInnen oder VerbindungsbeamtlInnen in Drittländer in Erwägung zieht oder eine operative Zusammenarbeit mit einem Drittland plant, die unter Umständen das Abfangen von MigrantInnen und/

oder deren Ausschiffung in einem Drittland einschließen könnte, sollte er die Menschenrechtslage in dem betreffenden Land sorgfältig vornehmen. Eine solche Bewertung würde es dem EU-Mitgliedstaat ermöglichen, etwaige grundrechtsrelevante Auswirkungen zu untersuchen und seine geplanten Aktivitäten so zu justieren, dass das Risiko, an einem Verhalten mitzuwirken, das gegen Menschenrechte verstoßen könnte, ausgeschlossen oder eingedämmt wird.

Die Bewertung sollte auf einer ganzen Reihe von Quellen basieren und Informationen über den Zugang zu Asylverfahren und über den Umgang mit Personen einschließen, die internationalen Schutz benötigen. Als Orientierungshilfe könnten unter Umständen die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 656/2014 festgelegten Grundsätze über von Frontex koordinierte Einsätze auf See dienen. Eine regelmäßige Überwachung der Lage würde es erlauben, die operative Beteiligung im Falle etwaiger Veränderungen anzupassen.

## **2. Bei Vereinbarungen mit Drittländern Verantwortlichkeiten und Vorgehensweisen klären**

In die mit Drittländern geschlossenen Vereinbarungen könnten Regelungen für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten aufgenommen werden, wobei die Tatsache zu berücksichtigen wäre, dass Drittländer unter Umständen nicht an dieselben Menschenrechtsverpflichtungen gebunden sind wie die EU-Mitgliedstaaten. Werden DokumentenexpertInnen oder VerbindungsbeamtInnen für Einwanderungsfragen an Flughäfen in Drittländern entsandt, um Fluggesellschaften bei der Entscheidung darüber zu beraten, ob sie einen Passagier/eine Passagierin an Bord eines Flugzeugs nehmen oder nicht, könnten in die entsprechenden Vereinbarungen Leitlinien aufgenommen werden. Diese könnten beinhalten, wohin Menschen zu verweisen sind, die nicht an Bord genommen werden und erklären, Angst vor ernsthaftem Schaden oder Verfolgung zu haben, und/oder wenn eindeutige Hinweise auf ein tatsächliches Risiko der Zurückweisung vorliegen.

## **3. Keine Drittländer ersuchen, MigrantInnen abzufangen, in denen ihnen ernsthafter Schaden droht**

Drittländer sollten nicht ersucht werden, Reisende vor Erreichen der EU-Außengrenze abzufangen, wenn bekannt ist oder bekannt sein müsste, dass den abgefangenen Personen in der Folge Verfolgung droht oder sie tatsächlich Gefahr laufen, einen anderen ernsthaften Schaden zu erleiden.

## **4. Grundrechtsschulungen für in Drittländer entsandte MitarbeiterInnen durchführen**

Die als VerbindungsbeamtInnen oder DokumentenexpertInnen in Drittländer entsandten MitarbeiterInnen sollten Schulungen erhalten, in denen sie die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben, um einschätzen zu können, ob und inwiefern der Grundsatz der Nichtzurückweisung bei den Einsätzen, an denen sie beteiligt sind, eine Rolle spielen könnte.

## **5. Menschenrechtsschulungen für Bedienstete aus Drittländern anbieten**

Bedienstete aus Drittländern, die als Kontaktstellen fungieren oder in Drittländern durchgeführte operative Maßnahmen des integrierten Grenzmanagements unterstützen, sollten auf die menschenrechtsrelevanten Erfordernisse aufmerksam gemacht werden, insbesondere auf jene, die sich aus dem Grundsatz der Nichtzurückweisung ergeben. Dies ist beispielsweise von Bedeutung, wenn Bedienstete aus Drittländern an Bord von Schiffen der EU-Mitgliedstaaten tätig sind, die entsandt wurden, um die Grenzüberwachungskapazitäten der Drittländer zu verbessern.

## **6. Verantwortlichkeiten in Einsatzplänen klären**

Einsatzpläne und andere Dokumente, die den Rahmen für gemeinsame Aktionen oder Patrouillen mit Drittländern bilden, sollten so gestaltet sein, dass sie das Risiko von Grundrechtsverletzungen weitestmöglich eindämmen. Insbesondere sollten sie klare Bestimmungen über die Anwendung von Gewalt, das Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie die Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung beinhalten.

## **7. Grundrechte in Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau einbinden**

Schulungen und andere Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, die Drittländern im Bereich des Grenzmanagements angeboten werden, sollten durchgängig auch Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht zum Gegenstand haben. Werden Drittländern Transportmittel und Ausrüstung zur Verfügung gestellt, sollten stets Schulungen für die Behörden des Empfängerlandes durchgeführt werden, um einen ordnungsgemäßen Einsatz im Einklang mit den anwendbaren Menschenrechtsbestimmungen sicherzustellen. Die Geber sollten beobachten, wie die Drittländer die ihnen zur Verfügung

gestellten Transportmittel und Ausrüstungen einsetzen, und jeden nicht ordnungsgemäßen Einsatz und dessen Folgen im Rahmen von Treffen und Schulungen oder über andere Kanäle erörtern.

## **8. Individuell und unter Anwendung angemessener Garantien entscheiden**

Nach dem EU-Recht ist eine individuelle Bewertung vorzunehmen, bevor eine Entscheidung darüber getroffen wird, ob einem Drittstaatsangehörigen die Einreise in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates gestattet wird. Wie gründlich diese Prüfung ausfällt, ist vom jeweiligen Verfahren abhängig; jedoch müssen die grundlegenden Garantien, wie beispielsweise sprachliche und rechtliche Unterstützung sowie der Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen, in allen Fällen gewährt werden. Um dies zu erreichen, sollte die individuelle Bewertung an Land vorgenommen werden, da die notwendigen Voraussetzungen, um den Schutzbedarf und eine etwaige Gefährdung zu klären, in der Regel an Bord eines Schiffes nicht gegeben sind.

## **9. Aus Seenot gerettete Menschen an Land gehen lassen, wo sie sicher sind**

Entsprechend den Leitlinien über die Behandlung von aus Seenot geretteten Personen, die im Jahr 2004 vom Schiffssicherheitsausschuss der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation vorgelegt wurden, sollten die mit der Rettung von MigrantInnen aus Seenot beauftragten Schiffe nicht angewiesen werden, die Geretteten in Ländern an Land gehen zu lassen, in denen ihr

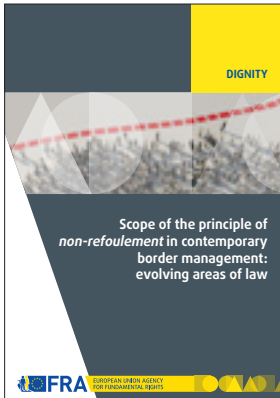
Leben oder ihre Freiheit bedroht sind, sofern dadurch keine Menschenleben gefährdet werden. Gegebenenfalls könnten die Guten Dienste des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in Anspruch genommen werden, um einen sicheren Ort zu ermitteln.

## **10. An Grenzen Zugang zu internationalem Schutz ermöglichen**

Gemäß dem Schengen- und dem Asyl-Besitzstand der EU müssen Grenzschutzbeamte geschult und angemessen über das Asylrecht unterrichtet werden. Damit wird sichergestellt, dass Menschen, die an den Außengrenzen ankommen und unter Umständen internationalen Schutz benötigen, informiert und an die zuständigen nationalen Behörden verwiesen werden, falls sie internationalen Schutz beantragen möchten. Hierbei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Anspruch auf internationalen Schutz nicht auf bestimmte Nationalitäten beschränkt ist. Die vorhandenen Schulungsmodule und praktischen Instrumente, die das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in Zusammenarbeit mit der FRA, Frontex und dem UNHCR erarbeitet hat, sollten in vollem Umfang eingesetzt werden, wie beispielsweise das für Erstkontaktbeauftragte bereitgestellte Instrumentarium für den Zugang zu Asylverfahren.

Der Zugang zu Asylverfahren muss sowohl rechtlich als auch praktisch möglich sein. Wo EU-Mitgliedstaaten an ihren Grenzen Zäune errichtet haben, muss es frei zugängliche Anlaufstellen geben, an denen die Menschen unter sicheren Bedingungen einen Antrag auf internationalen Schutz stellen können.





Die EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich immer häufiger an Maßnahmen des Grenzmanagements auf hoher See, die in oder in Zusammenarbeit mit Drittländern und an den EUGrenzen stattfinden. Derartige Maßnahmen bergen die Gefahr, gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu verstoßen. Dieser Eckpfeiler des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen verbietet die Rückführung von Personen in ein Land, in dem ihnen Verfolgung droht.

Die vorliegenden Leitlinien enthalten konkrete Vorschläge, wie das Risiko der Zurückweisung in solchen Situationen verringert werden kann – ein praktisches Instrument, das unter Mitwirkung von ExpertInnen anlässlich eines Treffens in Wien im März 2016 entwickelt wurde.

Die Leitlinien sind auch Teil des neuen FRA-Berichts zu dieser Thematik, „*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*“.

## Weitere Informationen:

Der FRA-Bericht, der die vorliegenden Leitlinien enthält, ist auf Englisch abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

Weitere relevante FRA-Veröffentlichungen sind:

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (verfügbar auf Englisch und Französisch)
- FRA-ECTHR (2014), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (verfügbar in 24 EU-Sprachen)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> und die zugehörige Zusammenfassung, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european-o> (verfügbar auf Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Niederländisch)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> und die zugehörige Zusammenfassung, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (verfügbar auf Bulgarisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Griechisch, Polnisch, Slowakisch, Spanisch und Ungarisch)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> und die zugehörige Zusammenfassung, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (verfügbar auf Deutsch, Englisch, Französisch, Griechisch, Italienisch und Spanisch)

Für einen Überblick über FRA-Aktivitäten im Bereich Asyl, Migration und Grenzen siehe <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

## FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien – Österreich

Tel.: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Amt für Veröffentlichungen

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2016  
Photo: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-701-0, doi:10.2811/655443  
PDF: ISBN 978-92-9491-715-7, doi:10.2811/673332