

Sicherheitsdispositive

Tillmann Lühr*/ Marei Pelzer

Menschenrechtliches Niemandsland – Die Abschottung Europas unter Missachtung der Flüchtlings- und Menschenrechte

Jahr für Jahr riskieren Menschen ihr Leben, um in die Europäische Union (EU) zu gelangen. Sie nehmen riskante Fahrten über das Mittelmeer und den Atlantik auf sich, um Griechenland, Malta, Italien oder Spanien zu erreichen. Die Öffentlichkeit hat sich längst an die Meldungen über die vielen tausend Menschen, die unterwegs ertrunken, verdurstet oder erfroren sind, gewöhnt.

Es existieren unterschiedliche Motive, die gefährliche Reise nach Europa anzutreten. Im Fachjargon spricht man von »mixed flows.« Damit sind gemischte Gruppen von Migrant_innen und Asylsuchenden gemeint: Arbeitsmigrant_innen, Armutsflüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie subsidiär Schutzberechtigte.

Die Regierungen der EU versuchen gleichwohl glauben zu machen, es handle sich um eine einheitliche Form der »illegalen Migration«.¹ Entgegen dieser Stigmatisierung der Betroffenen ist nicht die Migration illegal, sondern oftmals die Praxis an den Außengrenzen – so, wenn Schutzbedürftige unter Missachtung des Völkerrechts auf hoher See zurückgewiesen werden.

Die offiziellen Darstellungen verschleiern, dass der Anteil Asylsuchender sehr hoch ist. Allein auf der italienischen Insel Lampedusa stellten im Jahr 2006 rund 2.000 der auf dem Seeweg Eingereisten einen Asylantrag. Das sind 60 % aller Asylanträge in Italien. Auf Malta erhält knapp die Hälfte derjenigen, die als Flüchtlinge mit dem Boot ankommen und einen Asylantrag stellen, eine Flüchtlingsanerkennung oder subsidiären Schutz. Griechenland erreichen zunehmend Iraker und Afghanen – also Menschen, die vielfach als Flüchtlinge anerkannt werden. Auch Flüchtlinge aus Somalia, Sudan oder Eritrea kommen nach Europa. Die Frage, wie diese Menschen flüchtlingsrechtlichen Schutz erhalten können, hat die EU bislang nicht beantwortet. Mit welchen Strategien versuchen die Staaten der EU, die »Migration zu steuern« und Grenzkontrollen zu perfektionieren? Diese und die hieraus resultierenden menschenrechtlichen Konflikte werden im Folgenden dargestellt (I.). Anschließend wird das Konzept der »Externen Dimension« zur Kooperation mit Drittstaaten vorgestellt (II.), um schließlich zu diskutieren, welche Ansätze für eine fortschrittliche Asyl- und Migrationspolitik auf die Agenda gehören, um der zunehmenden Abschottung Europas zu begegnen (III.).

* Der Autor bringt seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

¹ BMI, Deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik, 2006 (http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/117/franz_ini.pdf (Mai 2008)).

Unter dem Titel »Integrierte Grenzverwaltung« hat die Kommission im Frühjahr 2008 bisherige² und zukünftige Aktivitäten zur Migrationskontrolle und Grenzabschottung vorgestellt.³ Die Botschaft lautet: Hier soll niemand durchkommen.

1. Überwachung und Datenaustausch

Für die Einreise in die EU ist ein Visum erforderlich.⁴ 2007 einigten sich Rat und Kommission darauf, noch 2008 eine Verordnung für ein Visa-Informationssystem (VIS) zu verabschieden. Damit sollen biometrische Daten von Visums-Antragsteller_innen gespeichert werden, um ihre Identität zu prüfen.⁵ Daneben können die konsularischen Vertretungen bereits jetzt auf das Schengener Informationssystem (SIS) zugreifen. Es enthält Fahndungsdaten und von den Mitgliedstaaten ausgesprochene Einreiseverbote. Das SIS hat keine genügende Speicherkapazität für die 2004 hinzu gekommenen Beitrittsstaaten. Deshalb soll es Ende 2008 durch das Folgesystem SIS II ersetzt werden.⁶ Diese Instrumente sollen nach dem Willen der Kommission u.a.⁷ durch ein Entry-Exit-System ergänzt werden, das Ort und Datum der Einreise sowie Dauer des Aufenthalts erfasst. So sollen Overstayer⁸ identifiziert, Migrant_innen vom Verbleib in der EU nach Ablauf des Visums abgeschreckt und Informationen über Reiserouten bzw. Migrationsbewegungen gesammelt werden.⁹ Zudem will die Kommission die Grenzen stärker überwachen. Mit dem Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR sollen zunächst die nationalen Überwachungssysteme ausgebaut werden. Anschließend sollen EU-weit Satelliten und unbemannte Flugzeuge eingesetzt werden, um Migrant_innen aufzuspüren. Zuletzt soll ein EU-weites Informationssystem zum Austausch dieser Daten geschaffen werden.¹⁰

2. Frontex

Die europäische Grenzschutzagentur Frontex wurde 2004¹¹ mit den folgenden Aufgaben¹² geschaffen: Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen;¹³ Durchführung von Risikoanalysen;¹⁴ Unterstützung bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten;¹⁵ Auswer-

2 Vgl. Ratsdok. 15628/06 vom 23.11.2006, Anlage 3.

3 KOM(2008) 69 endgültig.

4 VO (EG) Nr. 539/2001, ABl. Nr. L 81/1 vom 21.3.2001, zuletzt geändert durch VO Nr. 1932/2006, ABl. Nr. L 405/23 vom 30.12.2006.

5 KOM, MEMO/08/05, 3.

6 Ausf. Marei Pelzer, Die Strategien der EU zur Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und Vorverlagerung der Grenzabschottung in die östlichen Nachbarstaaten (i. Ersch.); Volker Westphal/Edgar Stoppa, Ausländerrecht für die Polizei, Lübeck 2007, 544.

7 KOM (Fn. 3), 6 ff.

8 Das sind Personen, die sich über die erlaubte Aufenthaltsdauer hinaus im Mitgliedstaat aufhalten.

9 KOM (Fn. 3), 8.

10 Ebd., 5.

11 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. Nr. L/349/1 vom 25.11.2004.

12 Ausf. Tobias Pflüger (Hrsg.), Was ist Frontex?, Brüssel/Berlin 2008; Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 2007, 1219–1276, 1230 ff.; für einen Überblick über bisherige Operationen KOM(2008) 67 endgültig.

13 Art. 3 VO 2007/2004/EG.

14 Art. 4 VO 2007/2004/EG.

15 Art. 5 VO 2007/2004/EG.

tung der Forschung und Durchführung eigener Forschung;¹⁶ Unterstützung in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung erfordern¹⁷ und bei Rückführungsaktionen.¹⁸

Frontex ist keine Grenzpolizei mit eigenen Exekutivbefugnissen und eigenem Gerät. Vielmehr koordiniert sie die nationalen Grenzschutzbehörden. Allerdings wurde ein Schritt zur Etablierung originärer Exekutivbefugnisse 2007 mit der Verordnung über Rapid Border Intervention Teams (RABITs)¹⁹ getan. Eine solche Interventionseinheit können Mitgliedstaaten bei Frontex anfordern, wenn aus ihrer Sicht die Zahl der versuchten »irregulären« Einreisen stark ansteigt.²⁰ Das »Team« wird aus dem Beamten- und Ausrüstungsbestand der anderen Mitgliedstaaten zusammengestellt.²¹ Es kann Zwangsmaßnahmen anwenden, die im Schengener Grenzkodex in Art. 6–13 vorgesehen sind.²²

Frontex hat zahlreiche Operationen auf See koordiniert.²³ Sie fanden nicht nur in den eigenen Küstengewässern, sondern auch in denen afrikanischer Transit- und Herkunftsstaaten sowie auf Hoher See statt.²⁴ Deshalb beherrscht eine Frage die Debatte: Wie ist damit umzugehen, dass sich unter den abgefangenen Migrant_innen meist auch Asylsuchende befinden?

In Antwort hierauf wird von offizieller Seite versucht, einen rechtsfreien Raum zu konstruieren: »Das Zurückweisungsverbot der GFK findet (...) auf Hoher See, die extraterritoriale Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung,«²⁵ so das Bundesministerium des Innern 2005. Dem schloss sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage 2006 an.²⁶ Damit wird eine erstmals 1993 vom US Supreme Court vertretene Auffassung wiedergegeben. Dieser wertete die Praxis US-amerikanischer Patrouillenboote, aus Haiti stammende Bootsflüchtlinge jenseits der eigenen Hoheitsgewässer mit Gewalt abzudrängen,²⁷ als rechtmäßig. Art. 33 I GFK entfalte keine extraterritoriale Wirkung.²⁸

Zu Recht hat UNHCR eine gegenteilige Auffassung vertreten. Sie hat die einhellige Zustimmung der Literatur, NGOs, Teilen der insoweit uneinheitlichen britischen Rechtsprechung und der Amerikanischen Kommission für Menschenrechte gefunden.²⁹ Die Argumente, die für eine extraterritoriale Geltung der

16 Art. 6 VO 2007/2004/EG.

17 Art. 8 VO 2007/2004/EG.

18 Art. 9 VO 2007/2004/EG.

19 VO (EG) Nr. 863/2007, ABl. Nr. L 199/31 vom 31.7.2007.

20 Art. 1 und 3 VO 863/2007/EG.

21 Art. 4 VO 863/2007/EG.

22 Art. 6 VO 863/2007/EG.

23 Überblick in KOM (2008) 67 endgültig, Rn. 6 ff.

24 Frontex Annual Report 2006, Warsaw 2007, 11 ff.

25 BMI, Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration, Pressemitteilung, September 2005, 2 (Mai 2008).

26 BT-Drs. 16/2723 vom 25. 09. 2006, 6.

27 Ausf. Stephen H. Legomsky, The USA and the Caribbean Interdiction Program, IJRL 18 (2006), 677–695, 679 ff.

28 Sale v. Haitian Ctrs. Council, 509 US 155, 156 (USSC 1993); zustimmend die australische Rspr., MIMA v. Ibrahim, [2000] HCA 55 (16.11.2000), § 136, per Gummow J; MIMA v. Khawar, [2002] HCA 14 (11.4.2002), § 42, per Mc Hugh and Gummow JJ; ebenso für das UK Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Anor (Respondents) ex Parte European Roma Rights centre and others (Appellants), [2004] UKHL 55 (9.12.2004), § 68, per Lord Hope.

29 Vgl. statt aller m.w.N. die Zusammenfassung bei Andreas Fischer-Lescano/Tillmann Löhr, Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Rechtsgutachten für das European Center for Constitutional and Human Rights im Auftrag von amnesty international, Forum Menschenrechte und der Stiftung PRO ASYL, 6 ff. umfassend auch Ruth Weinzler/Orszula Lisson, Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, Berlin 2007, 56 ff.

GFK ebenso wie der sonstigen völkerrechtlichen refoulement-Verbote sprechen, sind in zwei jüngeren Studien zusammengefasst worden,³⁰ mit denen nachdrücklich festzuhalten ist: Die Mitgliedstaaten der EU können sich ihren völkerrechtlichen Pflichten nicht entziehen, indem sie den Grenzschutz vor die eigenen Staatsgrenzen verlagern.³¹

II. Externe Dimension: Kooperation mit Drittstaaten

Unter dem Begriff der »Externen Dimension« werden vom EU-Rat und von der Kommission seit Jahren Konzepte entwickelt, die den Verbleib von Flüchtlingen und Migranten in ihren Herkunftsregionen zum Ziel haben. Dabei spielt die Einbindung von Drittstaaten eine zentrale Rolle. Seit Anfang der 1990er Jahre hat die EU die Migrationskontrolle durch verstärkte Grenzbewachung an Nachbarstaaten der EU delegiert und die Beitrittsperspektive von der diesbezüglichen Kooperationsbereitschaft abhängig gemacht.³² Das Haager Programm kündigte 2005 eine intensivere Zusammenarbeit und einen verstärkten Kapazitätsaufbau an den südlichen und an den östlichen Grenzen der EU an.³³ Es sollen unter anderem verstärkt Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen sowie so genannte »regionale Schutzprogramme« in Herkunftsregionen von Flüchtlingen und Transitstaaten aufgebaut werden.

1. Regionale Schutzprogramme: Auslagerung des Flüchtlingsschutzes

Die Schaffung regionaler Schutzprogramme bildet einen wichtigen Baustein der »Externen Dimension.« Im Haager Programm hatte der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, Konzepte für solche Programme zu erstellen.³⁴ Ziel sei es, Schutzkapazitäten in Gebieten nahe der Ursprungsregionen zu stärken.³⁵ Angekündigt wurden Pilotprogramme für Staaten wie die Ukraine, Moldau und Weißrussland. Mehrere Millionen Euro wurden mit dem Programm ANEAS³⁶ ab 2005 für den Bereich Asyl und internationalen Schutz in dieser Region zur Verfügung gestellt.³⁷

Allerdings sind die genannten Staaten weit davon entfernt, ein Schutzsystem für Flüchtlinge etabliert zu haben. So gesteht die Kommission im Fall von Weißrussland zu, dass ein staatliches Schutzprogramm faktisch nicht existent ist. Sie betont, man solle sich auf den Aufbau von Schutzkapazitäten mit Nichtregierungsorganisationen konzentrieren und den Kontakt zu Regierungsstellen auf das unbedingt Notwendige beschränken.³⁸ Daran wird deutlich: Die Vorstellung, der Flüchtlingsschutz könne an Staaten wie Weißrussland delegiert werden, stellt keinen gangbaren Weg dar.

³⁰ Andreas Fischer-Lescano/Tillmann Löhr (Fn. 29), 6 ff; Ruth Weinzierl/Urszula Lisson (Fn. 29), 56 ff.

³¹ Ebenso Tillmann Löhr, FRONTEX – Europäischer Grenzschutz im rechtsfreien Raum?, in Till Müller-Heidelberg u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report 2008, 183.

³² Ausf. Pelzer (Fn. 6).

³³ Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 2005/ C 53/01.

³⁴ Haager Programm (Fn. 33), 5.

³⁵ KOM (2005) 388 endgültig, 3.

³⁶ VO (EG) Nr. 491/200, ABl. L 80 vom 18.3.2004, 1.

³⁷ Das AENEAS-Programm sah für 2004–2008 250 Mio. Euro vor, um Maßnahmen in Drittstaaten im Bereich Asyl und Migration zu finanzieren (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm) (Mai 2008).

³⁸ KOM (Fn. 35), 6.

Gleichwohl hält die Kommission rhetorisch daran fest, man würde in dieser Region Asylsysteme aufbauen. Verwiesen wird auf Bemühungen des UNHCR, in diesen Regionen eine Asylgesetzgebung und -infrastruktur zu entwickeln. Es mag Aufgabe des UNHCR sein, sich als UN-Organisation weltweit am Aufbau von Strukturen zu beteiligen, die die Umsetzung der GFK fördern. Die EU sollte dagegen vordringlich das Schutzniveau in den eigenen Mitgliedstaaten verbessern, statt auf die Verlagerung der Flüchtlingsaufnahme in Drittstaaten zu drängen.

2. Rückübernahmeabkommen

1999 erhielt die EU die Kompetenz, Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Im November 2002 hat der Europäische Rat ein Aktionsprogramm verabschiedet, das die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei Rückführungen ausweiten soll. Seither wurden Abkommen der EU mit Hongkong, Macao, Albanien, Sri Lanka, der Russischen Föderation und am 18. Juni 2007 mit der Ukraine verabschiedet.³⁹ Letzteres regelt, unter welchen Umständen und wie »illegal anwesende Personen zurückgenommen werden müssen«. Das gelte für Staatsangehörige der Ukraine und der EU-Mitgliedstaaten ebenso wie für Drittstaatsangehörige und Staatenlose. Ein beschleunigtes Verfahren besteht für Personen, die in gemeinsamen Grenzregionen aufgegriffen werden und binnen weniger Tage zurückgeführt werden können.

III. Was tun?

Durch Erschwerung der Einreise, räumliche Auslagerung der Grenzkontrollen und den Ausbau der Externen Dimension unterlaufen die Mitgliedstaaten der EU zunehmend ihre flüchtlings- und menschenrechtlichen Verpflichtungen. Welche Konzepte gehören auf die Agenda, wenn man dieser Politik mit flüchtlings- und menschenrechtlichen Ansätzen begegnen will?

1. Der Schaffung rechtsfreier Räume entgegengetreten

Die Diskussion über die extritoriale Geltung des refoulement-Verbotes geht weiter. In Antwort auf eine Kleine Anfrage aus dem Mai 2008 hat die Bundesregierung sich nicht mehr ganz so deutlich gegen die extritoriale Geltung des refoulement-Verbotes positioniert wie sie es noch 2006⁴⁰ tat. Sie äußert, dass diese Rechtsfrage umstritten sei,⁴¹ und bezieht sich immerhin positiv auf die Entscheidung des EGMR in der Rechtssache Bankovic.⁴² Letztere verneinte zwar die extritoriale Geltung der EMRK im Falle der Bombardierung Jugoslawiens,⁴³ erkennt aber die Möglichkeit der extritorialen Geltung der EMRK für andere Fallkonstellationen grundsätzlich an. Eine klares Bekenntnis zur Geltung der Menschenrechte steht noch aus. Es gilt, den Streit für die extritoriale Geltung weiter zu führen.

39 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr> (Mai 2008).

40 Vgl. oben Fn. 26.

41 BT-Drs. 16/9204, 5.

42 EGMR, Bankovic and Others v. Belgium and Others, Entscheidung vom 12.12.2001, Appl. No. 52207/99, Reports of Judgments and Decisions 2001-XII, S. 333, §§ 59 ff.

43 Vgl. hierzu m.w.N. Andreas Fischer-Lescano/Tillmann Löhr (Fn. 29), 13 f.

2. Rechte einklagen

Eine verbindliche Klärung der Frage, ob bei den Grenzkontrollen der EU das *refoulement*-Verbot auch extritorial zu beachten ist, könnte durch Verfahren vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg oder dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg erreicht werden. Angesichts des bislang begrenzten Rechtsschutzes gegen Frontex-Maßnahmen⁴⁴ erscheint es vorläufig realistischer, die extritoriale Geltung des *refoulement*-Verbots vor den innerstaatlichen Gerichten des Einsatzmitgliedstaates geltend zu machen. Doch wer z.B. im Senegal an der Ausreise gehindert oder auf Hoher See in marokkanische Küstengewässer abgedrängt wird, wird andere Sorgen haben als auf eigene Initiative eine Klage gegen den Einsatzmitgliedstaat anzustrengen. Hier könnten NGOs Erfolg versprechende Fälle suchen, dokumentieren und auf Klagen hinwirken, die es dann in der Umsetzung zu unterstützen gilt.

3. Menschenrechtliches Monitoring ausbauen

Zentrales Element der Frontex-Operationen sind *Interception-Measures*. Das ist das Abfangen, Ablenken, Zurückweisen, -begleiten oder -eskortieren von Schiffen.⁴⁵ So berichtete die Agentur 2006, sie habe Boote auf See abgefangen und an die afrikanische Küste zurückerkortiert. Auch seien fast 5000 Migranten gehindert worden, die afrikanische Küste zu verlassen.⁴⁶ Was bedeutet das? Der Jahresbericht lässt Details offen. Zwischen Verhinderung der Weiterfahrt, dem Zurückerkortieren, Abdrängen und Zurückschleppen sind unterschiedliche Praktiken zu vermuten.

Es gilt hier, die Praxis europäischer Grenzschützer aus abstrakt-technokratischen Beschreibungen offizieller Dokumente zu lösen und verwertbare Kenntnisse über konkrete Handlungsformen zu erlangen. Ein Ansatzpunkt kann im Ausbau des menschenrechtlichen Monitorings liegen. So veröffentlichte Pro Asyl 2007 einen Bericht über die Praktiken der griechischen Küstenwache.⁴⁷ Migrant_innen seien geschlagen und ohne Wasser und Nahrung auf einer unbewohnten Insel ausgesetzt worden⁴⁸ und man habe ihre Schlauchboote aufgestochen und auf See ausgesetzt.⁴⁹ Auch werden Fälle von Misshandlung und Folter dokumentiert.⁵⁰

4. Europäische Resettlementprogramme

Unter *Resettlement* versteht man die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem Erstaufnahmeland in einen anderen Staat, in dem den Flüchtlingen eine dauerhafte Perspektive gegeben wird.⁵¹ Es handelt sich meist um von UNHCR anerkannte GFK-Flüchtlinge. Aufnahmestaaten wie USA, Australien und Kanada sowie einige europäische Staaten betreiben seit Jahrzehnten *Resettlement-Programme*. Europa spielt dabei bislang aber nur eine untergeordnete Rolle. Anfang 2008 stellen die europäischen Staaten von den zugesagten 82.710 Aufnahmeplät-

44 Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur (Fn. 12), 1265 ff.

45 Zum Begriff vgl. Ruth Weinzierl/Urszula Lisson (Fn. 29), 23.

46 Frontex (Fn. 24), 12.

47 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*, Frankfurt am Main 2007.

48 Ebd., 9.

49 Ebd., 10.

50 Ebd., 10 f.

51 Ausf. UNHCR, RR Berlin, Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittländern (*Resettlement*) in der Bundesrepublik Deutschland – Konzeptvorschlag, Januar 2008.

zen nur 5.580 Plätze zur Verfügung.⁵² Das sind gerade einmal sieben Prozent. UNHCR hält eine Ausweitung der Neuansiedlungskapazitäten für dringend erforderlich.

Resettlement-Programme können nur ergänzendes Instrument neben dem »klassischen« Flüchtlingschutz sein und dürfen nicht gegen diesen ausgespielt werden. Wenn aber absehbar ist, dass die Zahlen derer, die den Weg auf europäisches Territorium schaffen, durch Ausbau der Grenzkontrollen weiter abnehmen, könnte im Aufbau eines EU-weit geltenden Resettlement-Programms dennoch ein Beitrag der EU zur effektiven Umsetzung des Schutzgedankens der GFK liegen.

5. *Botschafts asyl/Protection Entry Procedures*

Um legalen Zugang zu einem Asyl gewährenden Staat zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, ein gesondertes Visum zum Zwecke der Asylantragstellung bzw. so genannte Protection Entry-Procedures einzuführen, wie sie in manchen Staaten bereits praktiziert werden. Das hat zuletzt der European Council on Refugees and Exiles (ECRE) gefordert, dabei indes auch auf die verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten hingewiesen.⁵³

Allerdings ist festzuhalten, dass die EU erst in den 1990er Jahren die Visumpflicht für Drittstaatsangehörige massiv ausgeweitet hat.⁵⁴ Für über 100 Staaten hat sie die Visumserteilung zur Bedingung der Einreise gemacht. Erst diese exzessive Visumpflicht führt dazu, dass Schutzsuchende kaum noch in die EU einreisen können. Gerade potentiellen Asylbewerbern wird ein Visum in der Regel vorenthalten. Sowohl die Einführung von speziellen Asyl-Visa als auch die Abschaffung der restriktiven Visabestimmungen insgesamt gehören auf die politische Agenda.

6. *Seenotrettungsdienste stärken*

Vielfach wird zur Legitimation der Frontex-Aktionen angeführt, dass die Patrouillen auf See der Rettung aus Seenot dienen: »Ich weiß, für einige sind wir die Bad Guys. (...). Doch ich bin überzeugt, dass wir es im Mittelmeer richtig machen. Durch unsere Einsätze retten wir Leben«, so Frontex-Direktor Laitinen im Dezember 2007.⁵⁵

Das ist aus zwei Gründen zu hinterfragen. Zum einen stellt sich in Ermangelung ausreichenden Monitorings die Frage, in welchem Umfang unter Frontex-Koordination tatsächlich Seenotrettung verwirklicht wird. Zum anderen gehört es nicht zum Mandat von Frontex, als Seenotrettungsdienst zu agieren. Frontex hat allein die Bewachung der Außengrenzen zum Ziel.⁵⁶ Die seerechtliche Rettungspflichten⁵⁷ treffen die Frontex-Mitarbeiter lediglich wie jede andere Schiffsbesatzung, die Menschen in Seenot antrifft.⁵⁸ Als originäre Aufgabe ist hingegen der Schutz von Menschenleben auf See den maritimen Such- und Rettungsdiensten völker-

⁵² Ebd., 12 ff.

⁵³ Vgl. ECRE, *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*, Dezember 2007, 50.

⁵⁴ Ebd., 26 f.

⁵⁵ Cornelia Bolesch, Interview mit Frontex-Chef Laitinen in der Süddeutschen Zeitung vom 6.12.2007; in diesem Sinne auch KOM(2008) 68 endgültig, 4.

⁵⁶ VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. Nr. L 394/1 vom 25.11.2004, Art. 1 und 2.

⁵⁷ Die Pflicht zur Seenotrettung ist geregelt in Art. 98 des Seerechtsübereinkommen der VN v. 10.12.1982 (SRÜ); Anhang zum Int. Übk. v. 1974 z. Schutz d. menschl. Lebens auf See (SOLAS), Kapitel V, Reg. 33, Abs. 1, S. 1; Art. 10 Abs. 1 Int. Übk. v. 1989 über Bergung; Ziff. 2.1.10 des Int. Übk. v. 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR).

⁵⁸ Ruth Weinzierl/Urszula Lisson (Fn. 29), 37.

rechtlich übertragen. Die Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See sind verpflichtet, Such- und Rettungsdienste einzurichten und dabei international zu kooperieren.⁵⁹ Ginge es den EU-Mitgliedstaaten primär um die Rettung von Menschenleben, müsste sich dies auch im institutionellen Gefüge niederschlagen: Nicht der Ausbau von Frontex, sondern der Seenotrettungsdienste müsste vorangetrieben werden. Solange das nicht geschieht, muss sich die EU mangelnde Glaubwürdigkeit vorwerfen lassen.

Dario Azzellini

Die neuen Söldner

Bezahlte Erbringer von militärischen Dienstleistungen, Söldner genannt, sind in der Kriegsgeschichte nicht unbekannt. Mit der Erfindung der Privaten Militärunternehmen, der *Private Military Contractors* (PMC) und *Private Security Contractors* (PSC) Anfang der 1990er Jahre, wurde das Geschäft allerdings in den vermeintlich »sauberen« Wirtschaftsbereich überführt. Somit können die Unternehmen offen rekrutieren und ihre Dienstleistungen auf dem Weltmarkt anbieten.

Die Industrie der neuen Söldner hat sich in den vergangenen 20 Jahren weltweit entwickelt, und PMC und PSC aus den USA, Großbritannien, Israel, Frankreich, Deutschland, Australien, Russland, Rumänien, Bulgarien und anderen Ländern bieten Dienstleistungen jeder Art an. Hoch professionelle Unternehmen aus den USA und Großbritannien stellen jedoch mehr als 70 Prozent der Militärdienstleistungen rund um den Globus zur Verfügung.² Sie kommen vor allem im Irak und Afghanistan, aber auch in Kolumbien, Somalia, Sudan und anderen Ländern zum Einsatz.²

Im Irak sind sogar mehr Angehörige von PMC und PSC im Einsatz als Soldaten aller internationalen Besatzungsmächte zusammen. Die Los Angeles Times berichtete am 4. Juli 2007 mit Berufung auf Informationen der US Army, im Irak seien 180.000 PMC- und PSC-Angehörige unter Vertrag.³ Ihnen obliegt es, Patrouille zu laufen, Gebäude und Infrastruktur zu bewachen, Personenschutz zu stellen und Militärgefängnisse zu führen. Schon bei der Invasion wurden viele der hoch entwickelten Waffensysteme von Spezialisten bedient, wie etwa die unbemannten Predator-Drohnen, die Global Hawks oder auch die B-2 Stealth-Bomber.⁴ Aber auch Privatunternehmen greifen auf die Dienste von PMF zurück. Daher wird die *coalition of the willing* häufig auch als *coalition of the billing* (Koalition der Rechnungssteller) bezeichnet.

⁵⁹ Vgl. insbesondere Kapitel 2 und 3 des genannten Übereinkommens.

¹ www.sourcewatch.org.

² United Nations, Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, 9.1.2008.

³ Christian Miller, Private contractors outnumber US troops in Iraq, Los Angeles Times vom 4.7.2007.

⁴ Traynor, Ian, The privatisation of war, The Guardian vom 10.12.2003.