



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Straßburg, den 30. Januar 2014

CommDH/IssuePaper(2013)1
Original : Englisch

Das Recht auf Ausreise aus einem Land

Themenpapier
des Menschenrechtskommissars des Europarats

Die in diesem Dokument enthaltenen Meinungen liegen in der Verantwortung der Autoren und spiegeln nicht notwendigerweise die offizielle Politik des Europarats wider.

Alle Anfragen bezüglich einer Vervielfältigung oder Übersetzung des Dokuments in Teilen oder in Gänze sind an die Direktion für Kommunikation zu richten (F-67075 Straßburg Cedex oder publishing@coe.int). Jeder weitere Schriftverkehr in Zusammenhang mit dieser Veröffentlichung ist an das Büro des Menschenrechtskommissars zu richten.

Themenpapiere werden vom Menschenrechtskommissar in Auftrag gegeben und veröffentlicht, um zur Debatte und Reflexion über wichtige aktuelle Menschenrechtsfragen beizutragen. Viele dieser Themenpapiere schließen Empfehlungen des Kommissars für den Umgang mit den identifizierten Bedenken ein. Gleichzeitig spiegeln die in diesen Expertenpapieren dargelegten Meinungen nicht notwendigerweise die Position des Kommissars wider.

Die Themenpapiere sind auf der Webseite des Kommissars verfügbar:

www.commissioner.coe.int

Danksagung:

Das vorliegende Themenpapier wurde von Elspeth Guild, Jean Monnet-Professor ad personam für Europäisches Migrationsrecht, Universität Radboud, Nijmegen, verfasst.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	5
Einleitung	8
Kapitel 1 - Das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen	11
Die Menschenrechtsübereinkünfte der Vereinten Nationen	11
Europäische Menschenrechtskonvention.....	13
Eine Übersicht zum Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf das Recht auf Ausreise aus seinem eigenen Land.....	14
Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf innerstaatliche Einschränkungen der Freizügigkeit	16
Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf Reiseverbote und die Einwanderungsgesetze ausländischer Staaten.....	17
Das Recht in der Europäischen Union auf Freizügigkeit aller Bürger	18
Schlussbemerkungen	19
Kapitel 2 - Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen	21
Das internationale Rahmenwerk	21
Der europäische Menschenrechtsrahmen	24
Schlussbemerkungen	26
Kapitel 3 - Das Recht von Nichtstaatsbürgern auf Ausreise aus einem Land, in dem sie leben oder sich aufhalten	27
Das Rahmenwerk der Vereinten Nationen	27
Das europäische Rahmenwerk	28
Schlussbemerkungen	29
Kapitel 4 - Verbotene Diskriminierung im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land	31
Schlussbemerkungen	33
Kapitel 5 - Die Situation in den westlichen Balkanstaaten	34
Schlussbemerkungen	42
Kapitel 6 - Die Auswirkungen der Externalisierung der Grenzkontrollpolitik der EU auf das Recht auf Ausreise aus einem Land	44
Visa	45
Sanktionen für Beförderungsunternehmen.....	46
Rücküberführungsabkommen	47
Push-Backs	49
Schlussbemerkungen	50
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	50

Die in diesem Dokument enthaltenen Meinungen liegen in der Verantwortung der Autoren und spiegeln nicht notwendigerweise die offizielle Politik des Europarats wider.

Alle Anfragen bezüglich einer Vervielfältigung oder Übersetzung des Dokuments in Teilen oder in Gänze sind an die Direktion für Kommunikation zu richten (F-67075 Straßburg Cedex oder publishing@coe.int). Jeder weitere Schriftverkehr in Zusammenhang mit dieser Veröffentlichung ist an das Büro des Menschenrechtskommissars zu richten.

Themenpapiere werden vom Menschenrechtskommissar in Auftrag gegeben und veröffentlicht, um zur Debatte und Reflexion über wichtige aktuelle Menschenrechtsfragen beizutragen. Viele dieser Themenpapiere schließen Empfehlungen des Kommissars für den Umgang mit den identifizierten Bedenken ein. Gleichzeitig spiegeln die in diesen Expertenpapieren dargelegten Meinungen nicht notwendigerweise die Position des Kommissars wider.

Die Themenpapiere sind auf der Webseite des Kommissars verfügbar:

www.commissioner.coe.int

Danksagung:

Das vorliegende Themenpapier wurde von Elspeth Guild, Jean Monnet-Professor ad personam für Europäisches Migrationsrecht, Universität Radboud, Nijmegen, verfasst.

Zusammenfassung

Dieses Themenpapier befasst sich mit dem Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, das vor allem in Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert wird. Das Recht auf Ausreise aus einem Land, sei es das Land der eigenen Staatsbürgerschaft oder des aktuellen Aufenthaltes, ist eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung einer Reihe anderer Menschenrechte, vor allem des Rechts auf internationalen Schutz vor Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Die Staaten haben das Recht, Einschränkungen dieses Rechts auf Ausreise aus einem Land zu erlassen, wenn diese in Einklang mit der EMRK stehen und entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs gerechtfertigt sind. Die europäischen Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land, sind vielgestaltig, insbesondere durch Maßnahmen, die von Staaten auf Drängen anderer Staaten bei deren Verfolgung ihrer Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik verabschiedet werden. Diese Beschränkung des Rechts auf Ausreise aus einem Land, die die Form von Gesetzen annehmen kann, welche das Verlassen eines Landes unter Strafe stellen, wenn die Behörden den Verdacht hegen, die Person sei nicht berechtigt, rechtmäßig in das Zielland zu reisen, oder die Schaffung von Straftaten in Bezug auf die Ausweisung aus einem anderen Staat, schaffen schwerwiegende Hürden im Hinblick auf die Ausübung des Rechts auf Ausreise aus einem Land.

Das Themenpapier besteht aus den folgenden sechs Kapiteln: Das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen; das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen; das Recht von Nichtstaatsbürgern, ein Land zu verlassen; die verbotene Diskriminierung im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land; die Situation in den westlichen Balkanstaaten; und die Auswirkungen der Externalisierung der Grenzkontrollpolitik der EU über das Recht auf Ausreise aus einem Land.

Das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen. Dieses Recht ist in den wichtigsten Menschenrechtsübereinkünften enthalten und soll sicherstellen, dass Menschen ohne ungerechtfertigte Hindernisse reisen können, einschließlich aus dem Land, in dem sie sich befinden. Den Staaten steht es frei, Beschränkungen des Rechts auf Ausreise aus einem Land zu verabschieden, diese Beschränkungen müssen jedoch notwendig sein und unterliegen der Prüfung auf Verhältnismäßigkeit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verfügt über eine umfangreiche Rechtsprechung über das Recht auf Ausreise aus einem Land, sowie über die Niederlassungsfreiheit auf innerstaatlicher Ebene, und Beschränkungen, die Staaten in Bezug auf dieses Recht erlassen haben. In jüngerer Vergangenheit hat der Gerichtshof ein Reiseverbot verhandelt, das einer Person mit der Begründung auferlegt wurde, sie sei aus einem anderen Staat ausgewiesen worden. Herzstück des Falles war das Ziel des Staates, einer Person aufgrund ihrer Ausweisung eine solche Beschränkung aufzuerlegen. Da das Reiseverbot bedeutete, dass die Person überhaupt nicht mehr reisen konnte, und da das Ziel, das vom betreffenden Staat vorgebracht wurde, dergestalt war, dass diese Maßnahme das Risiko seiner Bürger minderte, Einreisehürden des anderen Staates auferlegt zu bekommen, stellte der Gerichtshof in Frage, ob die Ziele überhaupt gemäß Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK rechtmäßig waren. Die Versuchung der Staaten, ihre Bürger am Verlassen des Staates zu hindern, um einem anderen Staat gefällig zu sein, ist nicht notwendigerweise vereinbar mit dem Recht einer Person auf Ausreise aus einem Land.

Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen. Obwohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte das Recht auf Beantragung von Asyl enthält und zahlreiche internationale Übereinkünfte das Recht auf Asyl enthalten, versuchen Staaten, die ihre Bürger verfolgen, häufig, diese am Verlassen des Staates zu hindern. Menschen am Verlassen eines Staates zu hindern, wird von den Staaten häufig damit

gerechtfertigt, ihre Bürger daran zu hindern, Asyl in einem anderen Land zu beantragen, mit der Begründung, ihre Behauptungen seien ungerechtfertigt und ihr Asylgesuch schade dem Ruf des Staates. Aber das Recht auf Ausreise aus einem Land ist zentraler Bestandteil des internationalen Schutzes. Erst wenn eine Person ihr Land verlassen hat und in ein anderes Land gelangt, um Asyl zu beantragen, kann diese Person ihr Asylrecht ausüben. Ob ein Anspruch auf internationalen Schutz besteht oder nicht, fällt in die Zuständigkeit der Behörden des Staates, in dem der Antrag gestellt wird, und es ist nicht Aufgabe des Herkunftslandes, dieser Entscheidung zuvorzukommen.

Das Recht von Nichtstaatsangehörigen auf Ausreise aus einem Land. Das Recht auf Ausreise aus einem Land steht nicht nur Staatsbürgern, sondern auch Ausländern zu. Die Staaten sind nicht befugt, Ausländer am Verlassen ihrer Staaten zu hindern, ungeachtet der Frage, wohin die Ausländer reisen möchten. Ausländer in Haft zu nehmen, weil sie aus ihren Staaten ausgewiesen wurden, sowie die Angst der Behörden, dass sie in das Land zurückzukehren versuchen, aus dem sie ausgewiesen wurden, ist weder ein zulässiger Grund für eine Inhaftierung noch für den Eingriff in das Recht auf Ausreise aus einem Land.

Das Recht auf Ausreise aus einem Land und verbotene Diskriminierung. Einer der besorgniserregendsten Aspekte neuerer Eingriffe in Europa in das Recht auf Ausreise aus einem Land sind Beweise, dass diese Maßnahmen gegen spezifische ethnische Gruppen ergriffen werden, insbesondere Roma. Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder anderer Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Angehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum, Geburt oder eines anderen Status in Bezug auf die Ausübung des Rechts auf Ausreise aus einem Land ist laut Artikel 14 EMRK verboten. Das Staatsbeamte Personen bestimmter ethnischer Gruppen verdächtigen, eher geneigt zu sein, ihr Recht auf Verlassen des Landes zu beanspruchen, und, wenn sie dies getan haben, ihr Recht auf Asyl auszuüben, kann nur die internationalen Bedenken verstärken, dass Personen dieser ethnischen Gruppe tatsächlich den internationalen Schutz benötigen, da ihre Menschenrechte in ihrem eigenen Land nicht vollumfänglich geschützt werden.

Die Situation in den westlichen Balkanstaaten. Visumerleichterungen für die westlichen Balkanstaaten gingen einher mit Bedenken in einigen EU-Mitgliedstaaten, dass die Staatsangehörigen dieser Staaten die Erleichterungen „missbrauchen“ und für Zeiträume, Handlungen oder für Gründe, die nicht absehbar oder nicht vom Programm vorgesehen sind, in die EU einreisen. Der in den letzten Jahren zu vermerkende Anstieg von Asylsuchenden aus den westlichen Balkanstaaten in bestimmten EU-Staaten hat zur Intensivierung rechtlicher und anderer Maßnahmen seitens der Regierungen dieser westlichen Balkanstaaten geführt, die das Ziel verfolgen, Einwanderungsströme nach Westeuropa, einschließlich der Asylsuche, zu handhaben und einzudämmen. Obwohl die Einwanderungszahlen, erkennbar an den allgemeinen EU-Einwanderungszahlen, nicht alarmierend sind, werfen die von bestimmten Regierungen der westlichen Balkanstaaten ergriffenen Maßnahmen ernste Vereinbarkeitsbedenken mit den Menschenrechtsstandards auf, u.a. dem Asylrecht. Sie sind des Weiteren unvereinbar mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, angesichts der Tatsache, dass die gesellschaftliche Gruppe, die vorrangig Ziel dieser Maßnahmen und von diesen Maßnahmen betroffen ist, Roma sind, die auch weiterhin in den westlichen Balkanstaaten unter institutionalisierter Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung leiden.

Die Auswirkungen der Externalisierung der Grenzkontrollpolitik der EU auf das Recht auf Ausreise aus einem Land. Die EU-Mitgliedstaaten haben eine Bandbreite an Maßnahmen verabschiedet, die in Folge Menschen am Verlassen des Staates hindern, in dem sie sich befinden, mit der Begründung, dass, wenn

man ihnen die Ausreise erlaubte, sie unrechtmäßig in die EU einreisen könnten. Diese Maßnahmen reichen von obligatorischen Visumanforderungen, die nur einige Menschen am Verlassen des Staates in ein Zielland (nicht alle Staaten) hindern, über Sanktionen für Fluglinien, bei denen Beamte mit Sitz in Drittländern Fluglinien beraten, welche Passagiere sie befördern dürfen und welche sie ablehnen sollten, wobei Fluglinien, die sich nicht an die Vorgaben halten, bestraft werden (welche Handlungen eine verbotene Diskriminierung darstellen, hängt von den angewandten Kriterien ab), bis zu Rückübernahmeabkommen, die die EU-Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, jede Person, sei sie Staatsangehöriger oder Ausländer, zurückzuschicken, die sich in diesen EU-Mitgliedstaaten unrechtmäßig aufhält (und die sich auf der Durchreise durch das Zielland befindet oder Staatsangehöriger des Ziellandes ist). Diese Abkommen sind häufig mit Maßnahmen verbunden, die das Herkunftsland der Person ergreifen muss, um Personen daran zu hindern, das Land erneut zu verlassen. Schließlich die zweifellos problematischste Maßnahme, die so genannten Push-Backs, bei denen Staaten Menschen am Verlassen ihres Staates hindern, indem sie diese in den Ausgangsstaat zurückschicken, in der Regel auf hoher See, obwohl diese Push-Backs auch an grünen Grenzen auftreten. Diese Maßnahme, die verstärkt von einigen europäischen Staaten angewandt wird, wirkt sich in unterschiedlichem Umfang, von leicht bis hoch problematisch, auf das Recht auf Ausreise aus einem Land aus. Allerdings können alle diese Maßnahmen suspekt sein, wenn es um ethnische Diskriminierung geht.

Dieses Themenpapier schließt mit sechs Empfehlungen an die Mitgliedstaaten des Europarats, ihre Gesetzgebung, Politik und Praxis zu prüfen oder erneut zu prüfen, um diese vollumfänglich mit der EMRK und dem Fallrecht des Gerichtshofes für Folgendes in Einklang zu bringen:

- Ausstellen von Reisedokumenten und die Legitimität von Hürden für deren Ausstellung;
- Die Rechtmäßigkeit ihrer Gesetze, Vorschriften und Praktiken in Bezug auf den Entzug oder die Verweigerung von Reisedokumenten für Bürger, um sicherzustellen, dass sie vollständig mit dem Recht der EMRK übereinstimmen, ein Land zu verlassen;
- Jene Staaten, die es bekanntermaßen versäumen, das Recht auf Ausreise aus einem Land zu achten, müssen besondere Sorgfalt walten lassen und sicherstellen, dass ihre Gesetzgebung und deren Anwendung mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen übereinstimmen;
- Es darf keine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit in Bezug auf das Recht auf Ausreise aus einem Land geben, ungeachtet von Zweifeln, die Beamte im Hinblick auf die Absichten der Menschen hegen, die das Land verlassen;
- Die EU-Staaten müssen ihre Grenzkontrollgesetze, -politik und -praxis überprüfen, um sicherzustellen, dass sie keine Anreize für andere Staaten darstellen oder schaffen, in das Recht aller Menschen einzugreifen, das Land, in dem sie sich befinden, zu verlassen;
- Die EU-Staaten müssen mit umgehender Wirkung jeweils einzeln und gemeinsam Push-Backs stoppen, die Menschen daran hindern, das Herkunftsland zu verlassen oder in die EU einzureisen und ihr Menschenrecht auf Asyl auszuüben.

Einleitung

Die Menschenrechte werden in internationalen Übereinkommen, die von den Staaten unterzeichnet und ratifiziert wurden, mit dem ausdrücklichen Ziel erklärt, diese Rechte allen Menschen in der Rechtsprechung der Staaten zu garantieren. Das Menschenrecht auf Ausreise aus einem Land ist das Recht, ein Land und seine Institutionen zu verlassen und an einen anderen Ort zu gehen, wo die gleichen Menschenrechte garantiert werden oder auch nicht. Wenn Menschen ihr Land verlassen, können sie in andere Staaten gehen oder auf Schiffen auf Hohe See hinausfahren. Ihr Herkunftsstaat (sei es der Staat der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes) kann sie über die Gefahren der Ausreise warnen. Tatsächlich verfügen viele Staaten in Europa über ausgewiesene Webseiten, die ihre Bewohner über die Sicherheitslage in anderen Staaten informieren, damit sie eine informierte Entscheidung treffen können, in einen Staat zu gehen oder nicht. Aber Staaten können nicht verhindern, dass ihre Bürger weggehen (außer in extrem außergewöhnlichen Umständen).

Dieses Themenpapier untersucht das Recht auf Ausreise aus einem Land und was dieses bedeutet, sowohl als Recht in internationalen Übereinkünften als auch in der Auslegung durch europäische Gerichte. Der Grund für dieses Themenpapier ist die steigende Zahl dokumentierter Fälle von Staaten in Europa, die ihre Bürger am Verlassen ihres Landes hindern. Es ist daher an der Zeit, Standards des Menschenrechtsschutzes für dieses Recht auf Ausreise aus einem Land festzulegen und die Notwendigkeit seines Schutzes hervorzuheben.

Es scheint eine Reihe von Gründen zu geben, warum Staaten versuchen, ihre Bürger am Verlassen zu hindern, die umfangreiche Fragen der Einhaltung der Menschenrechte aufwerfen. Regime, die Verfolgung und Folter betreiben, sind berüchtigt dafür, ihre Opfer am Verlassen des Staates zu hindern oder ihnen das Verlassen zu erschweren. Das sorgfältige Beschränken von Auslandsreisen durch die Regierungen von totalitären Staaten ist gut dokumentiert, wie z. B. in einigen Teilen Mittel- und Osteuropas vor den Umbrüchen, die mit dem Fall der Berliner Mauer 1989 begannen. Gegenwärtig ist jedoch in Europa der unsäglichste Grund für Beschränkungen von Reisen, dass Staaten bestrebt sind, die Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik ihrer Nachbarn umzusetzen. Dies beschreibt sehr gut die Situation in Bezug auf die Nachbarschaft der Europäischen Union. Da die EU einen Ansatz für Grenzkontrollen und Einwanderung verabschiedet hat, der ein wichtiges Element des Forderns, Verhandeln und Bezahls von Nachbarstaaten einschließt, um sicherzustellen, dass unerwünschte Personen nicht an den Außengrenzen der EU ankommen, müssen diese Staaten rund um die EU, die diesem Druck ausgesetzt sind, nicht nur die Menschen kontrollieren, die durch ihre Staaten reisen, sondern auch ihre eigenen Bürger, die reisen möchten. Indem sie z. B. ihren eigenen Bürgern Reisedokumente verweigern, können diese Staaten es diesen Menschen sehr erschweren, das Land zu verlassen.

Dieses anfängliche Problem, mächtigen Nachbarn gefallen zu wollen, indem man die Bürger am Reisen hindert, führt zu einer Reihe zusätzlicher Probleme, die so grundlegend sind wie z. B. die Verletzung des Rechts auf Ausreise aus einem Land. Ersteres bezieht sich auf das Recht, zu fliehen und internationalen Schutz zu suchen. Die Anerkennung und der Schutz von Flüchtlingen sind erst möglich, nachdem Asylsuchende ihr Herkunftsland verlassen haben. Einer der ungeheuerlichsten Menschenrechtsverstöße,

die in totalitären Regimen auftreten, ist das Schließen der Grenzen, damit ihre Bürger nicht vor Verfolgung und Folter durch die staatlichen Stellen fliehen können. Da Flüchtlinge laut internationalem Recht erst dann anerkannt werden, wenn sie eine internationale Grenze überschritten und nicht mehr im Land ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres üblichen Wohnsitzes sind, torpedieren Maßnahmen, die sie am Verlassen des Staates hindern (häufig auf der Grundlage eines Verdachts, dass sie internationalen Schutz suchen werden, sobald sie gegangen sind), das Recht auf Asyl.

Der zweite Verstoß ist eng mit dem ersten Problem verbunden. Menschen, die aus ihren Staaten flüchten wollen, weil sie unter Verfolgung und Folter leiden, haben dafür gute Gründe. Die staatlichen Stellen oder Stellen, die von der Regierung toleriert werden oder sich außerhalb der Kontrolle dieser Regierung befinden, verfolgen und foltern Menschen aus unterschiedlichen Gründen; laut der Flüchtlingskonvention sind diese Gründe: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe oder politische Gesinnung. Insbesondere wo eine Person vor Folter flieht, fordert die UN-Konvention gegen Folter vom Einzelnen nicht, den Grund für die Behandlung aufzuzeigen. Menschen müssen nicht notwendigerweise persönlich verfolgt werden, um Anspruch auf Schutz unter den internationalen Schutzübereinkünften zu haben. Eine allgemeine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit kann den Grad einer Verfolgung oder Behandlung annehmen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellt. Eine Absicht seitens des Staates ist ebenfalls nicht erforderlich, damit eine Person Anspruch auf internationalen Schutz hat. Ein Nichthandeln des Staates, wie z. B. das Versäumnis, Pogrome gegen Minderheiten zu untersuchen oder zu verurteilen, die Ermordungen, Zerstörung von Eigentum und Mittellosigkeit der Angehörigen der Minderheit einschließen, kann ebenfalls Anlass für einen internationalen Schutz der Opfer darstellen. Menschen, die vor Gewalt in ihrem Staat fliehen möchten, haben das Recht, ihren Staat zu verlassen und an einem anderen Ort internationalen Schutz zu suchen.

Es sind aber nicht nur die Bürger eines Staates, die den langen Arm des Staates zu spüren bekommen, der sie am Verlassen hindert, aus Angst, sie könnten die Nachbarstaaten verärgern. Auch Ausländer können durch einen Staat festgesetzt werden, ihre Dokumente werden beschlagnahmt und viel zu häufig werden sie selbst einer Verwaltungshaft unterzogen, nicht nur zum Zweck ihrer Ausweisung in ihr Herkunftsland, denn diesbezüglich werden sehr oft keine Schritte ergriffen. Der zweite Grund könnte sein, dass sie von einem Nachbarstaat mit der Begründung, dass diese Personen sein Hoheitsgebiet nach einem Aufenthalt in einem Drittland betreten haben, wieder in dieses Drittland ausgewiesen werden. Ein Grund für die Inhaftierung einer Person kann sein, den Versuch dieser Person zu verhindern, wieder in den Nachbarstaat zurückzukehren, in den sie möchte. Tatsächlich werden die Hafteinrichtungen, in denen Menschen in diesen Situationen festgehalten werden, mit Geldern aus den Nachbarstaaten bezahlt, die diese speziell für diesen Zweck bereitstellen.

Kern dieses Themenpapiers ist das Problem der Verlagerung der Grenzkontroll- und Einwanderungspolitik in Europa und die Auswirkungen, die diese auf die Menschenrechte in der Region und darüber hinaus hat. Das kollektive Gewicht der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union macht Eindruck auf die Nachbarstaaten, insbesondere wenn dieses mit einer gut organisierten Finanzierung einhergeht. Die Politik der EU in diesem Bereich zielt konkret auf die Nachbarstaaten ab und verfolgt das Ziel, diese davon zu überzeugen, Grenzkontrollen durchzuführen, um die Zahl potenziell unerwünschter

Personen in der EU zu reduzieren. Aber ein Opfer dieser Politik könnten auch sehr wohl die Menschenrechte jener Menschen sein, die in diesen Ländern leben oder in diese Länder reisen. Sind unter diesen Umständen nur die Staaten, die die Politik unter Verletzung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen ausführen, verantwortlich oder sind auch jene Staaten verantwortlich, die diese Staaten dazu veranlassen?

Diese Fragen sind Kern dieses Themenpapiers. Im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts sind viele Menschen der Meinung, das Gespenst des Staates, der seine Bürger am Verlassen des Landes hindert, gehöre Europas Vergangenheit an. Denn dies war zu Zeiten des Kalten Krieges eine wichtige Menschenrechtsfrage, aber nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges schien dieses Verhalten von liberalen Staaten verschwunden zu sein. Leider sehen wir zwanzig Jahre später die Entwicklung einer Politik, die die Bewegungseinschränkungen des Kalten Krieges nachahmen, die aber von jenen Staaten angewendet werden, die zu den heftigsten Kritikern dieser Praxis kommunistischer Regime gehörten.

Kapitel 1 - Das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen

Die Menschenrechtsübereinkünfte der Vereinten Nationen

Ausgangspunkt im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land ist Artikel 13(2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“¹ In Übereinstimmung mit der UN-Menschenrechtspraxis erhielt die Erklärung eine konkrete Form in Artikel 12(2) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR):² „Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.“ 1999 hat der UN-Menschenrechtsausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar 27³ einen Leitfaden für die Bedeutung von Artikel 12(2) IPbPR bereitgestellt, beginnend mit der Klarstellung, dass das Recht „nicht von einem konkreten Zweck oder von der zeitlichen Dauer des Aufenthaltes einer Person im Ausland abhängig gemacht werden darf“ (Absatz 8).

Der UN-Menschenrechtsausschuss erkennt, dass ein Staat, damit das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land wirksam sein kann, der einzelnen Person Reisedokumente ausstellen muss, insbesondere einen Reisepass: „Da internationale Reisen in der Regel entsprechende Dokumente verlangen, insbesondere einen Reisepass, muss das Recht auf Ausreise das Recht einschließen, die erforderlichen Reisedokumente zu erhalten. Das Ausstellen von Reisepässen fällt normalerweise in die Zuständigkeit des Staates der Staatsangehörigkeit der jeweiligen Person. Die Weigerung eines Staates, einen Reisepass auszustellen oder dessen Gültigkeit für einen Staatsangehörigen, der im Ausland lebt, zu verlängern, kann diese Person des Rechts berauben, das Land des Wohnsitzes zu verlassen und zu reisen.“ (Absatz 9) Damit schließt das Recht, sein eigenes Land zu verlassen, das in Artikel 12(2) IPbPR enthalten ist, einerseits die positive Pflicht des Staates ein, Dokumente auszustellen, andererseits die passive Pflicht, davon Abstand zu nehmen, einer Person Hürden in den Weg zu legen, die das Land verlassen möchte.

Artikel 12(3) IPbPR gestattet den Staaten, das Recht auf Verlassen des Landes zu beschränken, aber diese Beschränkungen müssen gesetzlich verankert sein, zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der öffentlichen Gesundheit oder Moral oder der Rechte und Grundfreiheiten Anderer erforderlich und mit den anderen vom IPbPR anerkannten Rechten vereinbar sein. Alle Beschränkungen des Rechts auf Verlassen eines Landes müssen eng ausgelegt werden. Im Allgemeinen Kommentar 27 warnt der Menschenrechtsausschuss, dass keine Beschränkung den Kern des Rechts beeinträchtigen darf und dass sich das Verhältnis der Norm zur Ausnahme nicht umgekehrt verhalten darf. Die Einschränkungen sollten präzise Kriterien verwenden und jenen, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinen uneingeschränkten Ermessensspielraum überlassen (Absatz 13). Wenn ein zulässiger Zweck besteht, müssen die Einschränkungen auch notwendig sein, um diesen Zweck zu schützen (Absatz 14). Darüber hinaus muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur im Gesetz, sondern auch in der Verwaltungspraxis respektiert werden (Absatz 15).

Schließlich warnt der UN-Menschenrechtsausschuss, dass „[D]ie Anwendung der Beschränkungen, die laut Artikel 12, Absatz 3, zulässig sind, mit den anderen im Vertrag garantierten Rechten sowie mit den Grundsätzen der Gleichheit und Nichtdiskriminierung vereinbar sein müssen. Daher wäre es eine klare Verletzung des Vertrags, wenn die in Artikel 12, Absatz 1 und 2, aufgeführten Rechte durch irgendwelche Unterscheidungen eingeschränkt würden, z. B. auf der Grundlage von Rasse, Hautfarbe,

¹Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, verabschiedet und verkündet durch die Resolution 217 A (III) der UN-Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Artikel 13.

² Alle Mitgliedstaaten des Europarats sind Parteien zum IPbPR.

³<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/6c76e1b8ee1710e380256824005a10a9>, aufgerufen am 14. Mai 2013.

Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder einer anderen Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt oder eines anderen Status." (Absatz 18) Die Unterscheidung aufgrund der Ethnie ist verboten und fällt unter den Grund „anderer Status". Dieser Aspekt ist für dieses Themenpapier besonders wichtig.

Der UN-Menschenrechtsausschuss, eingesetzt in seiner Kapazität als ein Streitbeilegungsgremium gemäß Fakultativprotokoll zum IPbPR, hat bei mehreren Gelegenheiten Artikel 12(2) und (3) verhandelt.⁴ Der Ausschuss hat beständig die Position vertreten, die es im Allgemeinen Kommentar 27 eingenommen hat, i.e. dass die Weigerung, Reisepässe auszustellen, eine Verletzung von Artikel 12(2) darstellt und aus diesem Grund jeder Staat, der so verfährt, dies laut Artikel 12(3) IPbPR rechtfertigen muss.⁵ Im Hinblick auf Begründungen hat der Ausschuss die Meinung vertreten, dass die Verweigerung des Zugangs zu Reisepassämtern (i.e. der Möglichkeit zum Erhalt eines Reisepasses) bei Personen, die noch nicht ihren Militärdienst geleistet haben, nicht notwendigerweise mit Artikel 12(2) unvereinbar ist.⁶

Das Recht, ein Land zu verlassen, findet sich auch in anderen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁷ enthält in Artikel 5 ein Verbot der rassistisch motivierten Diskriminierung bei der Ausübung des Rechts, sein eigenes Land zu verlassen. „Im Einklang mit den in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jedes einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insbesondere für folgende Rechte:

...

„das Recht, jedes Land einschließlich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren";

In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Rassendiskriminierung" jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, der nationalen Herkunft oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird (Artikel 1(1)).

Das Recht, ein Land zu verlassen, ist auch im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (1990) enthalten.⁸ Angesichts des Rechts eines Kindes, bei seinen Eltern zu sein, besagt Artikel 10(2): „Zu diesem Zweck achten die Vertragsstaaten entsprechend ihrer Verpflichtung nach Artikel 9 Absatz 1 das Recht des Kindes und seiner Eltern, aus jedem Land einschließlich ihres eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen. Das Recht auf Ausreise unterliegt nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen, die zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig und mit den anderen in diesem Übereinkommen anerkannten Rechten vereinbar sind." In ähnlicher Weise sieht die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller

⁴ Harvey, Colin and Barnidge, Robert Jr (2005), *The right to leave one's own country under international law*, Global Commission on International Migration.

⁵ Vgl. zum Beispiel *Lichtensztejin gegen Uruguay*, Kommunikation 77/1980, der in Folge weitestgehend gefolgt wird.

⁶ *Peltonen gegen Finnland*, Kommunikation 492/1992.

⁷ Alle Mitgliedstaaten des Europarats sind Parteien zu diesem Übereinkommen.

⁸ Alle Mitgliedstaaten des Europarats sind Parteien zu dieser Konvention.

Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus dem Jahr 1990⁹ in Artikel 8(1) vor: „Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen steht es frei, jeden Staat einschließlich ihres Herkunftsstaates zu verlassen. Dieses Recht darf nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der öffentlichen Gesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Teil der Konvention anerkannten Rechten vereinbar sind.“

Die ähnliche Formulierung des Rechts auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, in allen diesen Menschenrechtskonventionen zeigt die Bedeutung des Rechts und das Ziel einer einheitlichen Auslegung und Anwendung durch die Staaten.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000 enthält zwei Zusatzprotokolle, die für das Recht auf Ausreise aus einem Land relevant sind: das Zusatzprotokoll über die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und das Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg. Beide Zusatzprotokolle wirken sich auf das Recht von Menschen auf Ausreise aus. Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel fordert von den Staaten, Straftatbestände zu schaffen im Hinblick auf Personen, die andere Menschen zum Zweck der Ausbeutung zwingen, in ein Land zu reisen. Das Zusatzprotokoll schließt eine Reihe von Bestimmungen ein, die dem Schutz dieser Opfer dienen. Artikel 6 des Zusatzprotokolls sieht die Rückführung der Opfer in das Land ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres ständigen Wohnsitzes vor. Die Umsetzung dieser Bestimmung durch die Vertragsstaaten muss in einer Weise erfolgen, die mit dem Recht einer Person auf Ausreise vereinbar ist. Das Zusatzprotokoll gegen das Einschleusen von Menschen auf dem Land-, See- und Luftweg fordert von den Staaten, das Einschleusen von Migranten über Grenzen und damit verbundene Handlungen, wie z. B. das Herstellen falscher Dokumente, etc., unter Strafe zu stellen. Es besagt konkret in Artikel 5, dass Migranten im Rahmen des Zusatzprotokolls keiner Strafverfolgung unterliegen dürfen.

Europäische Menschenrechtskonvention

Die Sonderstellung, die die Europäische Menschenrechtskonvention in der Hierarchie der Menschenrechtsstandards einnimmt, ist unbestritten. Die 47 Mitgliedstaaten des Europarats akzeptieren diesen Menschenrechtstext als konstituierend für ihr Recht, Mitglieder des Europarats zu sein. Die Bedeutung und Gewichtung der Verpflichtung, allen Menschen in ihrer Rechtsprechung die in der Konvention enthaltenen Rechte zukommen zu lassen, wird von allen Mitgliedstaaten anerkannt und durch die Pflicht aller dieser Staaten verstärkt, das Recht jedes Einzelnen auf Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzuerkennen, wenn dieser seine Menschenrechte, die die Konvention ihm garantiert, durch einen oder mehrere dieser Staaten verletzt sieht.

Das Recht auf Ausreise ist in der ursprünglichen Konvention nicht enthalten. Zum ersten Mal erscheint es in Artikel 2(2) des Zusatzprotokolls Nr. 4 zur EMRK, das am 2. Mai 1968 in Kraft trat. Lediglich Griechenland und die Schweiz müssen dieses Zusatzprotokoll noch unterzeichnen; die Türkei und Großbritannien haben es noch nicht ratifiziert. Artikel 2 (2) besagt: „Jedermann steht es frei, jedes Land

⁹ Vier Mitgliedstaaten des Europarats haben diese Konvention unterzeichnet und ratifiziert: Albanien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina und die Türkei. Weitere zwei Staaten haben sie unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert: Montenegro und Serbien.

einschließlich seines eigenen zu verlassen." Artikel 2(3) schließt an: „Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“ Wie das Recht auf Ausreise aus einem Land, das in den Übereinkünften der Vereinten Nationen enthalten ist, stimmt die Formulierung des Rechts der EMRK mit seinen UN-Entsprechungen überein und auch die Grenzen für Beschränkungen weisen ähnliche Formulierungen auf.

Eine Übersicht zum Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf das Recht auf Ausreise aus seinem eigenen Land

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann erst dann eine Individualbeschwerde über eine Menschenrechtsverletzung laut Konvention (und der Zusatzprotokolle) annehmen, nachdem alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden. Es gibt für den Zeitraum 2006-2012 zahlreiche Urteile zu Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK über das Recht auf Ausreise aus seinem eigenen Land und das Recht, sich frei innerhalb eines Staates zu bewegen.¹⁰ Drei Urteile über die innerstaatliche Freizügigkeit sind für dieses Themenpapier relevant, da der Gerichtshof im ersten Fall feststellte, dass die Verletzung der Freizügigkeit aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit des Beschwerdeführers in Widerspruch zu Artikel 14 EMRK erfolgte.¹¹ Der zweite Fall befasste sich mit einer erheblichen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips,¹² und der dritte verhandelte das Recht einer Bürgerin auf Anmeldung, um ihr Recht auf Freizügigkeit auszuüben.¹³ Die beklagten Staaten waren in allen anderen Fällen ehemalige Ostblockstaaten. Während die Fälle über die innerstaatliche Freizügigkeit Russland betrafen, ergingen die Urteile wegen Verletzung des Rechts auf Ausreise aus seinem eigenen Land gegen Bulgarien (sieben Mal),¹⁴ Rumänien (ein Mal)¹⁵ und Ungarn (zwei Mal).¹⁶ Fälle gegen andere Mitgliedstaaten des Europarats, die Verstöße gegen Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK betrafen, stammen aus den 1990er Jahren und davor, mit wenigen Ausnahmen.¹⁷

Bei allen Urteilen in Bezug auf das Recht auf Ausreise aus seinem eigenen Land, außer des neusten Falls (*Stamose*, siehe unten), ging es um Streitfälle über Steuer- und Zollforderungen oder Straftaten und Verfolgung (u.a. Insolvenz) innerhalb des Staates. Die Rechtsprechung in der Vergangenheit befasste sich mit der Militärdienstpflicht, psychischen Erkrankungen und Minderjährigen. Das letzte Urteil, das

¹⁰ Die vollständige Liste befindet sich in Absatz 29 *Stamose gegen Bulgarien*, 27. November 2012, Beschwerde-Nummer 29713/05.

¹¹ *Timishev gegen Russland*, 13. Dezember 2005, Beschwerde-Nummern 55762/00 und 55974/00.

¹² *Karpacheva und Karpachev gegen Russland*, 27. Januar 2011, Beschwerde-Nummer 34861/04.

¹³ *Tatishvili gegen Russland*, 22. Februar 2007, Beschwerde-Nummer 1509/02.

¹⁴ *Stamose gegen Bulgarien*, 27. November 2012, Beschwerde-Nummer 29713/05; *Makedonski gegen Bulgarien*, 20. Januar 2011, Beschwerde-Nummer 23530/02; *Nalbantski gegen Bulgarien*, 10. Februar 2011, Beschwerde-Nummer 30943/04; *Pfeifer gegen Bulgarien*, 17. Februar 2011, Beschwerde-Nummer 24733/04; *Prescher gegen Bulgarien*, 7. Juni 2011, Beschwerde-Nummer 6767/04; *Gochev gegen Bulgarien*, 26. November 2009, Beschwerde-Nummer 34383/03; *Riener gegen Bulgarien*, 23. Mai 2006, Beschwerde-Nummer 46343/99. Das Urteil im Fall *Riener* betrifft eine Person mit doppelter Staatsangehörigkeit und somit zwei Aspekte von Artikel 2 von Protokoll 4 – einerseits das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land und andererseits das Recht auf Ausreise aus einem beliebigen Land (insofern Frau Riener österreichische Staatsangehörige in Bulgarien war, war dieser zweite Aspekt relevant). Das Recht von Menschen auf Ausreise aus einem Land, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, wird in Kapitel 3 untersucht.

¹⁵ *Sissanis gegen Rumänien*, 25. Januar 2007, Beschwerde-Nummer 23468/02.

¹⁶ *Földes and Földesné Hajlik gegen Ungarn*, 31. Oktober 2006, Beschwerde-Nummer 41463/02; *Bessenyei gegen Ungarn*, 21. Oktober 2008, Beschwerde-Nummer 37509/06.

¹⁷ Vgl. den Fall *Napijalo gegen Kroatien*, 13. November 2003, Beschwerde-Nummer 66485/01, der sich mit einem Reiseverbot im Rahmen eines Strafverfahrens bezog, und den Fall *Diamante und Pelliccioni gegen San Marino*, 27. September 2011, Beschwerde-Nummer 32250/08, der Reiseverbote von Minderjährigen betraf.

hier behandelt wird, *Stamose gegen Bulgarien*, ist von besonderer Bedeutung, da es sich auf ein Reiseverbot und die Entziehung des Reisepasses bezieht, weil der Betroffene aus einem anderen Land zurück nach Bulgarien ausgewiesen wurde. Einige andere Urteile sind jedoch wichtig, um den Anwendungsbereich von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK zu verstehen, besonders da sie sich mit den Rechtfertigungsgründen für Reiseverbote befassen.

Im Urteil aus dem Jahr im Fall *Riener gegen Bulgarien* befasste sich der Gerichtshof mit einem Reiseverbot und der Entziehung des Reisepasses aufgrund eines Steuerstreits zwischen Riener und den bulgarischen Behörden.¹⁸ Der Gerichtshof prüfte den relevanten Artikel 12 IPbPR, da dieser als Grundlage für den Entwurf des Gegenstücks in der EMRK (Absatz 18) diene. Des Weiteren befasste es sich positiv mit dem Allgemeinen Kommentar 27 des UN-Menschenrechtskomitees, insbesondere der Notwendigkeit, dass alle Einschränkungen einem zulässigen Zweck dienen und notwendig sein müssen, um diesen Zweck zu schützen. Der Nachdruck, den der Allgemeine Kommentar auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf den Eingriff in ein Recht legt, wird ebenfalls vom Gerichtshof begrüßt (Absatz 83). Der Gerichtshof zitiert mit Wohlwollen eine Entscheidung des Menschenrechtsausschusses in einer Individualbeschwerde, die besagt, dass die Auslegung von Artikel 12 IPbPR und Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK zusammenwirken sollte (Absätze 84 und 121).¹⁹ Damit ist evident, dass das Recht auf Ausreise aus seinem eigenen Land auch die Pflicht des Staates einschließt, Reisedokumente auszustellen, damit der Betroffene das Recht ausüben kann. In ähnlicher Weise ist der Entzug von Reisedokumenten, der es einer Person unmöglich macht, den Staat rechtmäßig zu verlassen, ein Verstoß gegen Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK darstellt, es sei denn, der Staat kann sein Vorgehen mit einer zulässigen Begründung rechtfertigen und nachweisen, dass dieses Vorgehen notwendig war, um das spezifische Interesse zu schützen. Es gibt ein Zusammenwirken bei der Auslegung des Rechts auf Ausreise aus seinem eigenen Land durch die UN-Gremien und den Straßburger Gerichtshof. Die Auslegungsleitfäden und Entscheidungen der UN-Gremien sind für das Verstehen des Anwendungsbereichs des Gegenstücks in der EMRK relevant.

Zum Sachverhalt im Fall *Riener* stellte der Gerichtshof eine Verletzung des Rechts auf Ausreise fest, weil die Handlungen des Staates, obwohl dieser ein legitimes Ziel verfolgte, in Bezug auf dieses Ziel unverhältnismäßig waren. Außerdem fehlte es dem Gesetz an Klarheit, ebenso einer Reihe von Praktiken, die in Bezug auf dieses Gesetz angewendet wurden und die so das Reiseverbot zu einer automatischen Maßnahme unbegrenzter Dauer machte (Absätze 127, 130). Das Urteil im Fall *Sissanis gegen Rumänien* im Jahr 2007 befasst sich ebenfalls mit einem Reiseverbot aufgrund eines Steuerstreits. Hier hatte der Betroffene zwar einen Reisepass, dieser war aber abgelaufen und somit für das Verlassen des Staates ungültig, was der Gerichtshof als Eingriff in Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK betrachtete. Auch in diesem Fall akzeptierte der Gerichtshof, dass ein Steuerstreit durchaus eine legitime Grundlage für das Entziehen des Rechts auf Ausreise aus einem Staat sein kann, es gab aber eine Verletzung des Rechts, weil die Bedingung der Rechtssicherheit, die jedes Gesetz erfüllen muss, fehlte (Absatz 66). Das nationale Recht war zu vage, um dem Betroffenen zu ermöglichen, sein Verhalten so anzupassen, um dieses Recht zu erfüllen, und die geheimen Anweisungen für seine Anwendung verstießen gegen den Grundsatz der Vorhersehbarkeit (Absätze 67-68). In dieselbe Kategorie fällt das Urteil im Fall *Gochev gegen Bulgarien* aus dem Jahr 2009, da es sich, obwohl es nicht um einen Steuerstreit im Staat ging, um ein Ausreiseverbot handelte, das auferlegt wurde, um Schulden einzutreiben. Auch in diesem Fall akzeptierte der Gerichtshof, dass ein solches Reiseverbot grundsätzlich mit Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK vereinbar sein kann, solange dieses begründet ist, aber nur

¹⁸ Diese Art des Reiseverbots wurde vom Gerichtshof bereits in vorausgegangenen Fällen geprüft – vgl. *Hentrich gegen Frankreich*, 22. September 1994, Beschwerde-Nummer 13616/88.

¹⁹ *Miguel González del Río gegen Peru*, 2. November 1992, Bescheid Nummer 263/1987 (UN-Menschenrechtsausschuss).

für die Dauer, die dem Ziel förderlich ist, die Eintreibung der Schulden zu gewährleisten (Absatz 49). Der Gerichtshof kam aber zu dem Schluss, dass das Reiseverbot automatisch erfolgte, ohne Begrenzung der Dauer oder des Umfangs und damit im Hinblick auf das legitime Interesse, welches es behauptete zu verfolgen, ungerechtfertigt und unverhältnismäßig war (Absatz 57).

Zwei Urteile des Gerichtshof im Zeitraum 2007 bis 2011 über Reiseverbote, die sich auf Strafverfahren bezogen, führten zu Verletzungen von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK.²⁰ Im ersten Urteil²¹ insistierte der Gerichtshof, dass jeder Eingriff in das Recht einer Person auf Ausreise aus dem eigenen Land eine Ausgewogenheit zwischen öffentlichem Interesse und dem Recht des Einzelnen auf Ausreise herstellen muss (Absatz 32). Obwohl der Gerichtshof feststellte, das Ziel sei legitim gewesen, träfe dies auf den gewählten Weg nicht zu. Dieser sei von Automatismus gekennzeichnet und hätte eine Maßnahme unbegrenzter Dauer geschaffen, was einen Verstoß gegen das Recht darstellte (Absätze 35-36). Im zweiten Fall²² stellte das Gericht erneut fest, dass das Ziel legitim war, da es der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung diene (Absatz 63). Allerdings befand es das Reiseverbot als nicht notwendig in einer demokratischen Gesellschaft, da es die Behörden versäumten, eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung durchzuführen oder eine ausreichende Begründung für diese abzugeben (Absatz 66).

Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf innerstaatliche Einschränkungen der Freizügigkeit

Vor der Erörterung des Urteils im Fall *Stamose* ist es lohnenswert, kurz die drei Urteile gegen Russland zu betrachten, i.e. *Timishev*²³, *Tatishvili*²⁴ und *Karpacheva und Karpachev*.²⁵ Der erste Fall, *Timishev*, wird auch in Kapitel 4 dieses Themenpapiers über die Folgen von Diskriminierung auf der Grundlage der ethnischen Zugehörigkeit bei staatlichen Eingriffen in die Freizügigkeit behandelt, er soll aber hier wegen seiner Bedeutung hervorgehoben werden. Herr Timishev wollte von einer Republik der Russischen Föderation in eine andere ziehen, doch die staatlichen Behörden verweigerten ihm dies aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit. Bei seiner Feststellung einer Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK erklärte das Gericht, dass der Aufbau der Bestimmung den Artikeln 8–11 EMRK ähnelt und daher die Einschränkung mit dem Recht in Einklang stehen, ein legitimes Ziel verfolgen und für eine demokratische Gesellschaft notwendig sein muss (Absatz 45). Mit der Feststellung einer Verletzung kam das Gericht zu dem Schluss, dass die Verfügung nicht ordnungsgemäß formalisiert oder nachvollziehbar protokolliert worden war, was zur Folge hatte, dass das Gericht nicht in der Lage war, deren Inhalt, Umfang und Rechtsgrundlage zu prüfen. Daher war die Einschränkung der Freizügigkeit des Betroffenen nicht mit dem Recht vereinbar (Absätze 48-49). Im Fall *Tatishvili*²⁶ weigerten sich die staatlichen Stellen, Frau Tatishvili als Einwohnerin zu registrieren, da sie eine staatenlose Person sei, die sich illegal im Land aufhalte. Das Gericht stellte fest, dass diese Behauptung ungerechtfertigt war und somit ihre Freizügigkeit laut Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK betraf. Sie konnte diese Freizügigkeit zur ausüben, wenn sie angemeldet war, da dies die einzige Möglichkeit war, staatliche Dienste in Anspruch zu nehmen. Der dritte Fall, *Karpacheva und Karpachev*,²⁷ befasst sich mit der Verpflichtung, in einer Stadt gemeldet zu sein. Hier ist der Hauptpunkt das Beharren des Gerichts auf der Anwendung des

²⁰*Földes and Földesné Hajlik gegen Ungarn*, 31. Oktober 2006, Beschwerde-Nummer 41463/02; *Nalbantski gegen Bulgarien*, 10. Februar 2011, Beschwerde-Nummer 30943/04.

²¹*Földes und Földesné Hajlik gegen Ungarn*, 31. Oktober 2006, Beschwerde-Nummer 41463/02.

²²*Nalbantski gegen Bulgarien*, 10. Februar 2011, Beschwerde-Nummer 30943/04.

²³*Timishev gegen Russland*, 13. Dezember 2005, Beschwerde-Nummern 55762/00 und 55974/00.

²⁴*Tatishvili gegen Russland*, 22. Februar 2007, Beschwerdenummer 1509/02.

²⁵*Karpacheva und Karpachev gegen Russland*, 27. Januar 2011, Beschwerde-Nummer 34861/04.

²⁶*Tatishvili gegen Russland*, 22. Februar 2007, Beschwerde-Nummer 1509/02.

²⁷*Karpacheva und Karpachev gegen Russland*, 27. Januar 2011, Beschwerde-Nummer 34861/04.

Rechtsstaatsprinzips. Formlose Maßnahmen und Verwaltungsmaßnahmen, die dem Rechtsstaatsprinzip widersprechen, stellen eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK dar.

Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf Reiseverbote und die Einwanderungsgesetze ausländischer Staaten

Am 27. November 2012 sprach der Straßburger Gerichtshof sein Urteil im Fall *Stamose gegen Bulgarien*.²⁸ Herr Stamose, ein bulgarischer Staatsangehöriger, wurde 2003 wegen Überschreitung der erlaubten Aufenthaltszeit im Land aus den USA nach Bulgarien abgeschoben. Nach seiner Rückkehr nach Bulgarien verhängten die bulgarischen Behörden ein zweijähriges Reiseverbot gegen ihn, wobei sie sich u.a. auf ein Schreiben der US-amerikanischen Botschaft bezogen, das der bulgarischen Abteilung für internationale Zusammenarbeit zugeschickt worden war. Das Reiseverbot wurde vom nationalen Gericht mit der Begründung aufrechterhalten, dass es mit dem Ziel des Gesetzes in Einklang stehe, bulgarische Staatsangehörige, die gegen das Einwanderungsgesetz anderer Staaten verstoßen hätten, am ungehinderten Reisen zu hindern (Absatz 12). Das Gericht stützte sich auf wissenschaftliche Literatur über die Gesetzgebung zu Reiseverboten und Dokumente der Europäischen Kommission, die aufdeckten, dass Druck seitens EU-Institutionen auf Bulgarien im Kontext des Beitrittsprozesses, die illegale Zuwanderung aus Bulgarien in die EU-Mitgliedstaaten zu reduzieren, eine besondere Bedeutung bei der Verabschiedung des bulgarischen Gesetzes gehabt hatte, auf dessen Grundlage ein Reiseverbot für internationale Reisen gegen Herrn Stamose verhängt worden war (Absätze 22-23).

Das Gericht merkte an, dies sei das erste Mal, dass man es angerufen habe, um die Vereinbarkeit von Gesetzen über Reiseverbote zu prüfen, die dem Ziel dienen, Verstöße gegen innerstaatliche oder ausländische Einwanderungsgesetze zu verhindern (Absatz 29). Es entschied, dass die in seiner frühen Rechtsprechung über aus anderen Gründen auferlegte Reiseverbote festgelegten Grundsätze auch auf diese Begründung für Reiseverbote anzuwenden seien. Das Ziel des bulgarischen Gesetzes war, Verstöße gegen die Einwanderungsgesetze anderer Staaten abzuwehren und zu verhindern, und es minderte damit die Wahrscheinlichkeit dieser Staaten, bulgarischen Staatsangehörigen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu verweigern oder ihre Visumbestimmungen für bulgarische Staatsangehörige zu verschärfen oder die Weigerung, diese zu erleichtern (Absatz 32). Das Gericht bezweifelte, ob diese Ziele tatsächlich mit den zulässigen Ausnahmeregelungen von Artikel 2(3) von Protokoll Nr. 4 zur EMRK vereinbar wären. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Zielsetzung die legitimen Ziele der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes von Rechten Dritter verfolgt (Absatz 32). Es traf diesbezüglich aber keine Feststellung. Stattdessen stellte es eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK mit der Begründung fest, dass es niemals verhältnismäßig sein kann, einer Person die Reise in ein anderes Land aufgrund der Tatsache zu verbieten, diese habe gegen die Einwanderungsgesetze eines bestimmten Landes verstoßen (Absatz 33). Die normale Folge, so das Gericht, eines Verstoßes gegen Einwanderungsgesetze sei die Ausweisung der betroffenen Person und dass diese ein Einreiseverbot für das Land erhält, aus dem sie ausgewiesen wurde. Dass das Herkunftsland dieser Person dann diese Strafe erhöht, indem sie die Person für einen gewissen Zeitraum am Reisen hindert, sei unverhältnismäßig.

Die Argumente der bulgarischen Behörden, diese Reiseverbote seien für das Einverständnis der Nationen und aus praktischen Gründen notwendig, um andere Staaten bei der Umsetzung ihrer Einwanderungsvorschriften und -politik zu unterstützen, sind für sich nicht ausreichend überzeugend. Obwohl das Gericht anerkennt, dass die bulgarischen Behörden das Gesetz im Rahmen eines Pakets verabschiedet hatten, das die Ängste der EU-Staaten im Hinblick auf die illegale Einwanderung aus

²⁸*Stamose gegen Bulgarien*, 27. November 2012, Beschwerde-Nummer 29713/05.

Bulgarien beilegen sollte, ist dies nicht ausreichend, um eine Verletzung des Rechts auf Ausreise aus dem eigenen Land zu verhindern. Das Gericht entschied, dass, obwohl es bereit sein könnte zu akzeptieren, dass das Verhängen eines Ausreiseverbots aus dem eigenen Land in Bezug auf Verstöße gegen die Einwanderungsgesetze eines anderen Staates unter bestimmten dringenden Umständen als gerechtfertigt betrachtet werden kann, die automatische Anwendung einer solchen Maßnahme ungeachtet der Situation des Betroffenen nicht für eine demokratische Gesellschaft notwendig ist (Absatz 36).

2012 befasste sich die Große Kammer des Gerichtshofs im Fall *Nada* mit der Beschwerde eines italienischen Staatsangehörigen, sein Recht auf Privat- und Familienleben (Artikel 8) sei von den Schweizer Behörden verletzt worden, da sie ein umfassendes Verbot in Bezug auf sein Vermögen und das Reisen in Übereinstimmung mit einer Anweisung des UN-Sanktionsausschusses angewendet hätten.²⁹ In Folge machte ihn dies zu einem Gefangenen in der italienischen Enklave Campione d'Italia, umgeben vom Schweizer Kanton Ticino, wo er keine Moschee besuchen oder einen Arzt aufsuchen konnte. Das Gericht entschied, es habe eine Verletzung von Artikel 8 und Artikel 13 gegeben (das Recht auf wirksame Beschwerde), weil die Handlungen der Schweizer Behörden ihn am Verlassen der Enklave gehindert hätten. Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK war nicht anwendbar, da die Schweiz dieses Protokoll weder unterzeichnet noch ratifiziert hat. Die Feststellung einer Verletzung zeigt jedoch, dass das Recht auf Ausreise aus einem Land nicht nur in Protokoll Nr. 4 Teil der EMRK enthalten ist, sondern auch ein zentrales Element der Ausübung der anderen Menschenrechte ist, zu deren Achtung sich die Staaten verpflichtet haben.

Das Recht in der Europäischen Union auf Freizügigkeit aller Bürger

Wie an der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs zum Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land zu erkennen, wurde für eine Reihe von EU-Staaten eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK festgestellt. Es sei außerdem angemerkt, dass Herr Stamose, der bulgarische Staatsangehörige, dessen Reisepass von den Behörden eingezogen wurde, weil er aus den USA ausgewiesen worden war, tatsächlich nach Erhalt seines Personalausweises nach Großbritannien zog, nachdem Bulgarien am 1. Januar 2007 Mitglied der EU geworden war, und dort für die Dauer des Gerichtsverfahrens lebte. Das EU-Recht sieht für alle EU-Staatsbürger und deren Familienangehörigen, unabhängig von deren Nationalität, das Recht auf Freizügigkeit und das Recht vor, sich ohne Formalitäten für drei Monate oder länger, wenn sie wirtschaftlich aktiv oder selbstversorgend sind, in einem EU-Land aufzuhalten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) musste sich mit Fragen zu Reiseverboten für EU-Bürger und deren Vereinbarkeit mit dem EU-Recht auf Freizügigkeit befassen.

Das erste Mal musste sich der EuGH 2008 mit dieser Frage befassen, als ein rumänischer Staatsangehöriger 2007 gegen ein dreijähriges Reiseverbot klagte, das über ihn verhängt wurde, weil er 2006 aufgrund eines „illegalen Aufenthalts“ aus Belgien ausgewiesen worden war.³⁰ Der EuGH wandte seine Rechtsprechung auf die Umstände an, die es einem EU-Mitgliedstaat gestatten, einen Staatsangehörigen eines anderen Landes in seine Heimat abzuschicken, wenn dieser Mitgliedstaat versucht hat, seinen Staatsangehörigen an der Ausreise zu hindern. Die Schwelle, deren Erfüllung ein Staat nachweisen muss, bevor ein solches Reiseverbot laut EU-Recht rechtmäßig sein kann, besagt, dass das persönliche Verhalten des Betroffenen eine echte, aktuelle und ausreichend schwere Gefahr für

²⁹ *Nada gegen Schweiz*, 12. September 2012, Beschwerde-Nummer 10593/08.

³⁰ C-33/07 *Jipa* [2008] ECR I-5157.

eines der grundlegenden Interessen einer Gesellschaft sein muss und dass die Einschränkungsmassnahme angemessen sein muss, um das Erreichen des Ziels sicherzustellen, das es verfolgt, und nicht darüber hinausgeht, was für dieses Erreichen notwendig ist.

Dieser Entscheidung folgten drei weitere Fälle, die alle bulgarische Staatsangehörige betrafen, für die die bulgarischen Behörden Reiseverbote verhängten. Herr Gaydarov, ein bulgarischer Staatsangehöriger, war in Serbien wegen Drogenschmuggels verurteilt worden und hatte dort seine Strafe abgesessen. Während der Haft in Serbien entzogen ihm die bulgarischen Behörden seinen Reisepass (außer um nach Bulgarien zurückzukehren). Als Herr Gaydarov aus der Haft entlassen worden und nach Bulgarien zurückgekehrt war, klagte er gegen die Verweigerung des Reisepasses auf Grundlage seines EU-Rechts auf Freizügigkeit. Der EuGH wiederholte seine Rechtsprechung im Fall *Jipa*, fügte jedoch an, dass die Verweigerung des Rechts auf Freizügigkeit einer wirksamen gerichtlichen Prüfung unterliegen müsse, sowohl sachlich als auch rechtlich.³¹ Im nächsten Fall ging der EuGH noch einen Schritt weiter: Herr Aladzhov, ein bulgarischer Staatsangehöriger, befand sich in einem Steuerstreit mit den bulgarischen Behörden, die bis zur Beilegung des Streits ein Reiseverbot über ihn verhängten. Der EuGH stellte fest, dass, wenn ein Reiseverbot ausschließlich auf der Steuerschuld seines Unternehmens und ohne eine konkrete Beurteilung des Verhaltens von Herrn Aladzhov basierte und es keinen Verweis auf seine Gefahr für den Staat gab, dieses Verbot nicht mit EU-Recht vereinbar sei. Unter diesen Umständen war das Verbot nicht angemessen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, und ging über das hinaus, was zu dessen Erreichen notwendig war.³² Im letzten Fall wurde Herrn Byankov die Ausreise aus Bulgarien mit der Begründung verweigert, es gebe private Schulden, die noch nicht beglichen seien. Er klagte erst drei Jahre später gegen das Verbot, als die Entscheidung rechtskräftig war. Er behauptete, das Verbot greife in sein Recht auf Freizügigkeit und auf Ausreise aus Bulgarien ein, um in einen anderen EU-Staat zu ziehen. Dieses Mal vertrat der EuGH eine klarere Meinung zu seiner Position über das Ausreiserecht. Er entschied, dass ein allein mit einer zivilrechtlichen Schuld begründetes Reiseverbot mit EU-Recht unvereinbar sei. Darüber hinaus forderte das Recht auf wirksame Beschwerde von den bulgarischen Behörden, eine Wiederaufnahme des Falles zuzulassen, damit Herr Byankov das Reiseverbot anfechten konnte.³³

Schlussbemerkungen

Das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, und das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des eigenen Landes sind integrale Bestandteile der internationalen Menschenrechte. Die Bedeutung des Rechts wurde vom UN-Menschenrechtsausschuss betont und sowohl im Allgemeinen Kommentar als auch in den Bescheiden ausgelegt. Jede Einschränkung des Rechts auf Ausreise aus einem Land muss im Rahmen des Gesetzes erfolgen, ein legitimes Ziel verfolgen, das von den internationalen Menschenrechten anerkannt wird, und für das Erreichen dieses Ziels notwendig sein. Die einzelnen Umstände der Person müssen berücksichtigt werden, und jeder Eingriff in das Recht auf Ausreise muss verhältnismäßig sein.

Diese Feststellungen in Bezug auf das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land wurden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in einer Reihe von Urteilen aufrechterhalten. Während

³¹ C-430/10 *Gaydarov* [2011] ECR I-0000.

³² C-434/10 *Aladzhov* [2011] ECR I-0000.

³³ C-249/11 *Byankov* [2012] ECR I-0000.

sich die meisten dieser Entscheidungen auf Reiseverbote bezogen, die im Zusammenhang mit verschiedenen Straf- und Zivilverfahren gegen die Personen verhängt wurden, wendete der Gerichtshof dieselben Grundsätze auf einen Fall an, bei dem ein Reiseverbot verhängt wurde, weil der Betroffene gegen die Einwanderungsbestimmungen eines ausländischen Staates verstoßen hatte. Der Gerichtshof entschied, dass das Verhängen eines Verbots aller Auslandsreisen gegen eine Person, weil diese gegen die Einwanderungsvorschriften eines anderen Landes verstoßen hatte, zu drakonisch ist. Darüber hinaus war die Legitimität des Ziels eines solchen Reiseverbots nicht klar. Die Gründe, aus denen ein Staat eine Ausnahme vom Recht auf Ausreise machen kann, sind in der EMRK festgelegt und können nicht einseitig ausgeweitet werden. Weder die Anforderungen im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung noch der Schutz der Rechte Dritter stand zur Debatte. Ein Reiseverbot, das naturgemäß einen Eingriff in das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land darstellt, ist nicht vereinbar mit den europäischen Menschenrechten, es sei denn, es fällt unter eine der Ausnahmeregelungen.

Kapitel 2 - Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen

Das internationale Rahmenwerk

Das Recht auf Asyl ist im internationalen Menschenrechtssystem tief verankert. Zum ersten Mal erscheint es, in seiner Form nach dem Zweiten Weltkrieg, 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ (Artikel 14(1)) Die Anerkennung des Flüchtlingsstatus durch die Staaten erhielt in Folge mit der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 und deren Protokoll von 1967 Vertragsform. Dieses Recht bezieht sich auf einen Flüchtling, der in der Konvention in Artikel 1 beschrieben wird als „eine [Person], die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ Der Schutz, den der Flüchtling erhält, ist vor allem eine Garantie, dass er nicht in ein Land zurückgeschickt wird, in dem er unter Verfolgung leiden würde (*Zurückweisung*– verboten nach Artikel 33). Es gibt Wegfall- und Ausschlussbestimmungen, was bedeutet, dass einige Personen, selbst wenn sie die Definition eines Flüchtlings erfüllen, den Flüchtlingsstatus verlieren können oder vom Schutz ausgeschlossen werden können, mit den Begründungen, die von Artikel 1 C-F der Flüchtlingskonvention vorgesehen sind.

Die UN-Antifolterkonvention von 1984 weitet die Pflicht zur *Nichtzurückweisung* auf jede Person aus, die von Folter bedroht ist. Artikel 3(1) erklärt: „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.“ Dieses Verbot ist absolut und gestattet keine Ausnahme.

Wie an der Definition eines Flüchtlings und Empfängers des Schutzes vor Folter zu sehen, ist die Anerkennung als Flüchtling möglich, sobald der Antragsteller sich außerhalb seines Herkunftslandes befindet. Solange die Person sich noch in seinem/ihrem Heimat- oder Herkunftsland befindet, kann er/sie nicht als Flüchtling laut Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden. In ähnlicher Weise kann eine Person, die sich vor Folter fürchtet, keinen internationalen Schutz erhalten, wenn er/sie sich noch in seinem/ihrem Heimat- oder Herkunftsland befindet. Die Person muss zunächst eine internationale Grenze übertreten und in ein anderes Land gelangen, um Asyl ersuchen und dieses genießen und Schutz vor *Zurückweisung* erhalten zu können. Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, wurde u.a. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert, es wurde jedoch nicht zu einem justiziablen Menschenrecht. Daher gibt es eine Lücke zwischen der Person, die vor Verfolgung und Folter flieht, und der Pflicht der Vertragsstaaten laut Flüchtlingskonvention und Antifolterkonvention, sie nicht zurückzuschicken. Eine Sorge des UN-Flüchtlingskommissars ist, dass viele Staaten in Europa sowie in anderen Teilen der Welt diese Lücke ausnutzen, um ihre Schutzpflicht zu umgehen. So lange es Maßnahmen gibt, die eine Person am Verlassen ihres Herkunftslandes oder an der Ankunft in einem Zielland hindern, um dort Asyl zu suchen, so lange „existieren“ die Flüchtlinge nicht nach Meinung der Staaten oder fallen nicht unter die Verantwortung des Staates, der diese Maßnahmen umsetzt.

Eine Kernfrage des internationalen Flüchtlings- und Menschenrechts ist, inwieweit die Pflicht der Staaten, auf eine *Zurückweisung* einer Person zu verzichten, auch die Pflicht einschließt, sie an die Grenzen des Staates gelangen zu lassen, um Schutz zu suchen. Am 7. Januar 2011 erklärte der UN-Flüchtlingskommissar in einem Informationsvermerk: „Wir sind immer besorgt, wenn Staaten Maßnahmen vorschlagen, die darauf abzielen, illegale Einwanderer am Betreten des Hoheitsgebietes zu hindern, ohne gleichzeitig konkrete Garantien für jene zu erlassen, die internationalen Schutz suchen.“³⁴ In Bezug auf die konkrete Situation an der griechisch-türkischen Grenze fuhr er fort: „Obwohl jeder Staat das Recht hat, seine Grenzen zu kontrollieren, ist es klar, dass unter den vielen Menschen, die durch die Türkei in die Europäische Union kommen, es eine signifikante Anzahl gibt, die vor Gewalt und Verfolgung fliehen. Grenzkontrollmechanismen, die sensibel mit den Bedürfnissen der Menschen umgehen, die Schutz suchen, sind daher unverzichtbar.“ Das konkrete Problem, das der Hohe Flüchtlingskommissar ansprach, war der Bau einer Mauer an der griechisch-türkischen Grenze, um Menschen aus der Türkei am Übergang nach Griechenland zu hindern. Die Menschenrechtsfrage ist hier das Recht, zu fliehen und an die Grenze eines Staates zu gelangen, in dem die Person Schutz suchen kann. Die allgemeine Sorge, die der Hohe Flüchtlingskommissar anspricht, ist die Einführung von Maßnahmen und Mechanismen durch staatliche Stellen, die Menschen daran hindern, vor Verfolgung und Folter zu fliehen und an ihren Grenzen anzukommen oder ihr Hoheitsgebiet zu betreten.

Es gibt drei weitere Kontrollpraktiken an Staatsgrenzen, die wichtig für das Recht sind, sein Land zu verlassen, um vor Verfolgung zu fliehen. Erstens gibt es Praktiken, die einer Person, die vor Verfolgung flieht, die Ankunft erschweren. Die gängigste dieser Praktiken ist die Visumpflicht. Visumanforderungen werden von einem Staat allen Staatsangehörigen bestimmter anderer Staaten auferlegt (mit der Ausnahme von Diplomaten, etc.). Sie können für Bürger dieses Staates, die den Visumanforderungen unterliegen, ein Hindernis für die Flucht in den Staat darstellen, der diese Visumanforderungen auferlegt, da in den meisten Fällen die Staaten nicht über spezifische Visa für Menschen verfügen, die ihr Land verlassen und Asyl im Zielland suchen. Darüber hinaus haben Menschen, die vor Verfolgung fliehen, selten die erforderlichen Dokumente und Beweise zur Hand, um ein anderes Visum als für Touristen zu erhalten. Nimmt man das Beispiel der Europäischen Union, befindet sich die Mehrzahl der Staaten, die Flüchtlinge produzieren, und Anträge auf internationalen Schutz in den EU-Staaten suchen, auf der Schwarzen Liste für Visa der EU. Dies bedeutet, dass diese Personen Visa beantragen müssen, bevor sie in die EU reisen, oder ansonsten illegal einreisen.³⁵ Die Debatte im Jahr 2013 über den Anstieg der Asylsuchenden aus Albanien, Serbien und der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ in einigen EU-Mitgliedstaaten nach der Abschaffung der Visumpflicht für diese Länder in den Jahren 2009 und 2010 belegt diesen Aspekt.³⁶ Diese Frage wird eingehender in Kapitel 5 erörtert.

Eine weitere Art der mit der Grenzkontrolle verbundenen Praxis in dieser Gruppe, die eine negative Auswirkung auf die Asylsuche haben kann, ist die Auflage bestimmter staatlicher Systeme, im Vorfeld Passagierinformationen abzufragen, was zur Folge hat, dass Menschen von ihren Grenzkontrollen ferngehalten werden, außer und bis die staatlichen Stellen zufriedengestellt sind, dass es sich um

³⁴Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, *As states increase border controls, UNHCR calls for sensitivity for those fleeing persecution*, 7. Januar 2011, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4d2ac6962.html>, aufgerufen am 22. Mai 2013.

³⁵Verordnung 539/2001 zur Festlegung einer Visaliste (OJ 2001 L 81/1), in ihrer jeweils gültigen Fassung, und Eurostat News Release 48/2013, *Asylum in the EU* 27 22. März 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF, aufgerufen am 22. Mai 2013.

³⁶Report from the European Commission to the European Parliament and Council: *Third Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010*, COM(2012) 472 final.

Menschen handelt, die er bereit ist, einreisen zu lassen. Neben diesen Praktiken mit einer allgemeinen Wirkung gibt es auch jene staatlichen Praktiken, die Passagierdaten von den Fluggesellschaften im Hinblick auf die Identität und Grundinformationen über Personen sammeln, die Flugzeuge besteigen, deren Zielorte sich in ihrem Land befinden. Das ESTA-Programm der USA ist wahrscheinlich die bekannteste dieser Praktiken. Im Rahmen dieses Systems muss jeder Nicht-US-Bürger, der ein Linienflugzeug in die USA besteigen möchte, bereits im Vorfeld seine Daten per Internet den US-amerikanischen Behörden mitteilen und eine Genehmigung für den Flug erhalten haben. Das ESTA-System dient dem Schutz des US-Territoriums vor Menschen, die dessen Sicherheit gefährden. Die USA sind nicht das einzige Land, das ein ESTA-System hat; immer mehr Staaten verwenden ein System für die elektronische Vorabfassung von Informationen. Diese Praktiken können Menschen behindern, die auf Suche nach Asyl in ein anderes Land fliehen möchten, obwohl die Auswirkungen sich auf den Flug in ein bestimmtes Land beschränken. Bisher gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen darüber, dass Staaten, die im Vorfeld Genehmigungssysteme einsetzen, die Anträge auf Anzeichen untersuchen, dass der Antragsteller in eine Kategorie fällt, die wahrscheinlich Asyl beantragen wird, falls er die Genehmigung für den Flug erhält.

Die zweite mit der Grenzkontrolle verbundene Praxis, die Folgen für Menschen hat, die auf der Suche nach internationalem Schutz fliehen, bezieht sich auf die Praktiken von Staaten, Einwanderungsbeamte in Drittstaaten zu schicken, um die Fluggesellschaften im Hinblick auf Personen zu beraten, denen man das Besteigen von Flugzeugen verweigern sollte, um in ihr Land einzureisen. Ein Beispiel für diese Praxis ist eine 2004 öffentlich gemachte Entscheidung eines britischen Gerichtes. 2001 schlossen GB und die Tschechische Republik (vor dem EU-Beitritt des letztgenannten Staates) einen Vertrag ab, in dessen Rahmen britische Einwanderungsbeamte an den Prager Flughafen versetzt wurden, um Fluggesellschaften zu beraten, welchen Personen man die Beförderung nach GB verweigern sollte. Das Ziel, das GB mit der Versetzung seiner Beamten nach Prag verfolgte, lautete, die Zahl der tschechischen Staatsbürger zu reduzieren, die nach GB kamen und Asyl beantragten. Die Grundlage, auf der die britischen Beamten festlegten, welche Personen nicht in die Flugzeuge gelassen wurden, war die ethnische Zugehörigkeit, i.e. das Aussehen von Roma, da tschechische Roma die Mehrzahl der Menschen ausmachten, die in GB Asyl suchten. Die Praxis wurde, zusammen mit einigen Personen, denen man den Flug nach GB verweigert hatte, von einer Nichtregierungsorganisation angefochten. Die Angelegenheit kam vor das britische Oberhaus (in seiner damaligen Zusammensetzung).³⁷ Baroness Hale, die die vorherrschende Meinung vertrat, der sich die Mehrheit des Gerichts anschloss, erklärte, dass „[d]ie unausweichliche Schlussfolgerung lautet, dass das Vorgehen inhärent und systematisch diskriminierend [auf Grundlage der ethnischen Abstammung] und unrechtmäßig war.“ (Absatz 97)

Die dritte Grenzkontrollpraxis, die im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land, um Asyl zu suchen und zu genießen, von Interesse ist, sind vor allem physische Blockaden seitens der Staaten, die Asylsuchenden das Betreten ihres Hoheitsgebietes unmöglich machen. Ein frühes Beispiel für diese Praxis stammte in den 1980er Jahren von den US-Behörden unter dem Titel Abriegelung. Laut der US Coast Guard ist Abriegelung eine Praxis, durch die die Patrouillen der US Coast Guard Menschen daran hinderten, als illegale Einwanderer in US-amerikanische Gewässer und an Küsten zu gelangen, und wieder in ihr Herkunftsland zurückgeschickt wurden.³⁸ Die USA praktizierten die Abriegelung 1981 auf Grundlage eines Präsidentenerlasses in Bezug auf Haitianer. Alle Haitianer, die beim Verlassen von Haiti auf dem Seeweg aufgegriffen wurden, wurden in ihr Land zurückgeschickt. Viele dieser Menschen

³⁷Regina (Immigration Officer at Prague Airport and another)(Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants) [2004] UKHL 55.

³⁸<http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/amio/amio.asp>, aufgerufen am 22. Mai 2013.

flohen, um Asyl zu suchen, wie an den Beweisen in den Gerichtsentscheidungen zu erkennen. Der US-amerikanische Supreme Court entschied, dass die Praxis keine Verletzung des in der Flüchtlingskonvention enthaltenen Verbots der *Zurückweisung* darstellt.³⁹ Der UNHCR als sachverständiger Berater in diesem Fall argumentierte das Gegenteil.

Als die Angelegenheit vor der Inter-American Commission of Human Rights verhandelt wurde, vertrat diese die entgegengesetzte Position und stellte fest, dass die Praxis eine unrechtmäßige Form der *Zurückweisung* darstellt:

„156. Eine wichtige Bestimmung der Konvention von 1951 ist Artikel 33(1), der besagt: „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 Supreme Court der USA legte am 21. Juni 1993 im Fall Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service, Et. Al. v. Haitian Centers Council, INC., Et. AL, Nr. 92-344, diese Bestimmung dahingehend aus, keine Anwendung auf eine Situation zu haben, in der eine Person vom offenen Meer in das Hoheitsgebiet zurückgeschickt wird, aus dem sie geflohen ist. Konkret entschied der Supreme Court, dass der Grundsatz der *Nichtzurückweisung* in Artikel 33 keine Anwendung auf die Haitianer fand, die auf Hoher See aufgegriffen wurden und nicht auf dem Hoheitsgebiet der USA.

157. Die Kommission stimmt dieser Feststellung nicht zu. Die Kommission teilt die Meinung, die vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen in seiner Stellungnahme als Amicus Curiae als Argument vor dem Supreme Court vertreten wurde, dass Artikel 33 keine geografischen Begrenzungen aufweise.“⁴⁰

Im Mittelmeer werden Menschen häufig daran gehindert, ihr Herkunftsland oder ein Drittland zu verlassen, indem man die Abreise auf dem Seeweg oder die Seereise blockiert. Im Hinblick auf die Praktiken der Staaten der nördlichen Mittelmeeranrainerstaaten wird der Frage, ob die Menschen in den kleinen Booten Staatsangehörige des Staates sind, aus dem sie fliehen, oder Staatsbürger anderer Transitstaaten sind, wenig Beachtung geschenkt.⁴¹ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat eine ähnliche Position wie die der Inter-American Commission vertreten, die an anderer Stelle im Text erörtert wird.

Der europäische Menschenrechtsrahmen

Die EMRK enthält keine konkrete Bestimmung in Bezug auf Flüchtlinge. Artikel 3 verbietet jedoch Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat Artikel 3 beständig in Anlehnung an die Entwicklungen des internationalen Menschenrechts ausgelegt, nicht nur dahingehend, dass die Praxis von Folter und anderen Misshandlungen verboten ist, sondern auch in Bezug auf die Rückkehr eines Menschen in ein Land, in dem dieser der realen Gefahr ausgesetzt wäre, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu erleben, die in den Geltungsbereich von Artikel 3 EMRK fallen.⁴² Dies bedeutet, dass es den Mitgliedstaaten des Europarats

³⁹ Sale gegen Haitian Ctrs. Council, 113 S. Ct. 2549, 113 S. Ct. 2549, 125 L. (92-344), 509 U.S. 155 (1993).

⁴⁰ *The Haitian Centre for Human Rights et al. v. United States*, Case 10.675, Report No. 51/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 550 (1997).

⁴¹ FRONTEX Report on HERA III Operation 2012 <http://www.frontex.europa.eu/news/hera-iii-operation-lt9SH3>, aufgerufen am 22. Mai 2013.

⁴² *Soering gegen Großbritannien*, 7. Juli 1989, Beschwerde-Nummer 14038/88.

verboten ist, eine Person in ein Land zu schicken, wo sie dieser Gefahr ausgesetzt wäre. Die Frage lautet hierbei, in welchem Umfang dieses Verbot die Staaten auch dazu verpflichtet, Menschen, die vor Verfolgung flüchten, zu gestatten, die Staaten zu verlassen, in denen sie sich befinden, um Schutz in Europa zu suchen.

Der Straßburger Gerichtshof musste nicht den Umfang bestimmen, in dem Visumanforderungen oder Vorabinformationen über Passagiere mit dem Verbot der *Zurückweisung*, das in Artikel 3 enthalten ist, vereinbar ist. In ähnlicher Weise wurde auch noch nicht die Frage nach den Handlungen der Einwanderungsverbindungsbeamten von ihm verhandelt.

Am 23. Februar 2012 verkündete jedoch die Große Kammer des Gerichtshofs das Urteil in einem Fall, in dem Italien eine Form der Abriegelung praktiziert hatte, indem es Menschen auf dem offenen Meer aufgegriffen und nach Libyen zurückgebracht hatte.⁴³ Die Beschwerdeführer, elf somalische Staatsangehörige und dreizehn eritreische Staatsangehörige, waren Teil einer Gruppe von ungefähr 200 Menschen, die Libyen an Bord von drei Booten mit dem Ziel verließen, die italienische Küste zu erreichen. Die italienische Küstenwache griff ihre Boote auf und sie wurden auf italienische Kriegsschiffe verbracht und nach Tripoli, Libyen zurückgebracht. Alle Beschwerdeführer waren aus Libyen geflohen, um in Italien Asyl zu beantragen. Das Gericht stellte eine Verletzung von Artikel 3 EMRK aufgrund der Tatsache fest, dass die Beschwerdeführer der Gefahr von Misshandlungen in Libyen ausgesetzt waren; eine Verletzung von Artikel 3 der Konvention aufgrund der Tatsache, dass die Beschwerdeführer der Gefahr ausgesetzt wurden, nach Somalia und Eritrea abgeschoben zu werden; eine Verletzung von Artikel 4 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK (Verbot der Kollektivausweisung ausländischer Personen) und eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde (Artikel 13 EMRK) in Bezug auf Artikel 4 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK.

Dies bringt die europäische Rechtsprechung in Einklang mit der der Inter-American Commission of Human Rights und der Position des UNHCR über die Bedeutung des Verbots der *Zurückweisung*.

Weitere Bestimmungen der EMRK sind ebenfalls relevant für das Recht von Personen, einen Staat aufgrund ihrer Angst vor der Behandlung in ihrem Herkunftsland zu betreten oder in diesem zu bleiben. Artikel 2, der das Recht auf Leben garantiert, ist ebenso betroffen wie Artikel 3, wenn die Gefahr einer extralegalen Hinrichtung besteht, und nach Inkrafttreten von Protokoll Nr. 13 zur EMRK, wenn die Gefahr der Todesstrafe besteht. Auch Artikel 6, der das Recht auf ein faires Verfahren in Straf- und Zivilverfahren garantiert, kann verhindern, eine Person in ein Land zu schicken, in dem sie einem Verfahren unterworfen würde, in dem die Beweise durch Folter fragwürdig sind.⁴⁴

Die Europäische Union verlieh ihrer Grundrechtecharta im Dezember 2009 Rechtsverbindlichkeit. Die Charta schließt zwei Bestimmungen ein, die Menschen, die eine Abschiebung aus einem EU-Staat fürchten, Schutz bieten. Die erste Bestimmung, Artikel 18, schafft ein Asylrecht unter gebührender Beachtung der Flüchtlingskonvention. Der Europäische Gerichtshof hat sich in einer Reihe von Fällen auf diesen Artikel berufen. Die zweite Bestimmung in Artikel 19 verbietet nicht nur die Kollektivausweisung, sondern auch Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung einer Person in ein Land, in dem sie der ernstesten Gefahr ausgesetzt ist, der Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden.

⁴³ *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*, 23. Februar 2012, Beschwerde-Nummer 27765/09.

⁴⁴ *Othman (Abu Qatada) gegen GB*, 17. Januar 2012, Beschwerde-Nummer 8139/09.

Schlussbemerkungen

Das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, das in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung enthalten ist, findet in der Genfer Flüchtlingskonvention und in Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in veränderter Form Ausdruck, die die *Zurückweisung* einer Person verbieten, die internationalen Schutz benötigt. Da einige Staaten Praktiken einsetzen, die den Zugang zu ihrer Hoheitsgebieten und den Schutz potenzieller Flüchtlinge erschweren, und sogar Praktiken der Zurückhaltung von Menschen in ihrem Herkunftsland, anstatt diese in einen bestimmten Staat reisen zu lassen, hat die Frage nach dem richtigen Umfang eines Schutzrechtes in der internationalen Gemeinschaft kritisch werden lassen.

Während eine Rechtsauffassung die Meinung vertritt, es sei Aufgabe des Einzelnen, den Weg in einen Schutzstaat zu finden und erst nach der Ankunft Anspruch auf das Recht, *Asyl* zu suchen und zu genießen und vor *Zurückweisung* geschützt zu sein, haben internationale und regionale Instanzen verstärkt dem Verbot der *Zurückweisung* eine weiter gefasste und zweckorientiertere Auslegung gegeben, die auch jene Personen einschließen könnte, die in die Eindämmungsmaßnahmen im Hinblick auf die Einwanderung von Staaten geraten sind, die sie daran gehindert haben, in das klar ausgewiesene Hoheitsgebiet des Staates zu gelangen. Diese juristische Debatte ist noch nicht abgeschlossen, aber die UN und die regionalen Menschenrechtsinstanzen stimmen überein, dass eine weit gefasste Auslegung notwendig ist, um sicherzustellen, dass die Staaten ihre Menschenrechtsverpflichtungen erfüllen.

Der Schlüssel für das Recht, *Asyl* zu suchen und zu genießen und vor *Zurückweisung* geschützt zu werden, ist das Recht von Menschen, ihre Länder zu verlassen. Bis sie das getan haben, können sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, lediglich als interne Vertriebene. Das internationale Schutzrecht wird erst ausgelöst, wenn es einer Person gelungen ist, eine internationale Grenze zu überschreiten. Aus diesem Grund ist das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land unverzichtbar für das Recht auf internationalen Schutz.

Kapitel 3 - Das Recht von Nichtstaatsbürgern auf Ausreise aus einem Land, in dem sie leben oder sich aufhalten

Das Rahmenwerk der Vereinten Nationen

Artikel 13(2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stellt klar, dass das Recht auf Ausreise aus einem Land nicht auf Staatsbürger begrenzt ist, sondern Anwendung auf alle Menschen findet, ungeachtet wo diese sich aufhalten.⁴⁵ Diese Formulierung wird in Artikel 12(2) IPbPR und in anderen Menschenrechtsübereinkommen wiederholt, die das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, enthalten. Während Artikel 12(1) IPbPR über das Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates vom rechtmäßigen Wohnsitz in einem Staat abhängt, ist dies bei Artikel 12(2) IPbPR nicht der Fall. Daher haben Ausländer, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, das Recht auf Ausreise. Der IPbPR enthält keine Aussagen darüber, wohin eine Person gehen darf, aber der UN-Menschenrechtsausschuss hat klärende Aussagen gemacht. In seinem Allgemeinen Kommentar 27 erklärt der Ausschuss: „Da der Umfang von Artikel 12, Abs. 2, nicht auf Menschen beschränkt ist, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, hat auch ein Ausländer, der rechtmäßig aus dem Land ausgewiesen wird, Anspruch darauf, den Zielstaat zu wählen, vorbehaltlich der Zustimmung dieses Staates.“

Es gibt eine Reihe von Aspekten, die hier wichtig sind. Erstens liegt die Wahl des Landes, in das man ausreist, beim Einzelnen, vorbehaltlich der Zustimmung des empfangenden Landes, diese Person aufzunehmen. Zweitens kann man die Person, wenn das einzige Land, in das sie gehen kann, ihr eigenes Land ist, aber die Person dort eine begründete Angst vor Verfolgung hat oder die Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe besteht, nicht gezwungen werden, in dieses Land auszureisen. Die Person hat dann Anspruch auf internationalen Schutz in dem Land, in dem sie sich befindet. Drittens hat eine Person selbst dann das Recht auf erneute Ausreise, wenn sie aus einem Nachbarstaat zurück in das Land abgeschoben wird, dessen Staatsbürger sie nicht ist.

Die Frage, die sich diesbezüglich im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land, dessen Staatsbürgerschaft man nicht besitzt, ergibt, bezieht sich auf die Umstände und Einschränkungen, die man für dieses Recht machen kann. Laut Menschenrechtsausschuss dürfen Staaten das Recht nur zum Schutz der nationalen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der öffentlichen Gesundheit oder Moral und der Rechte und Grundfreiheiten Dritter einschränken. Die Einschränkungen müssen, um zulässig zu sein, gesetzlich verankert und für eine demokratische Gesellschaft notwendig sein und müssen mit allen anderen Rechten, die in der Konvention garantiert werden, vereinbar sein (Absatz 11 des Allgemeinen Kommentars 27). Jede Einschränkung muss gesetzlich verankert sein und darf nicht den Kern des Rechts beeinträchtigen. Die Einschränkung muss nicht zur zulässig, sondern auch notwendig sein, um den Zweck zu schützen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, geeignet sein, um ihre Schutzfunktion zu erreichen; sie muss das am wenigsten eingreifende Mittel sein, mit dem man das gewünschte Ergebnis erzielen kann und im Hinblick auf das Interesse des Schutzes verhältnismäßig sein (Absatz 14).

⁴⁵ Artikel 13(2) UNDHR: „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“

Das europäische Rahmenwerk

Artikel 2(2) von Protokoll Nr. 4 zur EMRK folgt seinem Gegenstück im IPbPR im Hinblick auf die in Artikel 2(3) enthaltenen Einschränkungen. Der Gerichtshof hat in einigen wenigen Fällen das Recht von Ausländern auf Ausreise aus Staaten verhandelt. In jüngerer Vergangenheit stellte das Gericht in einem Urteil über einen französischen Staatsbürger, der Polen verlassen wollte, eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK fest.⁴⁶ Der Staat hatte das Ausreiseverbot im Rahmen von Maßnahmen im Vorfeld eines Prozesses erlassen, um den Beklagten am Verlassen des Staates zu hindern. Die Maßnahmen galten fünf Jahre und zwei Monate (Absatz 25). Der Gerichtshof wendete im Hinblick auf die Frage nach dem Recht auf Ausreise aus einem Land, in dem die Person ein Ausländer ist, die gleiche Begründung an wie auf Staatsbürger, die ihr Land verlassen möchten. Während er akzeptierte, dass die Maßnahme polnischem Recht entsprach, lautete die Frage, ob diese Maßnahme für eine demokratische Gesellschaft auch notwendig war. Der Gerichtshof bezog sich auf seine Rechtsprechung (siehe Kapitel 1 oben), berücksichtigte aber auch die Tatsache, dass die Situation nicht vergleichbar war mit einer Einschränkung der Freizügigkeit eines Beschwerdeführers, die ihm in seinem eigenen Land auferlegt wird (Absatz 39). Dies ist vor allem der Fall, da die Familie und das Leben der Person an einem anderen Ort sind, in dem Land seiner Staatsbürgerschaft, in das er in diesem Fall auszureisen wünschte.

Der Gerichtshof führte aus, dass die verhältnismäßige Dauer der Einschränkung an sich nicht als alleinige Grundlage betrachten werden kann, um zu ermitteln, ob eine faire Ausgewogenheit zwischen dem allgemeinen Interesse an der ordnungsgemäßen Durchführung des Gerichtsverfahrens und dem persönlichen Interesse des Beschwerdeführers in Ausübung der Freizügigkeit gefunden wurde. Diese Frage muss anhand aller spezifischen Merkmale des konkreten Falles beurteilt werden. Die Einschränkung kann in einem bestimmten Fall nur dann gerechtfertigt sein, wenn es klare Anzeichen eines öffentlichen Interesses gibt, die das Recht einer Person auf Freizügigkeit überwiegen (Absatz 35). Die Person hatte neun Anträge zur Aufhebung des Reiseverbots gestellt und erklärt, man verweigere ihm den Kontakt mit seiner Familie und seine schlechte finanzielle Lage und seine sich verschlechternde Gesundheit seien das Resultat des Verbots (Absatz 37). Nach Meinung des Gerichts kann man ein Reiseverbot nicht mit einer Einschränkung der Freizügigkeit einer Person in ihrem eigenen Land vergleichen (Absatz 39). Auch wenn zu dem Zeitpunkt, als die Angelegenheit vor Gericht kam, das Reiseverbot bereits aufgehoben worden war, stellte das Gericht eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK fest.⁴⁷

Eine der problematischen Fragen im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land, in dem man Ausländer ist, die sich in Europa ergeben, bezieht sich auf Personen, die als illegal anwesend eingestuft werden. Es gibt einen Anstieg im Einsatz des Freiheitsentzugs bei Ausländern in Europa, um deren Ausweisung zu vollziehen oder ihre illegale Einreise zu verhindern.⁴⁸ Die Bedingungen des Freiheitsentzuges sind in einigen Mitgliedstaaten des Europarats ein größer werdendes nationales Anliegen. Der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte von Migranten erklärte in seinem Bericht über die Inhaftierung von Migranten in Griechenland: „Die in einigen Einrichtungen angebotenen medizinischen Dienste ...[des] griechischen Zentrums für Krankheitsbekämpfung und -verhütung waren hochgradig unzureichend. In den meisten Internierungseinrichtungen, die ich besuchte, fehlten Heizung

⁴⁶ *Miażdzyk gegen Polen*, 24. Januar 2012, Beschwerde-Nummer 23592/07.

⁴⁷ Im Fall *Riener gegen Bulgarien*, 23. Mai 2006, Beschwerde-Nummer 46343/99, befasste sich das Gericht mit einem Reiseverbot gegen eine Frau in Bulgarien, die sowohl die österreichische als auch die bulgarische Staatsangehörigkeit besaß. Die Behörden hatten beide Reisepässe der Frau eingezogen, um eine Reise zu verhindern. Obwohl die Frau versuchte, ihre bulgarische Staatsangehörigkeit aufzugeben, hatte man dies verweigert. Obwohl das Familienleben der Frau vorwiegend in Österreich stattfand, war sie dessen ungeachtet auch bulgarische Staatsangehörige.

⁴⁸ Parlamentarische Versammlung, *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, Dok. 12105, 11. Januar 2010.

und warmes Wasser, und die Inhaftierten beschwerten sich über unzureichende Portionen und die schlechte Qualität des Essens, fehlende Seife und andere fehlende Hygieneartikel, sowie unzureichende Kleidung und Decken. Von allen Inhaftierungseinrichtungen, die ich besuchte, war Korinth die einzige, die den Migranten erlaubte, ihre Handys zu behalten. In den anderen Einrichtungen gab es für jene, die kein Geld besaßen, um selbst für die Anrufe zu zahlen, keinen garantierten Zugang zu einem Telefon."⁴⁹ Vielleicht noch größere Bedenken sind in seinem Bericht über die Türkei enthalten, in dem es heißt: „Ich mache mir weiterhin Sorgen über die Inhaftierung in den „Abschiebezentren“ und die dort festgehaltenen Migranten, die illegal eingereist sind, einschließlich Familien und Kindern. Alternativen für die Inhaftierung müssen immer erwogen werden, insbesondere wenn Familien und Kinder betroffen sind. Ich habe beobachtet, dass der EU-Fokus auf eine Verstärkung der Grenzsicherung zu einer erhöhten Priorisierung der Inhaftierung als Lösung zur Folge hatte, einschließlich Plänen für die Finanzierung neuer Inhaftierungseinrichtungen in der Türkei durch die EU."⁵⁰ Er betonte des Weiteren: „Der anstehende Beschluss zum Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Türkei wurde ebenfalls als relevante Angelegenheit im Hinblick auf den Umgang der EU und der Türkei mit Migranten vermerkt. Ich fordere beide Parteien auf sicherzustellen, dass die Umsetzung dieses Abkommens nicht zu Lasten der Menschenrechte von Migranten geschieht. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass bei Einzelfallentscheidungen die Abschiebung oder Rückführung von Personen vermieden wird, die im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards zu besonders schutzbedürftigen Personenkategorien gehören."⁵¹

Das Nebeneinander von der Finanzierung des Baus von Abschiebehafteinrichtungen in der Türkei und dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der Türkei wirft Fragen auf, ob jene Personen, die weder EU- noch türkische Staatsbürger sind und aus der EU in die Türkei unter dem Rückübernahmeabkommen abgeschoben werden, sich nicht in Inhaftierungseinrichtungen wiederfinden werden, um sie an der Ausreise aus der Türkei zu hindern, da es die Angst der EU-Mitgliedstaaten ist, sie könnten versuchen, in einen der Staaten zurückzukehren. Folge ist jedoch eine potenzielle Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK durch die Türkei im Hinblick auf das Recht von Menschen auf Ausreise aus einem Land, zusammen mit einer potenziellen Verletzung von Artikel 5 EMRK, i.e. das Recht auf Freiheit. Diese Angelegenheit wird eingehender in Kapitel 6 erörtert.

Schlussbemerkungen

Das Recht auf Ausreise aus einem Land, dessen Staatsbürgerschaft man nicht besitzt, wird vollumfänglich sowohl durch internationale Menschenrechtsabkommen als auch die EMRK geschützt. Die Ausnahmeregelungen für dieses Recht müssen eng ausgelegt werden und unterliegen noch höheren Standards der Absicherungen durch den Straßburger Gerichtshof als die Achtung von Bürgern, denen in ihren eigenen Staaten ein Reiseverbot auferlegt wird. Migranten, die von Staaten als illegal eingestuft werden, haben laut Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK immer Anspruch auf Ausübung

⁴⁹Der UN-Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten schließt den vierten und letzten Länderbesuch in seiner Regionalstudie über die Menschenrechte von Migranten an den Grenzen der Europäischen Union ab: Griechenland, 3. Dezember 2012. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, aufgerufen am 24. Mai 2013.

⁵⁰Der UN-Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten schließt den zweiten Länderbesuch in seiner Regionalstudie über die Menschenrechte von Migranten an den Grenzen der Europäischen Union ab: Besuch in der Türkei, 29. Juni 2012. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, aufgerufen am 24. Mai 2013.

⁵¹Der UN-Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten schließt den zweiten Länderbesuch in seiner Regionalstudie über die Menschenrechte von Migranten an den Grenzen der Europäischen Union ab: Besuch in der Türkei, 29. Juni 2012. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, aufgerufen am 24. Mai 2013.

ihres Rechts auf Ausreise aus dem Land, in dem sie sich befinden. Staatliche Behörden riskieren eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK, wenn sie Migranten mit dem Ziel in Verwaltungshaft nehmen, sie generell an der Ausreise in ein anderes Land zu hindern. Die Tatsache, dass die Inhaftierungsbedingungen von Ausländern in einigen Mitgliedstaaten des Europarats eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen, da sie unmenschlich und erniedrigend sind, ist inakzeptabel und macht die Inhaftierung von Ausländern generell noch problematischer.

Kapitel 4 - Verbotene Diskriminierung im Hinblick auf das Recht auf Ausreise aus einem Land

Das Recht auf Ausreise aus einem Land schließt auch die Pflicht der Staaten ein, verbotene Diskriminierungen zu vermeiden. Dies wird am IPbPR deutlich, wo es in Artikel 2(1) heißt, dass alle Staaten sich verpflichten, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten. Dieser Aspekt des Rechts auf Ausreise war historisch gesehen besonders wichtig, wenn Staaten Dissidenten an der Ausreise mit der Begründung hinderten, sie würden den Ruf des Staates im Ausland unterminieren. In ähnlicher Weise wurden die Praktiken einiger Staaten, die Frauen an der Ausreise hindern, außer wenn sie Bedingungen erfüllen, die keine Anwendung auf Männer finden (z. B. die Erlaubnis männlicher Familienangehöriger für die geplante Reise), vom UN-Menschenrechtsausschuss als unvereinbar mit dem Recht auf Ausreise mit der Begründung kritisiert, dass die Einschränkung eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt. Diese und andere Formen der verbotenen Diskriminierung im Hinblick auf das Recht auf Ausreise werden auch weiterhin in einigen autoritären Staaten angewandt. Wenn der Staat einzelne Personen auswählt, denen das Verlassen des Staatsgebietes nicht gestattet ist (oder denen Reisedokumente verweigert werden), müssen die Gründe für diese Auswahl immer sorgfältig geprüft werden, um sicherzustellen, dass die Kriterien weder indirekt noch direkt eine verbotene Diskriminierung darstellen.

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat einen Leitfaden zu diesem Aspekt des Rechts auf Ausreise im Allgemeinen Kommentar 27 verfasst: „18. Die Anwendung der Einschränkungen, die laut Artikel 12, Absatz 3, zulässig sind, müssen mit den anderen im Vertrag garantierten Rechten sowie mit den Grundsätzen der Gleichheit und Nichtdiskriminierung vereinbar sein. Daher wäre es eine klare Verletzung des Vertrags, wenn die in Artikel 12, Absatz 1 und 2, aufgeführten Rechte durch irgendwelche Unterscheidungen eingeschränkt würden, z. B. auf der Grundlage von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder einer anderen Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt oder eines anderen Status. Bei der Untersuchung der Länderberichte hat der Ausschuss bei mehreren Gelegenheiten festgestellt, dass Maßnahmen, die die Freizügigkeit oder das Recht von Frauen auf Ausreise aus dem Land einschränken, indem man die Einwilligung oder die Begleitung einer männlichen Person verlangt, eine Verletzung von Artikel 12 darstellen.“

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) aus dem Jahr 1966 enthält ein ähnliches Verbot der Diskriminierung bei der Ausübung des Rechts, das eigene Land zu verlassen. Artikel 5(d)(ii) verbietet explizit die Diskriminierung im Hinblick auf die Ausübung des Rechts auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, und auf Rückkehr in das eigene Land. Er schließt aus seinem Anwendungsbereich staatliche Maßnahmen aus, die sich auf Unterschiede zwischen Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern und gesetzliche Bestimmungen der Staaten bezüglich Nationalität, Staatsangehörigkeit oder Einbürgerung beziehen, vorbehaltlich, dass diese Bestimmungen keine bestimmte Nationalität diskriminiert. Der Ausschuss, der durch die Konvention eingerichtet wurde, gab 1996 eine Allgemeine Empfehlung zu Artikel 5 heraus, die verdeutlicht, dass die Verpflichtung eher eine ist, die Diskriminierung bei der Ausübung der Rechte als

bei der Schaffung von Rechten verbietet.⁵² Es gibt keine spezielle Erwähnung des Rechts auf Ausreise aus dem eigenen Land.

Die EMRK, wie der IPbpr und CERD, verbietet Diskriminierung bei der Ausübung der Konventionsrechte. Artikel 14 dieser Konvention besagt: „Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“ Dieses Verbot findet auch Anwendung auf Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK und wird verstärkt durch Artikel 1(1) von Protokoll Nr. 12 zur EMRK: „Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“ Artikel 1(2) fügt an, dass niemand von einer Behörde diskriminiert werden darf, insbesondere nicht aus einem der in Absatz 1 genannten Gründe.

Es ist wichtig, sich in Erinnerung zu rufen, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung den Einschluss von „eines anderen Status“ zu den verbotenen Gründen für eine Diskriminierung dahingehend ausgelegt hat, die Diskriminierung aufgrund der Nationalität einzuschließen: „Gemäß dem Fallrecht des Gerichtshofs ist eine ungleiche Behandlung für die Zwecke von Artikel 14 (Art. diskriminierend, wenn dieser „keine objektive und vernünftige Begründung zugrunde liegt“, d. h., wenn sie kein „legitimes Ziel verfolgt“ oder wenn es „kein zu rechtfertigendes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel gibt“. Darüber hinaus steht den Vertragsstaaten ein gewisser Ermessensspielraum bei der Beurteilung zu, ob und in welchem Maße Unterschiede in ansonsten ähnlichen Situationen eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Es müssten dem Gericht allerdings sehr gewichtige Gründe vorgetragen werden, bevor es eine Ungleichbehandlung, die allein aufgrund der Nationalität erfolgt, mit der Konvention als vereinbar erklären würde.“ (Absatz 42)⁵³

Das Gericht musste über das Zusammenspiel zwischen Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK und dem Diskriminierungsverbot in einem bahnbrechenden Fall im Jahr 2005 verhandeln. Die Fakten dieses Falles, der sich auf die innerstaatliche Freizügigkeit bezog, boten aber eine Gelegenheit für eine Klarstellung des Verhältnisses der beiden Bestimmungen mit Auswirkungen, die weit über den konkreten Sachverhalt hinausgingen.⁵⁴ Der Beschwerdeführer, Herr Timishev, war gebürtiger Tschetschene, dessen Eigentum in Grozny, Tschetschenien, durch militärische Operationen zerstört worden war. Er zog nach Nalchik, in der Nachbarrepublik Kabardino-Balkar, aber sein Anmeldeantrag wurde abgelehnt. Auf einer Reise von einem Teil Russlands (Inguschetien) nach Kabardino-Balkar kam er an eine staatliche Grenzkontrolle. Die Beamten an der Grenzkontrolle verweigerten ihm die Einreise nach Kabardino-Balkar mit der Begründung einer mündlichen Anweisung des Innenministeriums der Republik, keine Personen tschetschenischer Abstammung einreisen zu lassen (Absatz 13). Herr Timishev klagte auf Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 in Verbindung mit Artikel 14 EMRK.

Für die Zwecke der Definition der rassistisch motivierten Diskriminierung im Urteil bezog sich das Gericht auf Artikel 1 CERD, wodurch es einen gemeinsamen Ansatz bei der Definition von

⁵²Allgemeine Empfehlung Nr. 20: Die nicht diskriminierende Umsetzung von Rechten und Freiheiten (Art. 5): 03/15/1996. Allg. Empf. Nr. 20 (Allgemeine Kommentare).

⁵³*Gaygusuz gegen Österreich*, 16. September 1996, Beschwerde-Nummer 17371/90.

⁵⁴*Timishev gegen Russland*, 13. Dezember 2005, Beschwerde-Nummern 55762/00 und 55974/00.

Diskriminierung favorisierte. Mit der Feststellung einer Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 hat das Gericht erneut entschieden, dass jede Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit im Einklang mit dem Recht stehen muss, was bedeutet, es muss ein Recht geben, das Anwendung auf dieses Recht findet. Des Weiteren muss es ein legitimes Ziel geben und dieses Ziel muss für eine demokratische Gesellschaft notwendig sein (Absatz 45). Da die diskriminierende Anweisung mündlich erfolgte, wurden diese Kriterien nicht erfüllt. In Bezug auf die Frage der Diskriminierung hat das Gericht angemerkt, dass die russische Regierung in ihren eigenen Vorgaben erklärt hatte, die Anweisung verbiete nicht nur die Einreise von Personen, die tatsächlich tschetschenischer Abstammung waren, sondern auch von Personen, bei denen lediglich vermutet wurde, sie gehörten dieser ethnischen Gruppe an (Absatz 54). Das Gericht erklärte, dass rassistisch motivierte Diskriminierung eine besonders verwerfliche Form der Diskriminierung ist. Die EMRK fordert von den Staaten, im Hinblick auf Diskriminierung besondere Sorgfalt walten zu lassen und eindeutig auf diese zu reagieren. Das Gericht erklärte, dass keine Ungleichbehandlung, die ausschließlich oder in entscheidendem Umfang auf der ethnischen Abstammung einer Person basiert, objektiv in einer demokratischen Gesellschaft gerechtfertigt sein kann, die auf den Grundsätzen Pluralismus und Achtung der verschiedenen Kulturen aufbaut (Absatz 58). Dementsprechend stellte das Gericht eine Verletzung von Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK fest.

Die Argumentation des Gerichts ist auch auf Situationen anwendbar, in denen Menschen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ob tatsächlich oder angenommen, an der Ausreise aus einem Land gehindert werden oder diese untersagt wird (einschließlich des Einziehens der Reisedokumente oder der Weigerung, diese auszustellen).

Schlussbemerkungen

Der Eingriff in das Recht auf Ausreise aus einem Land und das Verbot der unrechtmäßigen Diskriminierung sind besonders wichtig und auffällig in Europa. In einem Europarat, in dem die Anerkennung des Rechts auf Freizügigkeit von Personen erhebliche Fortschritte in den letzten 20 Jahren gemacht hat, sind die Verletzungen dieses Rechts manchmal durch Diskriminierung gekennzeichnet, zum einem auf der Grundlage der politischen Weltanschauung und in neuerer Zeit auf der Grundlage der ethnischen Zugehörigkeit. Der Zusammenhang zwischen Freizügigkeit und ethnischer Zugehörigkeit ist von besonderem Interesse. Im nächsten Kapitel wird dies anhand der Lage in den westlichen Balkanstaaten, insbesondere im Hinblick auf Roma, eingehender untersucht.

Kapitel 5 - Die Situation in den westlichen Balkanstaaten

Am 19. Dezember 2009 hob die EU die Visumpflicht für Kurzreisen für Staatsangehörige der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, Montenegro und Serbien auf.⁵⁵ Am 15. Dezember 2010 wurde die Visumpflicht auch für Staatsbürger von Albanien und Bosnien-Herzegowina aufgehoben. Das visumfreie Reisen in die EU für Staatsbürger dieser Staaten hing von der Voraussetzung ab, dass diese Personen neue biometrische Reisepässe in ihren Staaten ausstellen ließen. Das visumfreie Reisen ist bei Staatsbürgern der westlichen Balkanstaaten extrem beliebt; es gleicht ihre Situation derjenigen kroatischer Bürger an (ehemalige Republik von Jugoslawien, wie alle anderen, außer Albanien), die noch nie einer Visumpflicht unterlagen und deren Land am 1. Juli 2013 Mitglied der EU wurde. Slowenische Bürger wurden am 1. Mai 2004 EU-Bürger. Daher gibt es eine Symmetrie in der Behandlung der westlichen Balkanstaaten durch die EU, die mit der Visumerleichterung in Einklang steht. Das Kosovo⁵⁶ profitiert noch nicht von der Visumerleichterung, erst müssen alle von der EU aufgestellten Bedingungen erfüllt werden.⁵⁷

Visumerleichterungen für die westlichen Balkanstaaten gingen einher mit Bedenken in einigen EU-Mitgliedstaaten, dass die Staatsangehörigen dieser Staaten die Erleichterungen „missbrauchen“ und für Zeiträume, Handlungen oder für Gründe, die nicht absehbar oder nicht vom Programm vorgesehen sind, in die EU einreisen. Die Frage nach den Zeiträumen bezieht sich auf die begrenzte Zeit, für die sich Nicht-EU-Bürger (Drittstaatenangehörige) im Gebiet als Besucher oder Touristen aufhalten können, wobei sich diese drei Monate auf jede 6-monatige Zeitspanne beziehen.⁵⁸ Jene, die länger als drei Monate bleiben, werden häufig als Personen beschrieben, die einen befristeten Aufenthalt rechtswidrig überschreiten. Die Handlungen, die im Hinblick auf Personen aus den westlichen Balkanstaaten von Interesse sind, sind häufig mit einer Beschäftigung verbunden, i.e. die Annahme von Jobs oder Scheinselbständigkeit, wenn die Bedingungen des Kurzaufenthalts diese nicht gestatten.

Diese Kategorie wird etwas kompliziert durch die Tatsache, dass die Genehmigung für einen Kurzaufenthalt der EU nicht regelt, was die Menschen während ihres Aufenthaltes in einem beliebigen EU-Staat machen können. Dies ist Angelegenheit des nationalen Rechts der 26 Staaten, die am Schengen-Abkommen partizipieren. Allgemein gesprochen ist es jedoch Kurzzeitbesuchern nicht gestattet, ein langfristiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen oder sich selbstständig zu machen. Ein weiterer Aspekt dieser Sache bezieht sich auf Straftaten, in die Kurzzeitbesucher involviert sein können. Die dritte Kategorie ist die schwierigste, da sie eine Reihe von Fragen aufwirft, die bereits in diesem Themenpapier erörtert wurden, i.e. Antrag auf internationalen Schutz entweder als Flüchtling oder als jemand, für den die reale Gefahr besteht, dass er/sie Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterzogen würde, falls man sie/ihn zur Rückkehr in das Herkunftsland zwingen würde.

Die EU-Staaten, die 2011 einen signifikanten Anstieg der Asylanträge erlebt hatten, intensivierten ihre Aufrufe an die Regierungen der betreffenden westlichen Balkanstaaten, ihre Migrationsströme

⁵⁵ Dies hatte keine Auswirkungen auf die Visumanforderungen, die von Irland und GB aufrechterhalten wurden, da sie sich nicht an der Visumpolitik der EU beteiligen.

⁵⁶ Alle in diesem Text enthaltenen Verweise auf den Kosovo, sei es auf das Territorium, Institutionen oder die Bevölkerung, stehen in völliger Übereinstimmung mit der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrates und sind ungeachtet des Status des Kosovo zu verstehen.

⁵⁷ Visumerleichterungen im Rahmen der Kosovo-Roadmap, http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf, aufgerufen am 27. Juni 2013.

⁵⁸ Schengener Grenzkodex, Vorschrift 562/2006.

ordnungsgemäß zu steuern und es wurde im Anschluss eine Reihe bilateraler und regionaler Treffen zu diesem Thema abgehalten. Viele Aufrufe gingen auch an die Adresse von EU-Beamten an die Stellen der entsprechenden Staaten, in denen darauf hingewiesen wurde, dass es von zentraler Bedeutung für sie sei, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem Anstieg der Asylsuchenden umgehend und wirksam entgegenzuwirken, und sie betonten, dass, wenn das Problem weiterhin fortbestände, die Visumerleichterungen gefährdet seien und eine Visumpflicht wieder eingeführt würde. Der Druck auf die Staaten in der Region wurde im Mai 2011 noch größer, als die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreitete, vorübergehend den mit Serbien, der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, Bosnien-Herzegowina, Albanien und Montenegro vereinbarten Visumverzicht auszusetzen. Laut diesem Vorschlag wäre eine solche Aussetzung möglich, wenn eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten einen Anstieg der Asylsuchenden aus diesen Ländern über einen Grenzwert hinausgehend erlebt.⁵⁹

Am 24. Oktober 2012 veröffentlichte EUObserver, eine namhafte Nachrichtenagentur für EU-Angelegenheiten, einen Artikel zum Thema Visumerleichterung, in dem es hieß, sechs EU-Mitgliedstaaten, i.e. Deutschland, Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Schweden, forderten eine Wiedereinführung der Visumpflicht für Staatsbürger der fünf westlichen Balkanstaaten. Laut EUObserver sei der Grund der Anstieg der Asylanträge durch Bürger dieser Staaten.⁶⁰ Die EU-Ratspräsidentschaft Zyperns setzte in den letzten sechs Monaten im Jahr 2012 die Angelegenheit nicht in den Kontext von Asyl, sondern den Menschenhandel, und betonte die Notwendigkeit für die westlichen Balkanstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um den Menschenhandel aus ihren Ländern in die EU zu unterbinden.⁶¹ Der Druck der sechs Staaten hat jedoch nicht nachgelassen. Obwohl die Visumpflicht nicht wieder für die fünf westlichen Balkanstaaten eingeführt wurde, hat sich der Druck erhöht. Am 12. September 2013 nahm das Europäische Parlament schließlich einen Aussetzungsmechanismus für den Visumverzicht an, um der EU zu ermöglichen, in Notfällen die Visumpflicht wieder einzuführen. Der Mechanismus zielt auf alle Staaten ab, die von einem visumfreien Reiseverkehr in die EU profitieren, und er dient in Situationen, wie z. B. einem plötzlichen Zuzug illegaler Migranten oder einem plötzlichen Anstieg der Asylanträge aus diesen Staaten, als temporäre Maßnahme.⁶² Vor der Untersuchung der politischen Frage, ist es wichtig, sich den Umfang des Problems anzuschauen und zu überlegen, ob die Zahlen den politischen Aufruhr in der EU oder die Sorge in den westlichen Balkanstaaten rechtfertigen.

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, FRONTEX, erstellt regelmäßig Risikoanalysen mit Informationen über die Zahl der Personen, die jährlich versuchen, in die EU einzureisen, sowie die Zahl der abgewiesenen und ausgewiesenen Personen. Die Jährliche Risikoanalyse 2013⁶³ liefert die folgenden Informationen über die Bewegung von Personen aus den westlichen Balkanstaaten in die EU und zurück. Der FRONTEX-Bericht bestätigt, dass es keine systematische Erfassung von Daten zu den Zahlen von Staatsbürgern aus Drittstaaten gibt, die jährlich in die EU einreisen. Allerdings deckte eine einmalige Datenerfassung des Rates im Jahr 2009, die lediglich die Bewegung von Menschen in die und aus der EU als Ganzes für eine

⁵⁹[Bericht](#) von Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, nach seinem Besuch in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, vom 26. bis 29. November 2012, CommDH(2013)4, Absatz 97.

⁶⁰<http://euobserver.com/opinion/117978>, aufgerufen am 3. Juni 2013.

⁶¹<http://www.cy2012.eu/index.php/en/news-categories/areas/justice-and-home-affairs/press-release-visa-liberalization-and-fight-against-trafficking-of-human-beings-and-firearms-discuss>, aufgerufen am 3. Juni 2013.

⁶²[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138(COD)), aufgerufen am 16. September 2013.

⁶³http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, aufgerufen am 3. Juni 2013.

Woche erfasste (31. August – 6. September 2009), auf, dass es 2.130.256 Einreisen und Ausreisen durch visumbefreite Staatsbürger aus Drittstaaten und 1.464.660 Ein- und Ausreisen durch visumpflichtige Staatsbürger gab.⁶⁴ Dies zeigt, dass es jährlich über 182 Mio. Ein- und Ausreisen durch Staatsbürger aus Drittstaaten in die und aus der EU geben kann. FRONTEX selbst erklärt in seiner Risikoanalyse für 2012, dass es allein an der slowenischen/kroatischen Grenze 23 Mio. Ein- und Ausreisen durch Reisende gab.⁶⁵ Es ist wichtig, sich diese Gesamtzahlen zu merken, wenn man die nachstehenden Daten betrachtet. Wenn jede Woche über 3,5 Mio. Staatsbürger aus Drittstaaten in die und aus der EU reisen, legen die Gesamtzahlen der Einreiseverweigerungen, des Verbleibs nach Ablauf der zulässigen Verweildauer und der Rückkehr eine extrem gesetzesgetreue EU-Außengrenze im Hinblick auf die Bewegung von Menschen offen. Darüber hinaus sind die Zahlen über Staatsbürger der westlichen Balkanstaaten im Verhältnis zu den Gesamtzahlen nicht signifikant.

Im Hinblick auf die illegalen Grenzübertritte (Personen, die auf anderen Wegen als an offiziellen Grenzübertritten in die EU festgenommen wurden) sind die einzigen westlichen Balkanstaaten, die von Visumerleichterungen profitieren und die in der statistischen Tabelle von FRONTEX für unerlaubte Grenzübertritte nach Griechenland erscheinen, Albanien und die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“. Da diese zwei Staaten sehr lange Grenzen und nur wenige offizielle Grenzübertritte haben, ist es nicht wirklich überraschend, dass Menschen dort die Grenze überschreiten, wo es Dörfer und Landwirtschaftswege gibt. Die Zahlen lauten wie folgt:

Staaten	2010	2011	2012
Albanien	32.451	5.022	5.398
„ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“	49	23	36
Gesamtzahl der unbefugten Grenzübertritte (alle Nationalitäten)	104.060	141.051	72.437 ⁶⁶

Es ist eindeutig, dass die Visumerleichterung zur Folge hatte, dass die Zahl der illegalen Grenzübertritte von Albanern nach Griechenland erheblich abgenommen hat. Die gemeldete Zahl von Staatsbürgern aus der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, die so einreisen, ist sehr gering.

Im Hinblick auf Staatsbürger aus Drittstaaten, die sich illegal in den EU-Mitgliedstaaten aufhalten (diese Kategorie besteht vorwiegend aus Personen, deren zulässige Aufenthaltsdauer abgelaufen ist) erklärt der FRONTEX-Bericht, dass unter den ersten zehn genannten Nationalitäten lediglich albanische Staatsbürger in diese Kategorie fallen. Die Zahlen lauten wie folgt:

⁶⁴ Dokument des Rates 13267/09, 22. September 2009.

⁶⁵ FRONTEX Jährliche Risikoanalyse 2013, Seite 14.

⁶⁶ FRONTEX Jährliche Risikoanalyse 2013, Seite 36.

Staat	2009	2010	2011	2012
Albanien	28.810	20.682	10.207	13.264
Gesamtzahl aller Nationalitäten	412.125	353.077	350.948	344.928 ⁶⁷

Der Rückgang von 2010 auf 2011 würde darauf hindeuten, dass in Wahrheit die Visumerleichterung eine positive Auswirkung auf den Verbleib nach Ablauf der zulässigen Aufenthaltsdauer hatte. Dies bedeutet, dass Albaner, die in die EU einreisen, nicht mehr das Gefühl haben, sie müssten illegal in der EU bleiben, da es jetzt für sie einfacher ist, nach Rückkehr in ihr Land erneut einzureisen. Sie können innerhalb der zulässigen Aufenthaltsdauer mit dem Wissen in ihre Heimat zurückkehren, dass sie, wenn sie erneut in die EU reisen möchten, dies tun können, ohne dass sie erneut den mühsamen Weg der Visumbeantragung gehen müssen. Staatsbürger der restlichen westlichen Balkanstaaten erscheinen nicht in den oberen zehn aufgeführten Nationalitäten, die ihre Aufenthaltsdauer überschreiten.

Die FRONTEX-Zahlen über die Einreiseverweigerung in die EU sind etwas besorgniserregender. Drei westliche Balkanstaaten erscheinen in den ersten zehn, i.e. Albanien, Kroatien und Serbien. Die Zahlen lauten wie folgt:

Staat	2009	2010	2011	2012
Albanien	1.672	2.324	15.947	12.036
Kroatien	4.944	4.305	3.756	3.849
Serbien	3.544	6.543	6.672	5.639
Gesamtzahl aller Nationalitäten	113.029	108.651	118.111	115.305 ⁶⁸

Die Zahl der Kroaten, denen die Einreise in die EU verweigert wurde, wird in der Statistik für 2013 sinken, da sie seit dem 1. Juli 2013 EU-Bürger mit Anspruch auf Einreise in die EU sind.

Die Gründe für die Einreiseverweigerung für Staatsbürger der westlichen Balkanstaaten in die EU lauten wie folgt:

⁶⁷ FRONTEX Jährliche Risikoanalyse 2013, Seite 69.

⁶⁸ FRONTEX Jährliche Risikoanalyse 2013, Seite 70.

Albanien	Gesamtzahl der abgelehnten Personen: 12.036
<i>Die vier wichtigsten Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung</i>	
Der Name der Person wurde in das Schengen Informationssystem (SIS) als Person eingegeben, der die Einreise zu verweigern ist:	6.030
Ungenügende Eigenmittel für den Besuch:	2.920
Keine angemessene Begründung für den Besuch:	1.867
Falsche Reisedokumente:	1.083

Kroatien	Gesamtzahl der abgelehnten Personen: 3.849
<i>Die vier wichtigsten Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung</i>	
Keine gültigen Reisedokumente:	1.072
Hielt sich bereits 3 Monate im Schengen-Gebiet auf:	954
Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit:	905
SIS-Eintrag (siehe oben):	763

Serbien	Gesamtzahl der abgelehnten Personen: 5.639
<i>Die vier wichtigsten Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung</i>	
SIS-Eintrag:	2.056
Hielt sich bereits 3 Monate im Schengen-Gebiet auf:	1.365
Ungenügende Eigenmittel für den Besuch:	965
Kein gültiges Visum:	644 ⁶⁹

Diese Statistiken zeigen die Banalität der Mehrheit der Gründe für die verweigerete Einreise, außer bei den Kroaten, die aufgrund von Sicherheitsbedenken abgewiesen wurden. Mangelnde finanzielle Mittel tauchen nur zweimal in der Liste auf und niemals als der häufigste Grund für die Abweisung. Die Begründung „unzureichende Eigenmittel für den Besuch“ erscheint nur einmal im Hinblick auf Albaner, obwohl es der zweithäufigste Grund für deren Einreiseverweigerung ist.

Wendet man sich den verfügbaren statistischen Daten über Asylanträge von Staatsbürgern der westlichen Balkanstaaten in der EU zu, ebenfalls laut FRONTEX, ist Serbien das einzige Land, das sich unter den ersten zehn Herkunftsländern der Asylsuchenden befindet.

Staat	2009	2010	2011	2012
Serbien (5,9% der Gesamtzahl in der EU)	4.819	15.460	12.416	15.940
Gesamtzahl der Asylanträge	219.814	203.880	254.054	272.208

⁶⁹ FRONTEX Jährliche Risikoanalyse 2013, Seite 72.

Die oben angeführten statistischen Daten sind der Hintergrund der aktuellen Debatten über Visumerleichterungen für die westlichen Balkanstaaten und insbesondere für die Sorge von einigen EU-Mitgliedstaaten, dass einige Bürger aus westlichen Balkanstaaten die Möglichkeit des visumfreien Reisens missbrauchen könnten. Es ist offensichtlich, dass für die westlichen Balkanstaaten das visumfreie Reisen in die EU aus vielerlei Gründen wichtig ist. Erstens ist das Verfahren zur Beantragung von Visa für Reisen in die EU schwierig, teuer und viele finden sie demütigend. Viele Dokumente müssen erstellt werden, die Fingerabdrücke der Person werden genommen und ein Foto gemacht und alle Elemente des Visumantrags werden in einer EU-Datenbank gespeichert, dem Visainformationssystem (VIS), und allen Strafverfolgungsbehörden in der EU zur Verfügung gestellt. Für Bürger aus Staaten, die keiner Visumpflicht unterliegen, entfallen diese Hürden. Die Drohung, ein Land von der EU-Liste der visumfreien Länder zu streichen, hat wichtige politische Folgen für die westlichen Balkanstaaten, u.a. wäre eine solche Maßnahme unvorteilhaft für die regierende Partei. Daher kann man davon ausgehen, dass die Drohung der EU, den privilegierten Status zu streichen, dazu führen wird, dass der Staat versuchen wird, gegen den Störfaktor, der diese Drohung verursacht, vorzugehen.

Wie an den Bedenken der EU zu erkennen, ist der Kern der Frage die Einreise von Bürgern aus westlichen Balkanstaaten, die in EU-Staaten Asyl beantragen, insbesondere Deutschland, Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Schweden. Alle Anzeichen im Hinblick auf die Gründe, aus denen Bürger aus den westlichen Balkanstaaten in den EU-Mitgliedstaaten Asyl beantragen, weisen darauf hin, dass die kollektive Diskriminierung gegen sie als Roma vorrangig zu sehen ist.⁷⁰ Ihre Anträge auf Asyl scheinen vorrangig auf die Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu gründen. Die Definition, wer Roma ist, ist höchst strittig, nicht zuletzt deswegen, weil es innerhalb von Personengruppen, die man als Roma einstuft, ein tiefes Misstrauen gegen die Kategorie, das Erfassen ethnischer Daten und die Zwecke gibt, für die diese genutzt werden. Dies ist ersichtlich am Bericht des Europarats über Roma und Statistik von 2000: „ein großer Teil der Roma-/Zigeunervertreter und -bevölkerung, die sich gegen jegliche Form der Erfassung von Daten über ethnische Zugehörigkeit aussprechen, argumentiert, dass in der Vergangenheit diese Daten immer gegen sie verwendet wurden, am schlimmsten zu Zeiten des Holocaust im Zweiten Weltkrieg, der durch die Existenz von Listen ermöglicht wurde, die die Roma-/Zigeunerpopulation identifizierten. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Polizeidienste in vielen Mitgliedstaaten häufigen Gebrauch von Strafregistern machen, die auf ethnischer Basis erstellt werden und die die Vorurteile und Stereotypen der Mehrheitsbevölkerung verstärken.“⁷¹

⁷⁰ Vgl. auch Menschenrechtskommissar des Europarats und Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, *Recent Migration of Roma in Europe*, 2. Auflage, Oktober 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1536357>, aufgerufen am 28. Juni 2013.

⁷¹ Europarat, MG-S-ROM (2000) 13, 22.-23. Mai 2000.

Die Menschenrechtsfragen, mit denen sich Roma in großen Teilen Europas konfrontiert sehen, nicht nur in den westlichen Balkanstaaten, werden am eindrücklichsten belegt durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf Misshandlungen:⁷²

- Misshandlungen durch Strafverfolgungsbehörden („ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“, Rumänien, Bulgarien);
- Veröffentlichung gegen Roma gerichteter Meinungen in staatlich geförderten Publikationen (Türkei);
- Sterilisation von Roma-Frauen durch Zwang und Nötigung (Slowakei);
- Zwangsräumung von Wohnwagenplätzen (GB, Bulgarien);
- Rassistische Polizeiermittlungen, u.a. Versäumnis, rassistische Morde zu untersuchen (Griechenland, Kroatien, Rumänien, Bulgarien);
- Angriffe auf Roma-Dörfer und Zerstörung von Eigentum (Rumänien, Slowakei);
- Abgesonderte Schulen (Tschechische Republik, Griechenland, Kroatien, Ungarn);
- Gültigkeit von Ehen (Verweigerung von Witwenrenten) (Spanien);
- Verbot des aktiven Wahlrechts (Bosnien-Herzegowina).

Ein gemeinsamer Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen über die Situation der Roma in 11 EU-Mitgliedstaaten (einschließlich mittel- und osteuropäischer Staaten, aber auch westeuropäischer Staaten)⁷³ stellte fest, dass:

- durchschnittlich 20% der Roma keine Krankenversicherung hatten;
- 45% in Unterküften leben, denen mindestens eine Grundausstattung fehlte (innen gelegene Küche, innen gelegene Toilette, innen gelegene/s Dusche/Bad oder Elektrizität);
- 90% in Haushalten mit einem Einkommen leben, das unterhalb der nationalen Armutsgrenze lag;
- 40% in Haushalten leben, in denen Personen mindestens einmal im Monat hungrig ins Bett gehen mussten, weil sie sich kein Brot kaufen konnten.

In einer Situation, in der eine allgemeine Diskriminierung, Rassismus und soziale Ausgrenzung herrschen, steigt die Chance, dass einzelne Menschen ausgesondert und verfolgt werden, erheblich an. In den westlichen Balkanstaaten ist zu sehen, dass, da die EU-Mitgliedstaaten den Druck auf diese Staaten erhöhen, und wenn die Zahl der Bürger, die in der EU Asyl beantragen, nicht sinkt, alle Bürger des Staates einer Visumpflicht unterworfen werden (erneut) und die Behörden dieser Staaten versuchen werden, die Ausreise von Personen zu beschränken, bei denen sie das Risiko für einen Asylantrag sehen, i.e., Roma.

⁷²Vgl. das Faktenblatt des Gerichtshofs über Roma und Fehrende, Mai 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf, aufgerufen am 29. Juli 2013. Vgl. auch Menschenrechtskommissar des Europarats (2012), *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, Europarat, Straßburg, http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf, aufgerufen am 29. Juli 2013, und nachstehend Kapitel 6.

⁷³FRA/UNDP, *The Situation of Roma in 11 EU Member States*, Luxemburg, 2012. Bei den 11 erfassten Staaten handelt es sich um: Bulgarien, Tschechische Republik, Griechenland, Spanien, Frankreich, Ungarn, Italien, Polen, Portugal, Rumänien und die Slowakei.

Dem Menschenrechtskommissar des Europarats wurde nach seinem Besuch in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ im November 2012⁷⁴ vom Innenminister mitgeteilt, dass von Dezember 2009 bis Ende November 2012 ca. 7.000 Bürgern dieses Staates die Ausreise aus dem Land verweigert wurde. Es gab auch Hinweise, dass regelmäßig durch die Behörden der EU-Mitgliedstaaten Reisepässe von jenen Personen eingezogen wurden, die in ihre Länder abgeschoben wurden. Weitere Ausreisekontrollmaßnahmen sind geplant. Im Oktober 2011 wurde ein Gesetz verabschiedet, dass den Einzug von Reisepässen für die Dauer von bis zu einem Jahr gestattet, wenn eine Person zwangsweise in das Land abgeschoben wurde und eine Straftat des Schleusens von Menschen oder der Beihilfe zum Schleusen von Menschen in einen EU-Mitgliedstaat in Widerspruch zum Recht der EU begangen hat.⁷⁵ Der Kommissar wurde auch informiert, dass im Dezember 2012 ein neuer Straftatbestand in das Strafgesetzbuch von Serbien aufgenommen wurde. Die Straftat betrifft das „Herbeiführen des Missbrauchs des Asylrechts in einem ausländischen Staat“ und besteht aus der Kriminalisierung der Bereitstellung von Hilfe, z. B. in Form des Transports, wodurch von Serben, die in diesem Land Asyl suchen, materielle Leistungen bezogen werden.

Hierbei handelt es sich nicht um Einzelfälle. Diese Darstellung der Entwicklungen spiegeln wider, was im Zeitraum 1997-2001 in Rumänien geschah, als das Land darum rang, die EU zu überzeugen, es von der Liste für eine Visumpflicht zu streichen. Laut Bericht der Kommission über die Freistellung rumänischer Bürger von der Visumpflicht⁷⁶ im Jahr 1997 und 1998 schufen die rumänischen Behörden neue Gesetze, die die illegale Einwanderung in die EU unter Strafe stellten (Absatz 2.1.1). Zu den Strafen für diesen Versuch gehörte der Einzug des Reisepasses. Diese Strafe erfolgte bei zurückgeführten Rumänen automatisch. Zwischen 1998 und 2001 wurden 59.602 Rumänen ihre Reisepässe mit dieser Begründung entzogen. Weiteren 27.409 wurde die Ausreise aus dem Land verboten (Absatz 2.1.3). Dass es sich bei der Mehrzahl dieser Menschen wahrscheinlich um Roma handelte, ist an der Äußerung der Kommission ersichtlich, dass wirtschaftliche und soziale Umstände die Rumänen dazu trieb, in die EU auszuwandern, und dass aus diesem Grund besondere Maßnahmen gegen die rumänischen Roma ergriffen werden mussten (Absatz 2.3). Diese Frage nach den Grenzkontrollen verschwand, als Rumänien am 1. Januar 2007 EU-Mitglied wurde.

Diese Maßnahmen decken das Zusammenspiel zwischen den Maßnahmen, die in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Globalen Ansatzes für Migration und Mobilität der EU⁷⁷ ergriffen wurden, und den Maßnahmen der Behörden in den Staaten rund um die EU auf, die die EU in ihrem Bestreben unterstützen, seine mit der Migration und Mobilität verbundenen Ziele zu erreichen.

Angesichts der Bedeutung, die die Asylstatistik in der politischen Debatte spielt, sollte man sich, bevor wir dieses Thema abschließen, in Erinnerung rufen, dass es bei den Asylanträgen eine große Bandbreite bei den Bürgern der westlichen Balkanstaaten für den Zeitraum 2010 – 2013 gibt. So zeigen z. B. die

⁷⁴ [Bericht](#) von Nils Muižnieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, nach seinem Besuch in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, vom 26. bis 29. November 2012, CommDH(2013)4, 9. April 2013.

⁷⁵ Ibid., Seite 24.

⁷⁶ Bericht der Kommission an den Rat über die Befreiung rumänischer Bürger von der Visumpflicht, COM(2001) 361, endgültige Fassung.

⁷⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, The Global Approach to Migration, COM(2011) 743.

Informationen von FRONTEX, dass die Zahl der Asylanträge durch Bürger der westlichen Balkanstaaten in den fünf ersten EU/Schengen-Staaten, im Januar 2013 um 44% im Vergleich zum Vorjahresmonat 2012 abgenommen hatte (-61% für Serbien, -45 % für Montenegro und -46% für die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“). Es gab jedoch einen erheblichen Anstieg der Asylsuchenden aus Albanien (+74%) und Bosnien-Herzegowina (+51%).⁷⁸ Die Ausarbeitung einer Politik auf der Grundlage einer solchen Veränderlichkeit der Zahlen ist nicht notwendigerweise sehr weise.

Schlussbemerkungen

Die statistischen Informationen, die über die Mobilität von Menschen aus den westlichen Balkanstaaten zur Verfügung stehen, zeigen, dass die Visumerleichterungen keine dramatischen Auswirkungen auf die Abläufe, die Wirksamkeit oder die Anwendung der Außengrenzkontrollen der EU hatten. Tatsächlich ist es so, dass es seit der Aufhebung der Visumpflicht für Bürger der westlichen Balkanstaaten einen spürbaren Rückgang bei der Anzahl der Albaner gegeben hat, die illegal in der EU bleiben; ohne Frage eine Folge des Wissens, dass sie, wenn sie zurück nach Albanien gehen, nicht notwendigerweise durch Visumanforderungen daran gehindert werden, erneut in die EU einzureisen. Es gab einen erheblichen Anstieg bei den Einreiseverboten für albanische Staatsbürger in die EU. Dies ging einher mit einer Steigerung der Anzahl serbischer Bürger, denen nach der Visumerleichterung die Einreise verweigert wurde, dies scheint aber wieder abzunehmen. Der Grund für das Einreiseverbot für Albaner bezieht sich vorrangig auf Personen, deren Identität in die EU-Datenbank eingegeben wurde (Schengen-Informationssystem), mit dem Vermerk, ihnen die Einreise in die EU zu verweigern. Dies erklärt vielleicht auch die Zahl der Albaner, die aufgrund falscher Dokumente abgewiesen wurden (einschließlich echter Dokumente, die nicht der Person gehören, die sie vorlegt). Auch bei Serben ist der häufigste Grund für ein Einreiseverbot ein Eintrag im Schengen-Informationssystem.

Angesichts der Zahl von Staatsbürgern aus Drittstaaten, die jährlich in die EU einreisen und aus der EU ausreisen, ist die Anzahl von Bürgern aus den westlichen Balkanstaaten, denen die Einreise verweigert wird oder bei denen bekannt ist, dass sie sich illegal in der EU aufhalten, zu gering, um statistisch signifikant zu sein. Wendet man sich der Frage nach den Asylanträgen in der EU zu, ist Serbien der einzige westliche Balkanstaat unter den ersten zehn Staaten für Asylsuchende in der EU, und die Anträge machen gerade mal 6% der Gesamtanträge aus. Die verfügbaren Belege zeigen, dass die Mehrzahl dieser Asylsuchenden Roma sind, die aufgrund des Ausmaßes der sozialen Ausgrenzung, die sie in Serbien erleiden, Asyl beantragen. Dies trifft auch in Bezug auf die Asylsuchenden aus den restlichen westlichen Balkanstaaten zu, obwohl deren Zahl wesentlich geringer ist als bei serbischen Bürgern. Die über das Asyl entscheidenden Behörden der größten EU-Staaten, in denen Bürger aus den westlichen Balkanstaaten Anträge auf internationalen Schutz stellen, entscheiden lediglich in wenigen Fällen, dass ein internationaler Schutz notwendig ist. Wegen dieser geringen Anerkennungsraten haben die betroffenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Wiedereinführung der Visumpflicht für einige westliche Balkanstaaten aufgeworfen, um potenzielle Asylsuchende an der Einreise in die EU zu hindern.

⁷⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, *Third biannual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2012 – 30 April 2013*, S. 6.

Diese Position wirft Zweifel auf im Hinblick auf die Pflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK. Nur weil die Anerkennungsrate für Bürger aus einem Staat, die Asyl in einem anderen Staat suchen, niedrig ist, entbindet dies noch nicht die Vertragsstaaten von ihrer Pflicht, jenen Schutz zu bieten, die Flüchtlinge sind oder anderweitig internationalen Schutz benötigen. Die im internationalen Recht verankerte Pflicht der Staaten, Schutz zu bieten, hängt nicht von Statistiken ab. Die Staaten sind verpflichtet, jeden Antrag auf internationalen Schutz unparteiisch und gemäß einem fairen und wirksamen Verfahren zu prüfen, und dabei alle relevanten Fakten und Beweise zu berücksichtigen. Maßnahmen, die zum Ziel haben, diese Pflicht zu umgehen oder auszuhebeln, werfen Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK auf.⁷⁹

Die Tatsache, dass nur bei wenigen Menschen aus einem bestimmten Staat anerkannt wird, dass sie internationalen Schutz in einem EU-Mitgliedstaat benötigen, darf nicht dazu verwendet werden, die Möglichkeit für eine Notwendigkeit eines Schutzes für andere Menschen aus diesem Staat zu negieren. Dies ist in einer EU besonders kritisch, in der die Anerkennungsrate für Menschen aus demselben Staat, die Asyl in anderen EU-Staaten beantragen, so dramatisch variieren. So stellte z. B. der UN-Flüchtlingskommissar im Januar 2013 fest, dass zwei europäische Staaten (Deutschland und Schweden) nahezu allen syrischen Asylsuchenden internationalen Schutz gewährt hatten, in anderen europäischen Staaten lagen die Anerkennungsrate bei über 70%, wohingegen fünf europäische Staaten den syrischen Bürgern keinen Schutz gewährten oder nur einer geringen Zahl.⁸⁰ Die Pflicht der Staaten, jeden Antrag auf internationalen Schutz gesondert zu behandeln, sollte nicht durch Argumente, die sich auf Statistiken berufen, unterminiert werden. Auch sollten sie nicht für Debatten über die Visumpflicht instrumentalisiert werden. Eine solche Nutzung von Asylstatistiken läuft Gefahr, die Lage der schutzbedürftigsten Menschen in dem Land, gegen den diese Visumsdebatte läuft, noch prekärer zu machen. Tatsächlich kann dieses Vorgehen deren Bedarf für einen internationalen Schutz außerhalb ihres Landes erhöhen, anstatt ihn zu senken. Dies kann zur Folge haben, dass der betreffende Staat versucht, seine schutzbedürftigen Menschen an der Ausreise zu hindern. Dieser Aspekt wird im nächsten Kapitel eingehender erörtert.

⁷⁹ Das Gericht hat diese Frage in seinem Urteil im Fall *MSS gegen Belgien und Griechenland* vom 21. Januar 2011, Beschwerde-Nummer 30696/09 verhandelt; Moreno-Lax, Violeta, „Dismantling the Dublin System: *MSS v. Belgium and Greece*“. *European Journal of Migration and Law* 14.1 (2012): 1-31.

⁸⁰ Informelles Treffen des Ausschusses für Justiz und Inneres, Dublin, 17. Januar 2013, Anmerkungen von António Guterres, <http://www.refworld.org/docid/50fe4b322.html>, aufgerufen am 27. Juni 2013.

Kapitel 6 - Die Auswirkungen der Externalisierung der Grenzkontrollpolitik der EU auf das Recht auf Ausreise aus einem Land

In diesem Kapitel werden die konkreten Maßnahmen der EU untersucht, die zur Folge haben, die EU-Entscheidungen über den Zugang zum EU-Territorium nach außen zu verlegen. Der Schwerpunkt liegt auf der Frage, wie diese Maßnahmen angewendet werden, und wie diese Anwendung sich auf Staaten auswirkt, in denen die Maßnahmen durchgeführt werden. Die Maßnahmen zur Externalisierung der EU-Grenzkontrollen bei Personen werden in Verbindung mit den staatlichen Stellen dieser Territorien durchgeführt, in denen die Kontrollen stattfinden. Dadurch ändern die Stellen der Drittstaaten ihre Vorschriften, Bestimmungen und Praktiken, um die EU bei ihren Zielsetzungen für die Kontrolle von Personen zu unterstützen. Diese Änderungen durch Drittstaaten zur Unterstützung der EU-Zielsetzungen können jedoch zu Menschenrechtsverletzungen führen, insbesondere des Rechts auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, des Verbots der kollektiven Ausweisung und des Rechts, Asyl zu suchen und zu genießen.⁸¹

Die Maßnahmen von Drittstaaten sind häufig die Folge von Gesprächen, Ratschlägen und Hilfen von EU-Akteuren. Die EU-Pressemitteilung vom 22. Mai 2013, die eine Mission zur Unterstützung der Grenzsicherung in Libyen ankündigte, ist ein gutes Beispiel.⁸² Laut der Erklärung führte die EU 2012 eine eigene Bedarfsermittlung der libyschen Grenzkontrollen durch, die die Grundlage für den Umfang der EU-Mission bildete. Ziel ist ein Kapazitätsausbau zur Stärkung der Sicherheit von Libyens Grenzen zu Land, zur See und zur Luft, und besonders wichtig ist die Regulierung der Migrationsströme (und des Menschenrechtsschutzes). Die EU hat für die ersten 12 Monate € 30,3 Mio. ausgewiesen. Es sei daran erinnert, dass laut FRONTEX „im Verlauf von 2012 Nachweise [für Personen, die versuchten, illegal in die EU einzureisen] in der zentralen Mittelmeerregion beständig anstieg, bis eine Gesamtzahl von 10.379 (14% der Gesamtzahl) erreicht wurde. Die meisten Migranten stammten aus Staaten in Sub-Sahara-Afrika und starteten in Libyen.“⁸³ Das Straßburger Gericht erklärte im Fall *Hirsi Jamaa*⁸⁴, dass Menschenrechtsverstöße, die von italienischen Behörden im Hinblick auf das Aufgreifen auf Hoher See und den Rücktransport nach Libyen an betroffenen Personen begangen wurden, laut dem zuständigen italienischen Minister im Kontext bilateraler Vereinbarungen über Grenzkontrollen zwischen Italien und Libyen erfolgten. Das Gericht stellte außerdem fest, dass „[n]achdem erklärt wurde, dass die Handlungen in Anwendung des Kooperationsgrundsatzes zwischen den Staaten erfolgten, der Minister angab, die Push-Back-Richtlinie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung sei sehr effektiv.“ (Absatz 13) Angesichts dieses Sachverhalts wirft die EU-Grenzunterstützungsmission zur Unterstützung der Grenzsicherung in Libyen Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte und des Rechts auf Ausreise aus einem Land auf, insbesondere wenn man die äußerst umfangreichen Mittel bedenkt, die bereitgestellt wurden.

Es gibt vier Eckpfeiler der Externalisierungsmaßnahmen für die EU-Grenzkontrollen, die zur Folge haben, dass Menschen an der Ausreise gehindert werden, wenn das Ziel die EU ist:

⁸¹Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Große Kammer), *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*, 23. Februar 2012, Beschwerde-Nummer 27765/09, Moreno-Lax, Violeta, „Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?“ *Human Rights Law Review* 12.3 (2012): 574-598.

⁸² Presse 189, Dokument 9478/13, 22. Mai 2013.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf, aufgerufen am 12. Juni 2013.

⁸³ FRONTEX Annual Risk Analysis 2013, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, Seite 20, aufgerufen am 12. Juni 2013.

⁸⁴*Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*, 23. Februar 2012, Beschwerde-Nummer 27765/09.

- Visa;
- Sanktionen für Beförderungsunternehmen, die mit der Kontrolle von Dokumenten verbunden sind;
- Rücküberführungsabkommen:
- Push-Backs.

Visa

Die Art und Weise, wie die EU-Visumpolitik und insbesondere die Möglichkeit eines visumfreien Reiseverkehrs eingesetzt wurden, um Staaten aufzufordern, ihre Bürger vom Reisen abzuhalten, wurde bereits im vorausgegangenen Kapitel erörtert. Der Druck auf die Staaten, die ihren visumfreien Status behalten wollen, Maßnahmen zu ergreifen, um einige ihrer Bürger an der Ausreise zu hindern, ist vielfältigen Ursprungs. So hat z. B. der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres LIBE des Europäischen Parlaments am 08. April 2013 entschieden, Staaten den visumfreien Status für den Fall zu entziehen, dass es zu „wesentlichen und plötzlichen Anstiegen“ illegaler Migranten oder unbegründeter Asylanträge kommen sollte. Diese Bestimmung wurde im Rahmen des neuen Grenzpakets der EU angenommen.⁸⁵ Einer der problematischsten Aspekte dieser Entwicklungen ist, dass der von der EU ausgeübte Druck dazu führt, dass die staatlichen Stellen ihren Bürgern auf Grundlage eines ethnischen Profiling, wer wahrscheinlich in der EU für Probleme sorgen wird, die Reisepässe entzieht (vgl. auch das vorausgegangene Kapitel). Der dritte Bericht der Kommission über das Monitoring nach Umsetzung der Visumerleichterungen in den westlichen Balkanstaaten liefert umfangreiche Informationen über diesen Wissenstransfer mit dem Ziel, die Strategien der staatlichen Stellen gegenüber ihren eigenen Bürgern zu ändern.⁸⁶ Der Bericht verfolgt das Ziel, die Maßnahmen festzulegen, die im Rahmen des Monitoring nach der Umsetzung der Visumerleichterungen (durch die Kommission) ergriffen werden, die Fortschritte zu beurteilen, die in den relevanten westlichen Balkanstaaten erzielt wurden, sowie die nächsten Schritte und die konkreten Maßnahmen zu identifizieren, die ergriffen werden müssen (insbesondere von den westlichen Balkanstaaten, Seite 2).

Der Bericht untersucht jeden westlichen Balkanstaat separat und skizziert die Probleme, die die Entscheidung der EU beeinflussen könnten, wieder eine Visumpflicht einzuführen. In Bezug auf Albanien sind Dokumentensicherheit und Grenzkontrollen wichtig. Die Arbeit der albanischen Stellen an einer Datenbank, die die Grenzübertritte mit dem Standesamt verbindet, scheint als Fortschritt gewertet zu werden. Es gibt keinen Zweifel, warum eine solche Datenbank eine gute Idee ist. Die Mehrzahl der Personen im albanischen Standesamt sind Albaner. Warum ist es nützlich, ihre Ein- und Ausreisen mit der Datenbank des Standesamtes zu vergleichen und warum ist eine solche Rückverfolgung mit dem Recht auf Privatleben laut Artikel 8 EMRK vereinbar? Es gibt keine Antwort und tatsächlich wird diese Frage beharrlich vermieden. Der Bericht schlägt vor, umgehend nach dieser Information über die Verlinkung der Datenbanken, dass die Kapazitäten für die Risikoanalyse und Gefahrenbeurteilung von Albanien gestärkt werden müssen. Weiterhin ungeklärt ist die Frage, gegen wen sich welche Gefahr richtet. Im Kontext des Berichts scheint die Bedrohung gegenüber der Integrität des EU-Grenzkontrollsystems zu bestehen. Aber das Erstellen von Risikoanalysen und Gefahrenbeurteilungen über Albaner, die versuchen, ihr Land zu verlassen oder zurückzukehren, scheint das Profiling für einige Albaner einen größeren Anspruch auf Ausreise einzuschließen als für andere (die Wiedereinreise scheint für die EU kein Problem zu sein, siehe unten unter Rücküberführungsabkommen). Ähnlich liegt der Fokus in Bezug auf Bosnien-Herzegowina auf der Dokumentensicherheit und der Grenzkontrolle, einschließlich Aufnahme des EU-Grenzverwaltungsrechts in die nationale Gesetzgebung. Auch bei der

⁸⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137348.pdf, aufgerufen am 27. Juni 2013.

⁸⁶ COM(2012)472 endgültige Fassung.

„ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ liegt der Fokus auf einer Verlinkung der Grenzübertritte mit der zentralen Datenbank des Innenministeriums, die von der nationalen Datenbank für Ausländer getrennt ist. Von Montenegro wird berichtet, dass es seine IT-Ausrüstung und die Überwachung seiner Grenzübertritte ausweitet. Im Hinblick auf Serbien ist die Priorität, die Grenzübertritte mit der zentralen Datenbank des Innenministeriums zu verlinken. Laut Kommission weist der innerstaatliche Datenaustausch und die Risikoprofile noch Mängel auf.

Hinter diesen scheinbar neutralen Bedingungen steht die Frage, welche Daten über wen, für welche Zwecke und mit welchen Stellen ausgetauscht werden (die Fragen von Artikel 8 EMRK), aber auch die Frage nach den Risikoprofilen. Der Bericht selbst erklärt, die Mehrzahl der Asylsuchenden in der EU aus den westlichen Balkanstaaten seien Roma. Daher ist es für die Zwecke der EU sehr wahrscheinlich, dass das Risikoprofil die ethnische Zugehörigkeit einschließen wird, um sein Ziel zu erreichen. Dies wirft die Frage der Vereinbarkeit des Profils mit Artikel 14 EMRK (in Verbindung mit Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK) und mit Protokoll Nr. 12 zur EMRK auf, die eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Abstammung verbieten. Des Weiteren erkennt der Bericht selbst, dass es für den Status der Roma in Serbien nur leichte Verbesserungen erzielt wurden und dass weitere ernsthafte Bemühungen erforderlich sind, einschließlich finanzieller Mittel, um den Status und die sozioökonomischen Bedingungen der Roma zu verbessern. Der Bericht erkennt, dass die serbischen Roma weiterhin zur schutzbedürftigsten und am stärksten marginalisierten Minderheit gehören. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Roma in den anderen westlichen Balkanstaaten.

Sanktionen für Beförderungsunternehmen

So lange eine Visumpflicht für Bürger eines Staates besteht, verpflichtet das EU-Recht Beförderungsunternehmen sicherzustellen, dass alle Menschen, die sie in die EU befördern, die erforderlichen Visa haben. Sobald die Visumpflicht aufgehoben wird, unterliegen die Beförderungsunternehmen immer noch der Pflicht sicherzustellen, dass die Passagiere gültige Reisedokumente haben, aber hier endet ihre Pflicht. Der Bericht der Kommission über Visumerleichterungen⁸⁷ erklärt, dass die westlichen Balkanstaaten (richtigerweise) Maßnahmen verabschieden, um Reisebüros und Beförderungsunternehmen zu kontrollieren, die „potenziell daran beteiligt sind, Bürgern falsche Informationen über Asylerleistungen zu geben“. Von Bosnien-Herzegowina wird berichtet, dass sie das Vorgehen ihrer Strafverfolgungsbehörden koordinieren, um mögliche Unregelmäßigkeiten zu untersuchen, und dass sie die Strafverfolgung gegen einige Personen aufgenommen haben (die genauen Tatbestände werden nicht genannt). Die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ hat den neuen Straftatbestand der Beihilfe zum Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs eingeführt. Die Folgen dieser Maßnahmen, die von der Kommission als positive Errungenschaften präsentiert werden, ist, dass Reiseunternehmen verantwortlich gemacht werden für die Handlungen der Passagiere, die sie befördern. Außer der Überprüfung, dass die Passagiere über gültige Reisedokumente verfügen, liegt es außerhalb der Macht der Beförderungsunternehmen, die Ziele und Intentionen ihrer Passagiere zu ermitteln. Tatsächlich ist es wahrscheinlich, dass diese Bemühungen einen Vertragsbruch darstellen. Indem sie Unternehmen für das Handeln von Passagieren nach der Reise verantwortlich machen, unterwerfen die Gesetze der westlichen Balkanstaaten diese Unternehmen der unmöglichen Auflage, zu raten, welche Passagiere sie befördern und welchen sie die Beförderung verweigern sollen. Wenn diese Unternehmen das auf der ethnischen Zugehörigkeit basierende Risikoprofil verwenden, was an anderer Stelle des Berichtes geraten zu werden scheint,

⁸⁷ COM(2012)472 endgültige Fassung.

verstoßen sie gegen die Antidiskriminierungsgesetze, und ihr Staat könnte gegen die EMRK verstoßen, weil er es versäumt, die Unternehmen zu kontrollieren.⁸⁸

Beförderungsunternehmen werden beim Ermitteln, welche Passagiere sie befördern und welche sie abweisen sollen, nicht völlig allein gelassen. 2004 schuf die EU ein Netzwerk für Einwanderungsverbindungsbeamte (ILOs)⁸⁹, bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die in die Nicht-Mitgliedstaaten entsandt werden, um das Ergreifen von Maßnahmen zu fördern, die die EU zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung verabschiedet hat. Die Berichte über die Tätigkeit dieses Netzwerks stehen der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung, und wenn Informationen im Rahmen von Anträgen zur Informationsfreiheit herausgegeben werden, sind diese redigiert.⁹⁰ In Reaktion auf eine Reihe von Fragen des Europäischen Parlaments zur Tätigkeit von ILOs in Afrika erwiderte der Rat nur mit vagen Andeutungen.⁹¹ Es ist daher schwierig, sich ein klares Bild vom Einfluss des europäischen ILO-Netzwerks auf Menschen zu machen, die aus ihren Ländern flüchten. Anhand der verfügbaren Informationen scheint jedoch eine der Aktivitäten der ILOs zu sein, Beförderungsunternehmen bei der Bestimmung der Gültigkeit von Dokumenten potenzieller Passagiere und deren Eignung für eine Reise zu unterstützen.

Rücküberführungsabkommen

Die EU hat mit allen westlichen Balkanstaaten Rücküberführungsabkommen geschlossen.⁹² Am 23. Februar 2011 gab die Kommission eine Kommunikation über eine allgemeine Beurteilung der EU-Rücküberführungsabkommen heraus.⁹³ Das Ziel der EU-Rücküberführungsabkommen ist die erleichterte Abschiebung unerwünschter Personen aus der EU erstens in ihre Heimatländer (für Staatsbürger der Parteien zum Abkommen) und zweitens in den Staat, in dem sich die unerwünschten Personen vor ihrer Ankunft in der EU aufgehalten haben (für Bürger aus Drittstaaten, die über das Hoheitsgebiet der Staaten zum Abkommen reisten, bevor sie im nächsten Staat eintrafen). Im Hinblick auf die zweite Kategorie, wie die Kommission selbst zugibt, „hegen alle Drittstaaten eine tiefe Abneigung gegen die Klausel über [Bürger aus Drittstaaten] und sie argumentieren, dass man sie nicht verantwortlich für Bürger aus Drittstaaten machen könne und dass sie daher keine Pflicht haben, diese Menschen wieder aufzunehmen.“⁹⁴

Laut den Daten, die die Kommission in dieser Evaluierung bereitstellte, wurden ⁹⁵2009 (das letzte Jahr, für das Daten genannt werden) 62.675 Albaner aus EU-Mitgliedstaaten nach Albanien abgeschoben. 845 Bosnier wurden in ihr Land abgeschoben, 4.105 Serben, 1.065 Bürger der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ und 155 Montenegriner, alle in ihre jeweiligen Länder. Die Kommission konnte nicht ermitteln, ob diese Abschiebungen im Rahmen der Rücküberführungsabkommen mit den Staaten erfolgten. In Bezug auf Bürger aus Drittstaaten schob die EU 1.175 von ihnen 2009 im Rahmen des Abkommens mit diesem Land in die Ukraine ab. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass Rücküberführungsabkommen ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung sind.⁹⁶ Es ist jedoch eines der Probleme der EU im Hinblick auf die Abschiebung von Menschen aus der

⁸⁸ Vgl. Menschenrechtskommissar des Europarats, „Airlines are not immigration authorities“, Human Rights Comment, 12. Oktober 2010, http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=85, aufgerufen am 27. Juni 2013.

⁸⁹ Verordnung 377/2004 über das ILO-Netzwerk (OJ 2004 L 64/1), in ihrer jeweils gültigen Fassung.

⁹⁰ Zum Beispiel: Rats-Dokument 8088/12, 3. April 2012 über den ILO-Bericht über die Ukraine.

⁹¹ Rats-Dokument 16415/07, 11. Dezember 2007.

⁹² Inkrafttreten: Albanien: 1. Mai 2006 und alle anderen am 1. Januar 2008 (SEC(2011)209).

⁹³ COM(2011)76, endgültige Fassung.

⁹⁴ COM(2011)76, endgültige Fassung, Seite 9.

⁹⁵ SEC(2011)211.

⁹⁶ COM(2011)76, endgültige Fassung, Seite 4.

EU, wie man sicherstellen kann, dass sie im Anschluss nicht wieder in die EU gelangen. Eine Lösung ist, die Namen der abgeschobenen Personen in die SIS II-Datenbank mit dem Vermerk einzugeben, ihnen eine erneute Einreise zu verweigern. Die Statistik zu den Gründen der Einreiseverweigerung von Albanern in die EU, die im vorausgegangenen Kapitel aufgeführt wurden, zeigt, dass dies eine übliche Praxis im Hinblick auf Bürger dieses Staates zu sein scheint.

Der Bericht der Kommission über Visumerleichterungen⁹⁷ betont die Notwendigkeit der westlichen Balkanstaaten, die Rückkehrer wiederinzugliedern. Sie begrüßt die Umsetzung einer Reintegrationsstrategie in Serbien, die eine Datenbank einschließt, in der der Zugang der Rückkehrer zu öffentlichen Diensten verfolgt wird. Die Vereinbarkeit dieser Datenbank mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens (Artikel 8 EMRK) ist zweifelhaft. Das Kriterium für die Verfolgung des Zugriffs von Bürgern auf öffentliche Dienste auf der Grundlage, dass sie aus einem anderen Staat abgeschoben wurden, ist willkürlich. Die Frage nach dem Zweck dieser Verfolgung ist ebenfalls höchst fragwürdig. Wenn Bürger, die aus einem anderen Land abgeschoben wurden, keine öffentlichen Dienste in Anspruch nehmen, was ist dann die Folge? Die Kommission berichtet auch positiv darüber, dass Serbien drei Auffanglager für Rückkehrer eingerichtet hat. Die Zuweisung von Sozialwohnungen an Personen, die bedürftig sind, möglicherweise weil sie aus einem anderen Staat abgeschoben wurden, ist immer eine gute Verwendung öffentlicher Gelder. Allerdings ist die Verwendung des Begriffs „Auffanglager“, der normalerweise für Asylsuchende benutzt wird und häufig eine Form des Freiheitsentzugs einschließt, bedenklich. Diese Auffanglager scheinen keine Entsprechung für Sozialwohnungen für Bedürftige zu sein. Der Bericht erklärt außerdem, dass der Zugang von „Rückkehrern“ zu Arbeitsstellen, Bildung, Ausbildung und anerkannten Qualifikationen immer noch begrenzt ist.⁹⁸ Tatsache ist, dass die Rückkehrer wahrscheinlich Roma sind, dass sie durchaus Asylanträge in EU-Staaten gestellt haben, die abgelehnt wurden, und dass der Grund für ihre Asylanträge wahrscheinlich eine kollektive Diskriminierung ist, die an Verfolgung grenzt. Die Anerkennung des Ausbleibens wesentlicher Fortschritte bei der sozialen Eingliederung der Roma in den westlichen Balkanstaaten unterminiert die Qualität der Maßnahmen, die von der Kommission vorgeschlagen werden und die von den Herkunftsstaaten ergriffen werden sollen, um ihre Bürger am Verlassen ihres Landes zu hindern, wenn die Behörden, in den Worten der Kommission, vermuten, dass sie die Visumerleichterungen missbrauchen werden, indem sie erneut ausreisen. Es gibt hier im Bericht der Kommission eine Zusammenhanglosigkeit, die an Heuchelei grenzt.

Die Situation in Bezug auf Bürger von Drittstaaten ist noch problematischer. Wenn man sie in ein anderes Land als ihr Heimatland schickt, z. B. die Ukraine, haben sie nur geringe Chancen, in diesem Land eingegliedert zu werden. Tatsächlich ist es wahrscheinlich das Interesse der Ukraine, diese Menschen in ihr Heimatland abzuschieben, wenn dies möglich ist. In der Zwischenzeit, während die ukrainischen Behörden die Möglichkeit der Abschiebung dieser Bürger aus Drittstaaten in andere Länder prüfen, müssen sie diese irgendwie versorgen. Wenn man diesen Menschen eine Wahlfreiheit gewährt, besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie zurück in die EU gehen, aus der man sie eben erst abgeschoben hat. Eine Option, um dies zu verhindern, ist, sie zum Zweck der Abschiebung zu inhaftieren. Die Inhaftierung ist aber eine kostenintensive Option. Es überrascht daher nicht, dass laut Global Detention Project, einer interdisziplinären Forschungsinitiative mit Sitz am Graduate Institute, Genf, 2011 die EU 30 Mio. Euro ausgewiesen hat, um neun neue Abschiebehafteinrichtungen in der Ukraine zu bauen.⁹⁹

⁹⁷ COM(2012)472, endgültige Fassung, Seite 13.

⁹⁸ COM(2012)472, endgültige Fassung, Seite 13.

⁹⁹ <http://www.globaldetentionproject.org/de/countries/europe/ukraine/introduction.html>, aufgerufen am 12. Juni 2013.

Push-Backs

Der UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Migranten erklärt in seinem Bericht über EU-Grenzkontrollen: „In Bezug auf die griechische Grenze haben die italienischen Behörden bestätigt, dass sie illegale Migranten am Verlassen von Booten aus Griechenland hindern und sie damit zwingen, nach Griechenland zurückzukehren. Ich habe minderjährige afrikanische Migranten getroffen, die durch Griechenland gereist waren und diese Push-Backs erlebt hatten. Diese wurden als Umsetzung des 1999 zwischen Griechenland und Italien geschlossenen Rücküberführungsabkommens gerechtfertigt und als normale Praxis zwischen Schengen-Staaten beschrieben... Ich habe von Migranten, die durch Griechenland reisten, in Bezug auf extreme fremdenfeindliche Gewalt gegen Migranten gehört. Italien sollte offiziell die Praxis der inoffiziellen automatischen „Push-Backs“ nach Griechenland verbieten.“¹⁰⁰

„Diesbezüglich fordere ich die griechischen Behörden auf, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Diskriminierung von Migranten zu bekämpfen. Ich bin zutiefst besorgt über die weit verbreitete fremdenfeindliche Gewalt gegen Migranten in Griechenland, und ich verurteile aufs Schärfste die unzureichende Reaktion der Strafverfolgungsbehörden, diese Gewalt einzudämmen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen.“¹⁰¹

Push-Backs sind Maßnahmen, die Staaten, wie in dem vom UN-Sonderberichterstatter aufgeführten Fall, ergreifen, um Menschen am Betreten ihres Hoheitsgebietes zu hindern, indem sie diese in das Hoheitsgebiet zurückdrängen, das sie soeben verlassen haben oder versucht haben zu verlassen. Die Praxis wurde als unvereinbar mit dem Verbot der kollektiven Ausweisung der EMRK (Artikel 4 von Protokoll Nr. 2 zur EMRK) und Artikel 3, Verbot von Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe, verurteilt.¹⁰² Sie kann auch eine Verletzung von Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK darstellen, da sie Menschen an der Ausreise aus dem Land hindert, in dem sie sich befinden. In ihrem Allgemeinen Bericht 2011 (der neuste verfügbare Bericht) führt FRONTEX eine Liste gemeinsamer Maßnahmen auf, die dieses Jahr durchgeführt wurden.¹⁰³ Sie führte sechs Operationen an den Seegrenzen durch - 365 Tage in den atlantischen Gewässern zwischen den nordwestafrikanischen Staaten und den Kanarischen Inseln, 228 Tage im westlichen Mittelmeer, 45 Tage in Häfen des westlichen Mittelmeers (es gibt keine Aussagen, ob diese innerhalb oder außerhalb der EU liegen), 315 Tage im mittleren Mittelmeer, 271 Tage im mittleren Mittelmeer (Ionisches Meer) und einen Dauereinsatz im östlichen Mittelmeer. Die Gelegenheiten für Push-Backs sind recht umfangreich. Italien, der Staat, für den das Straßburger Gericht 2009 eine Verletzung seiner Menschenrechtsverpflichtungen, die in der EMRK enthalten sind, in Bezug auf die Push-Backs nach Libyen festgestellt hat, nahm an allen Operationen teil und leitete in der Tat die Operationen im mittleren Teil des Mittelmeers. Diese Operationen scheinen mit den Operationen übereinzustimmen, für die der UN-Sonderberichterstatter Beweise gesammelt hat.

¹⁰⁰Der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte von Migranten beendet seinen Drittstaatenbesuch in seiner regionalen Studie über Menschenrechte von Migranten an den Grenzen der Europäischen Union: Italien, 8. Oktober 2012

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>, aufgerufen am 24. Mai 2013.

¹⁰¹Der UN-Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten schließt den vierten und letzten Länderbesuch in seiner Regionalstudie über die Menschenrechte von Migranten an den Grenzen der Europäischen Union ab: Griechenland, 3. Dezember 2012. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, aufgerufen am 24. Mai 2013.

¹⁰²Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Große Kammer), *Hirsi Jamaa und andere gegen Italien*, 23. Februar 2012, Beschwerde-Nummer 27765/09.

¹⁰³http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf, Seite 41, aufgerufen am 16. Juni 2013.

Schließlich muss man in dieser Kategorie noch auf die von FRONTEX koordinierten gemeinsamen Landoperationen hinweisen, an denen drei EU-Staaten teilnahmen (Österreich, Polen und Rumänien), und die 29 Tage ausschließlich an der Grenze zwischen Moldau und der Ukraine stattfanden (von denen keines EU-Mitglied ist, die sich aber scheinbar beide an der Aktion beteiligt haben).¹⁰⁴

Schlussbemerkungen

Die Rolle der EU als Akteurin der Grenzkontrollpolitik, -gesetze und -praktiken anderer Staaten wurde im 21. Jahrhundert erweitert und ausgebaut. Ungeachtet der Verpflichtung der EU auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten, ist die Vereinbarkeit ihrer Aktivitäten, die andere Staaten dazu bringt, entweder allein oder unter Mitwirkung von EU-Mitgliedstaaten Grenzpraktiken durchzuführen, die gegen Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK (das Recht aller Menschen auf Ausreise aus dem Land, in dem sie sich befinden) verstoßen, fragwürdig. Die Instrumentalisierung der EU-Visumpolitik, insbesondere der Anreiz des visumfreien Reiseverkehrs, wurde umfangreich belegt. Den Staaten, die den Status für visumfreies Reisen für ihre Bürger erhalten möchten, wird von den EU-Institutionen, in der Regel der Kommission, geraten, Maßnahmen zu ergreifen, die ggf. gegen das Recht ihrer Bürger auf Ausreise aus dem Land verstoßen, z. B. der Einzug von Reisepässen. Auf Drängen von EU-Institutionen werden Reiseunternehmen gedrängt oder mit Verfolgung bedroht, wenn sie nicht die Absichten ihrer potenziellen Kunden prüfen, für die diese ihre Dienste in Anspruch nehmen. Im Rahmen der Rücküberführungsabkommen schiebt die EU nicht nur Bürger in ihre Heimatländer ab, sondern der primäre Zweck dieser Abkommen ist auch die Abschiebung von Bürgern aus Drittstaaten in diese Länder. Die EU, um sicherzustellen, dass die aus der EU abgeschobenen Menschen nicht in die EU zurückkehren, zahlt für Abschiebehafteinrichtungen für Bürger aus Drittstaaten und fordert ihre Nachbarstaaten auf, ausgefeilte Überwachungssysteme einzurichten, um sicherzustellen, dass ihre eigenen Bürger im Land bleiben. Schließlich, wenn sich diese anderen Maßnahmen als unzureichend erweisen, führt der Grenzschutz der EU-Mitgliedstaaten unter Leitung von FRONTEX Operationen auf See mit dem Ziel durch, Menschen von den EU-Grenzen fernzuhalten, oder an Landgrenzen zwischen Drittstaaten, um sicherzustellen, dass Bürger aus Drittstaaten niemals die Grenzen der EU erreichen, die Hunderte von Kilometern entfernt liegen.

Keine dieser Maßnahmen ist unproblematisch im Hinblick auf das Recht jedes Menschen, sein Land zu verlassen. Jede der Maßnahmen und politischen Richtlinien sind darauf ausgerichtet, Menschen an der Ausreise aus ihren Ländern zu hindern und Drittstaaten zu drängen, diese Arbeit zu leisten, deren Vereinbarkeit mit den Menschenrechten äußerst zweifelhaft ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Dieses Themenpapier untersucht das Recht von Menschen auf Ausreise aus dem Land, in dem sie sich befinden. Dabei handelt es sich um ein Grundrecht, das wiederholt in Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und ihren regionalen Entsprechungen anerkannt wurde, nicht zuletzt weil viele weitere Menschenrechte von diesem Recht abhängen. Ein Flüchtling kann keinen Schutz erhalten, wenn er sein eigenes Land nicht verlassen kann. Menschen, die Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in einem Land fürchten, müssen das Recht auf Ausreise ausüben dürfen, um andernorts Schutz zu erhalten. Heute besteht jedoch ein Konflikt zwischen dem Recht auf Ausreise aus

¹⁰⁴FRONTEX Allgemeiner Bericht 2011, a.a.O., Seite 43.

dem eigenen Land, das im 20. Jahrhundert so wichtig in Europa war, und der Grenz- und Einwanderungspolitik vieler dieser Staaten, die vor 1989 und dem Ende des Kalten Kriegs die stärksten Befürworter der Menschenrechte und Grundfreiheiten waren. Das zentrale Problem sind die Bemühungen einiger europäischer Staaten, von denen die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, und die über die Übereinkünfte der EU verfolgte Politik, die wirksame Kontrolle ihrer Grenzen aus ihrem Hoheitsgebiet in jenes der Nachbarstaaten, auf Hohe See oder noch weiter weg zu verlagern. Diese Staaten wollen so sicherstellen, dass unerwünschte potenzielle Migranten nicht an den Grenzen ihrer Hoheitsgebiete erscheinen. Das unbeabsichtigte Opfer ist jedoch das Menschenrecht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen.

Die lange Geschichte des Menschenrechts auf Ausreise aus einem Land wird in diesem Themenpapier erörtert. Dieses Recht findet sich nicht nur in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt der bürgerlichen und politischen Rechte, sondern auch im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Es findet sich auch in Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte musste die Vereinbarkeit von Reiseverboten unterschiedlichster Art mit dem Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land verhandeln. Er hat durchgehend entschieden, dass das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land vorrangig ist und dass jeder Eingriff in dieses Recht gemäß einem legitimen Ziel gerechtfertigt sein muss, das im internationalen Recht anerkannt wird und für das Erreichen des Ziels notwendig sein muss. Das Gericht stellte in Frage, ob der Versuch, Regierungen anderer Staaten bei der Umsetzung ihrer Einwanderungsgesetze zu unterstützen, z. B. durch Reiseverbote für ihre Bürger, die aus einem anderen Staat abgeschoben wurden, ein legitimes Ziel darstellt. Nicht zuletzt, weil ein solcher Eingriff zur Folge hat, eine Person an jeder Reise zu hindern. Darüber hinaus ist das Gericht nicht überzeugt, dass das vom Staat behauptete Ziel, i.e. dass andere Bürger des Staates nicht zusätzlichen Kontrollen durch Drittstaaten unterliegen, rechtmäßig war. Der Europäische Gerichtshof, der ähnliche Fälle verhandelte, in denen gegen Bürger ein Reiseverbot verhängt wurde, um sie an der Ausreise aus einem Land zu hindern, stellte fest, dass nur ein schwerwiegender Grund der öffentlichen Politik solche Maßnahmen rechtfertigen könnte.

Die Überschneidung des Rechts auf Ausreise aus einem Land mit anderen Menschenrechten, wie z. B. dem Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, ist kritisch. Wenn Menschen ein Land nicht verlassen können, können sie in einem anderen Land kein Asyl wegen Verfolgung, Folter, der Todesstrafe oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe beantragen. Das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land beschränkt sich nicht auf Bürger, es findet auch Anwendung auf Ausländer, ungeachtet ihres Einwanderungsstatus in einem Land. Dies wird in den beiden internationalen Menschenrechtsübereinkünften und ihren europäischen Entsprechungen deutlich erklärt. Darüber hinaus unterliegt ein Ausreiseverbot dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Neuere Praktiken in Europa geben Anlass zur Sorge, dass einige dieser Menschen, die Reiseverboten unterliegen, auf der Grundlage ihrer ethnischen Zugehörigkeit, namentlich Roma, dieser Behandlung unterzogen werden. Dies ist Folge der Bemühungen einiger Staaten rund um ihre reicheren Nachbarn in der EU, der Ausreise der Angehörigen dieser sozial ausgegrenzten Minderheit aus der Angst heraus vorzugreifen, diese könnten in einem anderen Land in Europa Asyl suchen. Dies ist momentan besonders problematisch in den westlichen Balkanstaaten, die für ihre Bürger erfolgreich einen visumfreien Reiseverkehr in die EU erworben haben. Der Anstieg der Asylanträge von ihren Bürgern, vorwiegend Roma, in EU-Staaten hat zu Spannungen und Forderungen seitens einiger EU-Staaten nach Aufhebung der Befreiung von der Visumpflicht für Bürger dieser Staaten geführt. Eine Folge scheint zu sein, dass Bürgern aus den westlichen Balkanstaaten, die aus der EU abgeschoben wurden, ihre Reisepässe entzogen werden. Jene, die sich auf eine Ausreise vorbereiten, können Nachforschungen über ihre Zielsetzungen durch ihre

eigenen Behörden unterzogen werden. Die ethnische Zugehörigkeit scheint, direkt oder indirekt, eine wichtige Rolle bei der Entscheidung der staatlichen Stellen zu spielen, Reisepässe einzuziehen. Dieses Vorgehen staatlicher Stellen, die im Bemühen ergriffen werden, ihre Nachbarn zufrieden zu stellen, belegen die Verknüpfung zwischen dem Recht auf Ausreise aus einem Land und dem Recht, Asyl zu suchen und zu genießen.

Schließlich haben die EU-Maßnahmen zur Auslagerung und Umsetzung ihrer Einwanderungskontrolle in Drittstaaten die Lage im Hinblick auf staatliche Maßnahmen verschärft, da sie in das Recht auf Ausreise eingreifen. Vier Arten von EU-Maßnahmen stechen besonders hervor: Erstens, Visumanforderungen und die Art und Weise, wie EU-Staaten die Länder bestimmen, deren Bürger einer Visumpflicht unterliegen, sowie die Methode, dass ihre Beamten den Visumerteilungsprozess durchführen, schieben die Frage nach dem Recht auf Ausreise, zumindest insofern dies in Richtung EU erfolgt, in den Vordergrund. Sanktionen für Beförderungsunternehmen und die Dokumentenkontrolle an den Ausgangsorten in Drittstaaten haben ebenfalls den Effekt, das Recht von Menschen auf Ausreise zu beschränken, die versuchen, in die EU einzureisen. Rücküberführungsabkommen spielen ebenfalls eine Rolle bei der Schaffung von Bedingungen, die gegen das Recht auf Ausreise verstoßen können. Dies geschieht, wenn Rücküberführungsabkommen auch Anwendung auf Bürger aus Drittstaaten finden und mit der Finanzierung von Abschiebehafteinrichtungen auf dem Hoheitsgebiet der schwächeren Partei einhergehen. Das Ziel dieser Finanzierung von Abschiebehafteinrichtungen ist eindeutig, Personen, die im Rahmen eines Rücküberführungsabkommens aus einem EU-Staat abgeschoben wurden, an der Ausübung ihres Rechts auf Ausreise zu hindern. Es gibt besorgniserregende Hinweise, dass einige Staaten rund um die EU diese Finanzierungen für Auffanglager für eigene Bürger verwenden können, die ausgewiesen wurden, was noch weitere Fragen nach dem Recht auf Freiheit (Artikel 5 EMRK) aufwirft. Schließlich die Beteiligung der EU-Staaten unter Leitung von FRONTEX an Push-Backs, bei denen Menschen, die versuchen, in die EU zu gelangen, der kollektiven Ausweisung an ihren Ausgangspunkt unterworfen werden, und die vom Straßburger Gericht und anderen Menschenrechtsinstitutionen verurteilt wurden. Dies ist eine eklatante Verweigerung des Rechts auf Ausreise und diese Praktiken sind eindeutig unvereinbar mit Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zur EMRK.

Alle Mitgliedstaaten des Europarats müssen sicherstellen, dass sie ihre Menschenrechtsverpflichtungen, wie vor allem in der EMRK enthalten, zu erfüllen. Das Recht auf Ausreise aus einem Land, einschließlich dem eigenen, ist ein solches Menschenrecht, und auch implizit im Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Artikel 8 EMRK enthalten. Des Weiteren muss das Recht auf Ausreise aus dem eigenen Land gleichermaßen für Bürger und Ausländer gelten und es darf nicht Eingriffen, die einer rassistisch motivierten Diskriminierung entspringen, unterworfen werden. In der Anwendung der Grenz- und Einwanderungskontrollen müssen alle Mitgliedstaaten des Europarats ihre Gesetze, Politik und Praxis in Bezug auf das Folgende überprüfen oder erneut überprüfen und in vollem Umfang mit der EMRK und dem Fallrecht des Gerichts abstimmen:

- Ausstellen von Reisedokumenten und die Legitimität von Hürden für deren Ausstellung;
- Die Rechtmäßigkeit ihrer Gesetze, Vorschriften und Praktiken in Bezug auf den Entzug oder die Verweigerung von Reisedokumenten für Bürger, um sicherzustellen, dass sie vollständig mit dem Recht der EMRK übereinstimmt, ein Land zu verlassen;
- Jene Staaten, die es bekanntermaßen versäumen, das Recht auf Verlassen des Landes zu achten, müssen besondere Sorgfalt walten lassen und sicherstellen, dass ihre Gesetzgebung und deren Anwendung mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen übereinstimmen;

- Es darf keine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit in Bezug auf das Recht, das Land zu verlassen, geben, ungeachtet von Zweifeln, die Beamte im Hinblick auf die Absichten der Menschen hegen, die das Land verlassen;
- Die EU-Staaten müssen ihre Grenzkontrollgesetze, -politik und -praxis überprüfen, um sicherzustellen, dass sie keine Anreize für andere Staaten darstellen oder schaffen, in das Recht aller Menschen einzugreifen, das Land, in dem sie sich befinden, zu verlassen;
- Die EU-Staaten müssen mit umgehender Wirkung jeweils einzeln und gemeinsam Push-Backs stoppen, die Menschen daran hindern, das Herkunftsland zu verlassen oder in die EU einzureisen und ihr Menschenrecht auf Asyl auszuüben.