4. Libyen – Malta – Italien: drei Länder, drei Wege

Im Folgenden, den empirischen Teil meiner Arbeit einleitenden Kapitel, wird die rechtliche und politische Situation von Migranten und Flüchtlingen in Libyen, Malta und Italien vorgestellt. Hier werden die Informationen vermittelt, die als Hintergrundwissen zu den einzelnen Ländern für ein besseres Verständnis des empirischen Teils meiner Arbeit notwendig sind. Auch die in den Ländern vorherrschenden Diskurse und Stimmungen in Bezug auf Migranten und Flüchtlinge werden thematisiert, da sie, wie sich in meiner Forschung zeigte, einen entscheidenden Einfluss auf die Lage der Migranten im Grenzraum und auf See haben. Nach der Abfolge meiner Feldforschungen werde ich im ersten Abschnitt auf Libyen eingehen und an dieser Stelle auch die libysch-italienische und die europäische Kooperationspolitik ansprechen. In den weiteren Abschnitten werde ich die Umstände für Migranten und Flüchtlingen in Italien und Malta schildern. Abschließend steht ein kurzer Vergleich der beiden europäischen Länder im Umgang mit dem Phänomen der Seemigration, der einen Ausblick auf die empirischen Kapitel 5 bis 9 darstellt.

4.1 Libyen und die Transitmigration nach Europa

In diesem Abschnitt werden die politischen und rechtlichen Konditionen für das Leben von Migranten und Flüchtlinge in Libyen dargestellt. Es wird gefragt, inwieweit sich Libyen zu einem Transitland für Bootsmigranten

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

auf dem Mittelmeer entwickelt hat. Der Abschnitt zeigt, dass es in Libyen kein Asylsystem gibt. Dennoch arbeiten Italien und die EU im Migrationsbereich mit dem nordafrikanischen Land zusammen. Einige Aspekte und Stationen dieser Kooperationspolitik werden vorgestellt und analysiert.

4.1.1 Ziel- oder Transitland für Migranten?

Mit Entdeckung der Ölvorkommen in der libyschen Wüste Anfang der 1960er Jahre entwickelte sich in Libyen ein gesteigerter Bedarf an Arbeitskräften, der über Jahrzehnte mit groß angelegten Gastarbeiterprogrammen gedeckt wurde. Neben Arbeitern aus Niger, Tschad und Sudan, waren es in den 1970er und 1980er Jahren vor allem Menschen aus Tunesien und den palästinensischen Gebieten, die in der libyschen Landwirtschaft oder auf den Ölfeldern in der Wüste beschäftigt wurden.

Die verhaltenen Reaktionen der Regierungen der arabischen Länder auf die zunehmende Isolation des Landes seit den 1993 beschlossenen UN-Sanktionen führten dazu, dass das Gaddafi-Regime in den 1990er Jahren eine panafrikanische Politik forcierte, die eine Öffnung für Arbeitsmigranten aus dem Raum südlich der Sahara einschloss. Neben entsprechenden Zeitungsannoncen und bilateralen Verträgen mit Ländern wie Sudan und Tschad lockte Gaddafi noch im September 1999 auf einem außerordentlichen Treffen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) afrikanische Arbeitsmigranten mit einer *open door-policy,* welche die Einreise nach Libyen ohne Visum und einen bevorzugten Zugang zum Arbeitmarkt vorsah.[1] Als eine Zäsur in der panafrikanisch geprägten libyschen Migrationspolitik, die sowohl im Bewusstsein der Migranten fest verankert zu sein scheint, als auch die libysche Politik gegenüber afrikanischen Arbeitern maßgeblich beeinflusst hat, lassen sich die Ereignisse vom September und Oktober 2000 interpretieren. Ausgehend von der kleinen Stadt Zawiyya wurden in fremdenfeindlich motivierten Übergriffen auf Wohnstätten bis zu 500 Migranten getötet.[2] Die Botschaft von Niger, in der hunderte Migran-

1 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees.* Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 14.

2 At least 500 Nigerians Reported Dead in Libya. PANA news agency vom 08.10.2006.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ten Zuflucht gesucht hatten, wurde niedergebrannt. Im Zuge der Ereignisse beschloss der Allgemeine Volkskongress eine Einstellung der *open door-policy*. Die Sicherheitsbehörden wurden angewiesen, verstärkt Abschiebungen und Verhaftungen unter Migranten ohne Aufenthaltstitel durchzuführen.[3]

Nachdem Libyen wegen einer restriktiveren Politik zunehmend an Attraktivität verlor, begannen um das Jahr 2000 die ersten Migranten die libysche Mittelmeerküste als Tor nach Europa zu nutzen. Die Küsten aller übrigen maghrebinischen Länder fungierten zu diesem Zeitpunkt schon länger als Ausgangspunkt für Seereisen von Bootsmigranten nach Europa. Als letztes Land Nordafrikas war jetzt auch Libyen, das bisher wegen seines relativen Reichtums nicht als Auswanderungsland galt, neben einem Zielland für Migranten zu einem Transitland geworden. In den letzten Jahren hat sich Libyen neben den verschiedenen irregulären Migrationsrouten, die über Spanien und die Kanarischen Inseln nach Europa führen, sogar zum wichtigsten Transitland Afrikas nach Europa entwickelt.[4] Dies hat verschiedene Gründe. Neben der geographischen Lage sind zum einen die wirtschaftlichen und politischen *Push-Faktoren*, die fast den gesamten Kontinent betreffen, zu nennen. Eine Einschätzung der verschiedenen Flucht- und Migrationsmotive der Migranten, die sich von Afrika aus Richtung Europa auf den Weg machen, kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Mit einem Hinweis auf die Vielfalt der Nationalitäten der Migranten auch aus Krisen- und Kriegsgebieten, die in Libyen anzutreffen sind, kann jedoch die Annahme als gesichert gelten, dass sich gemäß dem Sprachgebrauch der Vereinten Nationen sowohl Arbeitsmigranten als auch Flüchtlinge unter ihnen finden (siehe auch Kapitel 2 für eine kritische Diskussion des Flüchtlingsbegriffs). Seit der Verschärfung der libyschen Einreisebestimmungen reisen sie, bis auf Migranten aus anderen arabischen Ländern, fast alle undokumentiert.

---

3 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees.* Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 18.

4 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia.* In: Dentico, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani.* Rom, S. 179-180.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Neben *Push-Faktoren* spielen die für ein afrikanisches Land außergewöhnlichen *Pull-Faktoren* Libyens eine Rolle. Dies sind der schon angedeutete relative Reichtum des Landes und die bis vor kurzem betriebene *open-door-policy* für Gastarbeiter. Weiter trägt zur Popularität der „libyschen Route" nach Europa bei, dass stark frequentierte Migrationsrouten im Mittelmeerraum in den letzten Jahren auf Betreiben Italiens durch bilaterale Verträge und grenzpolitische Kooperationen „stillgelegt" wurden. Nach dem in den Jahren 2002 und 2003 noch tausende Migranten über Ägypten und Tunesien inoffiziell nach Italien reisten, haben die Zusammenarbeit und bilaterale Verträge, die auch eine bevorzugte Quote für Saisonarbeitnehmer in der italienischen Wirtschaft aus diesen Ländern vorsehen, die aktuellen Anlandungszahlen aus Ägypten und Tunesien stark sinken lassen (siehe unten). Libyen unterscheidet sich entscheidend von den anderen Ländern Nordafrikas als reines Transitland, das nicht auch Herkunftsland ist: Politischer Druck über Quotenregelungen oder andere Anreize finanzieller Art greifen auf Grund der relativ guten ökonomischen Situation wesentlich weniger als in den Nachbarländern. Zudem handelt es sich bei Libyen „um das einzige nordafrikanische Land, das nicht fest in das direkte Einflussgebiet des Westens integriert ist."[5]

Heute liegt die Zahl der offiziell in Libyen lebenden Migranten bei etwa 600.000, während die Zahl derer, die sich inoffiziell im Land aufhalten, auf 750.000 bis 1,2 Millionen Menschen geschätzt wird.[6] Libysche Institutionen gehen davon aus, dass jedes Jahr zwischen 75.0000 und 100.000 irreguläre Migranten nach Libyen gelangen.[7] Der noch vor kurzem forcierte Zuzug von Menschen aus den Subsahara-Ländern wird inzwischen von der Regierung als wachsende Bedrohung „with a dimension of a national

5 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia.* In: Dentico, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani.* Rom, S. 184. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

6 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report.* (7753/05), S. 4.

7 Ebd. S. 28.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

crisis“[8] beschrieben. Diese veränderte Wahrnehmung hat in den letzten Jahren, zunehmend zu strengeren Migrationsgesetzen und Versuchen geführt, die Grenzen Libyens militärisch zu sichern. Die dabei wichtige Rolle der wachsenden Kooperation mit Italien und der EU unterstreicht *Human Rights Watch* im Kontext der sich in Libyen immer weiter verschärfenden Maßnahmen gegen irreguläre Migration und irreguläre Migranten: „[...] Libya's relations with Europe improved, especially when the U.N. lifted sanctions in September 2003. European governments, in particular Italy, began pressuring Libya to better control the outflow of migrants from it shores [...].“[9] In welcher Weise diese besseren Kontrollen in Libyen umgesetzt werden und sich auf die Situation und den Schutz von Migranten und Flüchtlingen auswirken, war Gegenstand meiner Forschung in Libyen und wird im anschließenden Kapitel thematisiert.

4.1.2 Aufenthaltsgesetze für Migranten

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Migranten haben sich in wenigen Jahren von einer *open door-policy* zu restriktiveren Regelungen gewandelt. In Gesetz Nr.6 (1987) werden Einreise-, Aufenthalts- und Ausreisebedingungen für nicht-libysche Staatsangehörige festgelegt. Die irreguläre Einreise und der irreguläre Aufenthalt von Migranten wurde mit Gesetz Nr. 2 (2004) unter schärfere Strafe gestellt.[10] Auch wenn Umsetzungsregelungen in Gesetz Nr. 6 nicht weiter ausgeführt werden, so sehen die offiziellen Regelungen wohl folgendes vor: Um legal im Land arbeiten zu können, müssen Migranten belegen, dass kein Libyer die für den Aufenthaltstitel in Frage kommende Arbeit ausführen könnte. Ein Vertrag mit dem Arbeitgeber muss vorgewiesen und eine Registrierung im Finanzamt vorgenommen werden. Ein Gesundheitszeugnis muss nachweisen, dass der Migrant frei ist von ansteckenden Krankheiten, HIV/Aids eingeschlossen. Werden diese Bedingungen erfüllt, wird eine „Grüne Karte“ ausgestellt, die jährlich erneuert werden muss. Kann der Migrant hingegen keine Arbeit vorweisen,

8 Ebd.

9 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*. Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 19.

10 Ebd. S. 80.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ist es möglich, für drei Monate eine „Rote Karte“ zu erhalten, mit der legal Arbeit gesucht werden kann. Inhaber von „Roten“ oder „Grünen Karten“ sollten damit von Maßnahmen wie Abschiebung ausgenommen sein.[11]

4.1.3 Flüchtlingsschutz in Libyen

Bezüglich der Rechte von Flüchtlingen als besonders schutzbedürftige Gruppe unter den Migranten, gibt es in Artikel 11 der Libyschen Verfassung von 1969 das Verbot, politische Flüchtlinge auszuweisen. Zudem wird in Gesetz Nr. 20, Artikel 21 festgehalten: „The Great Jamahiriayah (Libya) is a refuge for the oppressed and strugglers for freedom. It is impermissible to hand over refugees under protection to any party.“[12] Über nationales Recht hinaus hat Libyen sich zudem in internationalen Abkommen zu dem Schutz von Flüchtlingen verpflichtet. Libyen hat die Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) unterzeichnet, deren Definition des Flüchtlingsbegriffs über die GFK-Definition hinausgeht und die ein *Non-Refoulement*-Gebot aufweist.[13]

Im Gegensatz zu diesen Verweisen auf den besonderen Schutz von Flüchtlingen im libyschen Recht wird keine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten getroffen. Libyen hat als einziges nordafrikanisches Land die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) nicht unterzeichnet und verfügt über kein Asylsystem. Vor dem libyschen Recht werden de facto alle Migranten als „Wirtschaftsmigranten“ wahrgenommen:[14] „We do not have political refugees. [...] The problem is Africans who came in the framework of illegal immigration.“, so Sa’id Eribi Hafiana, Ministerialdirektor im Außenministerium im Gespräch mit Human Rights Watch.[15] Ein hoher Beamter des Außenministeriums argumentiert,

11 Ebd. S. 81.

12 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost*. Cairo, S. 19.

13 Ebd.

14 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 41.

15 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees.* Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 15.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

dass bei Einführung eines Asylsystems in Libyen Asylsuchende „like a plague of locusts“[16] in das Land kommen würden. Trotz der fehlenden rechtlichen und politischen Voraussetzungen für ihren Schutz sind viele Migranten in Libyen als Flüchtlinge zu bezeichnen. Dies zeigt sich zum Beispiel an den Herkunftsländern, die viele Krisen- und Kriegsgebiete einschließen, wie Eritrea, Sudan, Demokratische Republik Kongo und Somalia.[17]

Ein Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) ist seit Anfang der 1990er Jahre in Libyen präsent, kann sein Mandat zum Flüchtlingsschutz jedoch wegen einer fehlenden Anerkennung durch die libyschen Institutionen nicht ausüben. Das UNHCR hat im Allgemeinen keinen Zugang zu den Haftzentren für Migranten. Bis 2004 hatte das UNHCR in Tripolis die Möglichkeit, Flüchtlinge mit Beratung, finanziellen Hilfen, Gesundheitsdiensten und bei der Arbeitsplatzsuche zu unterstützen. In den letzten Jahren haben sich die Beziehungen zwischen dem UNHCR und der libyschen Regierung jedoch verschlechtert und die Hilfsmaßnahmen mussten weitgehend eingestellt werden. Obwohl die Arbeit eingeschränkt ist, wurden tausende Flüchtlinge mit offiziellen Briefen ausgestattet, die besagen, dass sie durch das UNHCR anerkannte Flüchtlinge sind. Diese Briefe schützen jedoch nicht vor Abschiebung durch die libyschen Behörden, wie viele Fälle gezeigt haben.[18]

Die Abschiebungszahlen von Libyen aus in 37 Länder, zum Beispiel Niger, Ghana, Nigeria, Ägypten, Eritrea, Somalia und Sudan, aber auch asiatische Länder wie Pakistan oder Bangladesch, lagen im Jahr 2003 bei 43.000 Migranten[19]. Im Jahr 2004 wurden mehr als 75.000 Migranten aus

16 Ebd. S. 20.

17 Andrijasevic, Rutvica (2006): *How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya.* Center for Policy Studies, Central European University, Open Society Institute (Hg.) Brüssel, S.14.

18 Human Rights Watch (2006): *Stemming the flow: Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees.* Volume 18, No. 5 (E), New York, S. 27.

19 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report*. (7753/05), S. 29.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Libyen abgeschoben[20], im Jahre 2006 waren es 53.842.[21] Abschiebungen von Migranten aus Libyen werden in eine große Zahl von Ländern durchgeführt, darunter auch Eritrea, wo aus einem anderen Land abgeschobene Heimkehrer oftmals Folter oder die Todesstrafe zu befürchten haben.[22]

4.1.4 Die italienisch-libysche Zusammenarbeit in der Grenz- und Migrationspolitik

In den letzten Jahren hat sich die Wahrnehmung von Libyen im Migrationsbereich verändert. Obwohl die Zahl der Migranten in Libyen immer noch hoch ist und die Zahl der Anlandungen in Italien aus Libyen in Vergleich dazu klein, wird es heute von Italien hauptsächlich als Transitland für afrikanische Migranten und Flüchtlinge gesehen, die über das Mittelmeer von Libyen nach Italien gelangen. Giuseppe Pisanu, vormals italienischer Innenminister, sagte 2005, dass „zwei Millionen illegale Migranten" darauf warten, von Libyen aus Italien zu erreichen[23]. Tatsächlich sind allerdings nur etwa 10% der in Italien lebenden irregulär eingereisten Migranten auf dem Seeweg gekommen.[24]

Die Zusammenarbeit Italiens mit Libyen begann Ende der 1990er Jahre. Migrationsfragen spielten von Beginn an eine zentrale Rolle. Die ersten Kontakte zwischen Italien und Libyen wurden unter speziellen Umständen geknüpft, da Libyen als „Schurkenstaat" galt und von EU und Vereinten

---

20 European Parliament (2005): *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli, Libya on 4 to 6 December 2005*. Veröffentlichung am 07.02.2006, Brüssel, S. 9.

21 Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 may-5 June 2007*. URL: http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf (02.01.2008).

22 Amnesty International (2006): *Drohende Abschiebung.* URL: http://www2.amnesty.de/internet/eall.nsf/-0b31aa146ed695c125682b003a7b54/3d15d8fbd9e5e835c12571d8006aaac0?OpenDocument (02.01.2008).

23 La „volpe del deserto" e i due milioni di clandestini in Libia verso l'Italia. Il Manifesto vom 22.04.2005.

24 Caritas/Migrantes (Hg.) (2005): *Immigrazione. Dossier Statistico 2005.* Roma, S. 121.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Nationen mit Sanktionen belegt war. Basierend auf einer gemeinsamen kolonialen Vergangenheit und begünstigt durch wichtige wirtschaftliche Verbindungen machte die Kooperation rasche Fortschritte. Im Dezember 2000 wurde das erste Abkommen zur gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus und von organisierter Kriminalität und irregulärer Migration in Rom unterzeichnet.[25] Es folgten verschiedene Treffen auf höchster Ebene. Italien spielte außerdem bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen Libyen und der Weltgemeinschaft eine Schlüsselrolle. 2003 wurden die UNO-Sanktionen aufgehoben, im Oktober 2004 folgte die Aufgabe der Zwangsmaßnahmen gegen Libyen durch die EU. In diesen Jahren wurden unter der Regierung Berlusconi weitere Abkommen zwischen Libyen und Italien ausgearbeitet. Abschiebeflüge von Migranten aus Libyen, Haftzentren für Migranten, technische Unterstützung zur besseren Überwachung der libyschen Grenzen und Ausbildungshilfen für Sicherheitsbeamte wurden mit italienischen Geldern in Libyen finanziert.[26] Die Details des Vertrags von Juli 2003, der die technische Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften regelt und von den Polizeipräsidenten der beiden Länder unterzeichnet wurde, sind bis heute geheim. Auch der Inhalt weiterer Abkommen mit informellem Charakter ist unbekannt.[27]

Ein Höhepunkt der Kooperation wurde in den Jahren 2004 und 2005 erreicht. Ab Oktober 2004 wurden mehr als 4000 Migranten direkt von der sizilianischen Insel Lampedusa nach Libyen zurück geschoben.[28] Verschiedene italienische und internationale NGOs und das Europäische Parlament verurteilten dieses Vorgehen. Asylsuchende hatten vor ihrer Rückschiebung keine Möglichkeit, einen Antrag auf Asyl zu stellen, wie Mitglieder des Europäischen Parlaments nach eigenen Untersuchungen auf Lampedusa

25 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report.* (7753/05), S. 58.

26 Ebd. S. 59.

27 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia.* In: Dentico, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani.* Rom, S. 184.

28 Deutsche Welle (2005): *Scharfe Kritik an Flüchtlingslagern auf Lampedusa*. URL: www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1718149,00.htm (11.10.2005).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

kritisierten. 13 NGOs forderten die Europäische Kommission auf, Italien wegen der Verstöße gegen das Gebot des *Non-Refoulement* der Genfer Flüchtlingskonvention und das Verbot der kollektiven Abschiebung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verurteilen.[29] Die NGOs äußerten dabei auch die Sorge, dass die Migranten in libyscher Haft Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden könnten.[30] Die EU-Kommission erklärte im April 2005, dass eine Verurteilung Italiens die eigenen Kompetenzen überschreiten würde.

Der Regierungswechsel in Italien beendete im Mai 2006 das kritisierte Vorgehen des Landes, Migranten zurück nach Libyen zu schieben. Die Kooperation mit Libyen im Bereich der Grenzsicherung und die Finanzierung libyscher Abschiebeflüge und Haftzentren wurden jedoch von der Regierung Prodi nicht eingestellt. Es wurden hingegen weitere Abkommen ausgehandelt. Im November 2007 reiste der damalige Außenminister D'Alema nach Tripolis. Er versprach als Reparationsleistung für die italienische Kolonialzeit eine Küstenautobahn und stärkte die wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Länder.[31]

Auf Basis dieser weiter verbesserten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen wurde am 29. Dezember 2007 ein Vertrag zur Zusammenarbeit auf See unterzeichnet, der die Kooperation der beiden Länder auf eine neue Ebene hebt: Nach der Kritik an den Rückschiebungen von Lampedusa nach Libyen 2004 und 2005, versuchte die italienische Regierung die Zusammenarbeit mit Libyen in den Grenzgebieten auf See auszubauen. Mit dem Abkommen ist es italienischen Schiffen erstmals erlaubt, in libyschen territorialen Gewässern zu patrouillieren. Gemeinsame Patrouillen der libyschen Marine und der italienischen Polizei sind vorgesehen. Sie sollen ermöglichen, dass Migranten, welche die libysche Küste schon verlassen haben, dorthin zurück geschoben werden können. Auch in diesem Fall ist

29 Ebd.

30 Andrijasevic, Rutvica (2006): *How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya.* Center for Policy Studies, Central European University, Open Society Institute (Hg.), S. 9.

31 Am 16. Oktober 2007 wurde zwischen den beiden nationalen Energieversorgern ENI (Italien) und NOC (Libyen) ein Vertrag über italienische Investitionen in den libyschen Ölsektor über 27 Milliarden Dollar aufgelegt.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

das Abkommen aus informellen Treffen von Sicherheitsexperten hervorgegangen.

Die Entwicklungen vor Ort zeigen, dass ein zum Teil informelles, komplexes Kooperationsprogramm durch eine Politik der kleinen Schritte und der Geheimhaltung von Verträgen und informellen Treffen und Abkommen von der italienischen Regierung und ihren Sicherheitskräften aufgebaut wurde. Trotz der Kritik von Seiten italienischer Parlamentarier und NGOs, die eine Verletzung von Menschen- und Flüchtlingsrechten durch die Kooperationspolitik befürchten, wurde sie rasch ausgebaut. Obwohl es kein formelles Rückübernahmeabkommen zwischen Italien und Libyen gibt, wurden Wege der Zusammenarbeit gefunden, die es erlauben, Migranten und Flüchtlinge, welche die libysche Küste schon verlassen haben, dorthin zurückzuschieben.

4.1.5 Libyen, Italien und die Europäische Union

Nach der Darstellung der italienisch-libyschen Zusammenarbeit im Migrationsbereich soll nun noch ein kurzer Überblick der Kooperation mit Libyen innerhalb des breiteren europäischen Rahmens folgen.

In den letzten Jahren ist die Integration der Migrationspolitik ihrer Mitgliedsländer zu einem Kernanliegen der Europäischen Union geworden. Im *„Global Approach to Migration“* wurden wichtige Merkmale der künftigen EU-Politik formuliert, die vor allem auf eine enge Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern von Migranten wie Libyen abzielen.[32] Auf bilateraler Basis und in verschiedenen EU-Foren wurde die Kooperation mit nordafrikanischen Ländern schon seit den 1990er Jahren vorangebracht. Als so genannter Schurkenstaat blieb Libyen jedoch von diesen Bemühungen ausgeschlossen und erst im Oktober 2007 wurden offizielle Beziehungen zwischen Libyen und der EU aufgenommen. Ein Besuch des Landes durch die *„European Commission Technical Mission to Liyba on Illegal Migration“* erfolgte jedoch schon im Dezember 2004.

32 Siehe auch Kapitel 1.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Der Bericht der Delegation nach Libyen, der 2005 veröffentlicht wurde, kritisierte die Haftbedingungen für Migranten in Libyen.[33] Der Bericht erkannte auch an, dass es in Libyen keinerlei Asylsystem gibt. Trotz dieser Kritikpunkte empfahl die EU-Delegation eine Zusammenarbeit mit Libyen im Migrationsbereich und stellte fest, dass es dafür Veränderungen in der libyschen Flüchtlingspolitik geben müsse.[34] In einem abschließenden Statement der EU-Ratstagung vom Juni 2005 knüpfte der Rat die Kooperation an folgende Bedingungen: Eine Mission des UNHCR in Libyen und die Anerkennung des Gebots des *Non-Refoulement* und der Menschenrechte.[35] Ebenfalls im Juni 2005 besuchte Jonathan Fall, Verwaltungsdirektor der Europäischen Kommission für Justiz und Inneres, das Land und initiierte so die Zusammenarbeit mit Libyen auf der operationellen Ebene. Der Aufbau entsprechender Verwaltungsinstitutionen, von Trainingsangeboten im Bereich Grenzsicherung, der Aufbau eines Asylsystems und die Sensibilisierung der Bevölkerung wurden als Kernbereiche der Kooperation beschrieben.

Im September 2006 sagte der EU-Kommissar für Justiz und Inneres, Franco Frattini, Libyen Gerätschaften zur Grenzsicherung im Wert von 3 Millionen Euro zu. Im November 2006 wurde mit der Abhaltung einer EU-Afrika-Ministerkonferenz zum Thema Migration und Entwicklung in Tripolis ein wichtiges Zeichen für die Normalisierung und Intensivierung der Beziehungen gesetzt. Als Libyen im Juli 2007 die bulgarischen Krankenschwestern frei ließ, die wegen der angeblichen Infizierung libyscher Kinder mit dem HIV-Virus angeklagt waren,[36] begann eine neue Ära der Be-

33 European Commission (2005): *Technical Mission to Libya on Illegal Migration 27 Nov-6 Dec 2004 Report.* (7753/05), S. 31 f.

34 Ebd. S. 52.

35 Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost.* Cairo, S. 74.

36 1999 verhaftet die libysche Polizei 23 Mitarbeiter des Krankenhauses von Benghazi, denen von Gaddafi vorgeworfen wurde, dass sie im Auftrag der CIA und des israelischen Mossad libysche Kinder mit dem HIV-Virus infiziert hätten. Bis auf fünf bulgarische Krankenschwestern und einen palästinensischen Arzt wurden alle innerhalb kurzer Zeit wieder frei gelassen. Nach internationalen Protesten wurden auch sie im Juli 2007 entlassen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

ziehungen zwischen Libyen und der EU. Im Oktober 2007 wurden offizielle Gespräche zu einem Partnerschaftsabkommen aufgenommen, das gemeinsame Interessen behandelte. Die Etablierung eines Kontrollsystems der libyschen Land- und Seegrenzen auf Kosten der EU ist ebenfalls in dem Abkommen enthalten.[37]

Auf der formellen politischen Ebene ist die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zwischen der EU und Libyen immer noch begrenzt. Auch in diesem Fall lassen sich jedoch schnelle Entwicklungen auf der Ebene der operationellen praktischen Kooperation feststellen, die einen demokratischen Entscheidungsfindungsprozess außen vor lassen. Die Grenzschutzagentur Frontex forciert die Entwicklung von Kooperationsprogrammen mit Libyen. Gil Arias, stellvertretender Direktor von Frontex, ersuchte die libysche Regierung in einem Brief vom Mai 2007 um ihre Zusammenarbeit bei der Frontex-Mission Nautilus 2007 im südlichen Mittelmeer.[38] Ziel der Mission war es, ähnlich wie in dem italienisch-libyschen Seeabkommen, in libyschen Gewässern zu patrouillieren und auf dem Wasser aufgegriffene Migranten zurück nach Libyen zu schicken. Der Frontex-Bericht zu Libyen, der 2007 entstand, ist der offizielle Folgebericht zum Report der EU-Delegation von 2004. Er macht deutlich, dass Libyen nicht die Absicht hat, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zu unterzeichnen.[39] Anders als im Bericht von 2005 finden sich jedoch keine Bemerkungen zur Menschenrechtssituation in Libyen oder inakzeptablen Haftbedingungen für Migranten. Die politischen Empfehlungen an die libysche Regierung enthalten keine Verbesserungen für Migranten und in der Flüchtlingspolitik. Beide Seiten, Libyen und die Europäische Union, werden zu umfassender Zusammenarbeit aufgefordert.[40] Dem Anhang des Frontex-Berichts ist eine umfassende, von der libyschen Regierung erstellte Liste von technischen Gerätschaften beigelegt, die Libyen zur Sicherung der Grenzen von der EU

37 Libyaonline (2007): *Libya, EU Start Talks on Co-operation Partnership*. URL: http://www.libyaonline.com/news/details.php?id=943 (02.01.2007).

38 Frontex (2007): *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission To Libya 28 may-5 June 2007*. URL: http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf (02.01.2008), S. 41.

39 Ebd. S. 9.

40 Ebd. S. 19.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

fordert. Sie umfasst 10 Schiffe, 12 Aufklärungsflugzeuge, 18 Hubschrauber, 22 voll ausgerüstete Kommandozentralen, 28 Patrouillenboote, 80 Pick-ups, 86 Lastwagen, 100 Schnellboote, 240 Geländewagen und anderes mehr.

Libyen hat an den Nautilus-Missionen 2007 und 2008 nicht teilgenommen und Operationen in den eigenen territorialen Gewässern untersagt. Dennoch könnten die Abkommen mit Italien ein Hinweis sein, dass gemeinsame Patrouillen der EU mit Libyen bald folgen. Der ehemalige Kommissar für Justiz und Inneres Frattini und der jetzige Kommissar Barrot haben mehrfach betont, dass die Partizipation Libyens für eine Sicherung der Seegrenze zwischen Afrika und der EU von zentraler Bedeutung sei.

Nach einem Überblick über die libysche Migrationspolitik und die Zusammenarbeit Italiens und der EU mit Libyen in der Grenz- und Migrationspolitik möchte ich nun die rechtlichen und politischen Hintergründe der EU-Länder Italien und Malta vorstellen. Eine umfassendere Analyse der Kooperationspolitik mit Libyen und die Auswirkungen der Zusammenarbeit auf die Lebenswelten von Flüchtlingen und Migranten in Libyen finden sich in Kapitel 5.

4.2 MIGRANTEN UND FLÜCHTLINGE IN ITALIEN

Der Abschnitt stellt einen Abriss zur Situation der Flüchtlinge und Migranten in Italien dar und zeigt Entwicklungslinien der italienischen Migrationsgesetzgebung in den letzten Jahrzehnten auf. Die fragmentierte Asylgesetzgebung in Italien, die kein spezielles Asylgesetz aufweist, wird thematisiert. Anschließend wird auf den Umgang Italiens mit Seemigration eingegangen, die sich seit den 1990er Jahren von der adriatischen Küste in Richtung Sizilien und Lampedusa verlagert hat. Auch die Zusammenarbeit Italiens mit weiteren nordafrikanischen Ländern neben Libyen wird kurz angesprochen.

Die heutige Situation von Migranten in Italien ist sehr heterogen, sie spiegelt die ungleichen ökonomischen und sozialen Verhältnisse des Nord-Süd-Gefälles innerhalb der italienischen Gesellschaft wider. Insgesamt hielten sich am 31.12.2007 3.987.112 Einwanderer mit regulärer Aufenthaltserlaubnis in Italien auf. 62,5% von ihnen lebten in Norditalien, 25% im Zentrum Italiens und nur 12,5% im Süden des Landes. Bei einer Bevölke-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

rung von ca. 59.600.000 Einwohnern machte dies ungefähr 6,7% der Gesamtbevölkerung aus. Die Hauptherkunftsländer sind Rumänien (18,2%), Albanien (11,7%) und Marokko (10,7%).[41] Hauptmerkmale der Einwanderung nach Italien sind das nach wie vor starke jährliche Wachstum der Migrationszahlen (Ende 2006: 2.938.922 Migranten) und die große Abhängigkeit des italienischen Arbeitsmarktes von informell und formal beschäftigten Migranten. Vor allem in Landwirtschaft, Bau- und Textilindustrie sowie im Dienstleistungssektor wie Altenpflege, Kinderbetreuung und Haushaltsführung ist die Arbeitskraft von Migranten unverzichtbar geworden.[42]

4.2.1 Die Genese des italienischen Migrationsrechts

Mit den Ergebnissen der Volkszählung von 1981 wurde in Italien eine Entwicklung deutlich, die schon in den siebziger Jahren ihren Anfang genommen hatte: Italien war von einem klassischen Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland geworden.[43] In diesen Jahren ließ sich nicht nur in Italien, sondern in allen Mittelmeeranrainerstaaten eine ähnliche Entwicklung beobachten. Neben einer Reduzierung der Zahl der Auswanderer und vieler Heimkehrer wurde im Laufe der achtziger Jahre die Anziehungskraft dieser Länder für Einwanderer aus ärmeren Ländern offensichtlich, die über eine Transitfunktion in den Norden Europas hinausging. Auch eine neue, restriktivere Migrationspolitik der „klassischen" europäischen Einwanderungsländer wie Frankreich, der Schweiz oder dem „Gastarbeiterland"-Deutschland ging damit einher. Migrationsbewegungen wurden in diesen Jahren zum Teil in ein vergleichsweise „offenes" Italien umgelei-

41 Caritas/Migrantes (Hg.) (2008): *Immigrazione. Dossier Statistico 2008. Scheda Sintesi.* Rom.

42 Calavita, Kitty (2004): *Italy: Economic Realities, Political Fictions, and Political Failures.* In: Cornelius, Wayne A. et al. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford, S. 357 ff.

43 Vergleiche: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas.* Saarbrücken, S. 15 ff.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

tet.[44] Die bis 1986 einzigen gesetzlichen Regelungen im Migrationsbereich stammten dort aus der Zeit des Faschismus und wurden nicht angewendet.

Unter der Regierung Craxi wurde das Gesetz 943/1986 als erstes italienisches Einwanderungsgesetz erlassen. In einem Klima des wirtschaftlichen Aufschwungs ging es vor allen Dingen um die rechtliche Gleichstellung der eingewanderten mit den einheimischen Arbeitnehmern. In Bereichen wie Gesundheit, Bildung und Wohnen sollten Benachteiligungen aufgehoben werden. Schon die Diskussion um dieses erste Gesetz wies, noch in abgemilderter Form, viele Elemente auf, die auch bei dem Erlass späterer Gesetze in Italien vorhanden waren: Die politische Instrumentalisierung des Themas, der Druck der Europäischen Union, die Kontrollen an den italienischen Außengrenzen zu verschärfen, eine Legalisierungskampagne für arbeitende Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus[45] und die Delegierung der Umsetzung des Gesetzes, vor allen Dingen was soziale Verbesserungen betraf, an regionale und lokale Akteure.[46]

Weit umfassender sollte 1990 ein neues Gesetz, nach dem damaligen Vizepräsidenten *Martelli*-Gesetz genannt (Gesetz 39/1990), die inzwischen als solche von Politikern und Presse proklamierte „Immigrations-Notsituation" regeln. Eine „Notsituation", die ihre Konnotation im Laufe des Jahres 1991 ändern sollte: Berichte der Presse über die erbärmlichen Behausungen von Hunderten von Menschen in Rom in alten Fabriken und Übergriffe auf fliegende Händler in Florenz rückten das Thema Einwanderung erstmals in ein breites öffentliches Licht. Die schlechten Arbeitsbedingungen, die oft unzumutbare Wohnsituation und die deshalb geringen Integrationsmöglichkeiten der Einwanderer bestimmten die Diskussion.[47]

---

44 Maciotti, Maria Immacolata/Pugliese, Enrico (1998): *Gli immigrati in Italia, Bari,* S. 7.

45 Die italienischen Legalisierungskampagnen wurden 1986, 1990, 1995, 1998 und 2002 durchgeführt und haben den italienischen Regierungen viel Kritik von Seiten anderer EU-Länder eingebracht. Es ist umstritten, ob sie die irreguläre Migration befördern oder eindämmen.

46 Ritaine, Èvelyn (1999): *Noi e gli altri, l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italien*. In: *Revue de Science Politique Nr. 11*, S. 57.

47 Bonifazi, Corrado (1998): *L'immigrazione straniera in Italia.* Bologna, S. 98.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In diesem sensibilisierten Meinungsumfeld wurde am 27.02.1990 ein Gesetz verabschiedet, das die bei der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention 1954 gemachte geographische Einschränkung Italiens aufhob. Von nun an konnten nicht nur Flüchtlinge aus Europa, sondern aus der ganzen Welt einen Asylantrag in Italien stellen. Im Bereich der restriktiven Maßnahmen wurde eine Visumspflicht für die Maghreb-Länder eingeführt, Einreise und Aufenthalt von Migranten wurden näher geregelt und es wurde erstmals eine schriftliche „Ausreiseaufforderung" institutionalisiert, die aber faktisch kaum Folgen hatte. Über die in anderen europäischen Ländern schon seit längerem eingeführte Abschiebehaft wurde in Italien zu diesem Zeitpunkt noch nicht diskutiert.[48]

Als im Juli 1990 die ersten Flüchtlingsboote aus dem noch kommunistischen Albanien an der apulischen Küste ankamen, an Bord Menschen, die sich in verschiedene europäische Botschaften in Tirana geflüchtet hatten, erwartete sie ein Empfangskomitee:

„Es war nicht nur die Ankunft eines Schiffes, es war ein Triumph. [...] Das ganze Volk von Brindisi war herbeigeeilt, um hunderte Albaner zu erwarten. Auch Gewerkschaftler und Präfekten, Parlamentarier und Kardinäle waren gekommen. Dies alles spielte sich im Getöse der militärischen Empfangskapelle ab, die im großen Aufzug angetreten war wie für einen großen Gedenktag."[49]

Als aber im August 1991, kaum ein Jahr später, ca. 20.000 albanische Flüchtlinge in Brindisi anlandeten, wurden sie in einer spektakulären Militäraktion in das Stadion der süditalienischen Stadt Bari gesperrt, nur aus der Luft mit Hubschraubern versorgt und drei Tage später mit Marineschiffen nach Albanien abgeschoben. Diese im heutigen Europa beispiellosen, weltweit im Fernsehen gezeigten Bilder, lösten in Italien kaum Reaktionen aus. Was war, betrachtet man die Ereignisse des Vorjahres, geschehen?

Die Aufmerksamkeit der Presse hatte sich seit Juli 1990 verschoben: Von der Sorge um die Flüchtlinge und ihre adäquate Unterbringung, die

48 Ritaine, Èvelyn (1999): *Noi e gli altri, l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienne*. In: *Revue de Science Politique Nr. 11*, S. 59.

49 Bonifazi, Corrado (1998): *L'immigrazione straniera in Italia.* Bologna, S. 98. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

noch im März 1991 bei der zweiten großen Ankunftswelle aus Albanien bestimmend war, hin zu alarmierenden Tönen um die öffentliche Sicherheit und die Grenzintegrität Italiens. In den Zeitungen und im Fernsehen wurde nun von der „Bedrohung" einer „Armee, die einmarschiert und Italien einnimmt" gesprochen und von den Flüchtlingen nicht mehr als Freiheitskämpfer, sondern als „Illegale" und „blinde Passagiere" berichtet.[50] Die Ineffizienz der italienischen Behörden bei der Erstversorgung hatte die anfangs überschwängliche Solidarität der italienischen Bevölkerung langsam korrumpiert. Die Internierung der Flüchtlinge im Stadion von Bari illustrierte mit der dritten Ankunftswelle im August 1991 den Politikwechsel von der „Passivität zur Repression".[51]

Diese spektakuläre Episode zeigt ein wiederkehrendes Reaktionsmuster der italienischen Regierung auf die Ankunft von Einwanderern oder Flüchtlingen: Sie blieb zunächst untätig, um dann, in der inzwischen zugespitzten Situation, mit repressiven Mitteln zu reagieren.

Symptomatisch für diese Politik ist auch das im Zusammenhang mit der Seemigration besonders bedeutende Gesetz 563/1995. Dieses Notstands-Gesetz, bekannt als *legge Puglia*, weil es zunächst vor allem in Apulien zum Einsatz kam, räumt den örtlichen Präfekturen im Falle einer Anlandung eine hohe Entscheidungsautonomie ein. So hat die Präfektur die Möglichkeit, alle von ihr bestimmten Gebäude für die Aufnahme und Versorgung von Bootsflüchtlingen zu nutzen. Grundsätzlich sollte dies nur in geeigneten Strukturen und begrenzt auf eine nötige Erstversorgung geschehen, tatsächlich werden jedoch oftmals über einen längeren Zeitraum für die Unterbringung von Menschen ungeeignete Gebäude genutzt, wie zum Beispiel die Lagerhalle auf dem Hafengelände von Pozzallo, die ich weiter unten beschreibe. Kritiker sehen in dem Gesetz ein Hindernis für die Suche nach angemessenen Lösungen für die Aufnahme der Migranten, da es das seit Anfang der 1990er Jahre bestehende Phänomen der Seemigration in

50 Ebd. S. 99.

51 Ritaine, Èvelyn (1999): *Noi e gli altri, l'enjeu migratoire, miroir de la crise politique italienne*. In: *Revue de Science Politique Nr. 11*, S. 59.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Italien fortwährend als Notstand deklariere und Anlandungen als Notfall behandele.[52]

Die Regierung Prodi nahm sich vor, das Phänomen der Einwanderung erstmals in einem umfassenden Gesetz zu regeln. Bei diesem Ansatz zeichnete sowohl das Innenministerium, als auch das Sozialministerium für das neue Gesetz verantwortlich. Entsprechend der Namen der Minister dieser Ressorts wurde das Gesetz allgemein *Turco-Napolitano* genannt und als Gesetz 40/1998 verabschiedet. Im Bereich der Einreise nach Italien wurden Visa von verschiedener Dauer, je nach Art des Aufenthaltes, eingeführt. Für Saisonarbeitnehmer und andere, die in Italien arbeiten wollen, werden seither jährliche Quoten festgelegt. Wer einen Arbeitsvertrag vorweisen kann, erhält im Allgemeinen eine Aufenthaltserlaubnis von einem, bei unbefristeten Verträgen auch von zwei Jahren. Die größte Veränderung stellte das Gesetz im Ausweisungsbereich dar. Mit der schriftlichen Aufforderung, das italienische Territorium zu verlassen, kann seither erstmals auch eine Inhaftnahme einhergehen. Wie schon in den zuvor erlassenen Gesetzen blieb jedoch auch diesmal die konkrete Ausführung der neuen Rechte innerhalb des Gesetzestextes vage, die Umsetzung wurde den lokalen Institutionen überlassen und dort oft vernachlässigt.[53]

Das von der Regierung Berlusconi entworfene sogenannte *Bossi-Fini*-Gesetz trat am 10. September 2002 in Kraft. Dieses Gesetz 189/2002 sieht im Kern eine noch engere Bindung der Aufenthaltserlaubnis an einen Arbeitsplatz als in den früheren Gesetzen vor und vergrößert damit die Abhängigkeit vom Arbeitgeber. Alle Migranten, die eine Aufenthaltserlaubnis beantragen, werden erkennungsdienstlich erfasst. Ausweisungen gehen nun regelmäßig mit einer Abschiebung durch die italienische Polizei und nicht nur einer formellen Ausreiseaufforderung einher. Eine Klage gegen die Ausweisung hat keine aufschiebende Wirkung und kann über die diplomatischen Vertretungen in den Heimatländern angestrengt werden. Länder, die

52 Siehe zum Beispiel: Medici Senza Frontiere (Hg.) (2006): *Oltre la Frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia.* Mailand, S. 208 f.

53 Pugliese, Enrico (2000): *L'Italia fra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. In: *Migrazioni. Scenari per il XXI. secolo,* Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (Hg.) Rom, S. 804.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Rückübernahmeabkommen mit Italien geschlossen haben, werden bei den jährlichen Quoten für ausländische Arbeitnehmer bevorzugt.

Neben anderen Faktoren, wie der mangelnden Umsetzung vieler Unterstützungsmaßnahmen und Versorgungsleistungen für Migranten auf der lokalen Ebene, ist die direkte Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus vom Arbeitsvertrag in Italien problematisch. Auch langjährig regulär in Italien Beschäftigte können mit Verlust des Arbeitsplatzes in kurzer Zeit ihren legalen Aufenthaltsstatus verlieren. Die Abhängigkeit der Aufenthaltserlaubnis vom Arbeitgeber fördert darüber hinaus ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Migration wird nach diesen Regelungen als Pool von Arbeitskräften gedacht, die soziale Inklusion von Migranten wird hingegen erschwert.[54] Sicherlich gibt es ca. 25 Jahre seit Beginn der verstärkten Einwanderung nach Italien Anzeichen für eine Normalisierung für das Leben von Migranten in der italienischen Gesellschaft, wie zum Beispiel die steigende Geburtenrate unter Einwanderern. Die von Politik und Gesetzen immer wieder vermittelte Wahrnehmung der Einwanderer als günstige Arbeitskräfte mit eingeschränkten Rechten lässt unter den Italienern die Akzeptanz von Migranten als Ebenbürtige jedoch nur schwer wachsen und schafft Spannungen, die für die Zukunft aller Einwohner des Landes Folgen haben.

4.2.2 Die rechtliche Lage der Flüchtlinge in Italien

Die Zahl der Asylanträge ist in den letzten Jahren in Italien stark angestiegen. Während im Jahr 2006 noch 10.110 Menschen einen Asylantrag stellten, waren 2007 schon 14.100 und 2008 31.200 neue Anträge zu verzeichnen. Hauptherkunftsländer waren Nigeria (5300 Anträge), Somalia (4500) und Eritrea (2700).

Da es für den Begriff „Asyl“ keine allgemein anerkannte Definition gibt, füllt sich das Asylkonzept erst mit Inhalt, wenn es in Zusammenhang mit einer konkreten Rechtsordnung steht. Italien ist jedoch das einzige Land innerhalb der Europäischen Union, das kein eigenes Asylgesetz geschaffen hat, obwohl in Artikel 10 der italienischen Verfassung ein Recht

54 Vergleiche Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 15 ff.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

auf Asyl verankert ist.[55] 2001 hat das Verfassungsgericht erstmals einem Flüchtling den Flüchtlingsstatus auf Grundlage der italienischen Verfassung zuerkannt. Seitdem wurde einigen Personen dieser Status verliehen. Die rechtliche Lage dieser Personen bleibt jedoch undefiniert. Der rechtliche Rahmen des Flüchtlingsschutzes bezieht sich ansonsten vielmehr auf verschiedene nationale Dekrete und Gesetze, internationale Abkommen und die schon genannten Richtlinien der Europäischen Union. Die Richtlinien der EU wurden in den letzten Jahren mit verschiedenen Dekreten in nationales Recht umgesetzt.

Die Stellung eines Asylantrages kann sowohl in den Polizeidienststellen (*Questura*) der Grenze oder innerhalb des italienischen Territoriums erfolgen. Die Polizei leitet den Antrag an die zuständige Territoriale Kommission zur Bearbeitung und Feststellung der Flüchtlingseigenschaft weiter (siehe Kapitel 9). Zugang zum Asylverfahren und erfolgreiche Antragsstellung sind in Italien, wie auch unten beschrieben, immer wieder von Schwierigkeiten begleitet.[56]

Die Unterbringung der Asylsuchenden ist in Italien seit Jahren ein Problem und erfolgt sehr uneinheitlich. Mit dem *Bossi-Fini*-Gesetz wurde die geschlossene Unterbringung in sogenannten Identifikationszentren (*Centro di Identificazione* – CDI) für Asylsuchende, die auf irregulärem Wege eingereist sind oder keinen legalen Aufenthaltsstatus innehaben, eingeführt. Sie haben auf Grund ihrer irregulären Einreise oder ihres irregulären Aufenthalts zudem nur ein Anrecht auf ein verkürztes Asylverfahren. Innerhalb von 20 Tagen soll das Asylgesuch innerhalb des CDI geprüft und entschieden werden. Auf Grund der Tatsache, dass Asylsuchende kaum die Möglichkeit haben, auf regulärem Weg in Italien einzureisen, um dort einen Asylantrag zu stellen, werden heute nahezu alle Asylanträge innerhalb

55 Der Passus der Verfassung lautet: „Der Ausländer, dem innerhalb seines Landes die Ausübung der demokratischen Grundfreiheiten, entsprechend der italienischen Verfassung, verwehrt wird, hat ein Recht auf Asyl auf italienischem Boden, gemäß der vom Gesetz aufgestellten Bedingungen." Zitiert nach: CIR (Hg.) (1999): *Richiedenti asilo e rifugiati in Italia – Guida per operatori.* Rom, S. 16. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

56 Vergleiche auch: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas.* Saarbrücken.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

eines CDI im verkürzten Asylverfahren behandelt. Ist der Zeitraum von 20 Tagen zu kurz, sollen die Asylsuchenden mit einem Aufenthaltsstatus für die Dauer des Verfahrens entlassen werden.

Über die geschlossene Unterbringung im CDI hinaus gibt es das von kommunalen Verwaltungen finanzierte und organisierte SPRAR-Programm (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*). Hier werden Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Flüchtlinge mit humanitärem Status in Wohnungen oder Wohnheimen untergebracht. Die Zahl der in dieser Weise untergebrachten Flüchtlinge beläuft sich auf 6.284 Personen im Jahr 2007, in den Jahren zuvor waren die Zahlen ähnlich.[57] Dies bedeutet, dass nur ein sehr kleiner Teil der Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlinge versorgt wird. Eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 18 Euro wird außerhalb der Zentren für 45 Tage gewährt. De facto sind in Italien viele Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge obdachlos oder suchen zwischen kirchlichen Heimen und Mensen, die für wenige Nächte einen Unterschlupf gewähren und eine Mahlzeit anbieten und irregulärer oder illegaler Beschäftigung ein Auskommen.[58]

Für die Durchführung der Asylanträge und die Anhörung der Asylsuchenden sind die sogenannten Territorialen Kommissionen (*Commissioni territoriali*) zuständig. Sie sind direkt an die Identifikationszentren angegliedert. Zur Zeit gibt es sie in Gorizia, Mailand, Rom, Foggia, Crotone, Siracusa und Trapani. Die Kommission ist zusammengesetzt aus einem Vertreter der örtlichen Präfektur, einem Funktionär der örtlichen Polizeidienststelle, einem Vertreter des UNHCR und einem von der Stadt bestimmten Repräsentanten. Die Kommissionen entscheiden über die Aner-

57 Servizio Centrale del Sistema di protezone per richiedenti asilo e rifugiati (2008): *Comunicato Stampa. Rifugiati in Italia. I dati dell'accoglienza*. URL: http://www.serviziocentrale.it/ita/comunicati_stampa.asp (20.07.2009).

58 Zu den fragmentierten Lebenswelten der Asylsuchenden und Flüchtlinge in Italien und dem Problem der Unterversorgung siehe: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas.* Saarbrücken.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

kennung, Ablehnung oder einen subsidiären Schutzstatus[59] des Asylsuchenden. Dazu wird ein Einzelinterview mit dem Asylsuchenden von der Kommission zu seinem Fluchtweg und seinen Fluchtgründen durchgeführt. Bei Ablehnung des Asylsuchenden wird dieser in Abschiebehaft genommen oder mit einer Ausreiseaufforderung (*foglio di via*), welche die Ausreise aus Italien innerhalb von 5 Tagen vorsieht, aus dem Asylverfahren entlassen.

Bei einer Ablehnung haben Asylsuchende innerhalb von fünf Tagen die Möglichkeit, Widerspruch gegen die Entscheidung einzulegen. Der Antrag wird dann innerhalb von 10 Tagen von derselben Kommission, erweitert um einen Vertreter der Nationalen Kommission (*Commissione nazionale*), nochmals bewertet. Eine Klagemöglichkeit vor einem Gericht wird innerhalb von 15 Tagen nach der zweiten Ablehnung eingeräumt, sie hat bezüglich der Abschiebung jedoch keine aufschiebende Wirkung. Dies bedeutet, dass die Klage durch die diplomatische Vertretung im Ausland geführt werden muss. Es kann allerdings beim Präfekten die Aussetzung der Abschiebung für das Klageverfahren beantragt werden. Die Asylsuchenden bleiben dann für die Dauer der Entscheidung des Gerichts im Identifikationszentrum oder in Abschiebehaft.

4.2.3 Italien und die Seegrenze

Nachdem ich in Kapitel 1 schon verschiedene Aspekte der Seemigration nach Italien erwähnt habe, möchte ich an dieser Stelle abrisshaft auf prägende Ereignisse und rechtliche Entwicklungen in diesem Zusammenhang eingehen.

---

59 Subsidiärer Schutz wird Asylsuchenden gewährt, die nicht die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen, aber Flüchtlinge auf Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind und schwere Menschenrechtsverletzungen in ihrer Heimat zu befürchten haben. Auch sie erhalten Schutz vor Rückschiebung in ihr Herkunftsland, der jedoch nur temporär gewährt und regelmäßig überprüft wird. Die recht hohen Anerkennungsquoten in Italien setzten sich 2007 zusammen aus 1.408 anerkannten Flüchtlingen und 6.318 Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz. Dies waren 10,4% bzw. 46,7% der geprüften Anträge.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Schon ab Anfang der 1990er Jahren hat Italien erste Erfahrungen im Umgang mit der Seemigration gesammelt, zu jener Zeit vor allem an der adriatischen Küste, die den damaligen Krisengebieten Albanien und Ex-Jugoslawien gegenüber liegt. Nach einigen großen Anlandungen Anfang der 1990er Jahre (siehe oben) sind es anschließend eher kleine Migrantenboote die vor allem im Kanal von Otranto, wo die Entfernung zwischen Albanien und Italien im adriatischen Meer am geringsten ist, übersetzten. Erstmals im *decreto legge Dini* (Gesetzesdekret 489/1995) im November 1995 als innenpolitisch wichtige Maßnahme gegen irreguläre Migration genannt, erhält die „wirksame Sicherung der EU-Außengrenze" mit Italiens Beitritt zum Schengener Abkommen auch den Charakter einer Verpflichtung auf europäischer Ebene. Als südöstlichster Landstrich Italiens kommt dabei Apulien, besonders der Salento-Halbinsel, eine Schlüsselrolle zu. Die Meerenge zwischen Albanien und Italien, wird ab Mitte der 1990er Jahre zu einem der bestbewachten Gebiete Europas.[60]

Als im März 1997 die prekäre wirtschaftliche Lage Albaniens und der Zerfall des Staates eine neue Fluchtwelle in Richtung Apulien auslöst, kommt neben den polizeilichen Sicherheitskräften erstmals die Marine zum Einsatz gegen Migranten. Italienisch-albanische Abkommen werden unterzeichnet, die einen Einsatz von Kriegsschiffen und eine Seeblockade gegen die Migrantenboote vorsehen. Die Marine erhält den Befehl, die Flüchtlingsschiffe „rigide zurückzuweisen"[61]. Die öffentliche Stimmung in Italien ist aufgeheizt, am 27. März fordert die Präsidentin der italienischen Abgeordnetenkammer (*Camera dei Deputati*) Irene Pivetti die Bootsmigranten „ins Meer zu schmeißen".[62]

Am 28. März 1997 ereignet sich zwischen dem Kriegsschiff *Sibilla* und dem albanischen Schiff *Kater I Rades* ein Zusammenstoß auf See. Bei diesem Versuch der italienischen Marine, das Schiff auf seiner Fahrt in

60 Vergleiche Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 43.

61 Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Brandenburg (Hg.) (2002): FFM Heft 8, *„Italien"*. Berlin, S. 43.

62 Zitiert nach Wikipedia/Die Freie Enzyklopädie. URL: http://it.wikipedia.org/wiki/Irene_Pivetti (02.06.2009).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Richtung Apulien zu stoppen, reißt der Rumpf der *Kater I Rades* auf und es sterben 108 Menschen. Trotz vieler kritischer Stimmen werden nach diesem Unfall die Zoll-, Polizei- und Militäraktivitäten des italienischen Militärs in internationalen und in albanischen Gewässern ausgeweitet. Auch auf albanischem Territorium werden ausgedehnte Aktionen gegen die Seemigration durchgeführt. Die der Küste vorgelagerte albanische Insel Sazan wird zur italienischen Militärbasis der Flüchtlingsbootüberwachung ausgebaut.[63] Die Kooperationspolitik mit Albanien führt schließlich dazu, dass die *sbarchi* (Anlandungen) an der Adriaküste stark abnehmen. Während im neuen Jahrtausend Sizilien immer mehr zum Ziel der Anlandungen wird, fällt die Zahl in Apulien von 28.458 im Jahre 1998 auf unter 250 seit 2003.[64] Die Zusammenarbeit der italienischen und albanischen Regierung und Sicherheitskräfte lässt deutliche Parallelen in den heutigen Kooperationsbemühungen Italiens mit Libyen und anderen nordafrikanischen Ländern erkennen.

Nachdem die Anlandungszahlen in Apulien sinken, in Sizilien jedoch stark zunehmen, ist das politische Klima in Italien rund um die Seemigration im Jahr 2003 wiederum aufgeheizt. Staatsminister Umberto Bossi der Partei *Lega Nord* schlägt im Juni 2003 vor, auf die Bootsmigranten schießen zu lassen.[65] Kurz darauf wird das Gesetzesdekret 172/2003 durch die Regierung Berlusconi erlassen, das, wenn möglich, ein Aufbringen der Migrantenboote durch italienische Sicherheitskräfte auf dem Mittelmeer und deren Rückschiebung in den Herkunftshafen vorsieht.[66] Entgegen der eigenen Gesetzeslage und der internationalen Verpflichtungen sieht das Dekret den Schutz von Asylsuchenden und die Durchführung eines Asylverfahrens nicht vor. Offizielle oder gesicherte Zahlen zu durchgeführten Rückführungen auf See liegen nicht vor. Einige Fälle von Rückschiebungen von Migrantenbooten in tunesische Häfen oder der Übergabe von Migran-

63 Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Brandenburg (Hg.): FFM Heft 8, *„Italien“,* Berlin 2002, S. 51.

64 Monzini, Paola (2008*): Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: CeSPI (Hg.) *Working Papers 43/2008*. Rom, S. 7.

65 Delle Donne, Marcella (2004): *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Rom, S. 184.

66 Ebd. S. 82.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

ten auf hoher See von italienische an tunesische Sicherheitskräfte sind jedoch belegt.[67]

In den Adriahäfen scheinen zudem immer wieder Rückschiebungen nach Griechenland vorzukommen, die jedoch nicht dokumentiert werden und daher auch nicht fassbar sind. Migranten, von der Grenzpolizei aufgegriffen, werden dabei oftmals wohl mit derselben Fähre, die sie nach Italien gebracht hat, wieder zurück nach Griechenland geschickt. Einer dieser Fälle informeller Rückschiebung, die italienischem, europäischem und internationalem Recht widersprechen, wurde vom Flüchtlingsrat Italien aufgedeckt und in einer Presseerklärung verurteilt.[68] Weitere Konsequenzen scheint dies jedoch nicht mit sich gebracht zu haben.

4.2.4 Kooperationen mit weiteren nordafrikanischen Ländern

Nach einer Darstellung der italienisch-libyschen Zusammenarbeit im Bereich Migration im letzten Abschnitt möchte ich auch die Kooperationspolitik mit anderen Ländern kurz darlegen, da die bilaterale Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Herkunfts- und Transitländern ein wichtiges Instrument der italienischen Politik zur Reduktion der Seemigration darstellt.

Nach der von der italienischen Regierung als Erfolg gewerteten Kooperation mit Albanien versucht die Regierung ähnliche Instrumente im Umgang mit der Seemigration über das Mittelmeer und in der Zusammenarbeit mit nordafrikanischen Ländern einzuführen. Dabei kann die bilaterale Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern heute als das wichtigste Instrument der europäischen Länder im Umgang mit und zur Reduzierung von Migration bezeichnet werden. Die Art der Zusammenarbeit ist dabei vielfältig. Neben Rückübernahmeabkommen geht es oftmals um die Finanzierung oder Lieferung technischen Geräts zur Überwachung der Grenzen,

---

67 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia.* In: Dentico, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani.* Rom, S. 195.

68 CIR Notizie (2007): Rom, S. 21.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

die Entsendung von Beratern und Beamten zur Schulung der nordafrikanischen Sicherheitskräfte und ähnliche Leistungen. Die italienische Kooperation im Kontext der Seemigration aus Libyen wurde in diesem Kapitel bereits nachgezeichnet. Zur Vervollständigung des Bildes der italienischen Migrationspolitik im Mittelmeerraum sollten auch weitere zentrale Abkommen mit anderen nordafrikanischen Ländern kurz genannt werden. Sie haben wegen ihres Erfolges in der Reduzierung weiterer Anlandungen Libyen erst zum Haupttransitland der Seemigration von Nordafrika nach Italien gemacht.

Seit 1998 hat die italienische Regierung mit Ägypten, Tunesien, Algerien und Marokko Rückübernahmeabkommen geschlossen. Italien finanziert zudem seit 2003 Abschiebeflüge aus Ägypten, die vor allem für Flüchtlinge aus Sri Lanka vorgesehen sind. Als Kooperationsanreiz sieht die italienische Regierung zudem privilegierte jährliche Migrationsquoten für reguläre ägyptische Arbeitnehmer vor. Seit 2005 sind die Anlandungen auf Grund der bilateralen Kooperation mit Ägypten stark zurückgegangen.[69] Besonders eng ist die Zusammenarbeit mit Tunesien. Es bestehen umfangreiche Abkommen, die finanzielle Hilfen und technische Unterstützung bei der Sicherung der tunesischen Grenzen vorsehen. Zudem gilt Italien als Stütze des totalitären Regimes von Ben Alì. Die zum Teil geheimen Abkommen sehen für Tunesier – im Falle einer Kooperation des tunesischen Militärs bei der Verhinderung von Migration übers Mittelmeer – ebenfalls privilegierte Migrationsquoten nach Italien vor. Seit 2004 sind die Anlandungen von Migrantenbooten aus Tunesien stark zurückgegangen.[70]

69 Cuttitta, Paolo (2006): *Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia.* In: Dentico, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.) *Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia, Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani.* Rom, S. 195.

70 Ebd. 180 ff.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

4.3 MALTA – „ONCE THEY GOT HERE THEY ARE STUCK …“[71]

Nach einem Überblick über die Genese der Migrations- und Flüchtlingspolitik in Libyen und Italien möchte ich nun auf Malta eingehen. Da das Phänomen der Seemigration hier noch jung ist, gibt es noch wenig Literatur zum Thema. Deshalb habe ich in diesem Abschnitt zur rechtlichen und politischen Situation der Bootsmigranten und Asylsuchenden auf Malta vermehrt eigenes Material verwendet. Neben den Reaktionen auf das Phänomen der Seemigration auf Malta wird der Umgang der Regierung mit dem Phänomen gezeigt. Neben einer langen Haftpolitik für anlandende Migranten wird auf der europäischen Ebene versucht, die *Dublin-II-Verordnung* zu ändern und Mechanismen des Lastenausgleichs und die Verteilung der Migranten auf andere EU-Länder zu erreichen. In den letzten Abschnitten werden die Konditionen für Asylsuchende auf der Insel genannt und kurz auf die Haftzentren und die maltesischen *open centre* für Migranten eingegangen.

4.3.1 Anlandungen auf Malta

Malta ist mit 400.000 Einwohnern auf 316 km² der kleinste Staat der Europäischen Union und zudem das am zweitdichtesten besiedelte Land der Welt. Als südlichstes Mitgliedsland der EU liegt es auf den Migrationsrouten, die über Libyen nach Italien und in die EU führen. Bei meinem Forschungsaufenthalt auf der Insel im September und Oktober 2007 illustrieren mir verschiedene Interviewpartner das große Ausmaß, welche die Anlandungen hätten, mit einem Vergleich. So sagte zum Beispiel Professor Azzopardi, maltesischer Direktor des *International Maritime Law Institute* (IMLI) der *International Maritime Organisation* (IMO), dass ein angelandeter Migrant auf Malta 300.000 Migranten in Frankreich ausmachen würde.

Dies ist eine Übertreibung, die tatsächlichen Zahlen lesen sich moderater: Die ersten Anlandungen gab es auf Malta im Jahr 2002 mit 1686 Mi-

71 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta.*

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

granten. Seither sind im Jahr 2003 502, im Jahre 2004 1388, im Jahr 2005 1822, im Jahr 2006 1780, im Jahr 2007 1694 und im Jahr 2008 2704 Personen auf dem Staatsgebiet angelandet.[72] Zum Zeitpunkt meiner Forschung im September 2007 befanden sich davon 1705 in geschlossenen Haftzentren, ca. 2000 in offenen staatlichen Einrichtungen, sogenannten *open centres* und 500 hatten sich auf Malta eine eigene Wohnung gemietet.[73] Außerdem sind einige tausende Migranten auf oft irregulären Wegen weitergereist.

Scheinen diese Zahlen für andere Länder der EU gering zu sein, so bestimmen sie doch auf Malta einen großen Teil des medialen und politischen Geschehens. Hinsichtlich der Ängste, welche die Anlandungen bei der maltesischen Bevölkerung auslösen, schreibt Micaleff: „Invaded and dominated by outsiders for centuries, this new phenomenon has left the locals feeling threatened and increasingly hostile towards the irregular immigrants present on the island."[74] Und Texeire stellt sogar fest: „Nowadays, irregular migration in Malta has become a burning political issue, and has created a climate of psychosis."[75]

Auch der Sprecher des Innenministeriums sieht die Gründe für ein nahezu „psychotisches Klima" auf der Insel bezüglich der Anlandungen in der geringen Größe der Insel und ihrer Geschichte:

„Because of our size people are seeing more of these immigrants. I don't call it xenophobia, but people are worried that we could be taken over. […] Malta was part of the Roman Empire, it was occupied by the Greek, it was occupied by the French, it was lucky not to be occupied by Germany, it was occupied by the Kings of St.

72 Médcins Sans Frontières (Hg.) (2009): „*Not Criminals" Médecins Sans Frontières exposes conditions for undocumented migrants and asylum seekers in Maltese detention centres.* URL: http://www.msf.org.uk/exposing_appalling_conditions_malta_20090416.news (20.07.2009).

73 Diese Zahlen wurden mir vom Sprecher des Innenministeriums Mario Ablea in unserem Interview am 18.09.2007 im Innenministerium genannt.

74 Micaleff, Mariella (2006): *One Way Ticket: The Illegal Immigrant In M*alta. In: *KOLOR, Journal on Moving Communities*, Vol. 6, No. 2, S. 5.

75 Texeire, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 10.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

John. In 5 years 8000 arrived, it could take 50 years, but if they keep coming […]. The birth-rate in Malta is low and for every two children born an illegal immigrant arrives."[76]

Tatsächlich ist die Geschichte Maltas von verschiedenen Fremdherrschaften und Kulturen geprägt und auf engem Raum lassen sich 8000 Jahre Menschheitsgeschichte erleben. Umso erstaunlicher, dass die Malteser heute zu 99% Katholiken sind und sich trotz ihrer geographischen und auch sprachlichen Nähe zu Nordafrika klar dem europäischen Kulturraum zurechnen.[77] Zudem wird immer wieder eine Verbindung zwischen den vergangenen Schlachten, zum Beispiel der Johanniter in der „großen Belagerung" (*The Great Siege*) durch osmanische Truppen, die im Jahre 1565 für die Malteser siegreich zu Ende ging und noch heute für Touristen täglich nachgestellt wird, und der heutigen Situation der Anlandungen hergestellt. Damals wie heute gibt es auf der Insel die Wahrnehmung Maltas als Bollwerk im Mittelmeer gegen die Osmanen, Afrikaner, Fremden… Dieses Bild wurde auch von den europäischen Medien übernommen.[78] Auf meine Frage nach der Rolle Maltas für die EU-Grenzpolitik im Mittelmeer antwortet Jason St. John, ehemaliger Stratege des britischen Militärs und offizieller „Berater der Regierung gegen irreguläre Migration": „We are obviously in the front-line. We are obviously a front-line state and in strategic terms an important location."[79]. Auf diese „Frontstaaten-Perspektive" der maltesischen Regierung im Umgang mit dem Phänomen der Seemigration, die eine Bedrohung der Insel durch Bootsmigranten impliziert, werde ich auch im Laufe der

76 Interview mit Mario Abela, Sprecher des Innenministeriums, am 18.09.2007 in einem Saal des Ministeriums.

77 Gonzi, Lawrence (2005): *Mediterranean Security and Regional Management*. In: *European View*, Vol. 2, Autumn 2005, S. 57.

78 Vgl. z.B. *Beifang.* Frankfurter Rundschau vom 23.06.2007 und *Die Opfer eines verfahrenen Kurses.* Süddeutsche Zeitung vom 09.07.2007.

79 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta*, für den St. John offensichtlich ehrenamtlich tätig ist. St. John hat in seiner Funktion als Berater einen einflussreichen Bericht zum Phänomen der irregulären Migration erstellt, dessen Empfehlungen jetzt nach und nach umgesetzt werden.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Arbeit immer wieder zu sprechen kommen, da sie Auswirkungen auf die Lage der Bootsmigranten auf See und auf ihre Situation in Malta hat (siehe Kapitel 6, 8 und 9).

Die Anlandungen scheinen auf Malta zu großen Spannungen geführt zu haben. Dies zog auch Übergriffe nach sich, die wohl in Europa als einzigartig zu bezeichnen sind, da sie Menschen trafen, die mit Migranten arbeiten oder sich bezüglich der schlechten Haftbedingungen für Migranten in den lokalen Medien geäußert hatten. Als ich die katholische Flüchtlingsorganisation *Jesuit Refugee Service* (JRS) besuche, gratuliere ich dem Direktor Angelo Farrugia zu dem internationalen *Nansen*-Preis des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), der am selben Tag einer Mitarbeiterin des JRS, Katrine Camilleri, zugesprochen worden war. Eine große Ehre für JRS, aber Farrugias Freude ist nicht ungetrübt. So wurde der Preis Katrine Camilleri zuerkannt, weil im April 2005 Unbekannte ihr Haus angezündet hatten und sie ihre Arbeit mit Flüchtlingen in den maltesischen Haftzentren dennoch fortgesetzt hatte. Auch neun Fahrzeuge des JRS wurden 2005 und 2006 Opfer von Brandanschlägen. Wie auch bei weiteren Anschlägen auf kritische Journalisten wurden die Täter nicht gefasst.

4.3.2 Maltesische Antworten auf die Seemigration

Die Regierung Maltas hat bisher im Umgang mit den ankommenden Migranten vorwiegend zwei Lösungsansätze verfolgt. Zunächst werden alle ankommenden Migranten, die zu ca. 79% einen Asylantrag stellen und zu ca. 50% einen Schutzstatus zugesprochen bekommen, lange inhaftiert.[80] Je nach Status und Wartezeit auf ihre Anhörung vor der Kommission für Flüchtlinge (REFCOM) bleiben Asylsuchende bis zu 12 Monate in Haft, nach einer Ablehnung bis zu 18 Monate. Alle Migranten, die keinen Asylantrag stellen, werden für 18 Monate inhaftiert. Zu der vielfach durch Europaparlament und NGOs kritisierten langen Haftdauer und den schlechten

80 Zahlen zitiert nach Brian Vassallo, UNHCR-Repräsentant auf Malta. Die Schutzquote beinhaltet sowohl Flüchtlinge, die einen humanitären Schutzstatus erhalten, als auch Asylsuchende, die einen GFK-Flüchtlingsstatus zuerkannt bekommen.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Haftbedingungen,[81] kommt zudem erschwerend hinzu, dass so gut wie keiner der Migranten Malta als Zielort gewählt hatte. Im Gegenteil ist Malta wegen seiner geringen Größe, den schlechten Arbeitsmöglichkeiten und den seit dem EU-Beitritt Maltas 2004 geringen Möglichkeiten, in ein anderes EU-Land zu gelangen, bei den Migranten äußerst unbeliebt. „Once they get here they are stuck" wie Jason St. John treffend bemerkt und fortfährt: „Cause you know that the Dublin Convention prevents these people form leaving. So this is a big issue for us and its one that we constantly raise with the EU."[82]

Neben der Haftpolitik liegt das weitere Hauptaugenmerk der maltesischen Politik darauf, die Institutionen der EU und die anderen Mitgliedsländer für die schwierige Situation Maltas und der Migranten auf Malta zu sensibilisieren. Ziel der maltesischen EU-Bemühungen ist es, Sonderregelungen für die sogenannte *Dublin-II-Verordnung*, die festlegt, welches Land für ein Asylgesuch zuständig ist (siehe Kapitel 1), zu erreichen. Offensichtlich spielte diese Verordnung während der EU-Beitrittsverhandlungen, die vor den ersten größeren Anlandungen stattfanden, keine große Rolle. Malta erreichte vor allem auf Grund seiner Größe insgesamt über 70 Ausnahmen und Sonderregelungen für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, hatte aber bezüglich der *Dublin-II-Verordnung* die Bedeutung für Malta nicht erkannt oder nicht für bedeutend gehalten.[83]

Neben der Verpflichtung, für alle der vorwiegend aus Kriegs- und Krisengebieten wie Somalia, Eritrea oder Sudan ankommenden Migranten Asylanträge durchzuführen, ergibt sich aus der *Dublin-II-Verordnung* zudem die Unmöglichkeit für Flüchtlinge mit humanitärem Status, in andere EU-Länder weiterzuwandern. Sie machen jedoch bei von 2002 bis Mai 2007 2195 Flüchtlingen mit humanitärem Schutzstatus und nur 192 aner-

81 Siehe zum Beispiel: Europäisches Parlament (2006): *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Situation der Flüchtlinge in Malta.* Dok. Nr. P6_TA (2006) 0136, Médcins du Monde (Hg.) (2007): *„Everybody just tries to get rid of us." Access to health care and human rights of asylum seekers in Malta. Experiences , results and recommendations*. Paris.

82 Interview mit Jason St. John in La Valletta am 02.10.2007 in einem Saal der Heritage Malta.

83 Ebd.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

kannten Flüchtlingen nach der *Genfer Konvention* den Hauptteil der Flüchtlinge auf Malta aus. Wegen der hohen Zahl von Flüchtlingen mit humanitärem Schutzstatus wünscht sich Malta, dass auch Flüchtlinge, die in dem Land diesen Status zuerkannt bekommen, nach einem Verfahren des Lastenausgleichs in andere Länder der EU weiterwandern dürfen. Bisher haben die Bemühungen Maltas nur mäßigen Erfolg, wie Jason St. John bedauert:

„EU burden sharing is extremely important to us. Our voice may be limited but, you know, we are constantly harping on this. And although all the responses say the right things, translating this into action is very slow or not existent. They are listening, but action is difficult […] We are pressing on two issues. The first is the revision of the Dublin II convention, which we think is inadequate. It takes no cognisance of the special circumstances of Malta and possibly of other front-line states. That means more fairly revised burden sharing. And secondly, if only the 26 of all member states would take 25 or 30 a year, there would be no more problems anymore. […]"[84]

Auf Grund des Dublin-Systems wurden von 2002 bis September 2007 sogar 219 Asylsuchende aus anderen EU-Ländern nach Malta überführt, die irregulär von Malta weitergereist waren.[85] Eine Resolution des Europäischen Parlaments kommt im April 2006 zu dem Schluss, dass die *Dublin-II-Verordnung* für Malta und andere Länder in ihrer Anwendung untragbar ist und fordert aus diesem Grund die Kommission auf, die *Dublin-II-Verordnung* im Sinne der südlichen und östlichen Grenzstaaten der EU zu überarbeiten.[86] Der Bericht der Europäischen Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems vom Juni 2007 geht auf die Probleme der Lastenverteilung für die europäischen Grenzländer oder die maltesischen Forderungen

84 Ebd.

85 Interview mit Polizeifunktionär Karl Vella am 09.10.2007 in seinem Büro der maltesischen Polizei im Hauptquartier in Floriana.

86 Europäisches Parlament (2006): *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Situation der Flüchtlinge in Malta.* Amtsblatt EU C 303E vom 13.12.2006.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

jedoch nicht ein.[87] Es scheint, dass das in langwierigen Verhandlungen gefundene System nicht erneut „aufgeschnürt" werden soll.

Die finanzielle Unterstützung der EU, die zum Beispiel aus dem Förderprogramm ARGO im Jahr 2006 über 600.000 Euro für die maltesischen Haftzentren bereitgestellt hat, wird von meinen Interviewpartnern der maltesischen Regierung als nicht ausreichend wahrgenommen. Geld sei auf Malta jedoch nicht das Hauptproblem, sondern die Größe und die begrenzten Ressourcen der Insel und der Regierung, wie Offizier Louis Borg betont.[88]

Auf Malta werden die Spannungen rund um irreguläre Migranten und Asylsuchende als eine direkte Folge des EU-Beitritts wahrgenommen. Die maltesische Regierung fühlt sich mit einem Problem allein gelassen, das ohne den Beitritt nicht in dieser Dimension aufgetreten wäre. Zudem gab es im Sommer 2007 auch von Seiten der EU-Institutionen, vor allem Kommission und Parlament, heftige Kritik an der maltesischen Regierung im Umgang mit Migranten auf See und einer Verletzung der Aufnahme- und Rettungspflicht (siehe Kapitel 6). Malta fühlt sich damit einerseits als *Bollwerk der EU* zu wenig unterstützt und anderseits für die durch die geringe Unterstützung entstandenen Verhältnisse kritisiert.

4.3.3 Asylsuchende auf Malta

Bevor die ersten Asylsuchenden im Jahr 2002 mit Booten anlandeten, kamen in den 1990er Jahren vor allem Flüchtlinge aus Irak und Ex-Jugoslawien nach Malta. 1951 hatte Malta die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet, allerdings mit geographischer Einschränkung, die Malta nur für die Aufnahme europäischer Flüchtlinge verantwortlich machte.[89] Bis 2001 gab es deshalb ein Abkommen mit dem UNHCR, das ermöglichte, dass die insgesamt etwa 3000 Asylsuchenden von 1981 bis 2001, die als

87 Europäische Kommission (2007): *Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems,* KOM (2007) 299 endgültig.

88 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service,* der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

89 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des JRS in Birkirkara.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Flüchtlinge anerkannt wurden, mittelfristig in andere Länder weiterwandern konnten.[90] Im Oktober 2001 erließ Malta auf Grund der Beitrittsbestimmungen der Europäischen Union, deren Mitglied es seit 1. Mai 2004 ist, ein neues Asylgesetz: den *Refugees Act* (Act XX/2000). Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes muss Malta die europäischen Asylrichtlinien sowie die *Dublin-II-Verordnung* umsetzen und ist nun auch verantwortlich für die Aufnahme und das Asylverfahren von Asylsuchenden aus Afrika und anderen Ländern. Weiterwanderungen gibt es nur noch in sehr geringem Umfang.[91]

Mit der Verabschiedung des *Refugees Act* ging die Neugründung der *Refugee Commission* (REFCOM) einher, die auf Malta für die Prüfung aller Asylgesuche zuständig ist. REFCOM untersteht dem maltesischen Innenministerium und nahm seine Arbeit im Januar 2002 auf. Während meines Aufenthalts waren dem Flüchtlingskommissar (*Refugee Comissioner)* Franco Mistuf 13 Sachbearbeiter unterstellt.[92]

Asylsuchende müssen in Haft zunächst ein Formular (*Prelimanary Questionnaire*) ausfüllen, das ihre Absicht, einen Asylantrag zu stellen, erklärt und REFCOM erste Angaben zur Person liefert. In Haft wird durch UNHCR und den Jesuiten Flüchtlingsdienst (JRS) Rechtsberatung für Asylsuchende geleistet. Sie unterstützen die Häftlinge wenn nötig bei der Antragstellung. Mit Ausfüllen des Formulars werden die Asylsuchenden auf eine Warteliste gesetzt, bis ihre Anhörung durch die Mitarbeiter von REFCOM durchgeführt wird.[93] Die Wartezeit für die Anhörung hat sich in den letzten Jahren wegen Überlastung von REFCOM verlängert. Heute bleiben Asylsuchende oftmals volle zwölf Monate in Haft und werden dann

90 Maltatoday vom 14.01.2007.

91 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des JRS in Birkirkara.

92 Interview mit Franco Mistuf, Direktor der Kommission für Flüchtlinge (REFCOM), am 03.10.2007 in seinem Büro in der Festung St. Elmo in La Valletta.

93 Jesuit Refugee Service (Hg.) (2006): *Asylum in Malta: what you should know. Guide to the asylum procedure for immigrants in detention.* Birkirkara, S. 7.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ohne angehört worden zu sein entlassen.[94] Wird die Anhörung früher durchgeführt, werden die anerkannten Flüchtlinge aus der Haft entlassen.

Nach Abschluss der Anhörung und der Untersuchungen wird die Entscheidung von REFCOM den Asylsuchenden innerhalb von einer Woche mitgeteilt. Anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und Flüchtlinge mit humanitärem Schutzstatus werden aus der Haft entlassen. Abgelehnte Asylsuchende verbleiben weiterhin in Haft, werden dann jedoch nach 18 Monaten entlassen. Alle aus der Haft entlassenen Migranten bekommen einen Platz in den sogenannten *open centres* zugewiesen.

Hauptherkunftsländer der 1696 angelandeten Migranten auf Malta waren im Jahr 2007 Somalia, Eritrea und die Elfenbeinküste. 2008 landeten 2704 Migranten an. Sie kamen vor allem aus Somalia, Nigeria und Tunesien. In diesem Jahr machten Flüchtlinge aus Somalia nahezu die Hälfte aller angelandeten Migranten aus (49%).[95] Weitere Herkunftsländer sind beispielsweise Sudan, Äthiopien, Ghana und Mali. Wie schon beschrieben stellen etwa 79% der anlandenden Migranten einen Asylantrag. Die Schutzquote lag in den letzten Jahren entsprechend den Herkunftsgebieten der Asylsuchenden, die vor allem aus Krisen- und Kriegsgebieten stammen, bei über 50%. Davon erhält allerdings nur ein Bruchteil einen Flüchtlingsstatus nach der GFK (2008: 0,52% aller Anträge), die überwiegende Mehrheit erhält einen jährlich zu erneuernden humanitären Schutzstatus (2008: 53,84% aller Anträge).[96] Abgelehnte Asylsuchende können innerhalb von zwei Wochen gegen ihr Urteil Einspruch beim sogenannten *Appeals Board* einlegen. Allerdings wurde bis zu meinem Besuch auf Malta im September

94 Interview mit Jesuitenpater Angelo Farrugia am 24.09.2007 im Büro des JRS in Birkirkara.

95 Médcins Sans Frontières (Hg.) (2009): „*Not Criminals" Médecins Sans Frontières exposes conditions for undocumented migrants and asylum seekers in Maltese detention centres.* URL: http://www.msf.org.uk/exposing_appalling_conditions_malta_20090416.news (20.07.2009).

96 Ebd.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

2007 seit Einrichtung des *Appeals Board* 2002 kein ablehnendes Urteil von REFCOM von dem Gremium geändert.[97]

4.3.4 Haftzentren und open centre

Wie erwähnt werden auf Malta alle anlandenden Migranten und Asylsuchenden in Haftzentren inhaftiert. Die irreguläre Einreise nach Malta gilt nicht als strafbar, die lange Haftdauer wird jedoch als notwendig „im Interesse der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung“[98] angesehen. Von der Haft ausgenommen und möglichst schnell in *open centre* verlegt werden fünf Personengruppen, die mir Offizier Louis Borg, Direktor des *Detention Service,* benennt: unbegleitete Minderjährige, Familien mit Kindern, schwangere Frauen, Menschen mit Krankheiten oder Behinderungen und ältere Menschen.[99]

Zum Zeitpunkt meiner Forschung auf Malta im September 2007 waren vier *detention centre,* wie sie auf Malta genannt werden, in Betrieb: *Hal Safi* und *Lyster Barracks* untergebracht auf Gelände des Militärs und *Floriana Police Headquaters* und *Ta-Kandja* in Gebäuden der Polizei. In den Haftzentren mit einer Gesamtkapazität von offiziell 1279 Haftplätzen[100] befanden sich im September 2007 1705 Migranten, davon 150 Frauen.[101]

Der *Detention Service,* der die Haftzentren auf Malta verwaltet und die Häftlinge bewacht, wurde im Jahr 2005 gegründet und untersteht dem Innenministerium. Wie Offizier Borg sind auch die 180 Mitarbeiter des *Detention Service* alle Angehörige der Armee oder der Polizei, die für die

97 Interview mit dem maltesischen UNHCR-Repräsentant Brian Vassallo am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

98 Ministry of Justice and Home Affairs, Ministry for the Family and Social Solidarity (Hg.) (2005): *Irregular Immigrants, Refugees and Integration.* La Valetta, S. 11.

99 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service,* der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

100 Texeire, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta*. Rennes, S. 43.

101 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des Detention Service, der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

Arbeit in den Zentren abgestellt werden. Zudem haben sich einige ehemalige Soldaten und Polizisten freiwillig für den Dienst in den Haftzentren gemeldet.[102] Sozialarbeiter oder andere Zivilisten gehören nicht zum *Detention Service* und nur einige Mitarbeiter von NGOs wie dem Jesuitenflüchtlingsdienst und dem UNHCR haben Zugang zu den Zentren. Auf die Haftbedingungen werde ich in Kapitel 9 genauer eingehen.

Nach der Entlassung aus den Zentren werden alle Migranten, auch abgelehnte Asylsuchende, in den sogenannten *open centres* untergebracht. Abschiebungen aus Malta sind bisher außergewöhnlich, weil Malta über nur sehr wenige Auslandvertretungen in den Herkunfts- oder Transitländern der Migranten verfügt und somit kaum die dafür nötigen diplomatischen Kontakte hat.[103] Da Migranten mit humanitärem Schutzstatus die Insel nicht dauerhaft und irreguläre Migranten Malta gar nicht legal verlassen können, wurden die ersten *open centres* im Jahr 2002 auf Malta eingerichtet. Da auch die Integration auf Malta, wie die Aufnahme einer regelmäßigen Arbeit oder die Anmietung einer Wohnung, für Migranten aus Afrika schwierig ist, sind einige Migranten seit 2002 in *open centres* untergebracht.[104] Im Gegensatz zu den Haftzentren konnte ich nach Einholung einer Erlaubnis bei der Betreiberbehörde der *open centre* OIWAS (*Organisation for the Integration and Welfare of Asylum Seekers*) zwei dieser Zentren besuchen: *Hal Far Tent Village* und *Marsa Open Centre.* Zudem eine Unterkunft des *Peace Laboratory,* geleitet von Pater Austin Galea, das privat betrieben wird. OIWAS wurde im Juni 2007 gegründet und ist dem Ministerium für Familie und Soziales angegliedert. Im September 2007 wurden durch OIWAS etwa 2000 Migranten in fünf *open centres* und einigen Wohnungen untergebracht: Zwei größere in Marsa und Hal Far für erwachsene Migranten, eines in Balzan für Familien und zwei in Santa Venera und Birkirkara für unbegleitete minderjährige Migranten.[105] Auf die näheren Verhältnisse

102 Texeire, Fiona (2006): *At the Gate of Fortress Europe: Irregular Immigration and Malta.* Rennes, S. 46.

103 Interview mit Louis Borg, leitender Offizier des *Detention Service,* der geschlossenen Haftzentren für Migranten, am 28.09.2007 im Innenministerium.

104 Interview mit OIWAS-Mitarbeiter Lawrence Herrera am 24.09.2007 in seinem Büro der Organisation in Floriana.

105 Ebd.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

in den *open centres* werde ich ebenfalls in Kapitel 9 eingehen. Abschließend möchte ich als Ausblick auf die empirischen Kapitel dieser Arbeit eine kurze Nebeneinanderstellung der maltesischen und der italienischen Politik vornehmen.

4.4 DIE ITALIENISCHE UND MALTESISCHE POLITIK IM VERGLEICH

Ein Vergleich der beiden Länder im Umgang mit Migration und Bootsmigranten ist wegen der großen Unterschiede schwierig. Italien entwickelt sich seit vielen Jahren zum Einwanderungsland und ist eines der größten Länder der EU, Malta ist hingegen ein kleiner Inselstaat mit nur wenigen Einwohnern. Ökonomisch gesehen ist Italien bei seiner gegenwärtigen Politik auf Migranten ohne Aufenthaltsstatus angewiesen, während dies für die maltesische Wirtschaft eine untergeordnete Rolle spielt (siehe auch Schlusskapitel). Beigetreten ist Malta der EU im Gegensatz zum Gründungsmitglied Italien erst im Jahre 2004, die nun entstandene Perspektive auf das Phänomen der Bootsmigration als bedrängter „Front-Staat" hängt eng mit dem Beitritt zur EU zusammen. Mit der *Dublin-II-Verordnung* und mit dem Beitritt zum *Schengener Abkommen,* das Malta zur EU-Außengrenze gemacht hat, hat sich Malta zur Durchführung aller auf Malta anlandenden Migranten und zur Abwehr irregulärer Migration verpflichtet.

So unterschiedlich die beiden Länder sind, so unterschiedlich sind auch ihre Reaktionen auf die Seemigration. Dies wird sich in den folgenden empirischen Kapiteln zeigen. Beiden Ländern gemein ist, dass es ihnen um die Verhinderung der Anlandungen von Bootsmigranten geht. Sie haben dabei unterschiedliche Praktiken und Politiken ausgebildet. Diese wurden zum Teil auch informell oder gegen bestehendes Recht etabliert. Italien hat dabei sowohl auf der operativen Ebene auf See wie auch auf der politischen Ebene, zum Beispiel in der Kooperation mit nordafrikanischen Ländern, mehr Möglichkeiten als Malta. Doch auch Malta kann auf europäischer Ebene einen wachsenden Einfluss geltend machen, wie vor allem Kapitel 8 illustriert. Hier kann man im Zuge der Europäisierung der Grenzkontrollen der EU von einem Geltungsgewinn der kleinen Insel im Zuge des Transnationalisierungsprozesses sprechen. Die nun folgenden Kapitel werden im Einzelnen darauf eingehen, welche Politik Malta und Italien auch im Rah-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - BY-NC-ND

men der Europäischen Union im Umgang mit der Seemigration verfolgen. Die Auswirkungen dieser Politik, die zum Teil unbeabsichtigt sind, werden analysiert und diskutiert.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.133 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -