

## **8. EU-Grenzschutz auf See und die Frontex-Mission Nautilus II**

---

Gibt es im Bereich der Seenotrettung schon wie beschrieben Uneinigkeiten im Umgang mit Migrantenbooten und ihren Insassen, so sind die Mitgliedsländer der Europäischen Union bei der Handhabung und Durchführung von Kontrollen auf dem Mittelmeer, den so genannten *interceptions*, tief gespalten (siehe auch Kapitel 1). Besonders deutlich werden diese rechtlichen und politischen Konflikte innerhalb der EU bei den Frontex-Missionen auf dem Mittelmeer, die den Auftrag haben, die gemeinsamen Außengrenzen der EU zu kontrollieren.

Die weit reichenden Implikationen dieser Einsätze, auch für das europäische Flüchtlingsrecht, werden nun dargestellt und erörtert. Waren bisher eher Bereiche des internationalen Seerechts bedeutsam, so geht es nun um Fragen der europäischen Integration und Harmonisierung des Flüchtlings- schutzes und um Dynamiken, die dabei wirksam werden können. Durch die Untersuchung der Entwicklungen im Mittelmeerraum lassen sich auch Aussagen zu Aushandlungsprozessen in Transnationalisierungsprozessen von Recht treffen.

In allen Papieren der EU-Institutionen, die in den letzten Jahren zum Umgang mit der südlichen Seegrenze produziert wurden, wird die Bedeutung betont, die der Ausbau der südlichen Seegrenze für die Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems habe.<sup>1</sup> Zentral für die

---

1 Siehe zum Beispiel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwal-*

Entwicklung des EU-Grenzschutzes sei dabei die Solidarität unter den Mitgliedstaaten, vor allem mit den am stärksten von irregulärer Migration betroffenen EU-Mittelmeeranrainern. Als wichtigstes Instrument zum gemeinsamen Grenzschutz wird regelmäßig der Ausbau der Frontex-Kapazitäten genannt. Die schnelle Entwicklung der Agentur und die Steigerung des Frontex-Budgets in wenigen Jahren um ein vielfaches trägt den großen Erwartungen an Frontex Rechnung (siehe Kapitel 1). Die in Kapitel 1 beschriebenen offenen rechtlichen Problemen, die bei der gemeinsamen Überwachung der EU-Seegrenzen durch Frontex aufgetaucht sind, kreisen vor allem um die Frage, wie beim Auffangen und Aufbringen von Migrantbootten zu verfahren sei, da „an diesen Operationen Kräfte verschiedener Mitgliedstaaten teilnehmen, die sich nicht immer über Art und Zeitpunkt des Auffangens einig sind.“<sup>2</sup>

Die vorhergehenden Kapitel haben gezeigt, dass es im Mittelmeerraum rechtliche Lücken und politische Auseinandersetzungen rund um die Seenrettung von Migranten gibt, die auf dem Wasser fatale Folgen haben. Dabei wurde vornehmlich das Vorgehen der Sicherheitskräfte auf nationaler Ebene thematisiert. Im ersten Abschnitt des Kapitels wird nun beschrieben, welche rechtlichen und operativen Konstellationen und Probleme auf dem Mittelmeer auftreten, wenn Bootsmigranten innerhalb von europäischen Frontex-Missionen im Rahmen von Grenzschutzaktivitäten abgefangen werden sollen. Es wird gezeigt, welche Folgen die rechtlichen Unklarheiten auf der operationellen Ebene auf See haben und in welcher Weise Sicherheitskräfte der Mitgliedsländer vor Ort damit umgehen. Die Grenzen zwischen Fällen, in welchen es vornehmlich um die Rettung von Migranten, und Fällen, wo es hauptsächlich um die Kontrolle eines Migrantbootes geht, sind dabei fließend: „There is a very thin line between *Search and Rescue* and border control. When the migrants are in distress, it's *Search*

---

tung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union. KOM (2006) 733 endgültig vom 30.11.2006, S. 2.

2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. KOM (2006) 733 endgültig vom 30.11. 2006, S. 12.

*and Rescue, when they are not, its border control“<sup>3</sup>*, wie Kommandeur Andrew Fenek es beschreibt.

Im zweiten Abschnitt des Kapitels werden Folgen und Aspekte der Transnationalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes erörtert. So geht es zunächst um Kompetenzen im Flüchtlingsschutz, die im Rahmen des Transnationalisierungsprozesses Gefahr laufen, zu unklaren Verantwortlichkeiten, zum Beispiel für Asylsuchende im Grenzraum, zu führen. Anschließend wird gezeigt, wie die Länder der EU-Außengrenzen die Entwicklungen im europäischen Flüchtlingsschutz maßgeblich beeinflussen: In europäischen Foren werden zum Teil Praktiken formalisiert, die im Grenzraum entstanden sind und nicht mit dem EU-Flüchtlingsrecht konform gehen. Die wichtige Rolle, die Grenzländer in diesen Entwicklungen spielen, zeigt dabei, dass auch kleine Nationalstaaten wie Malta in Transnationalisierungsprozessen einen Souveränitäts- und Einflussgewinn erreichen können.

## **8.1 NAUTILUS II – „WE HAVE NO IDEA WHERE THEY ARE GOING ...“<sup>4</sup>**

Im Folgenden möchte ich hauptsächlich auf Grund der Interviews, die ich mit Kommandeuren der maltesischen Armee (AFM) führen konnte, die in die Frontex-Mission Nautilus II involviert waren, die rechtlichen und operativen Schwierigkeiten darstellen, welche die noch jungen Frontex-Missionen im Mittelmeer mit sich bringen. Die in Kapitel 1 aufgezeigten rechtlichen Unstimmigkeiten auf europäischer Ebene setzten sich dabei in den Frontex-Missionen auf See fort. Auch durch internationales Recht ist das Aufbringen der Migrantenboote nicht klar geregelt. Ohne praktische Leitlinien und einheitliche Regelungen für den Umgang mit Migranten auf See

---

3 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 in seinem Büro auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

4 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

haben die Missionen im Jahr 2006 dennoch ihre praktische Arbeit in gemeinsamen Einsätzen auf dem Mittelmeer aufgenommen. Die rechtlichen Lücken sind mit zum Teil gravierenden Unsicherheiten für die Sicherheitskräfte vor Ort verbunden. Die rechtlichen Unklarheiten bieten jedoch auch einen Handlungsspielraum, der von den Beamten im nationalen Interesse der einzelnen Länder ausgefüllt wird. So werden viele Entscheidungen im Umgang mit Bootmigranten zum Beispiel von ad hoc-Komitees der Sicherheitskräfte getroffen. Auch innerhalb der Frontex-Mission spielt die bedrängte „Fronstaatenperspektive“ des Frontex-Gastlandes Malta dabei eine entscheidende Rolle. Wie sich zeigt, kann diese Perspektive im Prozess der Europäisierung eine wirkungsmächtige Rolle bei der Entwicklung des Flüchtlingschutzes im Grenzraum und anderswo einnehmen, die über die nationalstaatlichen Grenzen Maltas weit hinausgeht.

### **8.1.1 Offene Fragen**

Schon im Jahr 2006 hatte es eine erste Nautilus-Mission vor Malta und Italien gegeben. Nautilus I (Griechisch: der Segler) bestand zum einen aus dem Einsatz einer Expertengruppe aus verschiedenen Mitgliedsländern, welche die Identifikation der ankommenden Migranten auf Malta und eine Erhöhung der Rückführungsrate in die Heimatländer erreichen sollte. Zum anderen fand zwischen dem 5. bis 15. Oktober 2006 eine Seeaktion statt, an der Malta, Italien, Griechenland, Frankreich und Deutschland teilnahmen. Diese Aktion hatte zum Ziel „die illegalen Einwanderungsströme aus Malta und Lampedusa zu stoppen.“<sup>5</sup> Trotz der Kürze der Operation und ungünstigen Wetterbedingungen zeigte sich Frontex-Direktor Ilka Laitinen sehr zufrieden mit der Mission, vor allem, so Laitinen, wegen der guten und effektiven Zusammenarbeit der europäischen Streitkräfte und der gesammelten Erfahrungen (*lessons learnt*), die für kommende Missionen nutzbar gemacht werden könnten.<sup>6</sup>

- 
- 5 Frontex (2007): *Frontex-Jahresbericht 2006*. URL: [http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/-files/justyna/microsoft\\_word\\_-\\_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/-files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf) (15.05.2008), S.14.
  - 6 Frontex (2007): *Examples of accomplished operations*. URL: [http://www.frontex.europa.eu/examples-\\_of\\_accomplished\\_operati/art6.html](http://www.frontex.europa.eu/examples-_of_accomplished_operati/art6.html) (25.06.2008).

Die erste Phase der Nautilus II Mission lag noch vor meiner Forschungsreise. Sie begann am 25. Juni und wurde am 27. Juli 2007 überraschend eingestellt. Der Referatsleiter für Politikentwicklung im maltesischen Innenministerium (*Department for Policy Development*) Andrew Mulvaney erzählt mir später, wie „geschockt“ die Malteser gewesen seien, dass die Mission so plötzlich beendet wurde: „Mitten in der Hauptsaison der illegalen Migration!“<sup>7</sup>. Die Mission musste wohl vor allem aus Geldmangel pausieren, da Mitgliedsländer schon zugesagte Gelder für Frontex, auch zum Ärger des ehemaligen EU-Kommissars Frattini, nicht freigemacht hatten.<sup>8</sup>

Die erste Phase der Mission bestand, ähnlich wie Nautilus I, aus einer Identifikations-Einheit und einem operativen Einsatz auf dem Mittelmeer. Auf See nahmen griechische, spanische und maltesische Schiffe an der Operation teil. Während dieser ersten Phase von Nautilus II wurden innerhalb der „operational area“ 401 Migranten auf See entdeckt (*detected*), weitere 63 außerhalb dieser Zone.<sup>9</sup>

Schon diese kurzen Informationen zur ersten Phase von Nautilus II, die von Frontex veröffentlicht wurden, lassen verschiedene Fragen in Bezug auf das Vorgehen auf See auftreten, vor allem vor dem Hintergrund der rechtlichen Unsicherheiten: Was genau bedeutet „detected“ und was passiert, wenn Frontex-Einheiten auf Migrantenboote treffen? Wo liegt die „operational area“ von Frontex? Reicht sie bis in libysche Gewässer? Werden Migranten nach Libyen zurück geschoben? Vor allem die Frage der Zurückschiebung nach Libyen stellte sich mit einem Blick auf das Ziel der Mission, das sich folgendermaßen liest: „Aims: Joint Operation aimed at combating illegal immigration coming from North Africa countries via the EU maritime borders in the Central Mediterranean area and disembarking

---

7 Interview mit Andrew Mulvaney am 20.09.2007 in einem Saal des maltesischen Innenministeriums. Er legte großen Wert darauf, dass keine Tonbandaufzeichnungen von unserem Gespräch gemacht werden. Zitat aus Feldforschungsnotizen.

8 Ebd.

9 Frontex (2007): *Examples of accomplished operations*. URL: [http://www.frontex.europa.eu/examples-\\_of\\_accomplished\\_operati/art6.html](http://www.frontex.europa.eu/examples-_of_accomplished_operati/art6.html) (25.06.2008).

in Malta and Lampedusa.“<sup>10</sup> Wie geht das erklärte Ziel, die Migranten von der Anlandung auf Lampedusa und Malta abzuhalten, mit dem Hauptpfeiler des europäischen Flüchtlingschutzes, dem Gebot des *Non-Refoulement* zusammen? Die Aufgabe von Frontex, die Anlandung von Migranten aus Afrika auf europäischem Territorium zu verhindern, stehen dem Anspruch eines funktionierenden EU-Flüchtlingschutzsystems unversöhnlich gegenüber. In welcher Weise agiert Frontex auf See, wenn die Frage, wie bezüglich des Flüchtlingschutzes von den Streitkräften vorgegangen werden muss, auf europäischer Ebene noch offen ist?

Dies waren einige der Fragen, die ich im Gespräch mit maltesischen Kommandeuren, involviert im Frontex-Einsatz Nautilus II, Phase 2, klären wollte. Die Mission Nautilus II, Phase 2 der europäischen Grenzschutzagentur Frontex wurde vom 9. September bis zum 14. Oktober 2007 durchgeführt und überschnitt sich zufällig mit meinem Forschungsaufenthalt auf Malta. Da Beginn und Ende der Mission geheim gehalten wurden, handelte es sich um einen glücklichen Zufall für meine Arbeit. Sehr positiv war auch, dass mich drei involvierte *Armed Forces of Malta* (AFM)-Kommandeure der Frontex-Mission zum Gespräch empfingen und ich zudem einen maltesischen Geheimdienstmitarbeiter, der für die Mission abgestellt war, interviewen durfte. Dass dies nicht selbstverständlich ist, erfuhr ich einige Monate später. Ein Kollege erzählte mir, dass auf operativer Ebene gar keine Interviews mehr von Frontex-Einsätzen zu erhalten seien, da sie durch die Frontex-Zentrale in Warschau verboten wurden.

Ich hatte somit Einblick in einen Bereich, der durch ein Informations- und Kontrollmonopol der Sicherheitskräfte geprägt und damit für Dritte zumeist unzugänglich ist. Die „Wahrheit“ über die Geschehnisse auf See ist damit nicht zu erfahren, dies ist auch nicht mein Ziel. Die Perspektiven der maltesischen Kommandeure und Beamten, ihre zum Teil widersprüchlichen Angaben und Erzählungen, geben jedoch Auskunft über einige Aspekte zu den Handlungen von Sicherheitskräften im Grenzraum und ihre Auswirkungen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene. Ein fragmentiertes, jedoch aufschlussreiches Bild der Lage auf See kann so entstehen.

---

10 Frontex (2007): *Frontex Press Kit, 2007 Sea Border Operations*. URL: [http://www.frontex.europa.eu/-newsroom/press\\_kit/](http://www.frontex.europa.eu/-newsroom/press_kit/) (25.06.2008).

### 8.1.2 „There is no body of international law which covers it“

Kommandeur Carmel Borg ist für die operative Leitung der Marineeinsätze von AFM verantwortlich. Als Vertreter seines Landes reist er regelmäßig nach Brüssel, um an der Erstellung der Frontex-Leitlinien für Einsätze auf See mitzuwirken. Zunächst gehe ich mit dem Kommandeur, der versiert in Seerechtsfragen ist, da er einen einjährigen Kurs am Internationalen Seerechtsinstitut (IMLI) auf Malta besucht hat, auf verschiedene rechtliche Fragen der Frontex-Mission ein. Zwischen uns entwickelt sich ein lebhaftes Gespräch über seerechtliche Aspekte der Grenzsicherung. Für den Seerechts-Experten ist klar, dass alle Frontex-Einsätze mit internationalem Seerecht konform gehen müssen. Doch auf dieser Ebene gebe es bei dem Aufbringen von Migrantenbooten innerhalb von Frontex-Einsätzen auf Hoher See Lücken, so der Kommandeur:

„The fact is, if you look at the current status of international law it doesn't really facilitate this type of interception operations. Because even if you look at some types of other laws, if you look at the Palermo protocols, they don't really apply here, about the nature, about the fact that they still believe in flag state permission and these are not wearing a flag, if you look at UNCLOS itself, the crimes which attract international jurisdiction are still slavery, piracy or illegal transmission. This is neither slavery or piracy or illegal transmission. Drug trafficking under the Vienna convention could have been a possibility but that isn't drug trafficking either.“

„There is no body of international law which covers it. Now again we have said that stateless vessels on the High Sea are subject to anyone's jurisdiction, but A you have to have something in your national law which covers it and Malta hasn't and B you have to talk about proportionality [...].“<sup>11</sup>

Keine der internationalen Konventionen<sup>12</sup>, die Borg anspricht, und die direkt oder indirekt das Abfangen von Booten auf See betreffen, regeln, wie

---

11 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqa Barracks.

12 Kommandeur Borg spricht hier verschiedene internationale Abkommen an, die sich direkt oder indirekt mit dem Abfangen von Schiffen oder Booten auf See

genau mit Migrantenbooten auf Hoher See zu verfahren ist. Zwar ist es laut UNCLOS möglich, ein unbeflagtes Boot durch Sicherheitskräfte auch auf Hoher See aufzubringen, weil dann nicht das „Recht auf friedliche Durchfahrt“<sup>13</sup> gilt. Doch wie Borg formuliert, habe Malta dazu eigentlich keine nationale Handhabe, könne also nur im Rettungsfall regulär eingreifen. Außerdem sei es äußerst gefährlich für alle Beteiligten, ein Migrantenboot gegen den Willen der Reisenden auf See anzuhalten.<sup>14</sup> Er spielt auf einen Zwischenfall im Kanal von Otranto vor der italienischen Küste aus dem Jahr 1997 an. Hier waren bei dem Versuch der italienischen Marine, ein Flüchtlingsboot zu stoppen, 108 Menschen ertrunken. Der Kommandeur des Kriegsschiffes „Sibilla“ wurde im März 2005 zu drei Jahren Haft verurteilt. (siehe Kapitel 4).<sup>15</sup>

---

befassen. Es geht um die Wiener Konvention gegen den illegalen Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen von 1988, um das sogenannte „Palermo-Protokoll“ (Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) aus dem Jahr 2000 und um das schon angesprochene Seerechtsabkommen UNCLOS von 1982.

- 13 Das „Recht auf friedliche Durchfahrt“ ist ein wichtiges Konzept des internationalen Seerechts. Es findet sich in Art. 18-32 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (1982). 1833 UNTS 397. BGBl. II 1994 S. 1798. Das amerikanische Verteidigungsministerium definiert das Recht auf friedliche Durchfahrt in Anlehnung an das Abkommen in verkürzter Form folgendermaßen: „The right of all ships to engage in continuous and expeditious surface passage through the territorial sea and archipelagic waters of foreign coastal states in a manner not prejudicial to its peace, good order, or security. Passage includes stopping and anchoring, but only if incidental to ordinary navigation or necessary by force majeure or distress, or for the purpose of rendering assistance to persons, ships, or aircraft in danger or distress.“
- 14 Zur Problematik, Migrantenboote auf See auszubremsen, vergleiche auch: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas*. Saarbrücken, S. 43-49.
- 15 Osservatorio balcani vom 01.04.2005. URL: [http://www.osservatoriobalconi.org/article/articleview/4056/1/41/\(22.06.2008\)](http://www.osservatoriobalconi.org/article/articleview/4056/1/41/(22.06.2008)).

Am Ende unseres Gesprächs betont Borg nochmals, dass die allgemeine Mission von Frontex auf dem Mittelmeer aus seerechtlicher Sicht auf tönernen Füßen steht: „The state of mission as an agency is to protect Europe's external borders, whether if they have an adequate legal background is the question, especially at sea.“<sup>16</sup>

Die komplexe rechtspluralistische Konstellation der europäischen Frontex-Einsätze, zusammengesetzt aus nationalstaatlichen Verbänden, die auch auf Hoher See operieren, weist somit nicht nur auf europäischer Ebene Lücken auf, die durch die fehlenden Einsatz-Leitlinien noch verstärkt werden. Das Aufbringen von Migrantenbooten auf See ist auch durch internationales Recht nicht gedeckt.

### **8.1.3 Nautilus II trifft Entscheidungen – Die Schaffung von Recht durch *street-level-bureaucrats*<sup>17</sup>**

Von Andrew Fenek, koordinierender Kommandeur der Nautilus II Mission, erhoffe ich mir einige Information zum Einsatz vor Ort. Fenek ist ebenfalls Marine-Kommandeur der *Armed Forces of Malta* (AFM). Da Malta die Mission angefordert hat und Gastland von Nautilus II ist, ist er als maltesischer Kommandeur für diese Aufgabe abgestellt worden. Unserem Interview in einem Containergebäude am Hafenbecken von Valletta, dem Sitz der *Maritime Squadron* von AFM, schickt er die Anmerkung voraus, dass vieles geheim gehalten werden müsse, da „*trafficker*“ die Informationen sonst für ihre Zwecke nutzen würden.

Insgesamt sind vier Hochsee-Schiffe, sechs Küstenschiffe, drei Hubschrauber und vier Aufklärungsflugzeuge für Nautilus II, Phase 2 im Einsatz. Allerdings sind nicht immer alle Gerätschaften vor Ort. Am Tag unseres Interviews erwartet Kommandeur Fenek zwei Super Puma-Hubschrauber der deutschen Bundespolizei und ein griechisches Patrouillenboot. Die italienischen Schiffe der Nautilus II Mission werden zudem direkt vor Lampedusa eingesetzt und nutzen Lampedusa als Heimathafen, wie Fenek

---

16 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.

17 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.

erklärt. Neben Malta, Italien, Deutschland und Griechenland sind die EU-Mitgliedsländer Frankreich, Rumänien, Portugal und Großbritannien an der Mission beteiligt. Die Frontex-Agentur selbst hätte ferner einen Nachrichtenoffizier und eine litauische Frontex-Koordinatorin aus Warschau geschickt.

Fenek erklärt mir, dass Frontex-Missionen zu Beginn des Jahres von Frontex geplant werden: „With specific dates in mind and the asset and then the member states decide which asset they allocate to this operation and than Frontex will do an assessment how much the operation will cost using this assets. And according to the budget it will modify the operation.“<sup>18</sup>

Bis zu 80% der Kosten des Einsatzes würde Frontex direkt übernehmen, bis zu 20% hingegen die Mitgliedsländer, die für Teilkosten ihrer eingesetzten Gerätschaften und Sicherheitskräfte aufkommen, so Fenek. Er betont, dass Frontex zwar zahle, aber die Zusammenarbeit nur koordiniere und nicht für die Missionen verantwortlich sei. Alle Entscheidungsmacht liege bei den Mitgliedsländern. „It is a very difficult situation for Frontex. They do a good job, but they have limited resources. They have no vessels or aircraft. They can not order the tools [...].“<sup>19</sup>

Immer wieder unterstreicht Fenek, dass Frontex nur eine Mittleraufgabe übernehme, die EU-Mitgliedsländer müssten die Gerätschaften und Streitkräfte abstellen. Frontex, so Fenek, sei für den Frontex-Einsatz nicht verantwortlich, sondern die Mitgliedsländer. Wer hat jedoch die Verantwortung bei einem Einsatz auf See? „The national officials are responsible for their crew at sea.“<sup>20</sup> erklärt Fenek. Doch wie gestaltet sich die Zusammenarbeit, handelt es sich bei Frontex-Missionen doch um eine gemeinsame europäische Unternehmung mit unterschiedlichen nationalen Rechtsgrundlagen? Fenek bemüht sich, mir die gemeinsame operative Entscheidungsfindung zu erläutern:

---

18 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

19 Ebd.

20 Ebd.

„I am the coordinator of the Nautilus mission. So we sit around the table in the coordination centre which is at Luqua and we discuss how we can do operations on a daily basis. We see how we can improve our operations; we see how we can better cover areas.“

„There is no rigid command structure. It's more like a committee where member states providing assets have one representative and we sit around the table and discuss how the operation is going. The last 24 hours, the reports we had, the next 24 hours we will plan in detail and we do a forecast for the next 2 or 3 days. When aircraft and vessels are going to go out and will be out at sea. It's on an ad hoc basis. [...] For example the weather plays a big role in our decisions, the sea conditions [...].“<sup>21</sup>

Kommandeur Fenek beschreibt die Entscheidungsfindung an Land für die Frontex-Einsätze auf See als eine Art ad hoc-Komitee der Sicherheitskräfte. Es nehmen ausschließlich Mitarbeiter der Sicherheitskräfte der Mitgliedsländer und Frontex-Beamte an diesem Gremium teil. Gemeinsam werden so operative Entscheidungen getroffen, die ohne rechtliche Leitlinien und ungewisse rechtliche Basis über einen weiten Handlungsspielraum verfügen.

Durch die Frontex-Missionen wird die zentrale Annahme von Michael Lipsky hier in besonderer Weise illustriert: Beamte und andere Vertreter des Staates beeinflussen nicht nur vor Ort den „open text“<sup>22</sup> der vorgegebenen Gesetze, sondern die Summe ihres Handelns und ihrer Entscheidungen machen im *International Cooperation Centre* (ICC) und auf See de facto die europäische Politik im Grenzraum Mittelmeer aus.<sup>23</sup> Durch ihre zentrale Position im Aushandlungsprozess rund um Flüchtlingsschutz und Grenzkontrolle, ihren großen rechtlichen Spielraum, aber auch aus den Zwängen und Handlungslogiken, die sich in einer Runde ergeben, die ausschließlich

---

21 Ebd.

22 Merry, Sally E. (1997): *Legal Pluralism and Transnational Culture: The Kaho'okolokolonui Kanaka Maoli Tribunal, Hawai'i, 1993*. In: *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. Wilson, Richard A. (Hg.) London, S. 30.

23 Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, S. XII.

aus Sicherheitskräften besteht, wird so vor Ort europäische Grenzpolitik bestimmt und Recht nicht nur implementiert, sondern geschaffen.<sup>24</sup> Die Entscheidungen der Beamten haben dabei weit reichende Konsequenzen, besonders im Grenzraum, wo sie ein Informationsmonopol besitzen und ihre Handlungen kaum überprüft werden. Für Migranten geht es dabei um Fragen, die über Leben oder Tod entscheiden können. Sollen sie nach Malta oder Libyen gebracht werden? Sind die Migranten in Seenot oder nicht? Handelt es sich bei Bootsmigranten um „Illegale“ oder Asylsuchende? „In street-level bureaucracies the objects of critical decisions – *people* – actually change as a result of the decisions.“<sup>25</sup> Diese Feststellung Lipskys trifft auf See mit großer Folgenschwere zu.

Dass tatsächlich lebensentscheidende Fragen zu den offenen Streitpunkt innerhalb des ad hoc-Komitees der Sicherheitskräfte gehören, erzählt Kommandeur Fenek weiter:

„We don't have major disagreements normally. We had problems when it came to considering actively diverting boats back. That's when we had major disagreements between us. I think it's all based on the effect that it is having on the security and stability of the country. If Malta is very affected by the situation then Malta is willing to take a tougher stand compared to a country that is not affected by the migration problem.“

S.K.: So you wanted to send boats back but other countries didn't agree?

„I prefer not to go into this subject; it's a very sensitive subject. It never happened so I would prefer not to discuss it.“<sup>26</sup>

Andrew Fenek kommt hier auch auf eine Frage zu sprechen, die zentral für den Frontex-Einsatz ist und auf europäischer Ebene, wie in den oben genannten Dokumenten gezeigt, umstritten bleibt. Leider ist er nicht bereit

---

24 Ebd. S. XV.

25 Ebd. S. 9.

26 Interview mit Andrew Fenek, hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen, am 05.10.2007 in seinem Büro auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta*.

weiter auf meine Frage einzugehen, welche Länder zum Beispiel in welcher Weise auf See Migranten zurück nach Libyen schieben wollen. Die Position Maltas, das sehr von Seemigration betroffen sei, wie Fenek sagt, wird jedoch deutlich: Auch in diesem Gremium vor Ort, das die Frontex-Einsätze bestimmt, ist Malta bereit, eine „*tough position*“ für die Rückschiebung von Booten einzunehmen. Wiederum spielt die „Frontstaaten-Perspektive“, die in Kapitel 6 deutlich wurde, eine wichtige Rolle. Dass Malta dabei als Gastland der Mission einflussreicher ist als andere an Nautilus II beteiligte EU-Länder, beschreibt Kommandeur Borg: „Malta is the hosting nation, so we prepare the operational orders, the framework plan; we obviously host the ICC, which is the leading structure which is running such an operation.“ Welchen Einfluss die Position Maltas innerhalb der europäischen Union entwickeln kann, wird anhand der Leitliniengespräche für Frontex-Einsätze auf See deutlich, auf die ich unten zu sprechen komme.

#### **8.1.4 „You have to ask Frontex that question.“**

Trotz seiner Bemühungen und meinen Nachfragen bleiben nach dem Gespräch mit Kommandeur Fenek bezüglich der Verantwortung für den Frontex-Einsatz und der Rechtsgrundlage für die Mission vor Ort einige Fragen offen. Vor allem bezüglich der grundsätzlichen Rechtsgrundlage von Nautilus II bleiben Zweifel:

S.K.: Are you operating with the Schengen border codex?

„Not yet. We are not part of Schengen yet.“

S.K.: But the other countries are [...]

„I don't know.“

S.K.: So on which legal basics are you operating? On which ground are the Frontex missions operating?

„You have to ask Frontex that question.“<sup>27</sup>

Obwohl er versucht zu vermitteln, dass die Nautilus II Mission mit ausreichender Sorgfalt und Vorbereitung durchgeführt wird, so wird doch während unseres Gesprächs klar, dass der Hauptkommandeur von Nautilus II nicht sicher ist, auf welchen rechtlichen Grundlagen seine Mission arbeitet. Der Schengener Grenzkodex, der laut EU-Recht auf alle Personen, die die Außengrenzen eines Mitgliedstaates überschreiten, Anwendung findet, ist es nicht, so Fenek. Malta war zum Zeitpunkt der Nautilus II Mission noch nicht Mitglied des Schengener Abkommens. Da Fenek immer wieder betont hat, dass Frontex nicht für den Einsatz verantwortlich zeichnet, bleibt seine Aufforderung, doch Frontex und nicht ihn als hauptverantwortlichen Kommandeur nach der rechtlichen Basis des Einsatzes zu fragen, überraschend. Vor allem wird fraglich, auf welcher Grundlage die ad-hoc Einsatzgespräche der Sicherheitskräfte geführt werden, wenn die rechtliche Basis nicht klar ist. Welche Rechte werden dabei in Erwägung gezogen und vor allem – welche nicht?

### **8.1.5 Europäische Flüchtlingsrechte auf See: Transnationalisierungsprozesse vor Ort**

Mit Roger Gonzi, Vorgesetzter der Kommandeure Borg und Fenek, rede ich bei unserem Interview im Hauptquartier der Armee auch über operative Aspekte der Frontex-Mission. Er bestätigt in unserem Gespräch, dass es im Vorfeld der Mission nicht zu einer Einigung bezüglich der Vorgehensweise auf See kam:

„The problem was that every member state has a different interpretation of the law. So, there wasn't a common lowest denominator. So every nation kept commanding control over their own ships. And they act on national procedures. The procedures brought in by Frontex are very, very broad. [...] There is an operation order and

---

27 Interview mit Andrew Fenek, hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen, am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta*.

when a ship meets a boat with migrants it will act according to national procedures.“<sup>28</sup>

Als ich Roger Gonzi frage, ob Fragen des Flüchtlingsrechts eine Rolle bei den Besprechungen im Vorfeld des Frontex-Einsatzes gespielt haben, stellt dieser klar: „No, no, that's not the case.“<sup>29</sup> Eher praktische Fragen, wie auf See vorzugehen sei und wie Migranten nach Libyen zurück gebracht werden könnten, seien in diesem Gremium behandelt worden. Es zeigt sich, dass die unpräzisen rechtlichen Vorgaben von Frontex dazu führen, dass in den entsprechenden Gremien, die für die praktische Durchführung von Frontex-Einsätzen zuständig sind, Flüchtlingsrechte keine Rolle spielen. Für die Sicherheitskräfte stellt sich nicht die Frage, ob es rechtmäßig ist, Flüchtlinge und Migranten zurück nach Libyen zu bringen. Vielmehr beschäftigen sie operative Aspekte der Mission, die auch um die Frage kreisen, wie nach Libyen zurück geschoben werden kann.

An den Aussagen des Kommandeurs zeigt sich, wie wichtig es ist, rechtliche Konstrukte, wie den auf nationaler, europäischer und internationalen Ebene verbrieften Flüchtlingsschutz, und die tatsächliche Anwendung des Rechts, die Reproduktion der Gesetzestexte in einem konkreten Raum zu einem konkreten Zeitpunkt, zu unterscheiden.<sup>30</sup> Diese Unterscheidung und die Rekonstruktion der Interaktionsketten lokaler, nationaler und transnationaler Akteure,<sup>31</sup> die Rechte durch ihre Handlungen reproduzieren, modifizieren oder auch fallen lassen, geben nicht nur Aufschluss über Spannungsverhältnisse zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit:

- 
- 28 Interview mit Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.
- 29 Ebd.
- 30 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of law, globalisation and legal pluralism: a legal anthropological perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph /Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford/Portland, S. 62.
- 31 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: Dies. (Hg.) *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*, Aldershot, S. 9.

Sie sagen auch viel aus über den Wandel von Recht, in unserem Fall vor allem über Veränderungen und Entwicklungen in rechtspluralistisch geprägten transnationalen Rechtsprozessen. Wiederum wird die Bedeutung der vor Ort agierenden Sicherheitskräfte in der Reproduktion von Recht dabei deutlich: Halten sie die Gesetzestexte des Flüchtlingschutzes in ihren Gremien nicht für wichtig, dann gibt es in dem für die Wirksamkeit des Flüchtlingschutzes entscheidenden Ort, dem Grenzraum, keine Flüchtlingsrechte.

Weitere zentrale Aspekte der komplexen rechtspluralistischen Situation ansprechend betont Roger Gonzi auch, dass jedes Land auf See nach eigenen, unterschiedlichen Verfahrensmaßstäben agiert. Dass dies manchmal zu Konflikten führe, spricht Nachrichtenoffizier Grech an, da auch bei gemeinsamen Aktionen nach unterschiedlichen Standards vorgegangen werde. Dabei würden zum Beispiel maltesische Schiffe mit deutschen Hubschraubern kooperieren, aber, so Grech „you have to remember that first of all you have your national interest.“<sup>32</sup>

Grechs' Äußerung veranschaulicht den Umstand, dass in Transnationalisierungsprozessen von Recht weiter an lokalen oder nationalen Vorstellungen und Interessen festgehalten wird. Diese fließen, wie die Frontex-Mission illustriert, durch die unterschiedlichen Gremien und Gesprächsrunden in den Aushandlungsprozess um das neu entstehende europäische Recht ein. So ist eine Vielzahl an Akteuren, auch in informeller und zum Teil illegitimer Weise und auf verschiedenen Ebenen an der Schaffung von Recht beteiligt.<sup>33</sup>

Dass durch die Aufrechterhaltung „nationaler Interessen“ auch illegale Praktiken, zum Beispiel die bedenkliche maltesische Vorgehensweise bei der Seenotrettung von Migranten, innerhalb der Frontex-Missionen ange-

---

32 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter der maltesischen Polizei und im Rahmen von Nautilus II eingesetzt im nachrichtendienstlichen Bereich, am 12.10. 2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

33 Vergleiche: Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2007): *Transnationalisation of Law, Globalisation and Legal Pluralism: a Legal Anthropological Perspective*. In: *Globalisation and resistance: Law reform in Asia since the crisis*. Antons, Christoph/Gessner, Volkmar (Hg.) Oxford und Portland, S. 65. ff.

wendet werden, bestätigt Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta: „What we have talked about before about *Search and Rescue* is done by the AFM. But it's done by the AFM within the context of the Frontex operation!“<sup>34</sup> (siehe Kapitel 6 zur Seerettung).

Es zeigt sich, dass die unter der Agentur Frontex vereinten Sicherheitskräfte ohne gemeinsame Leitlinien auf See zum Teil rechtlich nicht gedeckte und gegenläufige Vorgehensweisen praktizieren. Unsicherheiten und Uneindeutigkeit erhalten damit Einzug in zuvor geregelte Implementierungen von Recht und stellen erprobte Regelungen und nationales und internationales Recht im Rahmen der Europäisierung in Frage.

### 8.1.6 Das Verschwinden der 700

Zeigten die Gespräche mit den Kommandeuren menschen- und flüchtlingsrechtliche Schwachstellen im Hinblick auf die rechtliche Lage auf See und Frontex-Entscheidungsfindungsprozesse, so wurden diese Mängel bei Nachfragen bezüglich des Vorgehens der Mission auf See und der Frage, ob Nautilus II Migranten nach Libyen zurückbringe und welche Rolle Libyen dabei spiele, noch deutlicher. Hier zeigten sich das ganze Ausmaß der Rechtslücken und der Rechtskonfusion innerhalb der Frontex-Missionen und die Konsequenzen daraus für die Bootsmigranten und die Entwicklungen des europäischen Flüchtlingschutzes.

Schon beim ersten Interview mit dem Sprecher des maltesischen Innenministeriums berichtete mir dieser, dass innerhalb einer gemeinsamen Rettungsaktion von Frontex und libyscher Marine Migranten zurück nach Libyen gebracht worden waren.<sup>35</sup> Ich war überrascht, hatte ich doch in Vorbereitung auf meine Forschung Informationen gesammelt, die anzeigen, dass aus mangelnder Kooperationsbereitschaft der libyschen Regierung keine Migrantenboote innerhalb von Nautilus II zurück nach Libyen geschickt werden konnten.

---

34 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

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

Einen Tag später kam dann eine vermeintlich offizielle Meldung über die Zeitung, EU-Kommissar Frattini wurde folgendermaßen zitiert: „During the first phase (July) of Nautilus II, more than 700 illegal immigrants were intercepted and turned back towards their point of departure.“<sup>36</sup> Dies konnte nur bedeuten, dass Nautilus II regelmäßig nach Libyen zurück schiebt, da für den „point of departure“ nur Libyen in Frage kam. Wenige Tage später folgte ein weiteres Interview im Innenministerium, wobei mir Andrew Mulvaney fast stolz erklärte, dass Libyen zwar nicht kooperiere, aber Frontex trotzdem Migranten auf See zurück nach Libyen schicke.<sup>37</sup>

Ich war gespannt auf die Interviews mit den Frontex-Kommandeuren, zitierte in unseren Gesprächen die Aussage von Kommissar Frattini. Die Reaktionen der Kommandeure waren einerseits etwas ärgerlich, andererseits jedoch sehr einheitlich: Sie sagten genau das Gegenteil im Hinblick auf die Rückschiebungen von Migranten nach Libyen. Kommandeur Borg bezüglich des Frattini-Zitats:

„Where does he get the information from? The fact is that turning back is not really on the cards.“

S.K.: So you don't think that 700 people were sent back?

„I would prefer not to express an opinion on that point. [...] Maybe I don't know what Frattini says, I keep constant contact with Frontex [...]“<sup>38</sup>

Warum diese Art von Einsatz innerhalb von Nautilus II gar nicht möglich sei, präzisiert Roger Gonzi: „You should ask Frattini where he got it from. This is not true. Where the operation is done it's very far away from Libya, very far offshore. The closest to Libya is 60 nautical miles, this is 100 km.

---

36 *Patrols halt 700 migrants*. The Times of Malta vom 19.09.2007.

37 Andrew Mulvaney am 20.09.2007 in einem Saal des maltesischen Innenministeriums. Er legte großen Wert darauf, dass keine Tonbandaufzeichnungen von unserem Gespräch gemacht werden. Zitat aus Feldforschungsnotizen.

38 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.

We wanted it just in front of Libya, but it doesn't happen yet. For that we need Libyan cooperation.“<sup>39</sup>

Auch der leitende Frontex-Kommandeur Andrew Fenek versichert überzeugend, dass Migranten innerhalb der Mission nicht nach Libyen zurück gebracht werden konnten. Nach seinen Worten seien 700 Migranten nur aufgegriffen und dann nicht nach Libyen gebracht worden. Frattini sei hier falsch zitiert worden. Eine Recherche im Internet und eine Rücksprache mit dem Autor des Artikels ergab keine Klarheit, ob Frattini tatsächlich das hier Zitierte gesagt habe. Nach einigen Rückfragen im Pressebüro von Frattini wurde mir mitgeteilt, dass Frattini falsch zitiert wurde und von 700 „Aufgegriffenen“ gesprochen habe.

Mitten hinein in die gegenläufigen Informationen zum Verbleib der durch Frontex aufgegriffenen Migranten auf See fällt ein Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, der von sich aus das Frattini-Zitat ansprach:

„Frattini said 700 people did not come to Malta.“

S.K.: And what does that mean?

„That's what we are asking. We would not take the added step to say they were sent back. For obvious political reasons [...]. We won't say that, we'll stick to what has been said. We are asking: Where did they go? Where are they? What have they done to them? And we don't know. We don't even know what happened in the Frontex operation last year. We have no idea.“

S.K.: But this sounds crazy. 700 people disappeared?

„I know. I agree with you. We have no idea where they are going. We have no clue. If they are going to Libya or to Italy. We have no idea.“

S.K.: Maybe they are brought to Italy?!

---

39 Interview mit Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

„I don't know [...]. I don't know. The thing is, when we asked Frontex, we told them: Look, this might be happening and this and this and this, and we asked them, what do you think? They very clearly told us: Look, we have no say at all in the agreements the member states make amongst themselves on how to operate in Frontex operations. They told us that they come to Malta, they sit down; they say we have to work on Nautilus II for example and they discuss amongst themselves how it is going to work. Who will do what and how? [...] The Frontex issue is very dubious. It's very, very dubious. I can really say we are doing our best; we will hopefully get some informations [...].“<sup>40</sup>

Das Gespräch mit Brian Vassallo bezüglich des Verbleibs von 700 durch Frontex aufgegriffene Migranten zeigt, wie groß die Intransparenz und das Kompetenzwirrwarr rund um Nautilus II sind. Alles scheint hier innerhalb der Mission auf dem Meer möglich zu werden. Frontex ist nicht Willens oder in der Lage, der eigenen Partnerorganisation UNHCR<sup>41</sup> Informationen über den Verbleib von 700 Menschen zu liefern.

Auch die Praktiken, die auf See im Umgang mit Migranten angewendet werden, werden weder an die Öffentlichkeit noch an das UNHCR weitergegeben: „What we know is very limited. [...] What we know is they are looking around for boats. We don't really know what they do when they see a boat, it's not very clear. We have asked Frontex, we have asked the Maltese to tell us what is happening.“<sup>42</sup> Eine Antwort habe das UNHCR jedoch

- 
- 40 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.
  - 41 UNHCR hat von Beginn an die Leitlinien-Gespräche für Frontex-Missionen in Brüssel mit einem eigenen Repräsentanten verfolgt. Am 23.06.2008 wurde in Warschau ein offizielles Abkommen zwischen UNHCR und Frontex unterzeichnet, das die „sehr unterschiedlichen Aufträge“ der beiden Institutionen abstimmen soll: „The purpose and content of the cooperation reflected in these Working Arrangements constitute a fair balance between the very different remits of Frontex and UNHCR and a common goal to promote an efficient EU integrated border management system, which is fully compliant with human rights“ (Frontex-Website, Newsroom, 23.06.2008).
  - 42 Interview mit Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, am 26.09.2007 in seinem Büro in La Valletta.

nicht erhalten, so Vassallo. Dies ist eine weitere Bestätigung des Informations- und Kontrollmonopols der Sicherheitskräfte im Grenzraum des Mittelmeers und der Vielfalt der Dinge, die auf See geschehen können.

Der Journalist Roman Herzog veröffentlicht im Juni 2008 weitere Hinweise auf menschenrechtswidrige Praktiken innerhalb der Frontex-Einsätze. Ein an Nautilus beteiligter Einsatzleiter der italienischen Finanzpolizei (*Guradia di Finanza*) trifft dabei folgende Aussage:

„Als Italien sich mit einer Reihe weiterer Staaten an einen Tisch zusammensetzte, hat mich erstaunt, dass wir Italiener der illegalen Immigration rechtsstaatlich begegnen, indem wir zunächst Menschenleben retten und erst dann das Delikt ahnden. Andere Staaten benutzen den Begriff „*diversion*“, der bedeutet, die Menschen zu zwingen, nach Hause zurückzufahren. Es ist gar nicht so sehr die Tatsache, jemanden zur Umkehr zu zwingen, sondern wie man ihn dazu zwingt. Wir wurden bei offiziellen Treffen mit Einsatzplänen und schriftlichen Befehlen konfrontiert, laut denen die Abwehr der illegalen Einwanderer darin besteht, an Bord der Schiffe zu gehen und die Lebensmittel und den Treibstoff von Bord zu entnehmen, so dass die Immigranten dann entweder unter diesen Bedingungen weiterfahren können oder aber lieber umkehren.“<sup>43</sup>

Der Kommandeur bekräftigt seine Aussage nochmals und verabschiedet sich mit den Worten: „[...] über das, was wirklich auf dem Meer geschieht, gibt es keine direkten Informationen, und es wird auch niemals welche geben.“<sup>44</sup>

Zum einen gibt es zu wenige Auskünfte über die Geschehnisse auf See innerhalb der Frontex-Missionen. Zum anderen sind jedoch auch Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei den Einsätzen auf See und für die Menschen, die dort aufgegriffen werden, unklar. Frontex-Direktor Ilka Laitinen, verweist in Interviews auf die Verantwortlichkeit der Mitgliedsländer.<sup>45</sup> Diese delegieren wiederum immer wieder an Frontex. Im Rahmen

43 Radiofeature „*Krieg auf dem Mittelmeer*“ von Roman Herzog. Gesendet am 22. Juni 2008 auf NDR Info und am 26. Juni 2008 auf SWR 2. Zitiert nach dem Manuskript des Autors.

44 Ebd.

45 Ebd.

des Verantwortungsvakuums zwischen Frontex und den Mitgliedsländern scheinen sich dabei auf dem Mittelmeer schwere Menschenrechtsverletzungen abzuspielen. Es zeigt sich, dass die Agentur innerhalb der Missionen nicht als Kontrollgremium fungiert. Auch die Koordinationsaufgabe von Frontex ist bei so viel Nicht-Wissen bezüglich von Informationen, welche die Mission direkt betreffen, fraglich. Da Frontex jedoch die Rahmenbedingungen und die Ziele der Mission bestimmt, reicht ein Verweis auf die Mitgliedsländer nicht aus, um sich als Agentur aus der Verantwortung zu nehmen. Frontex muss die eigene Rolle im Rahmen der Missionen an den EU-Grenzen definieren und eine klare Kompetenzverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene muss erkennbar werden.

Bevor ich im letzten Abschnitt des Kapitels die Auflösung von Verantwortlichkeiten innerhalb der Frontex-Missionen und andere Aspekte der Europäisierung des EU-Flüchtlingschutzes diskutiere, möchte ich noch einige Aussagen zu operativen Gesichtspunkten der Mission Nautilus II treffen.

### **8.1.7 Das Puzzle setzt sich zusammen**

Ob es innerhalb der Nautilus II Mission Kooperationen mit Libyen gab und ob tatsächlich Migranten nach Libyen zurück geschoben wurden, lässt sich von mir auf Grund der gegenläufigen Informationen nicht abschließend beurteilen. Durch meine immer wieder gestellten Fragen, wo genau Nautilus II patrouilliere, wie Nautilus II auf See mit aufgebrachten Migrantенbooten umgehe und wohin die Migranten gebracht werden, wenn nicht nach Libyen, setzt sich das Puzzle „Nautilus II auf See“ dennoch allmählich zusammen. Auch wenn die letztendliche Verlässlichkeit der von den Kommandeuren gegebenen Informationen schwierig zu beurteilen ist, so gab es doch bezüglich einiger Fragen einhellige Aussagen: Im Gegensatz zu nationalen maltesischen Einheiten patrouilliert Nautilus II nicht nur in maltesischen Gewässern und maltesischem SAR-Gebiet, sondern auch in der libyschen SAR-Zone. Ausgespart bleiben jedoch, solange Libyen nicht offiziell kooperiert, libysche Hoheitsgewässer. Bezuglich der aufgegriffenen Migranten erklären alle Kommandeure, dass innerhalb von Nautilus II die Migranten zwischen Malta und Italien verteilt würden.

Nachrichtenoffizier Sandro Grech erklärt, dass das Operationsgebiet in drei Bereiche aufgeteilt sei: „Two areas go to Italy, one goes to Malta.“<sup>46</sup> Dennoch bleibt die Aufteilung der Migranten ein Problem, wie die Anlaufschwierigkeiten von Nautilus III gezeigt haben. „It is always an issue“ wie es Roger Gonzi formuliert und damit wiederum Kompetenzlücken und den Handlungsspielraum der Akteure vor Ort deutlich macht.

Auch wenn Nautilus 2007 kein Kooperationsabkommen mit Libyen hatte, auf dessen Basis Migranten zurück nach Libyen gebracht werden konnten, die die libysche Küste schon verlassen hatten, so kann solch ein Abkommen schon bald Wirklichkeit werden. Bisherige Hindernisse für ein Abkommen zwischen Frontex und Libyen betrafen dabei im Jahr 2007 wohl ausschließlich technische Fragen der Zusammenarbeit und scheiterten an der libyschen Regierung. Flüchtlingsrechtliche Vorbehalte bezüglich eines Verstoßes gegen das Gebot des *Non-Refoulement* scheinen keine Rolle gespielt zu haben, auch hier geht es um die Verwirklichung politischer Ziele der EU und der Mitgliedsländer.

Auf die Aufgabe der Mission und ihre Möglichkeiten auf See angesprochen, solange Libyen nicht kooperiere, herrscht Einigkeit unter den Kommandeuren. Sie sei sehr begrenzt und grundsätzlich nur im Monitor-Bereich zu sehen, so Kommandeur Borg: „First of all we have to rise the awareness of how things are happening, there is an intelligence aspect. Before you can stop a flow you have to be aware of what is happening.“ Die Experten der verschiedenen Mitgliedsländer und Sandro Grech hätten die Aufgabe, die Migranten an Land zu interviewen, um mehr über die Organisation ihrer Reisen und ihre Reisewege zu erfahren. Ansonsten laufe ein maltesischer Einsatz innerhalb einer Frontex-Mission nicht anders ab, als bei einer nationalen Aktion (siehe Kapitel 6.1). Man rede mit den Migranten, versuche herauszufinden, was sie vorhaben, meistens wollten sie nach Italien. „When we see that they are safe they continue with their journey“,<sup>47</sup> so Komman-

- 
- 46 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter der maltesischen Polizei und im Rahmen von Nautilus II eingesetzt im nachrichtendienstlichen Bereich, am 12.10. 2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.
- 47 Interview mit Andrew Fenek, Kommandeur der *Armed Forces of Malta* und hauptverantwortlicher Kommandeur der Frontex Nautilus II Missionen auf

deur Fenek. Innerhalb der Frontex-Mission Nautilus II, Phase II wurden laut Kommandeur Fenek zwischen 1500 und 2000 Migranten in dieser Weise aufgebracht.

In Kapitel 6 wurde dabei deutlich, dass die Interpretationen, wann ein Boot „sicher“ ist und wann nicht, sehr unterschiedlich sind. Diese unterschiedlichen Interpretation bleiben auch innerhalb des Frontex-Einsatzes bestehen, bestätigt Roger Gonzi nochmals: „There is an operation order and when a ship meets a boat with migrants it will act according to national procedures. Italy's interpretation is that when they find a boat they work according to a certain procedure. That is how they do it. If we think it's different we do our own.“<sup>48</sup>

Alle Kommandeure sind sich einig, dass für ein erfolgreiches Arbeiten der Nautilus-Missionen eine enge Kooperation mit Libyen unabdingbar sei: „This is the crux of it all. We could have all assets in the world, but as long as Libya doesn't co-operate [...].“<sup>49</sup> Auch dass es diese Kooperation in der Zukunft geben wird, wahrscheinlich auch in libyschen Gewässern und auf libyschem Territorium, ist für alle Kommandeure klar.<sup>50</sup> Wie weit die Verhandlungen mit Libyen gediehen seien, kann mir jedoch keiner von ihnen sagen.

Insgesamt beurteilen die Kommandeure und der Nachrichtenoffizier die Frontex-Missionen sehr positiv. Die Atmosphäre unter den Sicherheitskräften der verschiedenen Mitgliedsländer sei sehr gut, „a nice multicultural atmosphere“, wie Grech es formuliert. Alle sind sich einig, dass die Zukunft der Sicherung der EU-Außengrenzen bei Frontex liegt. Die Unsicherheiten und Schwierigkeiten, die es jetzt gebe seien höchstens „teething

---

Malta 2007. Das Interview fand am 05.10.2007 im Büro des Kommandeurs auf dem Hafengelände der Marineeinheit der *Armed Forces of Malta* statt.

- 48 Interview mit Roger Gonzi, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.
- 49 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.
- 50 So sagte zum Beispiel Carmel Borg: „Sure that in the future missions will be conducted in the consent of Libya.“

problems“, wie es Sandro Grech nennt. „Things that come up at work. You weren’t prepared to it and then it comes up.“<sup>51</sup>

Dass sich im Zuge dieser „teething problems“ und im Umfeld der rechtlichen Unsicherheiten rund um Frontex Verantwortlichkeiten im Flüchtlingsschutzbereich verflüchtigen und informelle und illegale Praktiken der nationalen Sicherheitsverbände auf der operativen Ebene europäisiert und verstetigt werden, wird nun weiterführend diskutiert.

## 8.2 FRONTEX AUF SEE UND RECHTLICHE TRANSNATIONALISIERUNGSPROZESSE

In diesem Abschnitt werden einige Folgen und Aspekte der Europäisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes diskutiert. Zunächst geht es um Verantwortlichkeiten im Flüchtlingsschutz, die im Europäisierungsprozess Gefahr laufen, zwischen der Ebene der Mitgliedsländer und EU-Ebene in einer Weise verlagert zu werden, die Unklarheiten schafft. Zuständigkeiten, wie zum Beispiel für Bootsmigranten auf See und ihre Asylgesuche, werden somit unkenntlich.

Malta und andere Grenzländer scheinen eine wichtige Rolle in den Frontex-Leitlinien-Gesprächen in Brüssel zu spielen. Sie beeinflussen damit maßgeblich die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes im Grenzraum. Es zeigt sich, dass kleine Länder wie Malta in Transnationalisierungsprozessen dabei an Souveränität und Einfluss auf andere Länder gewinnen können. Es wird zudem analysiert, wie Praktiken, die zum Teil auf regionaler oder lokaler Ebene informell oder sogar illegal geprägt wurden, im Europäisierungsprozess europäische Bedeutung erlangen können.

---

51 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter der maltesischen Polizei und im Rahmen von Nautilus II eingesetzt im nachrichtendienstlichen Bereich, am 12.10.2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

### 8.2.1 Die Verflüchtigung von Verantwortung im europäischen Flüchtlingsschutz

Durch Transnationalisierungsprozesse, die eigentlich mehr Homogenität und ein harmonisiertes Flüchtlingsrecht schaffen sollten, ist es innerhalb der EU zu Widersprüchen, Unsicherheiten und Fragmentierungen gekommen, die viel Spielraum für Interpretationen und Interessenspolitik im EU-Flüchtlingsschutz lassen.<sup>52</sup> Dieser Raum wird von Akteuren unterschiedlicher Ebenen genutzt, um Recht gemäß eigener Interessen zu formen oder auch zu ignorieren. Zudem wird bei den Frontex-Missionen eine Form der gemeinsamen Entscheidungsfindung ausgebildet, die typisch ist für einen Regierungsbegriff der EU, der mit *governance* bezeichnet wird (siehe Kapitel 2). Entsprechend der Vorstellung der EU-Kommission soll dabei in einer Art Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren und in unterschiedlichen Foren auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene eine inklusivere, demokratischere Form des Regierens geschaffen werden.<sup>53</sup> Dass dieser Aspekt der Europäisierung jedoch geeignet ist, Verantwortlichkeiten, die auf nationaler Ebene klar sind, im Zuge der Europäisierung zu verschieben und zu verwischen oder sogar aufzuheben, zeigen die Frontex-Missionen auf See: „[...] in many areas of policy making it is increasingly difficult to see where national competence ends and EU competence begins.“<sup>54</sup> Die europäischen Verbände erinnern dabei in ihren Eigenschaften an private Söldnerfirmen, die sich durch ihre „ability to evade legal responsibility, liability and accountability“<sup>55</sup> auszeichnen. So werden Men-

- 
- 52 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 19.
- 53 Shore, Chris (2006): „Government without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union“. In: *European Law Journal*, Vol. 12, No. 6, S. 719.
- 54 Ebd. S. 720.
- 55 Sidakis, Diana (2009): *Private Military Companies and State Sovereignty: Regulating Transnational Flows of Violence and Capital*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling. On the Governance of Law*. Benda-Beckmann, Franz von/

schenrechtsverletzungen im Grenzraum gefördert und ihre Aufklärung und Strafverfolgung nahezu unmöglich.

Es offenbart sich, dass der durch die EU-Kommission positiv geprägte *governance*-Begriff, der zum Beispiel mehr Beteiligung ziviler Akteure an Entscheidungsprozessen innerhalb der EU verspricht, nicht immer positive Auswirkungen hat: Innerhalb der Frontex-Missionen auf See werden offizielle zivile Partnerorganisationen wie das UNHCR außen vor gelassen. Zudem wird in den undurchschaubaren Befehlsstrukturen und Kommandoketten Verantwortung aufgeteilt oder weitergegeben, ohne entsprechende Verfahren und Mechanismen von transnationaler Verantwortung gefunden zu haben. Die Mitgliedstaaten „verstecken“ sich in dieser Weise hinter der europäischen Agentur Frontex, die nicht mit souveränen Rechten ausgestattet ist. Verantwortlichkeiten gehen dabei zum Teil verloren.<sup>56</sup> Außerdem werden zentrale politische Fragen, wie die Verfahrensweise mit Bootsmigranten auf See und die Kompetenzverteilungen innerhalb der Frontex-Missionen „entpolitisiert“ und der inadäquaten Ebene von ad hoc Gesprächsrunden von Beamten und Sicherheitskräften überlassen.<sup>57</sup> Welche negativen Folgen eine in dieser Weise vor sich gehende Europäisierung für den Schutz der Menschenrechte auf dem Mittelmeer und für den Flüchtlingsschutz haben können, zeigen die Ignoranz gegenüber Flüchtlingsrecht in den Frontex-Foren, die Intransparenz der Geschehnisse auf See, sowie der ständige Streit, wohin aufgegriffene Bootsmigranten gebracht werden sollen und wer für sie verantwortlich ist.

---

Benda-Beckmann, Keebet von/Eckert, Julia. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 61.

56 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Eckert, Julia (2009): *Rules of Law and Laws of Ruling: Law and Governance between Past and Future*. In: *Rules of Law and Laws of Ruling: On the Governance of Law*. Dies. (Hg.) Farnham und Burlington, S. 14.

57 Ebd. S. 15.

### **8.2.2 „We are standing up there“ – Die Leitlinien-Gespräche auf europäischer Ebene**

Bezüglich der Zukunft der Frontex-Einsätze und den weiteren Entwicklungen auf See auch im flüchtlingsrechtlichen Bereich bin ich abschließend in unserem Interview natürlich interessiert, von Kommandeur Borg Informationen zu den Leitlinien-Gesprächen in Brüssel zu erhalten, die diese Zukunft bestimmen werden. Die Leitlinien werden in einer Gruppe von Repräsentanten der einzelnen Länder in Brüssel verhandelt, wie Borg beschreibt. Die Einigungsgespräche seien noch in einer recht frühen Phase, es würde jedoch unter Hochdruck gearbeitet, da, wie Borg es formuliert, dringend praktische Leitlinie „an der Frontlinie“<sup>58</sup> für die Frontex-Einsätze gebraucht werden, um den Kommandeuren der Schiffe mehr Rechtssicherheit zu geben. Sie seien es, die letztlich die Verantwortung auf See tragen würden. Da die nationalen Standpunkte zum Teil sehr unterschiedlich seien, gebe es wichtige Punkte zu klären. Ein Hauptstreitpunkt sei auch auf dieser Ebene, welches am Einsatz beteiligte Land für die Aufnahme der aufgegriffenen Flüchtlinge zuständig ist:

„There are problems, for instance when they are rescued by a French vessel. I am on French sovereign territory. Can I lodge my asylum claim there? If I do so because of the Dublin II convention the French have to handle that on their own. So these are the problems.“

S.K.: Is this a big issue?

„Of course it is a big issue! For Nautilus the German government made it very clear. Everyone rescued by a German helicopter will be taken to Germany. [...] The helicopter is sovereign territory so that was their first entry. But what about when you are taking on board 250 people [...]. It's all up to discussion. There are some legal authorities who say even when you are alongside the ship they can claim asylum. This is another reason why we do transfers with small boats [...].“

---

58 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.

S.K.: Why?

„Because there are some legal authorities who say when you bring them alongside your warship they can claim asylum. You know. These are things that have to be handled. [...]“<sup>59</sup>

Ein Hauptproblem der Nautilus II Mission auf der rechtlichen Ebene wird hier nochmals deutlich: Wer ist für innerhalb der gemeinsamen Mission aufgegriffene Flüchtlinge zuständig? An dieser Streitfrage, die auch eine starke politische Dimension hat, und unter anderem die viel beschworene Solidarität der EU-Mitgliedsländer mit den Ländern an der EU-Außengrenze betrifft, scheiterte auch der pünktliche Start der Nautilus III Mission 2008. Malta und Italien hatten sich geweigert, weiterhin den überwiegenden Teil der Migranten aufzunehmen, die von der Mission aufgegriffen werden.<sup>60</sup> Erst mit einer Verzögerung von mehreren Wochen wurde Nautilus III im Mai 2008 gestartet.

Im Zusammenhang mit der Verantwortung für aufgegriffene Migranten und ihr potentielles Asylgesuch ist ein weiterer Aspekt, den Kommandeur Borg im Interview anspricht, die Strategie Maltas, sich den Migranten mit kleinen Booten zu nähern, um dem Zusammentreffen einen informelleren Charakter zu verleihen. Er beschreibt damit einen Versuch der maltesischen Armee, ihren Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden durch rechtliche Winkelzüge zu entgehen. Die rechtliche Unsicherheit rund um die Mission sind, wie schon diskutiert, die Ursache dafür, dass diese Formen des Lavierens auch innerhalb von Frontex-Einsätzen möglich ist. Wie in Kapitel 1 erwähnt, ergeben sich in dieser Situation die Verpflichtungen der Sicherheitskräfte laut dem UNHCR und entsprechender Rechtsgutachten eigentlich daraus, dass der Staat bei der „Ausübung von Hoheitsgewalt, [...] die völkerrechtlichen Menschen- und Flüchtlingsrechte beachten muss.“<sup>61</sup> Es

---

59 Ebd.

60 Frontex (2008): *News Release. 07.05.2008. Go ahead for Nautilus 2008*. URL: [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art36.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art36.html).

61 Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann (2007): *Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See*. Berlin/Frankfurt/Bonn, S. 22. Siehe auch Weinzierl, Ruth/

ist dabei nicht von Bedeutung, welche Größe das Schiff hat, mit dem die Bootsmigranten aufgegriffen werden.

Kommandeur Borg erklärt mir weiter, dass die unterschiedlichen Praktiken der Mitgliedsländer auf See, die schon beim Thema Seerettung von Migranten eine wichtige Rolle gespielt haben, auch Hauptgegenstand der Leitlinien-Gespräche seien: „So for example, if a boat is overloaded, is it in distress or not? That should come out of the guidelines.“<sup>62</sup> Kapitel 6 hat dabei gezeigt, dass schon bei dieser wichtigen Frage die Meinungen der maltesischen und der italienischen Sicherheitskräfte weit auseinander liegen.

Eine Frage, die ich Kommandeur Borg bezüglich der Leitlinien-Gespräche stelle, zielt außerdem auf die Rolle Malts innerhalb dieses europäischen Forums ab:

S.K.: Which role plays Malta in the guideline talks?

„It's a very coercive role. We are in an exposed position so it is our interest to do so. The positive thing is that is a one country – one voice system. So Malta is as important as Germany. And we are standing up there, because if you don't stand up they will pass you the entire burden. So we stand up and talk. The countries that have a very coercive role are Italy, Greece, Cyprus and Malta. Not Spain, although I thought so, but they are not so active. So all the countries that have direct experience with illegal migration [...].“<sup>63</sup>

Hier wird auf der Ebene der Leitlinien-Gespräche für die Frontex-Einsätze deutlich, dass Malta wiederum eine besonders starke Rolle innerhalb der EU-Foren einnimmt, die sich mit dem Umgang mit Migranten auf See beschäftigen. Gemeinsam mit anderen Staaten, die vermutlich eine ähnliche „Frontstaatenperspektive“ wie Malta einnehmen, dominiert Malta die Ge-

---

Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) Berlin, S. 16.

62 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der *Armed Forces of Malta*, Luqua Barracks.  
63 Ebd.

spräche. Zugute kommt kleinen Länder wie Malta (ca. 400.000 Einwohner), dass sie dabei dasselbe Stimmrecht haben wie Ländern mit einer weit höheren Einwohnerzahl. Welches die Position von Malta dabei bezüglich des *Non-Refoulement*-Gebotes ist, und welchen Stellenwert Malta flüchtlingsrechtlichen Maßstäben auf See einräumt, wurde dabei in einem Interview mit Jason St. John, „Berater der Regierung gegen irreguläre Migration“ klar:

„Our view is they have come to us from Libya, but this is not where they are originated from. The place that one would turn back to is Eritrea or Somalia. But we are not turning them back to Eritrea or Somalia; we are turning them back to Libya.“

S.K.: But Libya has no asylum system. This is really a discussed point, no?

„I think in fine legalistic terms that is absolutely true, but we have to deal with the reality. And the reality on the ground is that although Libya is not a signatory to this agreement it's got its own laws which they tell us take care of the illegal immigrants that are in their country. (Pause) And it's really not for us to second guess what the Libyans do [...].“<sup>64</sup>

Der Berater der Regierung nennt den Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzsystems, das Gebot des *Non-Refoulement*, ein „juristisches Detail“, auf das Malta keine Rücksicht nehmen könne. Wie Kommandeur Borg spricht zudem auch St. John an, dass dem großen Einfluss der kleinen Insel Malta auch das EU-Abstimmungssystem innerhalb vieler europäischer Foren zu gute käme, die jedem Land, egal welcher Größe und Einwohnerzahl, eine Stimme zurechnet. „It's one of the benefits of the EU,“ so der Berater der Regierung bezüglich der Leitlinien-Gespräche, „Malta is the leading voice [...]. My first advice in the report was that irregular immigration was the prime foreign policy issue that Malta had to deal with and that secondly they had a voice and they had to make it heard.“<sup>65</sup>

---

64 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.

65 Ebd.

Es zeigt sich, dass die „Frontstaatenperspektive“ der Grenzländer im Mittelmeer im Bereich des Flüchtlingsschutzes und der Kontrolle der EU-Außengrenzen eine einflussreiche Position innerhalb der europäischen Institutionen einnimmt. Grenzländer wie Malta dominieren die Leitlinien-Gespräche und andere Foren, wo das Vorgehen an den Außengrenzen der EU und damit die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes diskutiert werden. Im Zuge des Transnationalisierungsprozesses können auf See praktizierte, oft EU-Flüchtlingsrecht entgegenstehende nationale Vorgehensweisen formalisiert werden. Im Grenzraum werden so Fakten geschaffen, die auf diese Weise zu offiziellem europäischem Recht werden. Die vermeintlich peripher gelegenen Länder der Europäischen Union werden für die Entwicklungen innerhalb des EU-Flüchtlingsschutzes zu einem machtvollen Akteur. Der dialektische Prozess, der sich zwischen ange nommenem Macht-Zentrum und vermeintlicher Peripherie der Europäischen Union im Bereich Flüchtlingsschutz entwickelt hat, hat die formellen Regeln der EU umgekehrt. In den Ländern an den EU-Außengrenzen wird europäisches Recht nicht einfach implementiert, sondern Spielräume genutzt und nach lokaler und nationaler Interessenlage modifiziert, interpretiert und sogar neu geschaffen.

Die Zunahme rechtspluralistischer Konstellationen und die Transnationalisierung von Recht gehen somit nicht immer mit einer viel zitierten Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität und Handlungsmacht einher: Es zeigt sich vielmehr, dass innerhalb der EU kleine Staaten ein ungeahntes Ausmaß an Einfluss über ungleich größere Länder gewinnen und ihre Handlungsmacht ausbauen können. Regierungsformen nach Art des *governance*-Begriffs der EU-Kommission sind dabei nicht, wie von dieser propagiert, geeignet das notorische Demokratiedefizit der EU auszugleichen.<sup>66</sup> Vielmehr wird durch die aufgezeigten Dynamiken, die innerhalb von intransparenten EU-Beteiligungsforen zur Setzung von EU-Recht durch wenige und zum Teil nicht legitimierte Akteure führen, das Demokratiedefizit noch vergrößert.

---

66 Vergleiche: Shore, Chris (2006): „Government without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union.“ In: *European Law Journal*, Vol. 12, No. 6, S. 710.

Das Gebot des *Non-Refoulement* und weitere Aspekte, die für ein funktionierendes Flüchtlingsschutzsystem im Grenzraum und damit innerhalb der gesamten EU entscheidend sind, befinden sich inmitten einer Aushandlungsphase, die geprägt ist von rechtlichen Erschütterungen und Unsicherheit. Wie meine Forschung zeigt, sind die ausschlaggebenden Akteure in dieser „multi-sited arena of negotiation“<sup>67</sup> nicht die demokratisch legitimierten Vertreter der europäischen Zivilgesellschaften in offiziellen EU-Entscheidungsgremien. Es sind vielmehr die Sicherheitsexperten und Militärangehörigen, die ad hoc Entscheidungen und informelle Praktiken in nicht-öffentlichen Foren diskutieren und formalisieren und somit die Basis für zukünftige Entwicklungen im europäischen Flüchtlingsschutz bestimmen. Das Gebot des *Non-Refoulement* und andere wichtige Aspekte des EU-Flüchtlingsrechts könnten so ausgehend von den Grenzgebieten der Europäischen Union schrittweise modifiziert und abgebaut werden.

---

67 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

