1. Flüchtlinge auf dem Mittelmeer: Tendenzen, Strategien, Hintergründe

Der Gegenstand meiner Arbeit, Flüchtlinge auf dem Mittelmeer und Veränderungen des EU-Flüchtlingsschutzes, berührt verschiedene politische Themenbereiche und unterschiedliche rechtliche Ebenen. Neben europäischem und internationalem Flüchtlingsrecht, der Europäisierung des Asylrechts und der Kontrolle der EU-Außengrenzen spielt auch das internationale Seerettungssystem eine wichtige Rolle für die Situation der Migranten auf See. In diesem Kapitel soll abrisshaft das nötige Hintergrundwissen für eine Ethnographie der Seegrenze des Mittelmeers dargestellt werden, um eine Einordnung und Historisierung des Themas zu ermöglichen.

Zunächst möchte ich im Folgenden einen ersten Eindruck der Entwicklungen der Seemigration im zentralen Mittelmeer geben, der in den empirischen Kapiteln weitergeführt und vertieft wird. Anschließend werden für die Arbeit relevante Teile des humanitären Seerechts und erste Aspekte des Flüchtlingsrechts vorgestellt. Dann soll die Europäisierung des Asyl- und Grenzregimes[1] dargestellt werden. Es wird gezeigt, dass sich diese Berei-

1 Den Begriff des „Regimes" verstehe ich als ein Regelwerk, das nicht nur von Staaten und Staatenverbänden, sondern auch von anderen Akteuren, zum Beispiel Internationalen Organisationen und NGOs gestaltet werden kann. Für eine ausführlichere Diskussion des Regimebegriffs siehe zum Beispiel: Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement.*

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

che der EU-Politik vor allem rund um die Fragen zum Thema Seemigration inmitten einer Phase der Unsicherheit und der Aushandlung befinden. Sowohl auf der rechtlichen Ebene wie auch auf der operativen Ebene der europäischen Einsätze auf See sind bisher keine ausreichenden Rechtsgrundlagen vorhanden. Neben der gesamteuropäischen Perspektive, die im Bereich Asyl und Grenzschutz immer entscheidender wird, ist für Flüchtlinge auf dem Mittelmeer jeweils die Situation in den von mir besuchten Küstenländern Libyen, Malta und Italien ausschlaggebend. Auf die genaueren nationalen und lokalen Hintergründe, deren Bedeutung trotz einer fortschreitenden Europäisierung in meiner empirischen Forschung vor Ort deutlich wurde, werde ich in Kapitel 4 eingehen.

1.1 TENDENZEN DER SEEMIGRATION IM MITTELMEERRAUM

In diesem Abschnitt werden vor allem Entwicklungen der Seemigration zwischen Libyen, Malta und Italien aufgezeigt. Neben Informationen zu den Anlandungszahlen und Herkunftsländern der Bootsmigranten wird auch ein erster Eindruck der Organisation der Seereise gegeben. Da Informationen der libyschen Behörden zur Migration übers Mittelmeer nur sehr begrenzt vorhanden sind oder weitergegeben werden, stützt sich die Darstellung vor allem auf Erkenntnisse der maltesischen und italienischen Behörden. Die hier vor allem in Daten und Zahlen dargestellte Lage auf dem Mittelmeer wird an dieser Stelle also weniger vom Ort der Abfahrt, als vielmehr vom Ort der Ankunft aus vorgestellt.

Die Entwicklungen der Seemigration über das Mittelmeer waren in den letzten Jahren eng mit dem *Schengener Abkommen*[2] (siehe unten) verbunden. Das Abkommen vieler europäischer Staaten, darunter auch Nicht-EU-

---

In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 47 f.

2 Schengener Abkommen – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985, GMBl. 1986, S. 79 ff.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Länder, das für viele Länder Afrikas und aus anderen Teilen der Welt eine Visumspflicht für die Einreise in die EU einführte und legale Reisemöglichkeiten in die EU einschränkte, ließ die Zahl der mit kleineren Booten und auf undokumentierten Wegen reisenden Migranten stark ansteigen. Dabei zeigten die Routen der Migrantenboote im Mittelmeerraum und die damit zusammenhängende Organisation ihrer Reise seit den 1990er Jahren eine große Flexibilität. Die meisten weniger gefährlichen und kürzeren Seewege werden heute nicht mehr genutzt, da die polizeiliche und militärische Kontrolle der südlichen Seegrenzen und Migrationsrouten durch die EU-Länder stark ausgebaut wurde (siehe unten). So wurden zum Beispiel die in den 1990er Jahren bis ca. 2002 stark frequentierten Seewege von Albanien nach Italien im Adriatischen Meer[3] oder auch von Marokko über die Straße von Gibraltar nach Spanien nahezu geschlossen. Andere Routen, vor allem von der Westküste Afrikas zu den Kanarischen Inseln und von Libyen nach Italien, haben sich hingegen in den letzten Jahren etabliert und stellen heute die wichtigsten Seerouten nach Europa dar. Auch eine Route im östlichen Mittelmeer von der Türkei zu den griechischen Inseln hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Zahlen der ankommenden Bootsflüchtlinge stiegen dort in den letzten Jahren stark an. Im Jahr 2008 auf 14.581[4] bei einer Zuwachsrate von 267% zwischen 2006 und 2007.[5]

1.1.1 Die Situation zwischen Libyen, Malta und Italien

Trotz der in den letzten Jahren verstärkten Kontrollen durch die europäischen und nationalen Sicherheitskräfte und neu entwickelte Strategien und Instrumente für die Begrenzung der Migrationsbewegungen sind die Zahlen

3 Zu den Ankünften von Flüchtlingen an der Küste von Apulien siehe: Klepp, Silja (2007): *Ankunft und Aufnahme von Flüchtlingen in Italien. Eine ethnographische Reise an die Grenzen Europas.* Saarbrücken.

4 *Zahl der Bootsflüchtlinge steigt. 2008 strandeten fast 65.000 Menschen an den Küsten Südeuropas.* Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2008.

5 Human Rights Watch (2008): *Stuck in a revolving door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union.* AZ 1-56432-411-7. URL: http://www.hrw.org/en/node/76211/section/7 (05.03.2009).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der Anlandungen von Migranten in Italien und Malta in diesen Jahren gestiegen. Die Routen der Migranten haben sich dabei allerdings verändert. Insgesamt haben sich die Ankünfte seit dem Jahr 2001 fast ausschließlich auf die Region Sizilien verlagert, vor allem auf die zwischen Tunesien, Libyen und Italien gelegene Insel Lampedusa. Im Jahre 2005 sind auch erstmals Migranten auf Sardinien gelandet. 2006 kamen 186 Menschen auf Sardinien an, 2007 waren es schon 1.548.[6] Während auf Sardinien anlandende Migranten wohl in Algerien ihre Bootsreise starten, wird im sonstigen Süditalien heute als Land der Einschiffung in den allermeisten Fällen Libyen vermutet. Die zum Teil wesentlich kürzeren tunesischen und ägyptischen Routen wurden durch die Kooperation dieser Länder mit italienischen Sicherheitskräften bei der Kontrolle der Seewege in den letzten Jahren nahezu geschlossen.[7] Vor allem im Jahr 2008 war ein großer Zuwachs der Anlandungen in Italien und Malta zu verzeichnen. In Italien landeten 36.952 Migranten an, davon 30.657 auf Lampedusa. 2007 waren es insgesamt noch 19.597 gewesen, eine Zahl die mit den durchschnittlichen Anlandungszahlen seit 2005 übereinstimmt.[8] In Malta wurde ebenfalls die bisher höchste Anlandungszahl seit Beginn des verstärkten Phänomens der Seemigration 2002 registriert: 2006 und 2007 lagen die Zahlen bei 1780 bzw. 1694 Migranten, 2008 hingegen bei 2704.[9] Wie viele Migranten ungesehen an den Küsten Italiens und Maltas ankommen, lässt sich kaum

6 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008).* In: *Working Papers 43/2008.* CeSPI (Hg.) Rom, S. 40.

7 Cuttitta, Paolo (2007): *The changes in the fight against illegal immigration in the Euro-Mediterranean area and in Euro-Mediterranean relation.* In: *CHALLENGE Working Paper Month 24.* URL: http://www.libertysecurity.org/article1293.html (15.01.2008).

8 Cuttitta, Paolo (2008): *The Case of the Italian Southern Sea Borders: ¿Cooperation across the Mediterranean?* In: *Documentos CIDOB Migraciones 17*, S. 46.

9 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), S. 5.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sagen, es ist jedoch davon auszugehen, dass die meisten Ankünfte von den Sicherheitskräften registriert und begleitet werden.

Mit der Nennung der Anlandungszahlen soll betont werden, dass entgegen der großen Medienpräsenz, die das Thema der Seemigration aufweist, nur ein kleiner Teil der in Italien lebenden undokumentierten Migranten über die Seeroute nach Italien einreist.[10] Das Phänomen der *overstayers,* der Migranten, die mit einem Visum einreisen und dann über das abgelaufene Visum hinaus bleiben, ist wesentlich größer.

Ein Grund für die hohe Medienpräsenz des Themas, trotz der letztlich relativ niedrigen Zahlen, ist dabei sicherlich neben den medienwirksamen und häufig skandalisierend eingesetzten Bildern von anlandenden, ausgemergelten Migranten, die hohe Zahl der Opfer der Seemigration: Die Zahl der bei der Überfahrt ertrunkenen Migranten hat sich in den letzten Jahren vervielfacht. Wurden nach Informationen der Presseschau *Fortress Europe* im Jahr 2006 noch 302 ertrunkene Opfer zwischen Libyen, Malta und Italien geborgen, so waren es 2007 bei ähnlichen Anlandungszahlen auf Malta und in Italien 551 Tote. 2008 wurden 642 Tote Migranten dokumentiert.[11] Die Dunkelziffer übersteigt diese Zahl um ein vielfaches. UNO-Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 60% der Bootsmigranten aus Afrika Südeuropa erreichen. Die libyschen Autoritäten vermuten, dass nur 40% der über See von Libyen reisenden Migranten in Europa ankommen.[12] Beide Schätzungen würden bedeuten, dass jedes Jahr zehntausende Migranten zwischen Libyen und Italien den Tod finden. Ein besseres Verständnis für die Gründe dieser Vervielfachung der Todesfälle im Grenzraum des Mittelmeers ist dabei einer der Beweggründe dieser Arbeit.

---

10 Ein Bericht des italienischen Innenministeriums geht von 13% aus. Die Zahl erscheint mir jedoch zu vage, um sie hier zu zitieren. 2007: *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia.* URL: www.interno.it/.../sites/.../0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf (10.01.2010).

11 Fortress Europe (2009): URL: http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/i-numeri-del-canale-di-sicilia-anno.html (05.03.2009).

12 European Parliament (2006): *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli*, *Lybia, on 4 to 6 december*. Directorate General, External policies, Human Rights Unit (Hg.) 2005, (07.02.2006).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Libyen ist in den letzten Jahren neben einem Ankunftsland für Migranten zu einem wichtigen Transitland für Migranten zwischen Afrika und Europa geworden. Wenn auch Libyen zumeist das Land der Einschiffung der Migranten ist, so reisen in den Booten nur sehr vereinzelt Libyer. Die Hauptherkunftsländer der in Italien ankommenden Migranten sind Marokko, Eritrea, Ägypten, Somalia und Sudan, aber auch Bangladesch, Pakistan und Irak. Überwiegend reisen junge Männer auf dem Mittelmeer. In den letzten Jahren sind jedoch auch immer mehr Frauen und Minderjährige auf der Route zwischen Libyen und Italien angelandet.[13] Viele der Migranten kommen aus Kriegs- und Krisengebieten, das Mittelmeer bleibt einer der wichtigsten Fluchtwege nach Europa. Etwa 75% der 2008 in Italien anlandenden Migranten stellten einen Asylantrag, davon erhielten im zweiten Quartal 2009 ca. 33% einen internationalen Schutzstatus und werden somit, wenn zum Teil auch nur temporär, als Flüchtlinge anerkannt.[14] Auf Malta, wo kaum Nordafrikaner, sondern in erster Linie Menschen aus Krisengebieten anlanden (von 2704 Migranten waren 2008 1443 aus Somalia), stellen fast alle Bootsmigranten einen Asylantrag. Ca. 60% der Asylsuchenden erhalten auf Malta einen Schutzstatus im Asylverfahren.[15]

1.1.2 Überfahrt nach Italien

Die Reisewege nach Libyen, wobei Tripolis als neuralgischer Sammel- und Kontaktpunkt für die Migration über das Mittelmeer nach Italien gilt, sind so vielfältig wie die Herkunftsländer der Migranten. Die Überfahrt ist dabei nur ein Abschnitt der Reise der Migranten und Flüchtlinge, die oft in Etappen und über lange Zeiträume stattfindet. Einige planen dabei schon vor

13 Amnesty International (2005): *Lampedusa, The island of Europe's forgotten promises*. URL: http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGEUR30008 2005?open&of=ENGITA (01.03.2009).

14 Eurostat (2009): *Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q2/2009.* Verfügbar über: Italienischer Flüchtlingsrat (CIR). URL: http:// www.cir-onlus.org/Statisticheitalia.htm (10.01.2010).

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

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ihrem Aufbruch den Reiseweg bis nach Italien, viele fassen jedoch erst im Laufe ihrer Flucht oder Reise den Vorsatz, nach Europa zu gelangen.

Die genauen Umstände der Überfahrten und Informationen zu den kriminellen Netzwerke, die zumeist die Reisen der Bootsmigranten organisieren, sind entsprechend dem schwierig zu untersuchenden Phänomen der Seemigration nur lückenhaft verfügbar. Es fehlen vor allem Informationen zu den libyschen Zusammenhängen, auch weil die libyschen Sicherheitskräfte kaum oder gar keine Informationen haben und diese nicht an ihre europäischen Kollegen weitergeben.[16] Ich werde in Kapitel 6 näher auf die Informationen eingehen, die ich dazu während meiner Forschungsreisen gesammelt habe. Paola Monzini ist es gelungen vor allem aus Informationen der italienischen Sicherheitskräfte Schlüsse zu ziehen: Die Netzwerke, welche die Seemigration über das Mittelmeer organisieren, haben sich in den letzten Jahren zunehmend komplex organisiert und agieren oft transnational.[17] Nach Monzini bestehen diese Netzwerke häufig aus Menschen verschiedener Nationalitäten, die innerhalb der Organisationen unterschiedliche Aufgaben, wie das Anwerben der Migranten oder die Beschaffung der Boote, innehaben.[18] Dabei ergibt sich jedoch kein einheitliches Bild: Zum Teil scheinen die Reisen etappenweise, mit unterschiedlichen Organisationen, durchgeführt zu werden, zum Teil gibt es jedoch auch „Reisepakete", die vom Heimatort bis zum Zielort in Europa, sogar über Italien hinaus, gebucht werden.

Eine Tendenz auf See, die auch zur wachsenden Zahl der Todesopfer beiträgt, sind die in den letzten Jahren immer kleiner gewordenen Boote. Damit werden weniger Personen transportiert, die Chance durch die Sicherheitskräfte entdeckt zu werden, sinkt jedoch. Zumeist befinden sich während der Überfahrt auf den kleineren Booten, die aus Holz oder Glasfasern gefertigt sind und etwa 28-30 Personen fassen, keine Angehörigen der Schleusernetzwerke.[19] Neben diesen Booten sind es sehr alte Fischerboote,

16 Interview mit Inspektor Franco Mifsud in Floriana, Hauptquartier der Malta Police am 09.10.2007.

17 Monzini, Paola (2008): *Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)*. In: *Working Papers 43/2008*. CeSPI (Hg.) Rom, S. 40.

18 Ebd. S. 16 f.

19 Ebd. S. 10.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die bis zu 200-300 Personen tragen, die vereinzelt zur Überfahrt eingesetzt werden. Die Preise für die Passage von Libyen nach Italien sind in den letzten Jahren gestiegen, können jedoch stark variieren, wenn zum Beispiel noch wenige Plätze im Boot zu besetzten sind. Die Kosten liegen zurzeit bei ca. 800-1200 Dollar pro Person.[20]

Die Überfahrt auf See ist für die Bootsmigranten von Unsicherheit gekennzeichnet. Es gibt relativ reibungslose, kürzere Reisen und Passagen, die mit dem Schiffbruch und dem Tod aller Insassen enden. Von Libyen aus, vor allem dem Ort Al Zuwahra, wo die meisten Boote in das ca. 300 km entfernt gelegene Lampedusa ablegen, kann die Passage 10-12 Stunden dauern.[21] Bei kleinen Abweichungen von der Route, einer Verschlechterung des Wetters oder Problemen mit dem Motor wird die Überfahrt jedoch lebensbedrohlich. In diesem Fall sollte das System der internationalen Seenotrettung greifen, dass ich nun kurz in seinen Grundzügen vorstellen möchte. Es weist den Küstenländern auch in internationalen Gewässern[22]

---

20 Eigene Informationen aus Libyen, siehe dazu auch Kapitel 5.

21 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. 15.

22 Die Begriffe Internationale Gewässer, Territoriale Gewässer und Anschlussgewässer erklären sich folgendermaßen: Prinzipiell gilt eine graduelle Abnahme der Hoheitsrechte des Küstenstaates mit zunehmender Entfernung von dessen Küstenlinie. Die Küstengewässer (Hoheitsgewässer) eines Landes stehen voll unter dessen Rechtshoheit. Im Allgemeinen machen sie 12 Seemeilen, von der Küstenlinie gemessen, aus. Die Anschlusszone ist eine um 12 Seemeilen erweiterte Zone, in der die Sicherheitskräfte des Küstenstaates ebenfalls operieren dürfen. Internationale Gewässer (Hohe See) gehören zu keinem Staatsgebiet. Schiffe, die sich hier bewegen, unterstehen der Hoheitsgewalt ihres Flaggenstaates. In internationalen Gewässern gilt die *Freiheit der Hohen See.* In allen Gewässern, auch den Territorialen Gewässern, gilt das *Recht der friedlichen Durchfahrt.* Solange sie nicht den Frieden oder die Sicherheit des Küstenstaates gefährden, haben alle Schiffe das Recht die Gewässer der Staaten zu durchqueren, ohne dabei kontrolliert zu werden. Diese Regelungen sind vor allem im Seerechtsübereinkommen von 1982 festgelegt: Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) vom 10.12.1982, 1833 UNTS 3 oder BGBl. II 1994 S. 1798.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

klare Verantwortlichkeiten im Falle von Schiffbruch zu. Seine oberste Priorität ist die Rettung von Menschenleben.

1.2 DAS INTERNATIONALE SYSTEM DER SEENOTRETTUNG

In diesem Abschnitt möchte ich die rechtlich verbrieften Verpflichtungen des Systems der internationalen Seerettung nennen, um in Kapitel 6 genauer auf Streitpunkte im Seerecht und auf rechtliche Grauzonen einzugehen, welche die Rettung von Migranten auf See behindern oder verzögern können. Politisch und auch militärisch sensible Fragen sind eng mit dem Thema der Seerettung von Migranten verbunden, wie vor allem meine Forschung auf Malta zeigt (Kapitel 4). Auch Fragen des Flüchtlingsschutzes sind mit humanitären Fragen der Seerettung und des internationalen Seerechts verwoben und schließen an diese an, wie verschiedene Punkte meiner Arbeit deutlich machen.

1.2.1 SAR, SOLAS und UNCLOS

Durch die Mitgliedschaft in der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation *(IMO – International Maritime Organisation)* der Vereinten Nationen und die Unterzeichnung zentraler Abkommen der Seeschifffahrt und der Seerettung sind Küstenländer verpflichtet, einen funktionierenden maritimen Rettungsdienst im eigenen Search and Rescue-Gebiet (SAR) zu unterhalten. Dabei liegt es in der Verantwortung des Staates:

„[…] sicherzustellen, dass in ihrem Zuständigkeitsgebiet die erforderlichen Maßnahmen für den Funkverkehr bei Seenotfällen und deren Koordinierung sowie für die Rettung von Menschen getroffen werden, die sich an ihren Küsten in Seenot befinden. Diese Maßnahmen umfassen die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung solcher der Sicherheit auf See dienenden Einrichtungen, die unter Berücksichtigung der Verkehrsdichte auf See und der Gefahren für die Schifffahrt für

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

durchführbar und notwendig gehalten werden; sie schließen ferner nach Möglichkeit ausreichende Einrichtungen zur Ortung und Rettung Schiffbrüchiger ein.“[23]

Der Rettungsdienst funktioniert einerseits gestützt auf die Flotten der Marine oder Küstenwache, anderseits durch die Jahrhunderte alte Seemannstradition aller sich auf See befindenden Personen, Schiffbrüchige zu retten und deren Einbindung in das Rettungssystem.[24] Dabei ist durch die von 91 Mitgliedsstaaten unterzeichnete internationale Konvention der IMO *Maritime Search and Rescue* (SAR-Convention) von 1979 festgelegt, dass die Staaten dafür Sorge tragen müssen, dass jeder schiffbrüchigen Person auf See ohne Ansehen ihres Status oder ihrer Nationalität geholfen wird. Zudem müssen medizinische Erstversorgung geleistet und die Schiffbrüchigen in einem sicheren Hafen (*place of safety*) ausgeschifft werden.[25]

Die Pflicht eines jeden Kapitäns ist es ebenfalls, allen Schiffbrüchigen ohne Ansehen ihres Status' oder den Umständen, in denen sie gefunden werden, Hilfe zu leisten und, wenn möglich, die zuständige SAR-Autorität über die Rettungsaktion zu benachrichtigen.[26] Im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (*UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea*) von 1982 ist festgelegt, dass diese Pflicht von den Flaggenstaaten der Schiffe durchgesetzt werden muss, soweit der Kapitän mit einer Rettungsaktion nicht seine eigene Mannschaft, die Passagiere oder sein Schiff in Gefahr bringt.[27] Die oben genannten Konventionen, die als die

23 Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS Convention) (1974): Kapitel V, 1184 UNTS 278. BGBl. II 1979 S. 141.

24 Maritime Safety Comitee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) Annex 34 (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea.* URL: http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf (30.04.2008).

25 Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR Convention) (1979): Kapitel 1 und 2, 1405 UNTS 97. BGBl. II 1982 S. 485.

26 International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS Convention) (1974): Chapter V, 1184 UNTS 278. BGBl. II 1979 S. 141.

27 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS Convention) (1982): Artikel 98. 1833 UNTS 397. BGBl. II 1994 S. 1798.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zentralen Stützpfeiler des internationalen Seerettungsregimes gelten, sprechen eine klare Sprache. Dennoch sind sie in den letzten Jahren Gegenstand von heftigen Diskussionen und schließlich von Änderungen geworden.

Die internationalen Auseinandersetzungen begannen im August 2001 vor Australien.[28] Ein norwegisches Frachtschiff, die MS Tampa, hatte auf einen Rettungsruf der australischen Marine hin 439 Afghanen in internationalen Gewässern aus Seenot gerettet. Wie in diesem Fall üblich begann der Kapitän als nächsten sicheren Hafen *(place of safety)* Kurs auf die australischen Weihnachtsinseln zu nehmen, um dort die Geretteten abzusetzen. Die australische Regierung verweigerte der MS Tampa jedoch die Einfahrt in ihre Küstengewässer. Es kam zu einem ernsthaften diplomatischen Zerwürfnis zwischen Norwegen und Australien. Norwegen berichtete der IMO und dem UNHCR vom offenen Völkerrechtsverstoß der australischen Regierung und bestärkte den norwegischen Kapitän in seiner Haltung, nicht in internationale Gewässer zurückzukehren, zudem auf dem Schiff eine medizinische und humanitäre Notsituation entstanden war. Letztlich wurden die Flüchtlinge vier Seemeilen vor den Weihnachtsinseln von der MS Tampa auf ein Schiff der australischen Marine verbracht. Im September 2001 wurde der umstrittene *Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001*[29] verabschiedet, um eine rechtliche Basis für das Vorgehen der australischen Regierung zu schaffen.Von der norwegischen Regierung bekam der Kapitän der MS Tampa die höchsten Ehrungen wegen seines Einsatzes, Australien drohte ihm hingegen mit einem Verfahren wegen Menschenschmuggels.[30]

Der Fall der MS Tampa, der in einigen Aspekten dem Fall der Cap Anamur (Kapitel 7) und anderen Vorfällen gleicht, die aktuell auf dem Mittelmeer von Bedeutung sind, führte auch zu großen finanziellen Verlusten der Schiffseigentümer. Dies und die Schwierigkeiten mit der Ausschiffung der Flüchtlinge hatten zur Konsequenz, dass Kapitäne zögerlicher auf Ret-

28 Giannacopoulos, Maria (2005): *Tampa: Violence at the Border*. In: *Social Semiotics*, Vol. 15, No. 1, April 2005, S. 29-42.

29 Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001, Act - C2004A00886.

30 Giannacopoulos, Maria (2005): *Tampa: Violence at the Border.* In: *Social Semiotics*, Vol. 15, No. 1, April 2005, S. 32.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tungsaufforderungen reagierten. Der Generalsekretär der *International Chamber of Shipping* stieß deshalb Verhandlungen über Änderungen der SAR- und SOLAS-Konventionen an, welche die Rettung von Schiffbrüchigen für Kapitäne erleichtern würden.[31] Tatsächlich kamen diese Verhandlungen, die bei gegenwärtig 167 Mitgliedsländern der IMO komplex sind, recht schnell zu Ergebnissen. Am 20. Mai 2004 wurden verschiedene Änderungen der SAR- und SOLAS-Konventionen durch das höchste Entscheidungsgremium der IMO, das *Maritime Safety Committee* (MSC), angenommen. Sie traten am 1. Juli 2006 in Kraft.[32] Alle Änderungen zielen darauf ab, die Rettung auf See für Kapitäne zu erleichtern und Zuständigkeiten der Staaten klarer zu regeln. Die neuen Regelungen schreiben fest, dass der für das SAR-Gebiet zuständige Staat auch dafür verantwortlich ist, in möglichst kurzer Zeit einen sicheren Hafen *(place of safety)* für die Ausschiffung von Geretteten bereit zu stellen. Zuvor war in der Regel der nächste Hafen angefahren worden. Der betroffene SAR-Staat muss also entweder selbst einen *place of safety* zur Verfügung stellen oder kann mit anderen Ländern über eine mögliche Ausschiffung verhandeln.[33] Diese Verhandlungen dürfen jedoch keine Verzögerung der Rettung oder der Ausschiffung der Schiffbrüchigen zur Konsequenz haben. Obwohl die Änderungen von den SAR und SOLAS-Vertragsstaaten mit großer Mehrheit angenommen wurden und seit Juli 2006 in Kraft sind, werden sie im Mittelmeer zu Teil nicht anerkannt. Malta hat keine dieser Neuerungen, die eine Stärkung des internationalen Rettungsregimes bedeuten, unterzeichnet. Hingegen hat das Land schriftlich Einspruch gegen die Änderungen beim IMO-General-

31 Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Josef P./Beck, Volker/Beck, Marieluise, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen,* Drucksache 16/2723.

32 Die Änderungen wurden im BGBl. II 2007, S. 782 ff. bekannt gegeben.

33 Resolution MSC.153 (78) (2004): *Adoption of Amendments to the International Convention fort the Safety of Life at Sea*, 1974, as amended.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sekretär eingelegt.[34] Diese und andere Probleme der Seenotrettung auf dem Mittelmeer werde ich in Kapitel 6 und 7 schildern.

1.3 FLÜCHTLINGSRECHTE AN DER SEEGRENZE

Unter menschenrechtlichen Aspekten werden neben Fragen der Seenotrettung vor allem flüchtlingsrechtliche Probleme beim Thema Seemigration diskutiert. In diesem Abschnitt sollen die flüchtlingsrechtlichen Bezüge zum Schutze von Flüchtlingen auf See benannt werden. Besonders der Zugang zu internationalem Schutz, also zum Asylsystem eines europäischen Landes, ist dabei problematisch, da wie unten beschrieben die Vorverlagerung der Grenzkontrollen zur Strategie der EU-Migrations- und Grenzschutzpolitik gehört.[35] Anschließend an die Nennung erster flüchtlingsrechtlicher Aspekte bei der Kontrolle von Grenzen soll der grundsätzlichere Konflikt, der sich zwischen Grenz- und Flüchtlingsschutz andeutet, mit dem Begriff der Regime-Kollision gefasst werden.

1.3.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Gebot des *Non-Refoulement*

Das Recht auf internationalen Schutz und das Verbot der Zurückweisung (*Refoulement*-Verbot) leitet sich aus verschiedenen Rechtsquellen ab. Im Bereich der Seemigration ist dabei vor allem umstritten, ob je nachdem, wo sich die Migranten, die internationalen Schutz suchen, befinden, das Gebot des *Non-Refoulement* Gültigkeit hat: Im Grenzgebiet des Ziellandes, in dessen Küstengewässern, in internationalen Gewässern oder in den Küstengewässern eines Drittlandes.

---

34 IMO Sub Committee on Flag State Implementation FSI 17/15/2 (27.2.2009): *Measures to protect the safety of persons rescued at sea. Comments on document FSI 17/15/1.* Submitted by Malta.

35 Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. (Hg.) Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin, S. 12.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zunächst ist für einen flüchtlingsrechtlichen Bezugsrahmen der Seemigration die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951[36] (GFK) zu nennen. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* (eigentlich „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge") wurde am 28. Juli 1951 auf einer UNO-Konferenz in Genf verabschiedet und trat im April 1954 in Kraft. Die GFK ist die Grundlage für das internationale Flüchtlingsschutzsystem und das Amt des *Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen* (UNHCR). In ihr findet sich die heute international gültige Definition für Flüchtlinge, aus der sich der Anspruch auf Asyl ableitet und die auch die nationalen und nun das europäische Flüchtlingsregime[37] geprägt hat:

„(Ein Flüchtling ist jede Person, die) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz diese Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will."[38]

Innerhalb der Küstengewässer und an den Seegrenzen der EU-Staaten, die zwischen Küstengewässern und Hoher See verlaufen, müssen Asylsuchende dabei gemäß Artikel 3 der sogenannten *EU-Verfahrensrichtlinie*[39] genauso behandelt werden, wie Schutzsuchende an Land. Zudem kommt das Gebot des *Non-Refoulement* der GFK, das als Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzregimes und als internationales Gewohnheitsrecht gilt, zur Anwendung, das folgendermaßen lautet:

---

36 189 UNTS 137; BGBl. II 1953, S. 560.

37 In Art. 63 Ziff. 1 EG-Vertrag und Art. 18 der Grundrechtscharta verweist das europäische Primärrecht auf die GFK und das Zusatzprotokoll von 1967.

38 Art. 1 GFK. Siehe zur kritischen Diskussion des heutigen Flüchtlingsbegriffs Kapitel 2.

39 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt der Europäischen Union ABl. L 326/13 vom 13.12.2005.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

„Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde."[40]

Auch Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12. 1984[41] (CAT), Artikel 6 und 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte[42] (Zivilpakt), die Europäische Menschenrechtskonvention[43] (EMRK) und Artikel 19 der Grundrechtscharta der EU beinhalten ein *Refoulement*-Verbot. Wie schon erwähnt ist umstritten, wo genau das *Refoulement*-Verbot im Grenzgebiet und auf See gültig ist. Einige Staaten zweifeln die exterritoriale Wirkung des Verbotes an. So hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag formuliert:

„Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d.h. an der Grenze und im Landesinnern. Gleiches gilt nach ganz überwiegender Staatenpraxis für die Anwendung des Grundsatzes des Non-Refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention."[44]

Der hier angeführten Staatenpraxis wird in der Prüfung des Rechtsrahmens des europäischen Grenzkontrollregimes von Andreas Fischer-Lescano und Timo Tohidipur widersprochen, sie wird als pauschale und unbelegte Be-

40 Art. 33 GFK.

41 BGBl. II 1990 S. 247.

42 BGBl. II 1973 S. 1534.

43 BGBl. II 2002 S. 1055.

44 Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Josef P./Beck, Volker/Beck, Marieluise, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen*. Frage 10. Bundestags-Drucksache 16/2723 vom 25.09.2006.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

hauptung bezeichnet.[45] Nach Auffassung der Juristen ist darüber hinaus „nicht die Territorial- sondern die Jurisdiktionsverantwortlichkeit [...] der entscheidende Anknüpfungspunkt für die exterritoriale Geltung der GFK im Hinblick auf das Zurückweisungsverbot."[46] Es sei daher rechtlich unerheblich, wo genau die Grenzkontrollen durchgeführt werden. Auch das UNHCR kommt zu dem Schluss, dass das Gebot des *Non-Refoulement* der GFK Gültigkeit besitzt: „wherever a State exercises jurisdiction, including at the frontier, on the high seas or on the territory of another State."[47] So komme es also weniger darauf an, wo ein Staat agiere, ob auf dem eigenen Territorium, in internationalen Gewässern oder auf fremdem Territorium. Vielmehr wäre entscheidend, dass ein Staat Handlungsmacht, zum Beispiel durch seine Sicherheitskräfte, ausübe.

1.3.2 Regime-Kollision im Grenzraum

Der hier aufscheinende grundsätzliche Widerstreit zwischen universalistischen Vorstellungen der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes und partikularistischen Konzepten der Staatsouveränität und des Grenzschutzes[48] soll noch um einen Gedanke erweitert werden: Was im Konflikt um die Gültigkeit des Flüchtlingsrechts auf See anklingt ist Ausdruck eines Konflikts, der nicht nur auf den Kontrast unterschiedlicher Rechts- oder Politikfelder zurückzuführen ist. Vielmehr sind es institutionalisierte Ratio-

45 Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX*. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67 (2007), S. 25, FN 120.

46 Ebd. S. 27.

47 UNHCR (2007): *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of the Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. URL: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid-=45f17a1a4&page=search (15.01.2008).

48 Moore, Sally Falk (2000): *Law in unstable settings: the dilemma of migration.* In: *Coping with insecurity: an „underall" perspective on social security in the Third World.* Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (Hg.) Yogjakarta, S. 141.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nalitätsfelder, die von Niklas Luhmann postulierten selbstreferentiellen sozialen Systeme der Weltgesellschaft, „die nicht empirisches Sein, sondern Geltung in Anspruch nehmen“[49], die hier aufeinander treffen.[50] Die immer weiter fortschreitende soziale Fragmentierung der Gesellschaft geht dabei mit einer rechtlichen Fragmentierung einher. In ihren Texten zu Regime-Kollisionen[51] beschreiben Andreas Fischer-Lescano und Gunther Teubner die Rechtsbildung innerhalb unterschiedlicher Normensysteme, die global agieren, wie das internationale Menschenrechtsregime oder private Regulierungsregime wie *lex mecatoria* oder *lex constructionis*. Die unterschiedlichen rechtlichen Regime reproduzieren dabei strukturelle Konflikte der verschiedenen funktionalen Systeme.[52] Da Konflikte zwischen den verschiedenen Ordnungsregimes, die sich selbst innerhalb ihres Interessenfeldes als höchste Regulierungsinstanz begreifen, nicht mit Doktrinen der Rechtseinheit oder einem Geltungsvorrang hierarchischer Art wie wir sie aus nationalstaatlichen Rechtsystemen kennen, gelöst werden können, regen Fischer-Lescano und Teubner ein Umdenken im Konfliktrecht an. Den Totalisierungstendenzen der globalen selbstreferentiellen Rechtsregime soll dabei eine Netzwerklogik entgegengestellt werden, die auf Grund der den Rechtsregimen gemeinen Referenz- und Anknüpfungspunkte und der gegenseitigen Abhängigkeiten einen gemeinsamen Horizont suchen, auf dessen Grundlage weitere Rechtsbildung vonstatten gehen kann.[53] Die den

49 Luhmann, Niklas (1983): *Rechtssoziologie*. Opladen, S. 129 ff. Zitiert nach: Fischer-Lescano, Andreas (2007): *Monismus, Dualismus? – Pluralismus. Selbstbestimmung des Weltrechts bei Hans Kelsen und Niklas Luhmann*. In: *Rechts-Staat. Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*. Brunkhorst, Hauke/Voigt, Rüdiger (Hg.) Baden-Baden, S. 204.

50 Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 1004.

51 Vor allem: Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2006): *Regime-Kollisionen*. Frankfurt.

52 Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther (2004): *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, S. 1013.

53 Ebd. S. 1033.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Regimekollisionen zu Grunde liegenden sozialen Fragmentierungen und unterschiedlichen Rationalitäten könnten damit nicht überwunden, jedoch abgemildert werden.[54]

Welchen Nutzen hat nun die vorliegende Arbeit von einer Reformulierung des zu Grunde liegenden Konfliktes zwischen Flüchtlingsschutz und Grenzkontrollen auf dem Mittelmeer als eine Kollision zweier Rationalitätsregime? Auch wenn man die relative operative Geschlossenheit der globalen funktionalen Systeme, wie sie Luhmann beschreibt, in Frage stellen mag und wie in der vorliegenden Arbeit den Aushandlungscharakter rechtlicher Veränderungsprozesse in den Vordergrund rückt, werden die Brisanz und Tiefe des Konflikts sichtbar. Der Blick auf eine Entwicklung des globalen Rechts und seiner Ausdifferenzierung nicht entlang nationalstaatlich-territorialer Linien, sondern entlang einer Auffächerung in themenspezifische öffentliche und private Rechtsregime, die einen transnationalen oder sogar globalen Wirkungsanspruch haben, verweist außer auf eine Fragmentierung des Rechts auch auf komplexe rechtspluralistische Konstellationen (siehe Kapitel 2): Die Konsequenzen und Ausgestaltung der Transnationalisierung des Asylrechts in ein vielschichtiges europäisches Rechtssystem und der Europäisierung des Grenzschutzes werden in dieser Arbeit diskutiert.

1.4 DIE EUROPÄISIERUNG DER ASYL- UND GRENZPOLITIK

In diesem Abschnitt sollen das politische und rechtliche Umfeld meines Themas innerhalb der Politik der Europäischen Union dargestellt werden, da es für die Entwicklungen auf dem Mittelmeer besonders wichtig ist. Es werden grundlegende Entwicklungen der EU-Politik in den eng verzahnten Bereichen Asyl- und Grenzpolitik aufgezeigt. Dabei geht es nicht um eine vollständige Beschreibung dieser komplexen und rasch voranschreitenden Politikfelder, sondern darum, ihre Bedeutung für den Grenzraum und wichtige Tendenzen und Charakteristika der sich entwickelnden EU-Politik aufzuzeigen: Dies sind die Verlagerung der Verantwortlichkeiten für Asylsu-

54 Ebd. S. 1045.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

chende innerhalb und außerhalb der EU-Länder, die wachsende Bedeutung des Sicherheitsparadigmas im Bereich der Migrations- und Grenzpolitik und die durch Fragmentierung gekennzeichnete Rechtslage und Unterregulierung im EU-Flüchtlingsschutz. Auch wird die EU-Politik der letzten Jahre in diesen Bereichen durch einen bestimmten Politikstil geprägt, der sich durch eine dezentralisierte, von multiplen Akteuren geprägte Form des Regierens auszeichnet[55] und dessen Merkmale ich kurz darstellen werde. Anschließend an die Hauptentwicklungslinien der EU-Migrations- und Grenzpolitik möchte ich die Besonderheiten der Seegrenze und die Entwicklung der an Bedeutung gewinnenden *Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen* (Frontex) schildern.

Auf den Charakter von EU-Rechtsbildungsprozessen werde ich in Kapitel 2 ausführlicher eingehen. Hier sei nur erwähnt, dass sich das heutige sogenannte supranationale Europarecht in mehrerer Hinsicht vom klassischen internationalen Völkerrecht, das vor allem auf zwischenstaatlichen Verträgen basiert, abhebt: Zwar sind die Gründungsverträge der Europäische Gemeinschaft völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten. Durch Besonderheiten wie der Schaffung unabhängiger und international handlungsfähiger Gemeinschaftsorgane, denen spezielle Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten übertragen wurden, dem Vorrang des europäischen vor nationalem Recht und anderer Aspekte, hat sich jedoch eine eigene supranationale Normebene jenseits der klassischen binären Unterscheidung national-international entwickelt: das Europarecht.[56]

1.4.1 Schengen, Dublin und andere wichtige Verträge

Die Flüchtlingspolitik berührt mindestens zwei wichtige Kompetenzen der klassischen Aufgaben von Nationalstaaten: Die souveräne Kontrolle über

55 Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement.* In: *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas.* Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) Bielefeld, S. 39-55.

56 Hanschmann, Felix (2009): *Theorie transnationaler Rechtsprozesse*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.) Stuttgart, S. 377.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den Zugang zu ihren Territorien und den Schutz von Menschenrechten. Trotz der politischen Sensibilität dieser Bereiche hat der Harmonisierungsprozess der Europäischen Union in der gemeinsamen Asyl- und Grenzpolitik eine besondere Dynamik entwickelt. Kam es auch zu zeitlichen Rückschlägen und Umsetzungsdefiziten[57], so ist die rechtliche und politische Integration der EU bei der Harmonisierung des Asylrechts und der gemeinsamen Sicherung der Außengrenzen besonders in den letzten Jahren schnell vorangeschritten.

Erste Bemühungen der EG, sich gemeinsam mit dem Thema Asyl, Migration und Grenzschutz zu befassen, fanden 1975 in der außerhalb des EG-Rahmens gegründeten *TREVI-Arbeitsgruppe* (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*) statt. Beobachter sagen, dass schon damals eine enge Verknüpfung von Sicherheitsfragen und Migrationsfragen erfolgte, welche die EU-Politik in diesem Bereich nicht mehr verlassen sollte.[58] Auch Aspekte wie der Vorstoß einer informell gegründeten Gruppe von Mitgliedsländern außerhalb des EG-Rahmens, Geheimhaltung der Ergebnisse ihrer Arbeit und die Zusammensetzung der Gruppe, die überwiegend aus Polizeikräften und hohen Beamten der Innenministerien bestand, lassen sich in späteren Stationen einer sich entwickelnden EU-Grenz- und Migrationspolitik wieder finden.

Zentrales Vertragswerk der EU im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik wurde das *Schengener Abkommen*[59], das auch für die Erweiterung und Integration der Europäischen Union von großer Bedeutung ist: Im luxemburgischen Schengen trafen 1985 fünf der damaligen EG-Regierungschefs zusammen (Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande und Luxemburg), um über die Schaffung eines Binnenmarktes, den Abbau von

57 Zu den Problemen der EU-Integration im Bereich Migration siehe: Birsl, Ursula (2005): *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Opladen.

58 Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden, S. 134.

59 Schengener Abkommen – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985, GMBl. 1986, S. 79 ff.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Grenzkontrollen im Innern und in postulierter Konsequenz dessen über den Aufbau einer gemeinsamen EU-Außengrenze zu verhandeln.

Zur Umsetzung des *Schengener Abkommens* wurde im Juni 1990 das *Schengener Durchführungsübereinkommen*[60] (SDÜ) geschaffen. Für die Einstellung der europäischen Binnengrenzkontrollen wurden hier Maßnahmen festgelegt, die „ausgleichend" wirken und „einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten"[61] sollten. Dabei handelte es sich vor allem um einheitliche Visaregelungen für Migranten und Touristen aus Drittländern, Vereinbarungen zu Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen und um Absprachen zur polizeilichen Zusammenarbeit und zur Kooperation im Justizwesen. Eine Annäherung in der Asylpolitik der Länder wurde vereinbart und parallel zum *Schengener Durchführungsübereinkommen* das *Dubliner Übereinkommen*[62] zu Klärung der Verantwortung für ein Asylverfahren am 15. Juni 1990 unterzeichnet. Nachdem andere Länder sich dem *Schengener Abkommen* angeschlossen hatten, trat das *Durchführungsübereinkommen* im März 1995 in Kraft. Dem *Schengener Abkommen* gehören heute 24 Länder an. Es gilt in einigen Nicht-EU-Staaten wie der Schweiz, Island und Norwegen, jedoch nicht in den EU-Mitgliedsländern Großbritannien und Irland. Mit dem *Vertrag von Amsterdam*[63] wurde das

60 Schengener Durchführungsübereinkommen – Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.06.1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19.06.1990, BGBl. II 1993, S. 1013 ff.

61 Auswärtiges Amt (2008): *Das Schengener Übereinkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen.* URL: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Schengen.html (10.06.2008).

62 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen, Amtsblatt EG C 254 vom 19.08. 1997, S. 0001-0012, BGBl. II 1994 S. 791.

63 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abkommen in EU-Recht integriert. Alle Neumitglieder der EU müssen auch das *Schengener Abkommen* unterzeichnen. Neben der Verlagerung der Grenzkontrollen von den inneren an die äußeren Grenzen der EU hat das Schengener Abkommen verschiedene neue EU-Institutionen hervorgebracht, zum Beispiel das Schengener Informationssystem (SIS) zum Austausch von Daten über gesuchte Personen.

Mit dem für die EU-Asylpolitik wichtigen Instrument des *Dubliner Übereinkommens,* das im September 1997 in Kraft trat, wurde auch eingeführt, dass der EU-Staat, in den Asylsuchende nachweislich zuerst eingereist sind, zum Beispiel mit einem Visum oder auch undokumentiert, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Das Übereinkommen und dessen Nachfolger, die *Dublin-II-Verordnung*[64]*,* seit März 2003 in Kraft, sind für die in den letzten Jahren zu beobachtende Verlagerung der Asylverfahren innerhalb der EU in die Grenzstaaten verantwortlich. Während die Zahl der Asylgesuche in der EU seit Mitte der 90er Jahre insgesamt stark gesunken sind (im Jahr 1993 516.705 Gesuche, 2006 in der erweiterten EU 192.300 Gesuche) hat sich die Zahl in den südeuropäischen und osteuropäischen Ländern an den EU-Außengrenzen, die zum Teil wie Zypern und Malta sehr klein sind und relativ neue Asylsysteme haben, stark erhöht. So stiegen die Asylgesuche in Italien im Jahr 2008 im Vergleich zum Vorjahr um über 100% auf 31.097, auf Malta und Zypern stiegen sie in den letzten Jahren ebenfalls um ein Vielfaches an.[65] Auf die Situation in den Mittelmeerländern werde ich später ausführlicher eingehen. Festzuhalten ist, dass mit dem Dubliner Übereinkommen ein Instrument geschaffen wurde, das eigentlich angetreten war, eine bessere Verteilung unter den

---

einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt EG C 340 vom 10.11.1997 BGBl. II 1998, S. 386.

64 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Amtsblatt EG L 50/01 vom 25.02.2003.

65 Eurostat (2009): *Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q2/2009, und Richiedenti Asilo 2008 – Dati statistici della Commissione Nazionale Asilo*. Verfügbar über: Italienischer Flüchtlingsrat (CIR). URL: http://www.cir-onlus.org/Statisticheitalia.htm (10.01.2010).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

EU-Ländern zu schaffen, letztlich jedoch eine Verlagerung innerhalb der EU in die Länder an den EU-Außengrenzen bewirkt hat.[66]

Mit dem *Vertrag von Amsterdam*[67] wurden im Jahre 1999 multilaterale Abkommen, die bisher außerhalb des EU Rahmens entwickelt und umgesetzt worden waren, in den rechtlichen Vertragsbestand der Union aufgenommen. Seither sind die EU-Organe für die weitere Entwicklung des Vertragswerkes verantwortlich. Mit dem *Vertrag von Amsterdam* wurde auch die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren der Mitgliedsländer beschlossen und von 1999 bis 2005 EU-Richtlinien geschaffen, die gemeinsame Standards in diesen Bereichen festlegen. Zwischen den Mitgliedsländern wurden auf Grundlage der GFK von 1951 und dem Zusatzprotokoll von 1967 Mindestnormen zu Verfahrensstandards, zu Aufnahmekonditionen und Kriterien für die Anerkennung von Asylsuchenden festgelegt,[68] welche die Grundlage für ein gemeinsames EU-Asylsystem bilden sollten. Es handelt sich dabei jedoch nicht um im Detail ausformulierte Gesetze, sondern um oftmals vage formulierte Mindeststandards (siehe Kapitel 2 zur Natur des EU-Rechts), die allerdings rechtlich verbindlich sind und in den Mitgliedsländern umgesetzt werden müssen.

Die Kernländer der EU, vor allem Deutschland, haben eine besonders einflussreiche Rolle in den Harmonisierungsverhandlungen gespielt. Tat-

66 Garlick, Madeline (2006): *The EU Discussion on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?* In: *International Journal of Refugee Law*, No. 18 (3-4), S. 604 f.

67 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt EG C 340 vom 10.11.1997 BGBl. II 1998, S. 386.

68 Das sind die sogenannte Asylverfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG) (Abl. der EU L 326/13 vom 13.12.2005), die Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahmen von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (RL 2003/9/EG) (Abl. der EU L 31/18 vom 06.02.2003) und die sogenannte Qualifikationsrichtlinie (RL 2004/83/EG) (Abl. der EU L 304/12 vom 30.09. 2004). Zudem wurde eine Richtlinie für den „Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen" in die EU geschaffen (RL 2001/55/EG) (Abl. der EU L 212 vom 07.08.2001).

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sächlich haben sich Regelungen durchgesetzt, welche die Kernländer eher entlasten[69] und die Länder an den europäischen Außengrenzen der EU mit einer wachsenden Zahl Asylsuchender und der Durchführung ihrer Asylverfahren konfrontieren. So fand die in Deutschland entstandene sogenannte Drittstaatenregelung Eingang in die sogenannte *Verfahrensrichtlinie*[70]. Die Drittstaatenregelung wird von Kritikern besonders für eine Verlagerung der Verantwortung für Asylverfahren außerhalb der EU verantwortlich gemacht. Die Drittstaatenregelung ist eine Regelung, nach der Personen, die im Ursprungsland politisch verfolgt wurden, aber über Länder einreisen, in denen keine Verfolgung stattfindet, nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Kritisiert wurde vor allem, dass die Drittstaatenregelung die Gefahr von Kettenabschiebungen in sich berge, ohne dass es in einem Land zum Asylverfahren kommt, wenn der vermeintlich sichere Drittstaat den politisch Verfolgten seinerseits in den verfolgenden Ursprungsstaat abschiebt. Oftmals verhindert sie den Zugang zu einem regulären Asylverfahren innerhalb der EU. Asylsuchende werden zum Teil in Länder zurückgeschoben, die zwar die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951 unterzeichnet haben, jedoch über kein funktionierendes Asylsystem verfügen.[71]

Auch die umstrittenen Regelungen für Asylverfahren an der Grenze fanden in Artikel 35 der *Verfahrensrichtlinie* auf Druck der deutschen Regierung ihren Weg in die neuen europäischen Regelungen.[72] Durch sie werden Eilverfahren ermöglicht, die weniger Rechtsschutz bieten als reguläre Verfahren. Noch bevor dem Flüchtling formal die Einreise erlaubt wird, kann das Asylverfahren innerhalb von vier Wochen durchgeführt werden. Kritiker beanstanden desweiteren, dass es den Mitgliedsländern

69 Seit Mitte der 1990er Jahre sank die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland von über 100.000 (1995: 127.210) auf 2006 nur noch 21.030 Asylgesuche.

70 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Amtsblatt EU L 326/13 vom 13.12.2005.

71 Garlick, Madeline (2006): *The EU Discussion on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?* In: *International Journal of Refugee Law*, No. 18 (3-4), S. 613.

72 Pro Asyl (Hg.) (2003): *Der europäische Kontinent ohne Flüchtlinge? Zum aktuellen Stand der Asylpolitik in der Europäischen Union*. Frankfurt, S. 3.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

überlassen bleibt, ob die eingelegten Rechtsmittel gegen einen ablehnenden Asylentscheid aufschiebende Wirkung bezüglich der Ausweisung haben, also die Asylsuchenden trotz eines geltend gemachten Einspruchs gegen den Entscheid abgeschoben werden können.[73]

Statt ein kohärentes System zu schaffen, das auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts eingeht, wurde bei der EU-Harmonisierung ein Stückwerk aus den unterschiedlichen Asylsystemen der Mitgliedsländer geschaffen, die auch auf nationaler Ebene oftmals einem Flickenteppich aus Asylgesetzgebungen, Dekreten und Durchführungsverordnungen gleichen. Die restriktive Entwicklung, die seit Mitte der 1980er Jahre in den meisten EU-Ländern im Asylbereich auf nationaler Ebene einsetzte, wird auf EU-Ebene fortgesetzt.[74]

Die Bedingungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden, die Anerkennungsquoten und die Verfahrensbedingungen variieren immer noch so stark, dass von einheitlichen Verfahren und Bedingungen in allen Mitgliedsländern nicht gesprochen werden kann. Während es in einigen Mitgliedsländern eine Unterbringung in Wohnungen und eine recht umfassende medizinische Versorgung während des Asylverfahrens gibt, werden besonders in den Grenzländern der EU Asylsuchende während des laufenden Verfahrens in Haft genommen und zum Teil nur unzureichend versorgt.[75] Auch der Zugang zum Asylverfahren und die Anerkennungsquoten differieren innerhalb der EU immer noch stark: Für Asylsu-

73 Weinzierl, Ruth (2007): *Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung.* Policy Paper No. 8. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.). URL: http://www.unikassel.de/fb5/frieden/themen/Menschenrechte/eu-grenzen.html (05.03.2009).

74 Siehe zum Beispiel: Selm van, Joanne (2007): *The Europeanization of Refugee Policy*. In: *New Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead.* Kneebone, Susan/Rawlings Sanaei, Felicity (Hg.) New York und Oxford, S. 84.

75 Siehe zum Beispiel: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Süditalien.* (Hg.) Pro Asyl Frankfurt. Zu Griechenland: Hammarberg, Thomas, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2008): *Report, Following his visit to Greece on 8-10 December 2008, Issue Reviewed: Human Rights of Asylum Seekers.* (Hg.) Europarat, Strasbourg.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

chende gleicher Nationalität, wie zum Beispiel irakischen Flüchtlingen, kann sie zwischen 2% und 71% in den verschiedenen Mitgliedstaaten liegen.[76] Da das Ziel der Schaffung eines einheitlichen Asylsystems bis 2005 verfehlt wurde, wurde im *Haager Programm*[77], das die Agenda der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik bis 2010 bestimmt, die Frist bis 2010 verlängert. Es wurde über die Mindeststandards der Richtlinien hinaus jedoch nicht festgelegt, welche Form das gemeinsame Asylsystem annehmen sollte und es ist umstritten wie weit die Europäisierung gehen sollte. Die Beibehaltung eigener Institutionen auf nationaler Ebene scheint momentan wahrscheinlich. Eine Annährung der heute sehr unterschiedlichen Bedingungen für Flüchtlinge, zum Beispiel durch die Gründung einer die Länder unterstützenden europäischen Agentur zur Schulung von Mitarbeitern und ähnlichen Aufgabe, wird jedoch weiter forciert. Insgesamt ergeben sich ein fragmentiertes Bild der Gesetzgebungen in den Mitgliedsländern und eine heute noch sehr uneinheitliche Situation für Flüchtlinge.

Parallel zu und innerhalb der gemeinsamen Migrations- und Grenzpolitik der Europäischen Union entwickelte sich die immer stärkere Verknüpfung von Kriminalitäts- und Sicherheitsfragen mit Migrations- und Flüchtlingsthemen. Die zunehmende Bedeutung des Sicherheitsbegriffs innerhalb der EU-Politik lässt sich an den Beschlüssen der Gipfeltreffen der Regierungschefs der EU vor allem nach den Vorfällen des 11. Septembers 2001 in den Vereinigten Staaten ablesen. Das Grunddilemma zwischen einer wachsenden politischen Priorität im Bereich Sicherung der Außengrenzen und den für ein funktionierendes Asyl- und Flüchtlingsschutzsystem entscheidenden Zugangsmöglichkeiten zu diesem Regime wurden immer sichtbarer. Der EU-Gipfel von Sevilla im Juni 2002 unterstrich die Absichten der EU, die Außengrenzen gemeinsam zu kontrollieren und führte für Verträge mit Drittländern eine Klausel ein, welche die gemeinsame Bekämpfung undokumentierter Migration und die Rücknahme von Migranten

76 Migration-Info.de: *Griechenland: Scharfe Kritik am Umgang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern*. URL: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=090710 (10.01.2010).

77 Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Rat der europäischen Union. Amtsblatt EU C 198 vom 12.08.2005.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vorschreibt. Auch alle kommenden Gipfel entwickelten diese sicherheitspolitischen Ansätze weiter.[78]

1.4.2 Die gemeinsame EU-Grenzpolitik – Grenzlinien werden zu Grenzräumen

Liegt auch die Umsetzung der Kontrolle ihrer Grenzen bei den Nationalstaaten, so spielt die europäische Politik in diesem Bereich eine immer wichtigere Rolle. Das *Schengener Abkommen* hat verschiedene Prozesse angestoßen, die für die heutige Grenz- und Migrationspolitik der EU noch immer entscheidend sind. Neben der Einführung von mobilen Grenzeinheiten im Binnenraum der EU, die weit innerhalb der Territorien der Mitgliedsländer der EU kontrollieren, kam ab Ende der 1990er Jahre eine weitere Entwicklung in Gang, die heute die Grenz- und Migrationspolitik der EU bestimmt, nämlich die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten und Flüchtlingen. Rückübernahmeabkommen, die inzwischen auch auf EU-Ebene und nicht nur bilateral verhandelt werden sowie der Versuch der Steuerung von Migrationsbewegungen schon weit vor den europäischen Küsten und Landesgrenzen durch vielfältige Maßnahmen, die in dieser Arbeit am Beispiel des Mittelmeerraums beleuchtet werden, sind inzwischen fester Bestandteil der EU-Politik. Das *Haager Programm* von 2004, das bis 2010 die Politik der EU im Bereich Grenz- und Migrationspolitik bestimmt, und die anschließenden Ratstreffen der EU machten die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern und die verstärkte Kooperation unter den Mitgliedstaaten durch eine integrierte Grenzschutzstrategie[79] zu den zentralen Pfeilern der künftigen EU-Politik an den Außengrenzen.

---

78 Delle Donne, Marcella (2004): *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diitto d'asilo nell'Unione Europea*. Rom, S. 67 ff.

79 Der Begriff des *Integrated Border Management* (IBM) wurde erstmals offiziell vom Ministerrat in Brüssel im Dezember 2006 definiert. Jedweder Gefahr, die über die Außengrenzen in die EU gelangen könnte, soll hierbei mit einem entsprechend vielschichtigen Maßnahmenkatalog begegnet werden. Gleichzeitig soll der transnationale Handel möglichst frei wirtschaften können. Solidarität unter den Mitgliedsländern, gemeinsame rechtliche Regelungen und ge-

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Mit diesen Entwicklungen haben sich die ehemals als Linien gedachten und konzipierten Grenzen zu einem Grenzraum gewandelt, der weit in das nationalstaatliche Territorium der Mitgliedsländer und in das der Drittländer außerhalb der EU hineinreicht. Diese Neudefinition von Grenzen wird seit einigen Jahren unter dem Begriff der „Exterritorialisierung" der EU-Grenz- und Migrationspolitik diskutiert.[80] Kritiker werfen der EU-Politik vor, seit der Etablierung des Schengenraums eine sich immer weiter ausdehnende Abschottungspolitik zu betreiben, die vor allem Migranten und Flüchtlinge trifft. Die Migrations- und Fluchtrouten werden dabei immer länger und die Reise nach Europa gefährlicher.[81] Zudem markiere die Ausweitung der Kontrollen auch innerhalb der Schengenländer nicht einen Abbau der Grenzen im Binnenraum, sondern lediglich einen Umbau und eine Modernisierung der Grenzsicherung.[82]

Erste Ideen für eine gemeinsame Grenzschutztruppe der EU kamen im Zuge der verstärkten Kooperation im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik erstmals im Jahr 2000 innerhalb der so genannten G5-Gruppe (Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien, Großbritannien) auf. Beim Treffen des Ministerrates in Laeken 2001 wurden sie dann zu einem gesamteuropäischen Projekt. Im Vorfeld der Schaffung der neuen Europäischen Grenzschutzagentur Frontex im Oktober 2004 wurden verschiedene Einrichtungen ins Leben gerufen, an welche die Arbeit der Agentur direkt anknüpfen konnte. Unter anderem entstand ein erstes gemeinsames Risiko-

---

meinsame Operationen der Sicherheitskräfte gehören zu den Komponenten des IBM. Sie wurden durch die Schaffung des *Schengener Grenzkodex* und von Frontex schon weitgehend gestaltet.

80 Siehe zum Beispiel: Lavenex, Sandra/Ucarer, Emek M. (2004): *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies.* In: *Cooperation and Conflict 39* (2004) H.4, S. 417-443.

81 Siehe zum Beispiel: Hamood, Sara (2006): *African Transit Migration Trough Libya To Europe: The Human Cost.* Cairo.

82 Marischka, Christoph (2008): *FRONTEX – Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 22.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

analysezentrum und die *External Borders Practitioners Common Unit,* deren Aufgabe die Entwicklung einer Strategie für die weitere Zusammenarbeit der nationalen Grenzschutzkräfte an den Außengrenzen war.[83] Speziell zur Kooperation an den Seegrenzen wurden das *Western Sea Border Centre* in Spanien und das *Eastern Sea Border Centre* in Griechenland geschaffen.

1.4.3 Frontex

Die Agentur mit dem lautmalerischen Namen Frontex (von Französisch *frontière exterieur*e), die *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen,* wurde am 26. Oktober 2004 mit der Verordnung (EG) 2007/2004[84] gegründet. Der Beschluss der so genannten *Frontex-Verordnung* (Frontex-VO) markiert auch den Beginn der Institutionalisierung der europäischen Grenzsicherung. Die Agentur soll hier näher vorgestellt werden, da sie für die Zukunft des europäischen Grenzschutzes und damit auch für den Flüchtlingsschutz von zentraler Bedeutung sein wird. Frontex erhält durch den Auftrag, ein einheitliches Vorgehen an den EU-Außengrenzen auf Grund einer gemeinsamen rechtlichen Basis zu schaffen,[85] eine machtvolle Position. Hier werden rechtliche Fragen konkretisiert und Kernentscheidungen für die Zukunft der EU-Grenzsicherung und für den EU-Flüchtlingsschutz getroffen. Bei meiner Forschung auf Malta war es daher besonders relevant, einen eigenen Eindruck der Arbeit von Frontex zu gewinnen (siehe Kapitel 8). Der operative Betrieb der

83 Kasparek, Bernd (2008): *Frontex und die europäische Außengrenze*. In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 12.

84 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Amtsblatt EU L 349 vom 25.11.2004.

85 European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008), S. 11.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Grenzschutzagentur wurde am 3. Oktober 2005 aufgenommen, ihr Sitz liegt in Warschau. Laut Verordnung hat Frontex vor allem die Aufgabe:

- Die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Außengrenzen zu koordinieren (Art. 3 Frontex-VO).
- Risikoanalysen zu erstellen (Art. 4 Frontex-VO).
- Die EU-Länder bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten zu unterstützen und gemeinsame Normen festzulegen (Art. 5 Frontex-VO).
- Die Mitgliedstaaten in Situationen zu unterstützen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern (Art. 8 Frontex-VO).
- Gemeinsame Rückführungsaktionen der Mitgliedsländer zu koordinieren und zu unterstützen (Art. 9 Frontex-VO).

Über diese Aufgaben hinaus soll Frontex die Zusammenarbeit mit nationalen Geheimdiensten suchen und kann in der Kooperation mit den Partnereinrichtungen *OLAF* (Europäisches Amt zur Betrugsbekämpfung), *Eurojust* (Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union) und *Europol* (Europäisches Polizeiamt) auf deren Datenbanken zugreifen. In Artikel 13 und 14 der *Frontex-Verordnung* ist festgelegt, dass Frontex eigenständige Kooperationen und Arbeitsabkommen mit Institutionen von Drittländern und Internationalen Organisationen eingehen kann.

Für die operative Arbeit der so genannten Frontex-Missionen hat der stellvertretende Exekutivdirektor von Frontex, Gil Arias, auf einem europäischen Polizeikongress im Februar 2007 das vierstufige Modell der Zugangskontrolle von Frontex vorgestellt: Die erste Stufe der Kontrolle sieht dabei schon im Herkunftsland die Zusammenarbeit mit Verbindungsbeamten und Kooperationsabkommen vor, die möglichst früh irreguläre Migrationsbewegungen in Richtung Europa verhindern sollen. Die zweite Stufe, *Across the Border* genannt, zielt auf die Kooperation mit den direkten Nachbarländern der Europäischen Union ab. Die dritte Stufe betrifft schließlich die Kontrollen an den eigenen Außengrenzen und die vierte Stufe der Grenzüberwachung findet im EU-Binnenraum statt.[86] Frontex schließt mit diesem Stufenmodell, das auf die Durchführung von Kontrol-

86 Ebd. S. 20.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

len und auf die Einflussnahme der EU in einem ausgedehnten Grenzraum abzielt, an die oben skizzierten Entwicklungen in der EU-Grenz- und Migrationspolitik an.[87]

Seit 2005 wird Frontex mit den so genannten Frontex-Missionen vor Ort aktiv. Eine erste gemeinsame Landgrenzen-Mission fand im Dezember 2005 statt. Verschiedene Risikoanalysen und erstes Schulungsmaterial für Grenzbeamte konnten ebenfalls schon im ersten Jahr des Bestehens von Frontex vorgelegt werden.[88] Im Jahr 2006 wurden neben einer Vielzahl von anderen Aktivitäten 15 gemeinsame Missionen an See- und Landesgrenzen und auch an Flughäfen durchgeführt.[89] Im Jahr 2007 wurden insgesamt 24 Frontex-Missionen organisiert. Dabei sind Ausstattung, Budget und zeitlicher Umfang der Missionen sehr unterschiedlich. Frontex hat keine eigenen Soldaten, sondern setzt sich aus den teilnehmenden Nationen an einzelnen Missionen und deren Streitkräften zusammen. Grundsätzlich gilt, dass Frontex nur auf die in der so genannten *toolbox* von den Mitgliedsländern bereit gestellten Gerätschaften zurückgreifen kann. Die Liste mit dem offiziellen Namen *Centralised Records of Available Technical Equipment for Control and Surveillance of External Borders* (CRATE) umfasste im September 2007 115 Schiffe, 27 Hubschrauber, 21 Flugzeuge und weiteres Material zur Überwachung von Grenzen.[90]

---

87 Ein ähnliches vierstufiges Modell zum Schutze der EU-Außengrenzen findet sich schon im Schengen Katalog: EU-Schengen-Katalog (2002): *Kontrollen an den Außengrenzen, Abschiebung und Rückübernahme: Empfehlungen und bewährte Praktiken,* vom 28.02.2002.

88 Frontex (2006): *Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2005.* URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex-/files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0003-00-00-ende.pdf (10.05.2008).

89 Frontex (2007): *Frontex-Jahresbericht 2006.* URL: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/-files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-ende. pdf (15.05.2008).

90 Kasparek, Bernd/Marischka, Christoph (2008): *Glossar.* In: *Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen.* Pflüger, Tobias (Hg.) *Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse*, Nr. 4, S. 45.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Da die Möglichkeiten der Frontex-Verordnung, Grenzbeamte auf Anforderung in Notfallsituationen innerhalb kürzester Zeit einzusetzen, zu gering erschienen, wurde 2007 die Ausweitung der Frontex-Verordnung beschlossen[91] und die *Rapid Border Intervention Teams* (RABITS) ins Leben gerufen. Dies sind Verbände von Grenzsoldaten und Spezialisten, die in Notfallsituationen an den EU-Außengrenzen eingesetzt werden können. Innerhalb von nur 10 Tagen nach Anforderung sollen sie vor Ort sein.

Im Vergleich zu verschiedenen Institutionen der EU, die bis in die 1990er Jahre geschaffen wurden und eher den Charakter von Foren zum Austausch und zur Informationsvernetzung hatten, verfügt Frontex über einen weit reichenden operativen Auftrag und hoheitliche Befugnisse. Wie Fischer-Lescano und Tohidipur bemängeln, steht diesen Befugnissen jedoch keine ausreichende parlamentarische Kontrolle oder eine politische Einflussnahme auf die Agentur von Rat und Kommission gegenüber. Das EU-Parlament hat lediglich die Aufgabe, das Budget von Frontex mitzubestimmen, jedoch keine direkte Kontrollmöglichkeit. Die Gründung von Agenturen mit solch weit reichenden Möglichkeiten könnte in der Konsequenz eine Verselbstständigung des administrativen Apparates bedeuten.[92] Die Grenzschutzagentur wird von einem Exekutivdirektor geleitet, der vom Verwaltungsrat der Agentur auf Vorschlag der EU-Kommission ernannt wird. Der Verwaltungsrat setzt sich aus Vertretern der Mitgliedsländer sowie der anderen Schengen-Länder und zwei Vertretern der EU-Kommission zusammen. Er fällt seine Entscheidungen mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder. Nach Auffassung von Fischer-Lescano und Tohidipur ist die Leitung von Frontex dabei ein Beispiel für die Integration der Exekuti-

91 Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.07.2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten. Amtsblatt EU vom 31.07.2007, L 199.

92 Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo (2007): *Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX.* In: *ASYLMAGAZIN 5/2007*, S. 21.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ve in die Agentur und für die mangelnde Kontrolle der Agentur außerhalb ihrer eigenen Strukturen.[93]

In der kurzen Zeit ihres Bestehens konnte die Agentur auf verschiedenen Ebenen ein weit gefächertes Spektrum an Aktivitäten entfalten, was auch am raschen Wachstum des Frontex-Budgets liegt, das sich in wenigen Jahren vervielfacht hat. 2006 wurde das Budget von 12,4 auf 19,2 Mio. Euro erhöht. 2007 verfügte Frontex über 35 Mio. Euro, für das Jahr 2008 hat das Europäische Parlament einer weiteren Aufstockung auf nunmehr ca. 68 Mio. Euro zugestimmt.[94]

Nach einer nun folgenden Einführung zur rechtlichen Situation an der Seegrenze sollen die operativen Missionen von Frontex auf dem Mittelmeer zur Sprache kommen, die besonders in das Interesse der Öffentlichkeit rückten und in die sich auch die von mir untersuchte Nautilus II Mission 2007 einfügt. Die sogenannten Nautilus-Operationen patrouillieren seit 2006 im zentralen Mittelmeer zwischen Italien, Malta und Libyen.

1.4.4 Die Besonderheiten der Seegrenze

Der für alle Mitgliedsländer verbindliche *Schengener Grenzkodex*[95] trat am 13. Oktober 2006 in Kraft und bestimmt wann, wo und wie die europäischen Außengrenzen überschritten werden dürfen. Vor allem wird die Handhabung der Einreise in die EU durch Drittstaatsangehörige geregelt. Die EU-Außengrenzen werden hier folgendermaßen definiert: „[…] die Landgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschifffahrts-, See- und Binnenseehäfen, soweit sie nicht Binnengrenzen sind; […]“[96]

93 Ebd. S. 20.

94 European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe.* URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008), S. 12.

95 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.04.2006, L 105/1.

96 Ebd. Artikel 2.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Auch die Frontex-Verordnung bezieht sich auf eine ähnliche Definition der EU-Außengrenzen. Die Regelungen zur Überschreitung und Kontrolle der EU-Außengrenzen finden sich wiederum im *Schengener Grenzkodex*. Dieser besagt, dass:

- Asylsuchende auch ohne Visum für den Schengen-Raum Zugang zu einem Asylverfahren erhalten müssen.
- Bei Einreiseverweigerung an der Grenze eine genaue Angabe der Gründe in schriftlicher Form erfolgen muss; dieses Formular wird dem Drittstaatenangehörigen ausgehändigt.
- Jeder an der Grenze abgewiesenen Person stehen Rechtsmittel zu, gegen diese Entscheidung vorzugehen.[97]

Die im *Schengener Grenzkodex* festgelegte Vorgehensweise von Sicherheitskräften bedeutet einen gewissen Rechtsschutz für Migranten aus Drittländern an den EU-Außengrenzen, auch wenn sie irregulär reisen oder Schutz vor Verfolgung suchen. Wie oben erwähnt, zielt die Grenz- und Migrationspolitik der Europäischen Union jedoch darauf ab, noch vor den im *Schengener Grenzkodex* definierten Außengrenzen zu operieren. Der Entwicklung der europäischen Grenzen von einer klaren Grenzlinie hin zu einem ausgedehnten Grenzraum wird im *Schengener Grenzkodex* und in der Frontex-Verordnung nicht Rechnung getragen. Die Definition der EU-Außengrenzen bleibt eingeschränkt, obwohl sich an den Seegrenzen des Mittelmeeres die Aktivitäten der EU-Grenzpolitik auf internationale Gewässer, die territorialen Gewässer von Drittstaaten und auf das Territorium von Drittländern ausgeweitet haben. Für die Aktivitäten der Sicherheitskräfte in diesen Räumen wurde jedoch keine Rechtsgrundlage geschaffen, die über die Definition und Regelungen des *Schengener Grenzkodex* hinausgeht. Auch für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des Grenzkodex, die zum Beispiel im Bereich der Einreiseverweigerung auf See schwierig zu erfüllen sind, gibt es keine weiteren Regelungen. Schon das

97 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) Amtsblatt EU vom 13.04. 2006, L 105/1.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

grundlegende Vertragswerk zur Sicherung der EU-Außengrenzen, der *Schengener Grenzkodex*, wirft also Fragen in Bezug auf ein gemeinsames kohärentes Verständnis und Vorgehen der EU-Sicherheitskräfte an den Außengrenzen auf, die gerade erst definiert und noch in der Entstehung begriffen sind.[98]

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.[99] Zentral für die Entwicklung des EU-Grenzschutzsystems 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. Bei den offenen rechtlichen Problemen, welche die gemeinsame Überwachung der Meergrenzen durch Frontex mit sich bringen, wird in den EU-Papieren vor allem auf die Frage eingegangen, wie beim Abfangen und Aufbringen von Migrantenbooten zu verfahren sei, da „an diesen Operationen Kräfte verschiedener Mitgliedstaaten teilnehmen, die sich nicht immer über Art und Zeitpunkt des Abfangens einig sind."[100]

1.4.5 Das Gebot des Non-Refoulement auf See

Wie schon erwähnt ist der Umgang mit dem Gebot des *Non-Refoulement* auf See umstritten. Nachdem unter 1.3 die verschiedenen Rechtsquellen für

98 European Council on Refugees and Exiles (2007): *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*. URL: http://www.ecre.org/resources/policy_papers/988 (20.01.2008), S. 9.

99 Siehe zum Beispiel: 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. 2.

100 Ebd. S. 12.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

das Gebot des *Non-Refoulement* genannt wurden, soll hier in europäischer Perspektive die Diskussion nochmals aufgegriffen werden. Hierbei wird vor allem von verschiedener Seite kritisiert, dass das EU-Sekundärrecht[101] die flüchtlingsrechtlichen Anforderungen nur lückenhaft regelt. Es enthält keine Reglungen, wie mit Asylgesuchen im Grenzgebiet bei Abfang-, Kontroll- oder Rettungsmaßnahmen auf See umzugehen ist.[102]

Diese Unterregulierung liegt wohl auch an der insgesamt innerhalb der EU-Länder strittigen Frage, wie bei den Grenzkontrollen und Rettungsmaßnahmen im Umgang mit Migranten zu verfahren sei. Dass dabei besonders die Frage des *Non-Refoulement* ein Thema ist, zeigt die folgende Mitteilung der Kommission bezüglich des Ausbaus der südlichen Seegrenze:

„Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Frage, in welchem Umfang die Mitgliedsstaaten nach dem Grundsatz der Nichtzurückweisung zur Schutzgewährung verpflichtet sind, wenn ihre Schiffe in den unterschiedlichsten Situationen Abfang-, Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen. Genauer gesagt müsste analysiert werden, unter welchen Umständen ein Staat nach internationalem Flüchtlingsrecht zur Prüfung eines Asylantrags verpflichtet werden kann, wenn er insbesondere an gemeinsamen Operationen oder Operationen in den Hoheitsgewässern eines anderen Staates oder auf Hoher See teilgenommen hat.“[103]

---

101 Das Recht der Europäischen Union besteht aus Primär- und Sekundärrecht. Das Primärrecht sind die zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Verträge. Das Sekundärrecht sind die auf Grundlage des Primärrechts von den Organen der EU erlassenen Rechtsakte, wie die Richtlinien oder auch der *Schengener Grenzkodex*.

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

103 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.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Eine der entscheidenden Fragen meiner Forschung ist, wie die Aufgabe von Frontex, die klar im Bereich der Verhinderung der Anlandung von Migranten an der europäischen Küste liegt, mit dem Gebot des *Non-Refoulement* zu vereinbaren ist. Das Ziel der von mir auf Malta untersuchten *Nautilus II* Mission wird in der Presseinformation zu den Frontex-Missionen folgendermaßen formuliert: „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 in Malta and Lampedusa."[104]

Für die gemeinsamen Einsätze auf See sind neben dem *Schengener Grenzkodex* die Leitlinien für Frontex-Einsätze eine wichtige rechtliche Grundlage. Sie sollen vor allem operative Fragen auf See in der Zusammenarbeit der verschiedenen Mitgliedsländer klären. Sie liegen jedoch noch nicht vor und werden zur Zeit in Brüssel verhandelt. Sie sollen

> „im Wesentlichen Maßnahmen zum Abfangen von Schiffen sowie die Durchführung von Such- und Rettungsmaßnahmen betreffen. Dabei sollen die Leitlinien als praktische Handreichung dienen, um mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit hinsichtlich der Einhaltung internationalen Rechts zu erreichen."[105]

Auch auf dieser praktischen Ebene der Zusammenarbeit der Sicherheitskräfte vor Ort auf dem Grenzmeer sind für die Einsätze von Frontex bisher bezüglich des Gebots des *Non-Refoulement* und anderer Fragen bisher noch keine ausreichenden Rechtsgrundlagen vorhanden. In den auf EU-Ebene strittigen Fragen zum Umgang mit Migrantenbooten und Flüchtlingen auf dem Mittelmeer, der unvollständigen Definition der EU-Außengrenzen und in den Lücken im EU-Recht zeigt sich, dass sich das Vorgehen der europäischen Sicherheitskräfte an der Seegrenze derzeit mitten in einer Phase der

104 Frontex (2008): *2007 Sea Border Operations*. Vol. 2/11 issue 1.

105 Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck et al., der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, *Bindung der staatlichen Gewalt in internationalen Gewässern und an den Außengrenzen der EU an den Schutz der Menschenwürde und Grundrechte, an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention.* Bundestags-Drucksache 16/9204 vom 15.05.2008.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Unsicherheit und der Aushandlung befindet. Es ist unklar, wie, wann und wo mit Migrantenbooten und Asylsuchenden in Grenzschutzoperationen auf See zu verfahren ist. Trotzdem arbeiten seit dem Jahr 2006 Frontex-Missionen auf dem Mittelmeer.

1.4.6 Frontex auf dem Mittelmeer

Die Frontex-Operationen auf dem Mittelmeer basieren auf Risikoanalysen und Beurteilungen der Gefahrenlage, die durch die Agentur erfolgen. Wenn man die Zahlen der Anlandungen im Mittelmeerraum mit der Zahl der irregulären Migranten in der EU insgesamt vergleicht, mag es, wie schon in Kapitel 1 angemerkt, verwundern, dass der Migration über See solch eine hohe Priorität in allen Papieren der EU, die sich mit den Außengrenzen beschäftigen, eingeräumt wird. Die Frontex-Operationen sind, wie Carrera schreibt: „[…] in most cases, ‚emergency driven' and a by-product of political pressures exercised especially by those member states holding the ‚EU common external border'."[106]

Auch Carrera stützt die These, dass die spezielle Wahrnehmung der Länder an den EU-Außengrenzen in Bezug auf anlandende Migranten, in der vorliegenden Arbeit „Frontstaatenperspektive" genannt, eine wichtige Rolle in der sich entwickelnden Grenzpolitik der EU spielt. Sie fordern die Frontex-Missionen oftmals bei Anlandungen von Migranten an, die auch nach Jahren regelmäßiger Ankünfte noch „Notsituationen" auslösen. Neben der allgemeinen unklaren Rechtslage an der Seegrenze werden die Risikoanalysen, auf welchen die Frontex-Einsätze zudem basieren, geheim gehalten. Neben der unpräzisen Rechtslage trägt all dies dazu bei, dass das operative Vorgehen der Agentur auf See von vielen Unklarheiten geprägt ist. Ein Ziel meiner Forschung war es deshalb zu untersuchen, wie Frontex-Einheiten im Umgang mit Migranten auf See operieren und wie sie vor Ort mit den rechtlichen Lücken und Unsicherheiten umgehen. Daran anschließend stellt sich die Frage, was das Vorgehen der europäischen Sicherheits-

106 Carrera, Sergio (2007): *The EU Border Management Strategy – Frontex and the Challenges of irregular immigration in the Canary Islands.* CEPS Working Documents No. 261/March 2007. URL: http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1482 (16.01.08), S. 12.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

kräfte an der Seegrenze für den EU-Flüchtlingsschutz bedeutet. Mehr Informationen zur Frontex-Mission *Nautilus* auf dem Mittelmeer werden in Kapitel 8 gegeben, sie stammen vor allem aus Interviews mit maltesischen Sicherheitskräften, die an der Mission beteiligt waren. Abschließend für dieses Kapitel soll nun der im Kontext der EU-Politik immer bedeutsamer werdende Begriff der *Governance*-Politik diskutiert werden.

1.4.7 Governance auf EU-Ebene

Die Entstehung der Agentur Frontex und ihr bisheriger Werdegang fügen sich ein in ein Bild der europäischen Grenzpolitik und einen Stil, diese Grenzpolitik zu betreiben, den die Forschungsgruppe Transit Migration mit der Karriere des Governance-Begriffs verknüpft.[107] Der Begriff fand seit den 1980er Jahren Eingang in das Vokabular von politischen Akteuren, die ihn als Antwort auf diverse globale Herausforderungen verstehen. Innerhalb der Institutionen der Europäischen Union wurde er als Möglichkeit eingeführt, das politische System der EU offener, dezentraler, effektiver und unter größerer Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu gestalten.[108] Kritiker sehen jedoch die Gefahr, dass Kompetenzverteilungen und Verantwortlichkeiten durch eine Entwicklung der Politik in Richtung „Governance statt Government" unklarer werden und sich sogar auflösen können.[109] Zudem können nichtstaatliche Organisationen und Institutionen zu machtvollen Akteuren werden, denen eine demokratische Legitimierung fehlt.[110]

---

107 Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmanagement*. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld, S. 46 ff.

108 Zentrales Dokument dazu ist das Weißbuch der Europäischen Union (2001): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. KOM (2001) 428 endgültig.

109 Shore, Chris (2006): *Government Without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignity in the European Union*. In: *European Law Journal 12/6*, S. 719 f.

110 Hess, Sabine/Karakayali, Serhat (2007): *Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurse und Menschenrechtsdispositive im neuen EU-Migrationsmana-*

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Im Umgang mit den Außengrenzen der EU lässt sich eine politische Kultur identifizieren, in der das Wissen von Verwaltungs- und Sicherheitsexperten eine zentrale Rolle spielt. Deren Empfehlungen werden auf verschiedenen formellen und informellen Ebenen wie Arbeitsgruppen und *best-practice*-Seminaren und durch unterschiedlichste Akteure, wie Frontex oder nicht staatlichen Akteuren wie Internationalen Organisationen, umgesetzt.[111] Zudem werden viele Entwicklungen zunächst im informellen Rahmen vorangetrieben, bevor sie auf EU-Ebene formalisiert werden.

Die Hauptakteure dieser Politik werden durch die EU finanziert, haben zum Teil aber weitergehende Möglichkeiten als staatliche Einrichtungen und unterliegen weniger Kontrollen als die EU-Institutionen. Vor allem im Umgang mit Drittländern und bei der Einbeziehung der Transit- und Herkunftsländer der Migranten entfalten sie eine wichtige Rolle und können den Handlungsspielraum und das Handlungsterritorium der EU entscheidend erweitern. Die Möglichkeiten und die Auswirkungen dieser Politik im Grenzraum des Mittelmeers werden im Laufe der Arbeit immer wieder angesprochen. Das Zusammenwirken dieser Politik mit einigen Aspekten, welche die rechtliche Integration der EU prägen und die Folgen dieses Zusammenspiels für die europäische Flüchtlingspolitik werden in meiner Arbeit aufgezeigt.

Für einen genaueren Einblick in diese und andere Zusammenhänge, die auf die Situation an der Mittelmeergrenze und auf das europäische Flüchtlingsrecht wirken, möchte ich anschließend an dieses Hintergrundkapitel nun die rechtsanthropologische Perspektive meiner Arbeit darlegen und theoretische Gedanken diskutieren, die dafür von Bedeutung sind.

---

gement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.) *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld, S. 49 ff.

111 Ebd.

https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417225.31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND