

6. Überfahrt der Migranten und Praktiken der Seerettung

Das Herzstück meiner Untersuchungen entlang der Küsten von Libyen, Malta und Italien ist die Forschung zur Lage der Migranten auf See. Das nun folgende erste von drei Seekapiteln wird im ersten Abschnitt zunächst die Reise der Migranten übers Meer darstellen. Ich beschreibe die Überfahrt und wie jenseits des Mittelmeers die Bootsreisen der Migranten organisiert werden. In den folgenden Abschnitten werden dann die Praktiken und die Organisation der maltesischen und italienischen Sicherheitskräfte, die für die Rettung der Migranten oder ihr Geleit in einen Hafen zuständig sind, thematisiert. Schwierigkeiten bei der Rettung von schiffbrüchigen Bootsmigranten werden deutlich, die in rechtlichen und politischen Spannungen rund um die Seemigration von Afrika nach Europa wurzeln.

Die Folgen des Spannungsfeldes, das sich in der Pflicht zur Rettung von irregulären Bootsmigranten, die eigentlich unerwünscht sind, auftut, werden gezeigt. Die politische Dimension in der unterschiedlichen Auslegung von Recht, je nach Perspektive der Akteure, wird hier besonders deutlich. Die wichtige Rolle, welche die Beamten und Sicherheitskräfte bei der Umsetzung, Interpretation und Entwicklung des humanitären Seerechts haben, wird illustriert. Sie entwickeln auf See Praktiken, um mit der paradoxen Situation, der Rettungspflicht für ungewollte Bootsmigranten, umzugehen und schaffen eigene Regelungen, die für die Geschehnisse auf See und die

Rettung der Migranten entscheidend sind.¹ Die Untersuchung der Entwicklung des humanitären Seerechts, das durch die Seemigration in Bewegung geraten ist, gibt dabei Aufschluss über die Reproduktion oder den Verfall von Normen und Rechten im Rahmen von Transnationalisierungsprozessen und rechtspluralistisch geprägten Ordnungen.

Abschließend wird diskutiert, ob die Umsetzung der Pflicht zur Seerettung auf dem Mittelmeer territorial geprägt ist. Es zeichnet sich eine „Geographie der Seerettung“ ab, welche die Chancen auf Rettung der Migranten zu erhöhen scheint, je näher sie der europäischen Küste kommen. Die universelle Gültigkeit des humanitären Seerechts ist somit auf dem Mittelmeer in Frage gestellt.

Das Kapitel illustriert die Vielschichtigkeit der „multi-sited arena of negotiation“², um die es sich beim Thema Migration auf dem Mittelmeer handelt. Dieses Aushandlungsfeld oszilliert zwischen Rettung, Aufnahme und Abwehr der Migranten. Flüchtlingsrechtliche Bezüge, die den hauptsächlichen Analyserahmen meiner Arbeit darstellen, spielen dabei nicht immer eine ausdrückliche Rolle. Sie sind jedoch eng mit humanitären Fragen der Seerettung und des internationalen Seerechts verwoben und schließen an diese an. Zudem ist es mir wichtig, neben flüchtlingsrechtlich relevanten Aspekten auch andere für die Lage auf See entscheidende Gesichtspunkte in einer Ethnographie der Seegrenze zwischen Afrika und Europa einzubeziehen. Erst in dem Versuch eines Gesamteindrucks erschließt sich die Brisanz, die das Spannungsfeld irregulärer Migration auf dem Mittelmeer ausmacht.

-
- 1 Vergleiche: Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York.
 - 2 Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (2005): *Mobile People, Mobile Law: An Introduction*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Dies. (Hg.) Aldershot, S. 9.

6.1 WEGE ÜBERS MEER

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird ein Eindruck der Reise der Bootsmigranten über das Mittelmeer vermittelt. Ihre Situation unmittelbar vor der Abreise und auf See wird geschildert und gezeigt, welcher Art die physischen und psychischen Belastungen für die Bootsmigranten sind. Auch die Netzwerke, welche die Reisen der Migranten organisieren, werden thematisiert und Informationen zur Organisation der Bootsreise vermittelt.

Die Motivationen, sich als Bootsmigrant auf die Reise von Afrika nach Europa zu machen, sind vielfältig und sollten nicht immer mit Hoffungslosigkeit oder Verzweiflung verbunden werden. Wie Maria Hernández-Carretero in ihrem Forschungsprojekt zu Risikoeinschätzung der Überfahrt von Bootsmigranten im Senegal deutlich macht, können vielfältige Motive, wie der Wunsch nach Abenteuer oder der Emanzipierung von der Familie zum Beispiel bei jungen Senegalesen eine Rolle bei der Entscheidung zur Seemigration spielen.³ Zudem sind die Gefahren der verschiedenen Seerouten der Bootsmigranten sehr verschieden. Nach meiner Beurteilung trägt jedoch die Tatsache, dass es sich bei der libysch-italienischen Route nicht um Migranten aus Libyen, sondern oftmals in ihren Lebensverhältnissen bedrängte Migranten aus Krisen- und Kriegsgebieten handelt, zu einer Einschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit und *agency* bezüglich der Bootsreise bei (siehe Kapitel 5).

6.1.1 Eindrücke von Migranten und NGO-Mitarbeitern

Die ersten Informationen zur Reise der Flüchtlinge übers Meer sammle ich in Tripolis im Oktober und November 2006 von der afrikanischen Küste aus. Die meisten meiner Bekannten aus Subsahara-Afrika beteuern, sich nicht auf die Bootsreise nach Italien begeben zu wollen. Andere scheinen unschlüssig zu sein. „Aber wie würdet Ihr vorgehen, wenn Ihr eine Bootsreise organisieren wolltet?!“ frage ich meine Bekannten in Tripolis. „Das

3 Hernández Carretero, María (2009): *The inclusion of the analytical concept of risk in migration theory and the implications for migration control policies*. Präsentiert bei der 6. Konferenz zu Migration in Spanien, La Coruña/Spanien, 17.-19. September 2009.

ist einfach: Du fragst einen der hunderte Männer, die in dem Geschäft arbeiten. Zumeist sind es Männer aus Ghana. Wenn es losgeht, werden sie Dich anrufen, wenn Du in Tripolis wohnst. Wenn Du hingegen von auswärts kommst, wirst Du zumeist in einem Schuppen oder einem Haus außerhalb von Tripolis untergebracht, bis die Reise beginnt. Der Preis schwankt zwischen 800 und 1200 Dollar, das kommt aufs Boot und die Anzahl der Reisenden an. Außerdem werden sie einen Polizisten schmieren, damit er wegschaut, wenn ihr am Strand losfährt.“⁴ Obwohl ich gerne mehr Informationen sammeln würde, beschließe ich, mich in Libyen den Organisationen, die hinter den Bootsreisen stecken, nicht weiter zu nähern. Es erscheint mir zu waghalsig, weil es schon im Vorfeld meiner Reise immer wieder Hinweise gab, dass auch die libysche Polizei oder Regierung mit den Netzwerken, welche die Reisen organisieren, verbunden sind.⁵



Migrantenboote im Hafengelände von Pozallo/Sizilien

-
- 4 Gespräch mit Migranten in Tripolis am 30.10.2006 nach dem Gottesdienst im Kirchhof der Gemeinde. Zitiert nach Tagebucheinträgen.
- 5 Siehe: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Südtalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 25-28.

Auch nach der Ankunft in Europa sprechen die Migranten jedoch nicht gerne über ihre Überfahrt. Eine gute Bekannte, die ich auf Malta öfter in der Zeltstadt für Migranten „Hal Far“ besuche, versichert mir, dass sie die ganze Zeit der Fahrt, vier Tage und Nächte, geschlafen habe und sich an nichts erinnern könne. Auch Habib Buhari, den ich öfters treffe, möchte nicht lange über die Seereise sprechen:

„Wir haben drei Tage und drei Nächte auf dem Wasser verbracht. Für zwei Tage und Nächte haben wir auf dem Wasser niemanden getroffen, aber dann hat uns ein tunesisches Fischerboot mit einigen Flaschen Wasser und Brot versorgt. Die ganze Zeit der Überfahrt haben wir zu Allah gebetet. Besonders die Dunkelheit der Nacht hat uns Angst gemacht. Dann haben wir andere Fischerboote gesehen. Wir dachten wir wären auf dem Weg nach Italien, und sind in dieselbe Richtung weitergefahren. Wir hatten einen Kompass dabei. Aber dann waren wir auf einmal schon im Hafen von La Valletta und die Polizei und eine Ambulanz haben auf uns gewartet.“⁶

Im Laufe der Monate nimmt meine Vorstellung von der Seereise der Migranten allmählich Gestalt an. Es wird klar, dass es sich für alle, die das Mittelmeer auf diese Weise überqueren, um eine traumatische Erfahrung handelt, von der niemand einfach erzählt. Außerdem wird wohl allen Migranten vor ihrer Abreise klar gemacht, dass sie auf keinen Fall über die Reise sprechen dürften. Die Angst vor den kriminellen Netzwerken sitzt tief, erst einige Jahre nach ihrer Ankunft sprechen manche über ihre Erfahrungen, wie Fulvio Vassallo Paleologo, Aktivist und Flüchtlingsanwalt in Palermo, erzählt.

„Kriminelle Organisationen leiten die Fahrten, die Sammlung und die Unterbringung der Leute vor der Fahrt. Dieses Warten kann auch zwei Monate dauern, an Orten, die unmenschlich sind, an denen Frauen, Schwangere, Kinder wie Tiere zusammengepfercht werden, um dann nachts zu erfahren, es geht heute, in einer Stunde, los.“⁷

6 Interview mit Habib Buhari in La Valletta auf Malta am 10.10.2007. Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

7 Interview mit Fulvio Vassallo Paleologo am 13.05.2007 in Palermo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Von Mitarbeitern von Hilfsorganisationen höre ich immer wieder, dass die meisten Migranten in sehr schlechtem Zustand auf Lampedusa oder Sizilien ankommen. Zum einen sei die Reise selbst sehr belastend, die meisten Bootsmigranten hätten Tote an Bord gehabt, die zumeist an Dehydrierung starben. Auf den überfüllten Booten sei nur sehr wenig Nahrung und Trinkwasser erlaubt. Und auch von der Wartezeit zuvor, die sich über Wochen oder Monate hinstrecken kann, seien die Migranten gesundheitlich ausgezehrt. Viele hätten tatenlos in dunklen, kleinen Räumen gesessen, in Unsicherheit, wann die Seereise beginne. Auch dort sei die Versorgung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln vollkommen unzureichend.⁸

Neben einigen Informationen zur Seereise der Bootsflüchtlinge über das Mittelmeer, die ich von Migranten und Mitarbeitern von NGOs erhalte, sind es vor allem maltesische Sicherheitskräfte, die ihr Wissen über die Organisation der Seereise mit mir teilen.

6.1.2 Wege übers Meer – ungewollt nach Malta ...

Wie mein Informant Habib Buhari hat kaum einer der auf Malta ankommenden Migranten Malta als europäisches Zielland ausgewählt, berichtet Kommandeur Carmel Borg.⁹ Das Reiseziel sei Sizilien oder Lampedusa, oftmals um dann auf das europäische Festland weiterreisen zu können. Die Ankunft in Malta wird von vielen ankommenden Migranten als Niederlage empfunden, oftmals werden sie schon in Libyen vor der Insel gewarnt, wie mir mehrere meiner afrikanischen Informanten auf Malta erzählen. Die Migranten, die auf Malta anlanden, legen in libyschen Hafenstädten wie Al Qums, Zliten, oder Al Zuwara rund um Tripolis ab. Seit 2002 ist trotz der libyschen Abfahrtsorte jedoch nur ein libyscher Staatsbürger auf Malta angekommen. Die Hauptherkunftsländer der Migranten sind Eritrea, Sudan,

8 Interview mit Mitarbeitern der Villa Exodus, Heim für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge auf Sizilien für den Bericht: Gleitze, Judith/Klepp, Silja (2006): *Zonen der Rechtlosigkeit. Eine Reise auf den Spuren der Flüchtlinge durch Südtalien*. Pro Asyl (Hg.) Frankfurt, S. 29 ff.

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

Somalia und Irak, „for the rest we have from Afghanistan to Zimbabwe.“¹⁰ erzählt Carmel Borg.

Der Seekommandeur berichtet von den ersten Ankünften auf Malta, die schon in den späten 1990er Jahren begannen: „The migration issue goes back to 1997. From 97’ until 2000, 2001 it were isolated cases. 100 or 150 per year. But this was not organised. It was more like 20 likeminded souls saying ‚lets get a boat and try‘.“¹¹ Erst im Jahr 2002 wäre die Zahl der ankommenden Migranten dann auf 1686 hochgeschwollen und auch die Art und Qualität der Boote habe sich verändert. Nachdem im Jahr 2002 und 2003 noch größere Fischerboote mit bis zu 200 Reisenden auf Malta angekommen seien, handele es sich seit 2004 um kleine, auf See schwer auszumachende graue Glasfaserboote. Sie seien etwa 7 Meter lang und bis zu zwei Meter breit und entstammten offensichtlich alle derselben Produktion. Auf diesen Booten reise immer eine ähnliche Anzahl von 25 bis 30 Personen. Die Überfahrt Richtung Europa dauere mindestens drei Tage und drei Nächte, oft aber auch länger, wenn die Reisenden von ihrem direkten Weg abkämen. Die Motoren der Boote seien alle von der Firma Yamaha produziert und hätten 45 PS. Wenn mehrere Boote im Abstand von wenigen Stunden ankämen, trügen ihre Motoren oft fortlaufende Seriennummern. Auch die von den Migranten auf See genutzten Satellitentelefone seien alle gleichen Modells und hätten zum Teil fortlaufende Seriennummern. „So it’s very clear that this is an organised industry, this is not people arriving on the coast seeing if they can find a boat,“¹² schließt Carmel Borg aus den Beobachtungen der letzten Jahre.

Auch der Mitarbeiter des maltesischen Nachrichtendienstes Sandro Grech ist sich sicher, dass es sich bei den Organisationen um ein gut organisiertes Netzwerk handelt. Die Migranten fänden an der Küste, wie oben beschrieben, oft nach einer längeren Wartezeit, das Boot fertig beladen für die Reise vor. Mit Wasser, Brot und seit Sommer 2007 auch Rettungswesten, wie Sandro Grech lakonisch bemerkt: „Maybe they lost too much

10 Ebd. Siehe in Kapitel 4 genaue Zahlen und Herkunftsländer.

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

12 Ebd.

clients and people didn't risk to travel anymore.“¹³ Die libysche Organisation sei nach seinen Erkenntnissen nicht sehr groß, würde aufgabenteilig operieren und sehr viel Geld verdienen. Mit etwa 1000 Euro, welche die Migranten für die Überfahrt zahlten und Kosten, die pro Boot bei um die 2000 Euro lägen, sei mit einem Reingewinn von ca. 25.000 Euro pro Boot zu rechnen. Das Risiko der Überfahrt liege voll bei den Migranten, da sich kein sogenannter *trafficker* mehr auf ein Boot wage: Navigiert würde mit Hilfe eines Kompasses oder nur nach Anweisungen, die vor der Abfahrt von der Küste aus gegeben wurden. Dabei sei es auch mit Kompass für ein ungeübtes Auge fast unmöglich, auf See die richtige Route beizubehalten, da man bei Seitenwind zusätzliche Berechnungen anstellen müsse:

„That's why they end up in Malta. Because they don't know how to read the compass. It's not that easy. No [...]. Because if you have a drift on the side and I show you the direction you will go somewhere else anywhere because the compass always shows you the same direction.“¹⁴

Nach einigen Interviews stelle ich fest, dass die Informationen über die Art der Organisation der Reise der Migranten auch auf Malta letztlich sehr begrenzt sind. Die Beamten sind zwar sicher, dass libysche Netzwerke hinter der Organisation der Reise stecken, wissen aber so gut wie gar nichts über diese Netzwerke. Zudem kommen immer wieder Spekulationen auf, dass Migranten auf See von größeren „Mutterschiffen“ auf die kleineren Boote umgesetzt würden. Selbst Sandro Grech, der im Laufe der Jahre hunderte Migranten nach ihrer Ankunft verhört hat, ist unschlüssig, ob die kleinen Boote immer direkt von Libyen aus ablegen: „You can't come to a conclusion. Sometimes they say there was another ship, but in the case we had it, some migrants said it was a big container ship, others said it was a fishing ship. I don't know.“

Wir sind uns einig, dass die Reisenden wohl Angst hätten, offen von ihren Erfahrungen in Libyen zu erzählen: Grech und ich hatten im Gespräch mit Migranten oftmals den Eindruck, dass sie vor Abfahrt eingeschüchtert

13 Interview mit Sandro Grech, Mitarbeiter des maltesischen Nachrichtendienstes, am 12.10.2007 im Hauptquartier der maltesischen Armee Luqua Barracks.

14 Ebd.

oder bedroht wurden, damit sie in Europa nichts über die libyschen „*trafficker*“ berichten. Zudem trägt sicher auch die Angst vor der maltesischen Polizei dazu bei, sich in den Verhören nach ihrer Ankunft „unkooperativ“ zu verhalten, wie es der Vorgesetzte von Sandro Grech, Karl Vella, ausdrückt. Er ist es auch, der mir von den Bemühungen der maltesischen Sicherheitskräfte erzählt, durch eine Zusammenarbeit mit der libyschen Polizei und Armee mehr Informationen über die Organisation der Reise der Migranten zu erhalten:

„I could not say that the Libyans don't do anything, but compared to the information we pass to Tripoli we get very little feedback from the Libyan counterparts. In the few cases we have more details and we passed it to the Libyan counterparts [...]. I would say we are still waiting for the response. This needs political will rather than technical will.“

Wie schon in Libyen kommt auch hier die Frage auf, wie ernst es der libyschen Polizei und Regierung tatsächlich mit der Umsetzung der verschiedenen Kooperationsabkommen mit europäischen Sicherheitskräften ist. Nachdem der Oberkommandeur der italienischen Küstenwache auf Lampedusa die Vermutung geäußert hatte, dass der lukrative Transport von irregulär Reisenden in Libyen gar nicht unterbunden werden soll, da korrupte Beamte sehr gut daran verdienten¹⁵, scheint sich diese Vermutung auch in Malta zu bestätigen.

6.1.3 ... und nach Sizilien

Andrea del Nevo, Hauptkommandeur der Küstenwache auf Lampedusa, weiß ebenfalls einige Geschichten zur libyschen Organisation der Seemigration nach Italien zu erzählen. Ich besuche den Seemann auf der Militärbasis Loran auf Lampedusa, wo wir uns über verschiedene Aspekte der Seemigration unterhalten. Wie schon in der Einleitung erwähnt sind die Anlandungszahlen in den letzten Jahren auch in Italien wieder angestiegen, wobei heute die meisten Bootsmigranten auf Lampedusa ankommen. Die Ab-

15 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa.

fahrtsorte in Libyen sind ähnlich wie auf Malta. Einige der Boote, die auf Sizilien oder Lampedusa anlanden, kommen jedoch auch aus Tunesien oder Ägypten.¹⁶ Die ankommenden Boote sind wesentlich heterogener, als auf Malta, wie Del Nevo erzählt. Er vergleicht die Ankunft unterschiedlicher Boote mit wechselnden Moden:

„Es gibt Momente, in denen es große Boote gibt und Momente, in denen kleine Boote ankommen, manchmal kommen nur Schlauchboote an. Das ist ein bisschen wie in der Mode, die sich alle paar Jahre wiederholt. Die Boote sind wie Hosen oder wie Röcke, sie wiederholen sich immer wieder mit der Zeit. Die kriminellen Organisationen nehmen was sie bekommen können. Es sind immer Boote, die abgeschrieben werden. Und alle 1 oder 2 Jahre wiederholt es sich. Das sind keine großen Investitionen, hier denkt niemand daran, mit dem Boot wieder zurückzufahren. Hier sind oft keine Schleuser zu sehen, man weiß oft nicht, wie es organisiert ist. Ob zufällig losgefahren oder geplant, ob mit Schleuser oder nicht. Wir zerstören die Boote dann, sie dürfen laut Gesetz nicht verkauft werden.“¹⁷

Er zeigt mir einen großen Schuppen, in dem hunderte beschlagnahmte Bootsmotoren lagern. Auch den Schiffsfriedhof auf Lampedusa, auf dem Schiffe aller Art aufbewahrt und zerstört werden, bekomme ich zu Gesicht. Dazu weiß Del Nevo einige Erlebnisse mit Kollegen der libyschen Streitkräfte zu erzählen, die ihn noch heute schmunzeln lassen: In den Jahren 2003 und 2004 seien immer wieder Anfragen aus Libyen in Lampedusa nach gestohlenen Booten eingetroffen, welche die italienische Marine dann auch nach Libyen zurück gebracht habe. Als man dann aber bemerkt habe, dass die Boote am „nächsten Tag, voll beladen mit Migranten“ wieder auf Lampedusa angekommen seien, sei man dazu übergegangen die Boote sofort zu zerstören. Seither sei er davon überzeugt, dass auch die libysche Regierung hinter der Organisation der Seemigration stecke. 2005 sei dann eine Delegation der libyschen Armee nach Lampedusa gekommen, „um

16 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. 13.

17 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

nach ihren Booten zu schauen.“ Die Libyer hätten immer wieder nach den Booten gefragt, er habe sie jedoch von den Booten auf dem Schiffsfriedhof ferngehalten, da er ihnen die Boote nicht wiedergeben wollte.¹⁸

Der Abschnitt hat gezeigt, wie risikoreich die Bootsreise von Afrika nach Europa ist und auf welche Organisationen und Strukturen die Migranten sich einlassen. Es wurde auch deutlich, dass die europäischen Sicherheitskräfte letztlich wenige Informationen über die libyschen Netzwerke, welche die Überfahrten organisieren, sammeln konnten. Die Anlandungen von Bootsmigranten, die ich auf Sizilien und Lampedusa selbst erlebt habe, möchte ich in Kapitel 9 beschreiben. Zunächst soll es nun um das Thema der Seerettung und unterschiedliche Schwierigkeiten dabei gehen. Meine Ethnographie der Seegrenze soll damit auch zu der Frage beitragen, warum die Zahl der Opfer der Seemigration auf dem Mittelmeer in den letzten Jahren so stark angestiegen ist.

6.2 DIE RETTUNG VON BOOTSMIGRANTEN AUF SEE – DIE SCHWIERIGKEIT DES PLACE OF SAFETY

Nachdem ich in Kapitel 1 auf die rechtlichen Hintergründe des Regimes der internationalen Seerettung eingegangen bin, möchte ich nun die Situation auf See zwischen Libyen, Malta und Italien illustrieren. Anschließend an die rechtlichen Hintergründe der Seerettung möchte ich dabei zunächst auf Streitpunkte im Seerecht und auf rechtliche Grauzonen eingehen, welche die Rettung von Bootsmigranten vor Malta behindern oder verzögern können. Malta fühlt sich als kleine Insel von der Ankunft der Bootsmigranten überfordert, jedoch auch von den anderen Mitgliedsländern der EU mit dem Phänomen der Seemigration alleine gelassen. Ungelöste politische Streitfragen, welche letztlich die Verlagerung der Asylverfahren für anlandende Migranten an die EU-Außengrenzen betreffen (siehe Kapitel 1), wurden dabei auf eine ungeeignete rechtliche Ebene verlagert. Diese Unklarheiten rund um die politische Dimension der Rettung von Bootsmigranten beeinträchtigen das *Search and Rescue*-System auf dem Mittelmeer.

18 Eintrag aus meinem Feldtagebuch vom 01.06.2007.

Geht es um die unmittelbare Situation auf See, so fällt eines während meiner Reisen und im Gespräch mit Seeleuten besonders auf: Während von politischer Seite unterschiedlicher Ebenen als Ziel auf dem Mittelmeer immer wieder die Verhinderung der Seemigration und der Anlandungen formuliert wird, stellen die Seeleute zunächst die Rettung der schiffbrüchigen Migranten in den Vordergrund – selbst wenn die Verhinderung der Seemigration ihre Aufgabe ist. Der Oberkommandeur der Küstenwache auf Lampedusa lässt keine Zweifel an den Möglichkeiten, die ihm auf See bleiben:

„Wir gehören zum Antimigrationsplan der Questura. Aber wenn wir das Boot gefunden haben, hat sich diese Aufgabe erfüllt, die Überwachungsaufgabe. Wenn wir ein Boot finden mit 200 Menschen, mit 100 oder auch mit 50, in einem Boot von 5 m. Was mache ich dann? [...] Was mache ich mit einem vor sich hin dümpelnden Schiff, das fast untergeht? Die Konventionen besagen, dass der Küstenstaat die Rettung garantieren muss. Auf dem Land können wir dann von Migration reden. Wir können die Nationalität feststellen oder über eine Rückführung nachdenken. Aber auf See geht es um die Rettung von Menschenleben.“¹⁹

Auch auf Malta gibt es in diesem Punkt keine Zweifel: Wenn Migranten in Seenot sind, müssen sie gerettet werden.²⁰ Wann ein Boot in Seenot ist bleibt freilich umstritten und wird von italienischen und maltesischen Sicherheitskräften auf See unterschiedlich interpretiert.

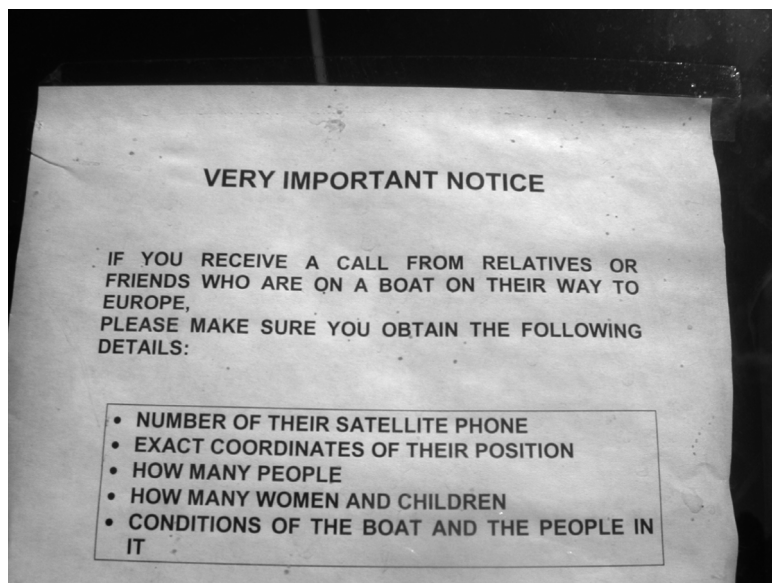
6.2.1 Malta und der sichere Hafen

Wie in Kapitel 1 erwähnt, gibt es in den für die Seerettung zentralen SAR- und SOLAS-Konventionen einige Neuerungen, die eine Stärkung des internationalen Rettungsregimes zum Ziel haben, die jedoch von Malta nicht unterzeichnet wurden. Dabei geht es vornehmlich um die Frage des siche-

19 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

20 Interview mit Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 22.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqra Barracks.

ren Hafens (*place of safety*). Mit den neuen Regelungen seit 2004 gilt, dass der für das SAR-Gebiet zuständige Staat auch dafür verantwortlich ist, in möglichst kurzer Zeit einen sicheren Hafen für die Ausschiffung von Geretteten bereit zu stellen (siehe Kapitel 1). Dieses neue Gesetz des Seerettungsregimes trat am 1. Juli 2004 in Kraft und gilt bindend für alle Mitglieder der IMO (*International Maritime Organisation*). Malta hat jedoch Einspruch gegen die Änderungen eingelegt und der Konflikt ist noch nicht gelöst.²¹



Anschlag am Schwarzen Brett im Flüchtlingszentrum Hal Far auf Malta

Die Befürchtungen Maltas und die Bedeutung der SAR- und SOLAS-Änderungen für die Situation der Migranten auf See erschlossen sich mir einerseits aus verschiedenen Zwischenfällen, die sich hauptsächlich nach Inkrafttreten der neuen Regelungen auf dem Mittelmeer abspielten. Andererseits kam es seitens meiner Interviewpartner auf Malta zu interessanten,

21 IMO Sub Committee on Flag State Implementation (FSI 17/15/2) (27.02.2009): *Measures to protect the safety of persons rescued at sea. Comments on document FSI 17/15/1 Submitted by Malta.*

zum Teil emotionalen Äußerungen, wenn unsere Gespräche auf die Änderungen im Seerecht zu sprechen kamen. So erläuterte mir Kommandeur Carmel Borg die Haltung der maltesischen Regierung bezüglich der SAR- und SOLAS-Konventionen folgendermaßen:

„The guidelines to the amendments are where we have some problems. Primarily they are designed for the shipping industry. To make sure that ships that have rescued persons can get rid of them easily. Or in the harbour or, when this is not an option, the SAR authority coordinating that region has to find a harbour. Then it says that the neighbouring states should cooperate. What is if they don't? It doesn't go into that detail, and that is what happens. In our circumstances our SAR region is a thousand km long. So the amendments are saying such, if a boat is down here, and if Italy and Tunisia don't accept them, they have to come to Malta. So why should they come to Malta if they are 30 miles from Lampedusa and 50 miles from Tunisia? On a purely SAR issue, you should bring them to the closest safe port. You don't have to bring them 1000 km away if they need assistance. It doesn't make sense.“²²

Malta ist auch in Anbetracht seines großen SAR-Gebietes, das von den tunesischen Küstengewässern fast bis zur griechischen Insel Kreta reicht,²³ der Meinung, dass Schiffbrüchige immer im nächsten Hafen ausgeschifft werden sollten und nicht, dass sich der zuständige SAR-Staat grundsätzlich als Ort der Ausschiffung zur Verfügung stellen muss. Die Änderung des Seerechts, das die Verantwortlichkeit für eine Aufnahme von Schiffbrüchigen nun grundsätzlich bei Malta sieht, wenn Schiffbrüchige im maltesischen SAR-Gebiet gerettet wurden, wird von Malta abgelehnt.

Das Problem des *place of safety* hat bei der zu klärenden Frage, wohin die geretteten Personen vom Kapitän gebracht werden sollen jedoch noch eine weitere wichtige Dimension, welche die Definition eines *place of safety* betrifft. In den *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at*

22 Interview mit Kommandeur Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

23 Zur Größe des maltesischen SAR-Gebietes siehe S. 12.

Sea,²⁴ die gemeinsam mit den SAR- und SOLAS-Änderungen angenommen wurden, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass:

„A place of safety is a location where rescue operations are considered to terminate, and where: the survivors’ safety or life is no longer threatened; basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met; and transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination.“²⁵

Desweiteren wird bezüglich von auf See aufgegriffenen Asylsuchenden konkretisiert: „Disembarkation of asylum-seekers and refugees recovered at sea, in territories where their lives and freedom would be threatened, should be avoided.“²⁶ An dieser Stelle des Seerechts werden die Verflechtungen und Überschneidungen mit Grundsätzen des internationalen Flüchtlings-schutzes deutlich. Das Gebot des *Non-Refoulement*, festgelegt in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, verbietet es den Vertragsstaaten, Asylsuchende in ein Gebiet oder einen Staat zurückzuweisen, in welchem ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sind.²⁷ Es findet sich an dieser Stelle des internationalen Seerechts in Auszügen fast wortgleich wieder. Dieser Punkt kann mit Blick auf den Schutz von Flüchtlingen unter den irregulär reisenden Migranten auf See von entscheidender Bedeutung sein. Wie heftig diese Bestimmung des internationalen Seerechts in Malta diskutiert wird, zeigt ein Statement von Kommandeur Borg. Auf Libyen als *place of safety* für irreguläre Migranten angesprochen wird der bis zu diesem Punkt in unserem Gespräch sehr sachliche Seemann polemisch:

24 Maritime Safety Committee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) (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 Ebd. Paragraph 6.12.

26 Maritime Safety Committee 78/26/Add.2, Resolution MSC.167 (78) Annex 34 (2004): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, Paragraph 6.17. URL: <http://www.mardep.gov.hk/en/msnote/pdf/msin0656anx3.pdf> (30.04.2008).

27 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (*Genfer Flüchtlingskonvention*), Artikel 33 (1), siehe Kapitel 1.

„So let’s go on this. You have rescued a person and if you get him at shore quickly, he might live. Right? So which safety are we talking about? His life or his political status?! (ironisch) So let’s see, should I go to UNHCR and say: he might die but shell I take him somewhere else? *Search and Rescue* is about saving lives. Right. So when UNHCR puts into that question they are going against the safety of life. What is the first thing to take into consideration? The life of people or their refugee status? If they are out here and the ship saves them 20 miles away from Libya. So UNHCR will tell that ship not to take them to Libya. Where do they want to go? Take them to Geneva?!“²⁸

Der Kommandeur greift an dieser Stelle vor allem das UNHCR an, die in Anbetracht eines fehlenden Asylsystems und schlechten Haftbedingungen für Migranten in Libyen (siehe Kapitel 5) mehrfach darauf hingewiesen haben, dass Libyen nicht als sicherer Ort für Flüchtlinge gelten kann. Er lässt die Lage auf See so erscheinen, als könne man die Flüchtlinge entweder retten und nach Libyen bringen oder sie würden auf dem längeren Seeweg nach Malta sterben. In den allermeisten Fällen sind die aufgegriffenen Migranten jedoch nicht, wie der Kommandeur vorgibt, in lebensbedrohlichem Zustand. Die Ausschiffung von auf See aufgegriffenen Migranten in Libyen kommt vielmehr einer Zurückschiebung, einem *Refoulement* von Flüchtlingen und damit einer Verletzung des Grundpfeilers der Genfer Flüchtlingskonvention, die auch in europäischem und nationalem maltesischem Recht verankert ist, gleich.²⁹

Der Vorwurf, das UNHCR würde mit der see- und flüchtlingsrechtskonformen Auslegung des *place of safety* das Leben von Flüchtlingen bedrohen, zeigt, dass dieses Thema von Vertretern der maltesischen Institutionen einseitig diskutiert wird. Sie erkennen die flüchtlingsrechtliche Dimension der humanitären Seerettung nicht an und lehnen die neuen Regelungen der IMO bezüglich des *place of safety* ab.

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

29 Amnesty International (2005): *Amnesty International briefing ahead of the Justice and Home Affairs Council*, 12. April 2005, *Immigration Cooperation with Libya: The Human Rights Perspective*. URL: http://www.aieu.be/static/documents/2005/JHA_Libya_april12.pdf (06.05.2008).

Kommandeur Carmel Borg macht den Standpunkt Maltas abermals deutlich:

„UNHCR has said that Libya is not a safe place for disembarkation. So what does that mean? That anyone saved in Libyan SAR has to be disembarked in Malta as well? They are not separating the two issues! There is a safe place in terms of *Search and Rescue* and there is a *place of safety* in terms of humanitarian law. These are two different things.“³⁰

Die maltesische Regierung scheint, wie mir in Gesprächen durch Vertreter der maltesischen Marine erklärt wird, den engen Verflechtungen von Flüchtlingsrecht und Seerecht, die im Fall der Definition des *place of safety* eine Rolle spielen, nicht zu folgen. Malta besteht auf eine Trennung von seerechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Aspekten im Umgang mit schiffbrüchigen Migranten. Diese Trennung lässt jedoch auch, wie oben gezeigt, das internationale Seerettungsregime nicht zu. Zur Verdeutlichung der Konsequenzen der strittigen Rechtslage rund um den *place of safety* für die Seenotrettung von Bootsmigranten möchte ich nun einige konkrete Vorfälle auf See exemplarisch darstellen.

6.2.2 Francisco Catalina, Monfalco und der Thunfisch-Fall

Zu einem Streitfall auf dem Mittelmeer im SAR-Gebiet zwischen Libyen und Malta kam es im Juli 2006, ab Sommer 2007 häuften sich dann die Vorfälle. Einer der in den maltesischen und, in diesem Fall, spanischen Medien am meisten diskutierte Vorfall auf dem Mittelmeer zwischen Libyen und Malta im Sommer 2006 betraf den spanischen Fischkutter *Francisco Catalina*. Am 14. Juli rettet die Mannschaft der *Francisco Catalina* hundert Seemeilen vor Malta 51 Migranten von einem manövrierunfähigen Boot. Das spanische Schiff steuert darauf hin Malta an, die Reaktion der maltesischen Regierung beschreibt Kommandeur Borg: „This was a Spanish trawler which rescued about 50 migrants in the Libyan SAR-area and wanted to

30 Interview mit Kommandeur Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 21.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

bring them to Malta. And we stopped them 60 miles of the coast saying clearly you are not coming here.“³¹

Der Kapitän des Schiffes beschreibt die Situation an Bord schon nach kurzer Zeit als untragbar, Spannungen zwischen Mannschaft und Geretteten und eine sanitäre Notlage entstehen auf dem für über 70 Menschen zu kleinen Kutter. Zwischen der spanischen und der maltesischen Regierung kommt es zu einer diplomatischen Auseinandersetzung. Für eine Woche liegt der Fischkutter auf See und hat keine Möglichkeit die geretteten Migranten auszuschiffen. Letztlich bleibt Malta bei seiner Haltung und die Migranten werden mit einem Zwischenstopp in Malta nach Spanien gebracht, wo die meisten von ihnen einen Asylantrag stellen.³²

Der Kapitän der *Francisco Catalina* befand sich für mehr als eine Woche genau in der unsicheren Situation, die von den Änderungen der SAR- und SOLAS-Konvention aufgelöst werden sollte. In flüchtlingsrechtlicher Perspektive und entsprechend der neuen Richtlinien für den Umgang mit geretteten Personen auf See³³ hat der Kapitän richtig gehandelt. Malta argumentiert jedoch dagegen. Die Migranten seien in dem an das maltesische SAR-Gebiet anschließenden libyschen SAR-Gebiet aufgegriffen worden und damit sei nicht Malta, sondern Libyen für ihre Rettung zuständig. Abgesehen von der flüchtlingsrechtlichen Dimension, die Libyen als *place of safety* ausschließt, zeichnete sich die libysche Regierung immer wieder mit einer Politik der Nicht-Rettung aus. Formal ist auch Libyen ein SAR-Gebiet zugeordnet, de facto erklärt mir AFM-Kommandeur Fenek jedoch, wie schwierig die Koordination mit der libyschen SAR-Autorität ist, wenn sich ein Boot in Seenot im libyschen SAR-Gebiet befindet:

31 Ebd.

32 Deutsche Welle (17.07.2006): *Malta's Angst vor den Einwanderern*. URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2098727,00.html> (07.05.2008).

33 Maritime Safety Committee 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).

„What we do is when we have a boat case we inform them of their responsibility ,The migrants are in distress‘ and unfortunately there hasn’t been much feedback from the Libyans, so when migrants are sinking we are always the first to save.“³⁴

Auf meine Nachfrage, ob die libysche Marine nicht zur Rettung hinaus fährt wiederholt der Kommandeur: „No, never expect that.“³⁵ Auch hier wird die schwierige, bedrängte Lage der kleinen Insel Malta deutlich. Libyen kommt als Maltras Nachbarland in seerechtlicher Hinsicht seinen Verpflichtungen nicht nach. Obwohl, wie die Aussage des Kommandeurs deutlich macht, Malta um die zögerliche libysche Haltung weiß, argumentiert Malta offiziell jedoch immer wieder mit der Rechtfertigung, Libyen sei zuständig und informiert und Malta deshalb einem Rettungsruf nicht nachgekommen.

Bei einem ähnlichen Fall des wiederum spanischen Schiffkutters *Monfalco*, dem Ende Mai 2007 die Ausschiffung von 26 Migranten von der maltesischen Regierung untersagt wird, bleibt Malta in der Auseinandersetzung mit Madrid wiederum hart. Der Kapitän verliert seinen Fang und nimmt nach einigen Tagen Kurs auf Spanien. Erst mit dem so genannten Thunfisch-Fall, der eindrucksvolle Bilder produziert, rückt die Situation auf dem Mittelmeer Ende Mai 2007 dann auch in das Bewusstsein der europäischen Medienöffentlichkeit.

6.2.3 Der Thunfisch-Fall

Die nun folgenden Ereignisse habe ich während meiner Forschung im Mai und Juni 2007 von Sizilien und Lampedusa aus verfolgt. Besonders in dem kurzen Zeitraum während meines Aufenthalts auf der Insel Lampedusa Ende Mai und Anfang Juni 2007 stand Malta wegen verschiedener Vorfälle rund um die Rettung von irregulären Migranten auf dem Mittelmeer in der Kritik. Auf Lampedusa war ich mehrfach im Gespräch mit Mitarbeitern

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

35 Ebd.

vom UNHCR, die während dieser Tage im ständigen Kontakt mit Kollegen in Rom und auf Malta standen und gemeinsam versuchten die Rettung der Migranten in Seenot in Gang zu bringen. Die Verzweiflung der UNHCR-Mitarbeiter über die Lage auf See machte mir die Dramatik der Ereignisse auf dem Meer deutlicher bewusst.



Vorrichtungen zur Thunfischzucht auf dem Mittelmeer

Seit einigen Jahren werden im Mittelmeer große, kreisrunde Vorrichtungen aus Plastikrohren, an denen unter Wasser große Netze befestigt sind, zur Thunfischzucht verwendet. Vermutlich am Nachmittag des 25.05.2007 erleiden 27 Migranten 60 Seemeilen vor Libyen Schiffbruch und können sich auf eine dieser Vorrichtungen retten, die etwa einen Durchmesser von 25 Metern haben. Das Schlepperschiff des Thunfischkäfigs, die maltesische *Budafel* nimmt die 27 jungen Männer jedoch nicht an Bord, da der maltesische Reeder, auch nach Vorkommnissen wie der *Francisco Catalina*, be-

fürchtet, seine wertvolle Fracht zu verlieren.³⁶ Der Reeder informiert die maltesische Marine, die wohl wiederum die libyschen Verantwortlichen darauf aufmerksam macht, dass Schiffbrüchige in libyschem SAR-Gebiet aufzunehmen seien. Erst einen Tag später informiert die maltesische Regierung auch andere Anrainerstaaten.

Während Malta versucht, die libysche Marine in Bewegung zu setzen, geht ein Foto der jungen Männer, die auf dem Thunfischkäfig auf ihre Rettung warten, aus einem Flugzeug aufgenommen, durch die europäischen Medien. Die englische Zeitung *The Independent* unterschreibt das Bild auf der Titelseite mit den Worten „*Europe's Shame*“.³⁷ Neben dem UNHCR beginnen verschiedene Länder, wie auch die europäische Kommission, Druck auf Malta auszuüben, die in Lebensgefahr schwebenden Migranten zu retten. Malta pocht immer wieder auf die Verantwortung des libyschen Staates bis schließlich ein Hochseeschiff der italienischen Marine die jungen Männer rettet. Ein Mann kann nur noch tot geborgen werden. Unklar bleibt, wie lange die Männer schließlich auf dem Thunfischkäfig ausharren mussten. Die Angaben schwanken zwischen einem³⁸ und drei Tagen³⁹. Der neben der maltesischen Regierung von der Presse scharf angegriffene Reeder Jesmond Minthoff, der die Migranten nicht in seinem Schiff aufgenommen hatte, erläutert mir im Interview seine Position als Reeder:

„Today if you save somebody and you have to take him on land it costs you 5000 Euro of fuel to go and come back. Who is paying you? There is Frontex now. They are paid by the government and they complain about funds. [...] I repeat again: It costs you 5000 Euro to go to land from the fishing ground and come back. Where do you get this money? Who is going to contribute for the Diesel? Who is going to contribute for the food you feed them? The fishermen are saving people and they

36 *Naufragio: 27 uomini 24 ore aggrappati alle gabbie dei tonni, chiedono aiuto ma un armatore non li ha fatti salire a bordo, e Malta si è rifiutata di soccorrerli.* La Repubblica vom 26.05.2007.

37 *Europe's Shame.* The Independent vom 28.05.2007.

38 *UN rebuke as governments squabble over immigrants found clinging to tuna nets.* The Guardian vom 29.05.2007.

39 *„Tre giorni fra le onde le navi non ci aiutavano.“* La Repubblica vom 28.05.2007.

have to do another two weeks working to recover the fuel. Plus you have a lot of problems with the police on land.“⁴⁰

Leider möchte mir Jesmond Minthoff auf meine Frage hin, welcher Art die Probleme mit der Polizei denn seien, nicht antworten. In der Interviewpassage wird jedoch deutlich, wie undankbar die Situation derjenigen Kapitäne ist, die Migranten retten. Oft steht für sie finanziell viel auf dem Spiel und, wie andere Fälle gezeigt haben, auch negative rechtliche Konsequenzen sind nicht ausgeschlossen, obwohl die Rettung von Schiffbrüchigen in der Pflicht der Seeleute liegt. Trotz der seerechtlichen Änderungen bleibt gegenwärtig die Gefahr groß, dass Fischer aus Angst vor den finanziellen und rechtlichen Konsequenzen an schiffbrüchigen Migranten vorbei fahren, wie es auch einer der vom Thunfischkäfig geretteten Migranten erzählt.⁴¹

Erst nach diesem Ereignis werden die Geschehnisse auf dem Mittelmeer in ganz Europa als Problem wahrgenommen. Malta wird von verschiedener Seite kritisiert, auch EU-Kommissar Franco Frattini beanstandet die zögerliche Haltung Maltas, die Menschenleben kostet.⁴² Laura Boldrini, Sprecherin vom UNHCR Rom findet einen in den europäischen Medien viel zitierten Vergleich für die Lage auf See: Wie im Wilden Westen würde es auf dem Mittelmeer zugehen, wo Menschenleben keinen Wert mehr hätten und Rechtlosigkeit herrsche.⁴³

6.2.4 Eine europäische Frage

Anhand der dem Thunfisch-Fall folgenden Diskussionen und gegenseitigen Anschuldigungen zwischen Malta, Italien, weiteren EU-Ländern und Ver-

40 Interview mit dem Reeder Jesmond Minthoff am 08.10.2007 in den Räumlichkeiten seiner Reederei auf Malta. Minthoff betreibt vor allem Fischfang mit Fischkuttern.

41 „Tre giorni fra le onde le navi non ci aiutavano.“ La Repubblica vom 28.05.2007.

42 *Malta did not act correctly – Spanish government.* The Times of Malta vom 31.05.2007.

43 *UN rebuke as governments squabble over immigrants found clinging to tuna nets.* The Guardian vom 29.05.2007.

treten der EU-Kommission zeigt sich wiederum die europäische Dimension der Probleme und rechtlichen Streitigkeiten auf dem Mittelmeer. Alleine Malta für die Probleme rund um die Rettung der Migranten im maltesischen SAR-Gebiet verantwortlich zu machen, würde zu kurz greifen. Auf Pressekonferenzen in Brüssel, die dem Thunfisch-Fall folgen, kommt es vor allem durch die spanische und französische Presse zu scharfen Anschuldigungen gegen die maltesische Regierung. Bald werden jedoch auch Stimmen laut, die nach der Rolle der Europäischen Grenzagentur Frontex fragen, die im Mai 2007 ihre Einsätze vor Malta noch nicht begonnen hat. Frontex-Direktor Ilka Laitinen erläutert in dieser Situation, dass die Aufgabe von Frontex nicht die Rettung von Migranten sei, sondern der Schutz der EU-Außengrenzen.⁴⁴ Der Sprecher der EU-Kommission verweist wiederum auf die versäumte Verantwortung Libyens, betont jedoch auch dass es bei der komplexen und zum Teil unklaren rechtlichen Lage nicht darum gehen könne, Schuldigkeiten zuzuweisen. Maltas Innenminister Tony Borg macht einmal mehr deutlich, dass Malta nicht für die Aufnahme der geretteten Migranten zuständig sei, da sich die Rettung in libyschem SAR-Gebiet abgespielt habe. Zudem würde die Marine Maltas alles tun, um Menschenleben zu retten.⁴⁵

Auf einem unmittelbar zusammengerufenen Expertentreffen aller Innenministerien der Mitgliedsländer erklärt der Vertreter Maltas außerdem, dass ein System der Verteilung für außerhalb der europäischen SAR-Gebiete von europäischen Schiffen aufgegriffenen Migranten geschaffen werden müsse. Dies wiederum scheitert offensichtlich an dem Widerstand der anderen EU-Mitgliedsländer und der EU-Kommission, die ein System des Lastenausgleichs für ein schlechtes Signal an irreguläre Migranten hält: „It would give a bad signal, say you can come, we will save you, we will distribute you among ourselves“.⁴⁶ Die Betonung aller offiziellen Papiere der EU-Kommission hingegen, dass im Umgang mit den südlichen EU-

44 *EU faces tough talks on saving migrants at sea.* Agenturmeldung Reuters am 11.06.2007.

45 *Irregular Migration: Weekend rescue operations 'outside Malta's responsibility'.* The Malta Independent am 29.05.2007.

46 *EU faces tough talks on saving migrants at sea.* Agenturmeldung Reuters am 11.06.2007.

Außengrenzen Solidarität mit den am meisten von Seemigration betroffenen Mitgliedsländern eine zentrale Rolle spielen, zeigt, wie widersprüchlich die Diskussion in Brüssel geführt wird.⁴⁷ Die offiziellen Papiere der EU-Kommission umreißen das Problem der Kompetenzstreitigkeiten auf dem Mittelmeer, kommen jedoch zu keinem auflösenden Ergebnis oder Vorschlag.⁴⁸ Im Bereich der Seerettung scheint Malta nicht dazu bereit, die Änderungen der SAR- und SOLAS-Konventionen bezüglich des *place of safety* zu unterzeichnen und umzusetzen. Andere EU-Mitgliedsländer verhindern hingegen die Schaffung eines Systems der Verteilung von geretteten Migranten. Selbst innerhalb der Frontex-Mission Nautilus III, die seit Ende April 2008 im Mittelmeer kreuzen sollte, kam es über die Aufteilung der im nicht-europäischen SAR-Gebiet aufgegriffenen Migranten zu solchen heftigen Streitigkeiten, dass die Mission ihre Arbeit zunächst nicht aufnehmen konnte. Vor allem die Teilnehmerländer Deutschland und Frankreich konnten sich nicht über Fragen der Aufnahme aufgegriffener Migranten einigen. Der Beginn von Nautilus III, über dessen Vorgängermission Nautilus II ich im zweiten Teil des Kapitels berichten werde, wurde immer wieder verschoben.

6.2.5 „Politik spielt keine Rolle“

Die Situation vor der Küste Maltas ist verfahren. Es zeigt sich, dass die Auffassung der Seeleute „auf See geht es um die Rettung von Menschenleben und nicht um Politik“⁴⁹, die sich im humanitären Seerecht wieder findet, keinen Bestand hat. Vielmehr folgt die maltesische Regierung der Entwicklung des humanitären Seerechts aus politischen Abwägungen nicht. Der

47 Siehe zum Beispiel: Mitteilung der Kommission an den Rat (2006): *Ausbau von Grenzschutz- und Verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. KOM (2006) 733 endgültig.

48 Siehe zum Beispiel: Commission Staff Working Document (2007): *Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea*. SEC (2007) 691.

49 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

politische Charakter von Recht wird dabei im Ringen um die Bedeutung und Anwendung des *place of safety* zwischen Akteuren auf See und nationalen und europäischen Akteuren deutlich. Da Recht nicht unbeteiligt bleibt, sondern eine Ressource und hilfreiche „Technologie der Macht“⁵⁰ in der „multi-sited arena of negotiation“⁵¹ der Mittelmeermigration darstellt, versuchen alle Beteiligten, die Rechtsentwicklung des humanitären Seerechts nach ihren Interessen zu beeinflussen. Humanitäre Aspekt des Seerechts, die eigentlich nicht offen zur Debatte stehen und die unmittelbar über Leben oder Tod auf See entscheiden, wie die Rettungspflicht, geraten unter Druck. Die Kosten für eine Rettung, wie zum Beispiel der Ausfall von Einnahmen, Ausgaben für die Inkaufnahme von Umwegen und zur Versorgung der Flüchtlinge und auch „Schwierigkeiten“ mit der Polizei wie sie der Reeder Jesmond Minthoff erwähnt hatte, können hoch sein, dies ist jedoch unkalkulierbar. Gibt es immer wieder Probleme bei der Ausschiffung von durch die zivile Schifffahrt geretteten Migranten, so läuft die Ausschiffung zum Teil auch problemlos. Allein das Wissen um mögliche Schwierigkeiten nach einer Rettung von Migranten schwächt jedoch das SAR-System auf dem Mittelmeer, das auch die zivile Schifffahrt einschließt (siehe Kapitel 1).

In der für Malta neuen Konstellation als EU-Mitgliedsland und durch neue Verpflichtungen, die zum Beispiel aus dem Dubliner Übereinkommen resultieren, hat die Regierung der Insel eine Perspektive für ihr politisches Handeln bezüglich der Seemigration entwickelt, die Jason St. John, offizieller „Berater der Regierung gegen irreguläre Migration“ treffend beschreibt: „We are obviously in the front line. We are obviously a front line state and in strategic terms an important location.“⁵² Die „Frontstaatenperspektive“

50 Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (2009): *Einleitung: Neue Theoriepraxis des Rechts*. In: *Neue Theorien des Rechts*. Dies. (Hg.) Stuttgart, S. XV.

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

52 Interview mit Jason St. John am 02.10.2007 in La Valletta in einem Saal des Vereins *Heritage Malta*, für den St. John offensichtlich ehrenamtlich tätig ist.

der maltesischen Regierung, die sich auf Grund der Größe der Insel von jedem einzelnen ankommenden Migrant bedrängt fühlt, beeinflusst ihren Blick auf die Verhältnisse auf See und hat immer wieder konkrete Auswirkung auf die Rettung und mögliche Ausschiffung von Migranten. Sie hat dem SAR-System der maltesischen Marine eine politische Dimension verliehen und somit Probleme, die nur politisch gelöst werden können, auf eine rechtliche Ebene verschoben, die dafür nicht geeignet ist.

Nachdem Schwierigkeiten bei der Seenotrettung im maltesischen SAR-Gebiet beschrieben wurden, welche die offenkundige politische und rechtliche Ebene betreffen, möchte ich nun Probleme ansprechen, die nur selten an die Öffentlichkeit dringen. Sie betreffen die operationale Ebene der maltesischen SAR-Einheiten und ihre Praktiken auf See.

6.3 SAR-PRAKTIKEN DER AFM

Der vorangehende Abschnitt hat gezeigt, dass sich auf Malta im Zuge von politischen Fragen, die das Asylregime der EU betreffen, eine „Frontstaatenperspektive“ auf das Phänomen der Seemigration herausgebildet hat. Diese Perspektive beeinflusst auch den Standpunkt Maltas bei rechtlichen Fragen des humanitären Seerechts. Im folgenden Abschnitt werden hingegen Praktiken der Sicherheitskräfte auf See thematisiert, die ebenfalls von einer „Frontstaatenperspektive“ geprägt sind und *Search and Rescue*-Praktiken beeinflussen können. Zunächst werden die Schwierigkeiten thematisiert, die das kleine Land Malta mit dem großen *Search and Rescue*-Gebiet hat, das in seiner Verantwortung liegt. Dann werden Verzögerungstaktiken bei der Rettung illustriert, die auch das Leben von schiffbrüchigen Bootsmigranten gefährden können. Auch in diesem Abschnitt, der vor allem maltesische Schwierigkeiten bei der Rettung thematisiert, spielen die europäische Dimension und das EU-Asylregime, von welchem Malta sich benachteiligt fühlt, eine wichtige Rolle.

St. John hat in seiner Funktion als Berater einen einflussreichen Bericht zum Phänomen der irregulären Migration erstellt, dessen Empfehlungen jetzt nach und nach umgesetzt werden.

6.3.1 „We have a huge SAR-area ...“

Die Größe des maltesischen Search and Rescue-Gebietes scheint in Konflikten um die Rettung von Migranten immer wieder eine Schlüsselrolle zu spielen. Es ist auch eines der Gründe, warum Malta die SAR- und SOLAS-Änderungen nicht unterzeichnen möchte. Das maltesische SAR-Gebiet umfasst eine Größe von 250.000 km² und reicht von der tunesischen Küste fast bis zu der griechischen Insel Kreta.⁵³ In diesem Bereich des Mittelmeeres ist Malta dazu verpflichtet, ein funktionierendes SAR-System zu unterhalten. Alle Migranten, die von Libyen nach Italien reisen, passieren dabei das maltesische SAR-Gebiet.

Wie kommt so ein kleines Land wie Malta zu solch einem großen *Search and Rescue*-Gebiet? Die SAR-Gebiete sind eng an die Flug-Informationsgebiete (*Flight Information Region* – FIR) der Länder gebunden. Sie werden von der *Internationalen Zivilluftfahrtorganisation* (ICAO) vergeben. Die Fluglotsen der jeweiligen FIR leiten zum Beispiel Informationen zur geeigneten Flughöhe und -route an die die FIR überfliegenden Piloten weiter. Wie mir Jason Smith, Direktor des *Civil Aviation Department* von Malta im Interview berichtet, hat Malta Einnahmen von 6-8 Mio. Euro pro Jahr aus diesem Fluginformationsdienst.⁵⁴ 1973 seien die Größe der maltesischen SAR und FIR festgelegt worden, erzählt Smith weiter.

Für ein kleines Land wie Malta, das nur über eine begrenzte Flotte verfügt, ist das große SAR-Gebiet besonders seitdem viele irreguläre Migranten in Seenot geraten, eine große Herausforderung: „We have rescued well over 8000 people since 2002. Our SAR-organisation consist of 300 man and woman. Every year we rescue an excess of 1500 people. That’s five times our *Search and Rescue* organisation“,⁵⁵ erklärt Kommandeur Borg.

Die maltesische Seeflotte, die für die Rettung von Schiffbrüchigen und zur Kontrolle der Anlandungen von Migranten eingesetzt wird, ist klein. Mit den breit gefächerten und spezialisierten Institutionen der italienischen

53 Interview mit Jason Smith, Direktor des Civil Aviation Department Malta am 19.09.2007 in seinem Büro auf dem Flughafen Malta.

54 Ebd.

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

Sicherheitskräfte, die für ähnliche Aufgaben vor der italienischen Küste zuständig sind, ist die Flotte der *Armed Forces of Malta* (AFM) nicht vergleichbar, wie Borg beschreibt:

„In Malta it’s a slightly different situation from other European countries. Military is involved in police roles. [...] The reason why this happens is due to size. I am sure in Italy you see 50 agencies involved, everyone going out with their own boat, helicopters and aircraft ...“

„Here for operations at sea, any substantial operations, the Armed Forces are the sole agency which has the resources. We have the boats, we have the helicopters, we have the aircraft ...“⁵⁶

Weiter erklärt Carmel Borg, dass die Marine von Malta über insgesamt neun Schiffe verfügt, davon seien drei hochseetauglich. Hinzu kämen noch einige Schnellboote. Zu den Aufgaben der Truppe befragt, geht Borg nochmals auf die Größe des maltesischen *Search and Rescue*-Gebietes (SAR) ein:

„First of all we are the *Search and Rescue* authority of Malta. I am not sure if you are aware of the dimensions of our *Search and Rescue* region. It’s huge. That’s where we are responsible for *Search and Rescue*. And 90 to 95% of the cases are *Search and Rescue*. We have to go out there and save people who are in distress.“⁵⁷

Kommandeur Borg schildert deutlich, wie sehr die maltesische Marine an ihren Belastungsgrenzen arbeitet, wenn es um SAR-Einsätze geht. Offizielle Zahlen der italienischen Küstenwache geben an, im Jahr 2006 135 ihrer SAR-Einsätze, das sind ca. 50 % ihrer gesamten SAR-Aktivitäten, in maltesischem SAR-Gebiet durchgeführt zu haben.⁵⁸ Die geretteten Migranten

56 Interview mit Kommandeur Carmel Borg, Kommandeur der *Armed Forces of Malta*, am 21.09.2007 im Hauptquartier der Armee Luqua Barracks.

57 Ebd.

58 Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (2007): *Relazione Attività Antimmigrazione Anno 2006*. Internes Papier der italienischen Küstenwache Guardia Costiera, ausgehändigt von Kommandeur Calvinare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.

werden anschließend nach Italien gebracht. Dies führt auf politischer Ebene immer wieder zu Spannungen zwischen Italien und Malta, wie der italienische Kommandeur Del Nevo betont.⁵⁹ Trotz der erheblichen Belastungen für die maltesische Marine scheiterte 2005 jedoch ein Vorstoß des maltesischen Innenministers, die maltesische SAR um 70% zu verkleinern und weitgehend dem italienischen SAR-Gebiet anzuschließen. Offensichtlich hatten andere maltesische Minister befürchtet, dass Malta auf internationalen Druck hin dann auch das lukrative Flug-Informationsgebiet beschneiden müsse und eventuell gewisse Souveränitätsrechte verliere.⁶⁰

Eine negative Rolle bei der unverzüglichen Rettung der Migranten aus Seenot scheinen also die begrenzten Ressourcen der maltesischen Armee und das übergroße SAR-Gebiet zu spielen. Wie der Sprecher des Innenministeriums mir im Interview erklärt, gehen vorsichtige offizielle maltesische Schätzungen von jährlich 600 bis 700 ertrunkenen Migranten zwischen Libyen, Malta und Italien aus.⁶¹ Als ich Kommandeur Borg nach dem Grund für diese hohe Zahl frage, die wohl besonders im Jahr 2007 sehr angestiegen⁶² und allgemein bekannt ist, reagiert er in unserem bisher sehr offenen und angenehmen Gespräch auf einmal unwirsch und in einer mir unverständlichen Weise: „Who has told you that there are so many people dying on the sea? So far we rescued 58 boats! That’s 1551 people. If it carries on like that [...]. We had the worst August on record. And we are not far behind last year.“⁶³

59 Interview mit Andrea del Nevo, Oberkommandeur der Küstenwache Lampedusa, am 31.05.2007 in seinem Büro auf Lampedusa.

60 *Cabinet unconvinced of proposal to shrink Malta’s rescue area*. Malta Today vom 09.10.2005.

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

62 Siehe Kapitel 1: Die Zahl der dokumentierten Fälle ertrunkener Migranten hat sich 2007 im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppelt. Es wurden 551 Leichen zwischen Libyen, Malta und Italien geborgen.

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

6.3.2 AFM auf See

Am 5. Oktober 2007 habe ich nach einem Interview mit Kommandeur Andrew Fenek die Gelegenheit, das Hafengelände der maltesischen Marine mit der Führung eines Matrosen der AFM zu besuchen. Die insgesamt neun Schiffe und mehrere Schlauchboote, von denen Kommandeur Borg gesprochen hatte, sind zum Teil gerade auf See. Ich sehe Schiffe unterschiedlicher Größe und unterschiedlichen Alters. Dabei sind auch zwei vierzig Jahre alte Hochseeschiffe des Typs „Bremse“ der Nationalen Volksarmee der DDR, die kurz vor der Ausmusterung stehen. Außerdem kann ich mir das größte Hochseeschiff der maltesischen Marine vom Typ P61, das auch für Frontex-Einsätze genutzt wird, genauer anschauen. Die Gespräche mit dem Matrosen, der mir verschiedenes Gerät und Vorgänge auf dem Meer erklärt, während wir durch das Hafengelände laufen, ergeben zum Teil überraschende Informationen.

Ich frage ihn, ob es nicht schwierig sei, auf See ein Migrantenboot, das sich nicht stoppen lassen wolle, aufzuhalten. Er erwidert, dass es mit einem Schuss in die Luft doch recht einfach wäre. Alle Kommandeure hatten im Interview beteuert, dass es niemals zum Einsatz von Waffengewalt auf See komme. Als ich mich erkundige, welche Verwendung denn der Motor fände, der auf einem der Hochseeschiffe verstaут ist, erklärt der Matrose ohne zu zögern, dass der Motor an Migranten übergeben werde, deren Motor kaputt sei, damit sie die Fahrt nach Italien fortsetzen könnten.

In eine ähnliche Richtung geht die Schilderung von Kommandeur Borg. Auch er erwähnt im Interview, dass immer wieder folgende Begebenheit vorkomme: AFM wird von einem Linienflugzeug, einem Handelsschiff oder auch eigenen Patrouillenflugzeugen darüber informiert, dass sich ein Migrantenboot von Libyen aus nähert. AFM fährt mit einem hochseetauglichen Schiff in Richtung des Bootes. Auf ein kleineres Boot umgesetzt, kommunizieren dann einige der Besatzungsmitglieder mit den Migranten. Oftmals würden die Migranten signalisieren, dass sie ihren Weg nach Italien unbedingt fortsetzen und nicht von der maltesischen Armee gerettet wollen würden. Auch der Kommandeur erwähnt, dass es dabei öfters zur Übergabe von Wasser, Nahrung und Medikamenten käme, Benzin jedoch nur in Notfällen. In diesen Fällen würde dann das Boot bis zum italienischen SAR-Gebiet begleitet, um einen späteren Schiffbruch auszuschlie-

Ben. Die italienischen SAR-Institutionen in Rom würden rechtzeitig informiert und das Boot quasi an sie „übergeben“.

Verlässliche Schilderungen, die von einem abweichenden Vorgehen der maltesischen Armee auf See berichten, sind nicht einfach zu finden. Im Folgenden möchte ich dennoch ein Bild zeichnen, das die Angaben des Kommandeurs relativiert und zeigt, dass auch auf der operativen Ebene viele Fragen bezüglich der Rettung von Migranten offen bleiben.

6.3.3 „Keep at distance“

Der maltesische Journalist Scott Calleja dokumentiert im November 2005 einen Fall, der auch in Italien für Schlagzeilen sorgte. Zum Schutz seiner Informationsquellen möchte er auch mir im Interview nicht verraten, wie es ihm gelungen ist, die Logbucheinträge zu fotografieren, die in diesem Fall eine Rolle spielen. Als das AFM-Schiff in die Nähe des überfüllten Bootes mit über 200 Menschen manövriert, das in dieser Nacht bei orkanartigen Böen nur fünf Seemeilen an Malta vorbeifährt, gibt es vom Hauptquartier, besetzt mit Kommandant Carmel Borg, keine Anweisungen zur Rettung. „*Keep at distance*“ lautet hingegen das Kommando, wie das Logbuch dokumentiert.⁶⁴ Auch die italienischen SAR-Institutionen werden erst sehr spät informiert, dass sich ein überladenes Boot ihrem SAR-Gebiet nähert. Nicht über Funk oder telefonisch, sondern mit einem „Notfall-Faxgerät“.

Am nächsten Morgen werden 177 Migranten an der sizilianischen Küste aufgegriffen, es werden jedoch auch neun Leichen geborgen. Weitere zwanzig bis dreißig Personen gelten als vermisst. Als Antwort auf die schweren Vorwürfen an AFM nach dem Vorfall vor allem durch die italienische Presse, beteuert Staatssekretär Abela, die Migranten hätten die Hilfe durch AFM in dieser Nacht abgelehnt. Journalist Calleja dazu in unserem Gespräch: „The parliamentary secretary who is responsible for the army, Tony Abela, he has said the day after in parliament that the immigrants had

64 *Exclusive: November migrants' shipwreck tragedy. „Keep at distance“ from boat people, rescuers told.* Malta Today vom 16.04.2006.

refused assistance. That was an outright lie. They couldn't refuse assistance because they were not asked. [...]“⁶⁵

Desweiteren beschreibt Calleja die Praxis, Getränke, Nahrungsmittel und auch Benzin an Migranten weiterzugeben als berechnende Kalkulation der maltesischen Marine:

„When Malta is alerted that a boat is coming in its SAR region it has to calculate whether it will end up here, if it has enough fuel to keep going on, whether it is in danger of drowning and having to face a tragedy and answer for it, which is a thing they would rather avoid as well, because it would give them a bad name, and the possibility to get that over to the Italians as naturally as possible.“⁶⁶

Schon seit Jahren werde der „Schwarze Peter“, also Boote mit irregulären Migranten, von der maltesischen Marine an die italienischen SAR-Autoritäten in dieser Weise weiter geschoben.⁶⁷ Nach einer Presserklärung vor drei Jahren habe Malta öffentlich bestätigt, dass mit Benzin ausgeholfen und andere Hilfen geleistet würden, um den Migranten die Weiterfahrt nach Italien zu ermöglichen. Daraufhin sei es zu einer diplomatischen Auseinandersetzung gekommen, die dazu geführt habe, dass einige Migranten von Italien nach Malta zurück geschickt wurden.⁶⁸

Brian Vassallo, Direktor des UNHCR auf Malta, geht in unserem Gespräch sogar noch weiter: Von einigen auf Sizilien und auf Lampedusa angekommenen Boote wisse man, dass sie zuvor schon auf Malta angelandet waren. Die Migranten würden Malta genau beschreiben: Die Menschen, die türkisch aussähen und einen Mix aus Arabisch und Italienisch sprächen, die maltesische Flagge, die Landschaft [...] Nach ihrer Ankunft würden die Boote der Migranten erneut mit Wasser, Nahrung, Rettungswesten und so-

65 Interview mit Scott Calleja, Journalist der Tageszeitung Malta Today, am 20.09.2007 in den Redaktionsräumen.

66 Ebd.

67 Ebd.

68 Ebd.

gar GPS ausgestattet und durch die maltesische Armee in italienisches SAR-Gebiet geleitet.⁶⁹

Leider erwies es sich als sehr schwierig, weitere Informationen auf der politischen Ebene zu diesem brisanten Bereich der italienisch-maltesischen Beziehungen zu erhalten. Während der Sprecher des maltesischen Innenministeriums die Beziehungen zwischen Italien und Malta im SAR-Bereich als hervorragend pries,⁷⁰ gelang es mir während meines Aufenthalts in Rom im Juni 2007 nicht, einen Interviewtermin mit einem geeigneten Mitarbeiter des italienischen Innenministeriums zu vereinbaren. Auf der operativen Ebene bezeichneten jedoch Kommandeure beider Länder die Zusammenarbeit als sehr gut.

6.3.4 Seenot oder nicht Seenot?

Der folgende Abschnitt behandelt weitere Praktiken der AFM *Maritime Squadron*, die zeigen, dass Lücken und Verzögerungen im maltesischen SAR-System zu finden sind, die auf See fatale Folgen haben können.

Brian Vassallo erzählt mir in unserem Interview wie das UNHCR auf Malta die Aufgaben einer „rescue coordination agency“ übernommen habe und vor welcher Situation er sich bei seiner täglichen Arbeit am meisten fürchte:

„Many times we receive calls in the office [...]. Often directly from boats approaching. I mean I pick up the phone and they say UNHCR, UNHCR we are sinking. Can you imagine my reaction? I hear people shouting in the background and I panic. Or we receive calls from friends or relatives in Malta saying that they are arriving. So what do we do? We have a basic procedure: First we try to get all the information, number of people on board. Gender, age, nationalities and we pass all the information to the AFM. What we have seen this year particularly is that the AFM is very reluctant to say automatically ok, yes, we go and rescue them. They ask: what kind of problem they have? I say the engine stopped, and they say ok, we will look after

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

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

it. And then I call an hour later, because I call on an hourly basis. We call the AFM every hour. And they usually tell us, yes they have made contact with the boat, they don't wanted to be rescued, we will not rescuing them, they are moving steadily North. And then they will leave them.“⁷¹

Auf meine Frage hin, ob AFM denn wenigstens sicher gehe, dass die italienischen SAR-Autoritäten informiert seien, antwortet Brian Vassallo, dass er von einigen Fällen wisse, in denen von AFM zuvor „begleitete“ oder gesichtete Boot untergegangen seien. Eines dieser Boote hatte es auch in Italien unter dem Namen „Geisterboot“ zu trauriger Berühmtheit gebracht. Während meines Aufenthalts auf Lampedusa, gab es immer wieder drängende Aufrufe vom UNHCR bei der maltesischen und italienischen Marine, die Suche nach diesem Boot nicht aufzugeben. Ein gestochen scharfes Bild des Bootes, beladen mit bis zu 57 Menschen, war von AFM selbst gemacht worden und Ende Mai 2007 an die Presse gelangt. Zu sehen sind Menschen, die mit einem Eimer Wasser aus dem Boot schöpfen. Außerdem ein Mann, der ein rotes T-Shirt schwenkt.⁷² Brian Vassallo dazu:

„This boat vanished. It was the famous boat; there was a photo on the newspapers [...]. They were bucketing water out, they were in evident danger. The Maltese insisted that there was no SOS. Come on! They have a very restricted interpretation of what an SOS means.“

S.K.: So what does an SOS mean to them?

„I think that they want people to say literally: Yes please save us! Any other sign that the boat might not make it is a sign for them that they can help them but not rescue them. I mean the photo was taken by the AFM themselves. There was a man with a red T-Shirt, there were buckets with which they were wiping the water out. This boat vanished! We have no idea where this boat went. Our colleagues in Libya

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

72 *Barcone fantasma*. La Repubblica vom 24.05.2007.

went to every single detention centre, everywhere asking for that boat and they didn't find them. And like that boat we are sure there are many, many more."⁷³

Im Falle des sogenannten Geisterbootes erklärt Kommandeur Roger Gonzi in unserem Gespräch, dass dieses zwar von einem maltesischen Flugzeug aus fotografiert worden, aber nicht in Seenot gewesen sei. Trotzdem habe man ein Schiff auf die Suche geschickt, das aber das Boot nicht mehr gefunden habe. Er verdeutlicht die Sichtweise der maltesischen Streitkräfte zur Definition von Seenot: „Distress is imminent danger of loss of lives, so if they are sinking it's distress. If the boat is not sinking it's not in distress. Even if it's six meters long and has 30 people on board.“⁷⁴ Italien hingegen habe die Auffassung, dass jedes überladene Boot in Seenot sei und die Passagiere gerettet werden müssten. Wie aber solle Malta reagieren, wenn die Migranten gar nicht von AFM, sondern von Italien gerettet werden wollten?⁷⁵

Mit Professor Azzopardi, Direktor des Internationalen Seerechtsinstituts IMLI (*International Maritime Law Institute*) mit Sitz auf Malta, bespreche ich die unterschiedlichen Haltungen der Staaten. Er ist der Meinung, dass Malta laut internationalem Seerecht die Reisenden sehr wohl mit Benzin versorgen könne, damit sie nach Italien weiterfahren könnten. Malta habe nur die Pflicht zu helfen, nicht aber irregulären Migranten Zugang zu maltesischem Territorium zu gewähren.⁷⁶ Andrew Mulvani, Referatsleiter im Innenministerium für Politikentwicklung (*Department for Policy Development*) bewertet die Auffassung Italiens, jedes überfüllte Boot müsse gerettet werden, zudem als alleinig von eigenem Interesse geleitet: Italien wolle, dass schon im maltesischen SAR-Gebiet alle Migrantenboote aufgebracht

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

74 Interview mit Kommandeur Roger Gonzi, Kommandeur der Armed Forces of Malta, am 05.10.2007 im Hauptquartier der Armee Luqa Barracks.

75 Ebd.

76 Interview mit Alessandro Azzopardi am 25.09.2007 in seinem Büro im Internationalen Seerechtsinstitut IMLI auf Malta.

würden und somit Malta noch mehr zum Bollwerk der Europäischen Union werde.⁷⁷

An dieser Stelle des Gespräches mit Mulvani zeigt sich, wie eng die Geschehnisse auf dem Mittelmeer mit politischen Fragen und territorial geprägten Parametern der Kontrolle der EU-Außengrenzen verknüpft sind. Ich werde diese Aspekte im letzten Abschnitt dieses Kapitels zur Geographie der Seenotrettung von Bootsmigranten diskutieren. Zunächst werde ich jedoch auf die Organisation der Seenotrettung auf Sizilien und Lampedusa eingehen. Die italienischen Sicherheitskräfte sind neben den maltesischen für die Seerettung von schiffbrüchigen Bootsmigranten zwischen Libyen, Malta und Italien verantwortlich.

6.4 DIE ORGANISATION DER SEERETTUNG AUF SIZILIEN UND LAMPEDUSA

Der folgende Abschnitt geht auf die komplexe Organisation der italienischen Seerettung ein, die aus verschiedenen Institutionen und Körperschaften besteht. Aspekte der italienischen SAR-Arbeit in verschiedenen Gebieten werden angesprochen, zudem Gesichtspunkte der operativen Zusammenarbeit mit maltesischen SAR-Einheiten bei der Rettung von Bootsmigranten. Anschließend wird von einer Reise entlang der sizilianischen Küste berichtet, die auch eine Fahrt auf einem Schiff der italienischen Küstenwache (*Guardia Costiera*) mit sich brachte.

Die Seerettungsdienste Italiens sind in ihrem Umfang, Ausrüstung und auch in der Komplexität ihrer Organisation mit denen Maltas nicht zu vergleichen. Obwohl in vielen Fällen auch Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*), Carabinieri und weitere Teile der italienischen Marine (*Marina Militare*) bei Rettungen beteiligt sind, ist die italienische Küstenwache (*Guardia Costiera*) hauptsächlich für die Seerettung in den italienischen SAR-Gebieten zuständig. Die Küstenwache gehört offiziell zur italienischen Marine, sie untersteht jedoch dem Ministerium für Infrastruktur- und Ver-

77 Interview mit Andrew Mulvani am 20.09.2007 in einem Saal des Innenministeriums. Er legte großen Wert darauf, dass keine Tonbandaufzeichnungen von unserem Gespräch gemacht werden.

kehrswesen. Sie verfügt über neun Aufklärungsflugzeuge, neun Hubschrauber, drei Unterseeboote und fast 500 Wassereinsatzfahrzeuge.⁷⁸ Ihre etwa 11.000 Angehörigen, die militärisch organisiert sind, sind aufgeteilt in 15 Seedirektionen (*Direzione Marittima*) und 54 Hafenämter (*Capitanerie di Porto*).

Das Koordinationszentrum der italienischen Seerettung liegt in Rom beim I.M.R.C.C. (*Italian Maritime Rescue Coordination Centre/Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto*). Hier laufen bei aufwendigen Rettungsaktionen mit unterschiedlichen Sicherheitskräften alle Fäden zusammen. Auch wenn eine Aktion international koordiniert werden muss, läuft die Kommunikation über das Generalkommando in Rom.

6.4.1 „Meine Männer kennen keine Arbeitszeiten.“

Bezüglich der Arbeit auf See vermitteln mir Gespräche mit verschiedenen Kommandeuren und dem Hauptkommandeur der Seedirektion Westsizilien insgesamt den Eindruck hoher Professionalität der italienischen SAR-Kräfte: Eine lange seemännische Tradition gepaart mit einer gut ausgestatteten Küstenwache, die zudem auf die Unterstützung anderer Sicherheitskräfte auf See zurückgreifen kann. Auch seerechtlich gibt es im Bereich der SAR- und SOLAS-Konventionen keine Unklarheiten in Italien. Im Gegenteil, neben Einsätzen im maltesischen SAR-Gebiet werden in Einzelfällen auch Schiffbrüchige in den libyschen, algerischen und tunesischen SAR-Gebieten gerettet.⁷⁹ Von Überforderung ist hier im Vergleich zu den Gesprächen mit maltesischen Kommandeuren wenig zu spüren. Im Gegensatz zu Malta habe ich es in Italien bei meinen Interviews jedoch auch vorwiegend mit mediengewöhnten Marineangehörigen zu tun.

Flottenadmiral Piedro Stano, Hauptkommandeur der Seedirektion Westsizilien, besuche ich im Mai 2007. Er lässt in seinem reich mit militärische Orden und Buddelschiffen geschmückten Büro zunächst von einem jungen Seekadetten Kaffee reichen und zeigt mir verschiedene Fotos von

78 Zahlen genannt im Interview mit Kommandeur Calvinare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.

79 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. 22.

Seerettungen: „Hier, dieses Schiff ist nur 4 m lang. Man sieht, dass es viel wahrscheinlicher ist auf diesem Boot zu sterben, als an der Küste anzu-kommen.“⁸⁰ Man merkt dem Mann an, dass er persönlich betroffen ist von den Geschichten der Bootsmigranten. Immer wieder betont er den starken humanitären Geist, der wichtig sei für die Seerettung. Politik spiele dabei für ihn keine Rolle, seine Aufgabe sei die Rettung, eine ausschließlich humanitäre Aufgabe. Außerdem sei die Küstenwache für die Verwaltung und Sicherheit der Häfen zuständig und habe unter anderem auch den mari-timen Umwelt- und Fischereischutz zur Aufgabe. Klassische Aufgaben des Zolls seien allerdings Sache der Finanzpolizei. Er erzählt voller Stolz von seiner etwa 1000 Mann starken Truppe, die in Westsizilien und auf Lampe-dusa stationiert ist und die über etwa 50 Einsatzschiffe unterschiedlicher Größe verfügten:

„Meine Männer sind sehr gut ausgebildet. Und was mich besonders stolz macht, ist dass sie kein schlechtes Wetter kennen. Sie kennen keine Arbeitszeiten. Wenn sie gerade von einer Operation zurückkommen und es einen weiteren Einsatz auszufüh-ren gibt, lassen sie die Müdigkeit hinter sich und fahren wieder raus. Sie sind teil-weise tagelang auf dem Meer. Ich sage das mit Stolz, weil es hier nicht um Anti-Migration geht, sondern um Rettung. Uns interessiert, dass die Menschen sicher an Land kommen.“⁸¹

Bei meiner Frage nach der Kontrolle des Mittelmeeres und der umstrittenen Frage, warum so viele Migrantenboote nicht gesehen werden und vor einer Rettung sinken, macht der Admiral deutlich, dass das Mittelmeer schwer zu kontrollieren ist: Fischerboote mit Migranten sind von vielen Dutzend anderen Fischerbooten nicht zu unterscheiden. Bei kleineren Booten hingen-liegen die Motoren so tief im Wasser, dass der Radar, der nur Metall-gegenstände ortet, sie nicht erfassen kann. Dazu ist es in der Nacht fast unmöglich, Boote auf See zu entdecken: „Man braucht Augenkontakt. Es scheint, als müsse man nur patrouillieren, aber das ist nicht so einfach.“ Auch ein Satellit kann da nicht weiter helfen.

80 Interview mit Admiral Pietro Stano am 07.05.2007 in seinem Büro auf dem Gelände der Seedirektion Palermo. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

81 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

Zum Abschied bemüht Stano nochmals die mir schon oft auf dieser Reise begegnete Seemannsrhetorik: „Ein Seemann wird einem Schiffbrüchigen immer zur Hilfe eilen. Egal, ob es sich dabei um einen Matrosen, ein Handelsschiff, einen Inder oder einen Koreaner handelt. Es gibt diesen Geist des Zusammenhalts, der Brüderlichkeit unter Seeleuten.“

Über die Einsätze der italienischen Sicherheitskräfte in maltesischem SAR-Gebiet spreche ich mit Kommandeur Calvinare, Chef der PR-Abteilung des I.M.R.C.C. Rom (*International Maritime Rescue Coordination Centre*) der mich am 26.06.2007 in seinem Büro empfängt. Der Kommandeur wirkt sehr beschäftigt und während unseres Gesprächs vergehen kaum fünf Minuten ohne Unterbrechung durch ein Handygespräch. In der uns verbleibenden Zeit verweist auch er auf die Verdienste der italienischen Küstenwache. Im Jahr 2006 wurden im Zusammenhang mit Migrantenbooten 369 Einsätze auf See von der Küstenwache durchgeführt. Bei den 289 Einsätzen, die davon als Rettungseinsätze gewertet wurden, sind 16.270 Menschen gerettet worden. Interessant ist dabei, dass von diesen 289 Seerettungs-Einsätzen, die im Zusammenhang mit Migranten durchgeführt wurden, 135 im maltesischen SAR-Gebiet stattfanden.⁸² Wie aus dem internen Bericht der Küstenwache für 2006 weiter hervorgeht, wurden Einsätze im maltesischen SAR-Gebiet der italienischen Küstenwache oftmals von der maltesischen Marine nicht als SAR-Einsätze eingestuft. Hier zeigt sich nochmals, dass es unterschiedliche Interpretationen gibt, wann ein Migrantenboot in Seenot ist oder nicht. Diese Interpretationen beruhen vor allem auf politischen Fragen, in dem Fall der „Frontstaatenperspektive“ der maltesischen Regierung. Auch wird deutlich, dass es territoriale Unterschiede in der Anwendung des universell gültigen humanitären Seerechts gibt, je nachdem ob sich die Bootsmigranten im maltesischen oder italienischen SAR-Gebiet befinden.

Kommandeur Calvinare zeigt jedoch Verständnis für die maltesische Situation: Es sei klar, dass Malta auf Grund seiner Größe nicht die gleichen Möglichkeiten habe wie Italien.

82 Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (2007): *Relazione Attività Antimmigrazione Anno 2006*. Internes Papier der italienischen Küstenwache Guardia Costiera, überreicht von Kommandeur Calvinare, I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007.

„Wenn Malta es nicht schafft, ist das eine Frage der christlichen Nächstenliebe, dass Italien dann einspringt. Abgesehen von der Frage, wer eingreifen müsste, ist es vor allem wichtig, dass jemand eingreift. Es ist nicht logisch, dass Menschen im Meer sterben, weil niemand sich entschließen kann sie zu retten. Aber das ist ein politisches Problem, für uns Techniker ist das vermintes Gelände, wenn wir uns da äußern. Aber wichtig ist, dass jemand eingreift.“⁸³

Ähnlich allen anderen Seemännern, denen ich während meiner Reise begegne, stellt auch Kommandeur Calvinare den Rettungsaspekt in den Vordergrund: Dies sei die Aufgabe der Küstenwache, politische Spannungen und rechtliche Probleme hingegen Sache der Politiker. Wie schon im Gespräch mit den maltesischen Kommandeuren erlebt, bestätigt auch Kommandeur Calvinare, dass es auf der technischen Ebene der Zusammenarbeit mit der maltesischen Marine keinerlei Schwierigkeiten gebe. Bei meinem Einwand, es hätte doch immer wieder Kommunikationsprobleme gegeben, erklärt er:

„Wir müssen immer den institutionellen, den offiziellen Weg gehen. Wenn es ein Problem in der maltesischen SAR gibt, müssen wir die Malteser benachrichtigen. Sie müssen dann entscheiden, was zu tun ist. Ob sie eingreifen. Oder ob sie uns bitten, den Einsatz zu übernehmen, wenn wir zum Beispiel ein Schiff in der Nähe haben. Wir können das nicht einfach so machen. Sonst verliert man alle Regeln.“⁸⁴

Die Kommandokette sei dabei recht kurz, so der Kommandeur. Man könne nach einer Nachricht per Fax direkt telefonieren. Probleme und Verzögerungen habe es immer nur im Zusammenhang mit politischen Auseinandersetzungen gegeben, wobei er als Beispiel den oben genannten Thunfisch-Fall erwähnt. „Eine heiße Situation, auch auf der politischen internationalen Ebene. Da gab es viele Spannungen. Da haben wir dann eingegriffen. Aber Malta wurde immer informiert. Genau wie Libyen, wenn wir dort hingefahren sind.“⁸⁵

83 Interview mit Kommandeur Calvinare in seinem Büro im I.M.R.C.C. Rom am 26.06.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

84 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

85 Ebd. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

6.4.2 An der Küste

Einblick in die alltägliche Arbeit der Küstenwache bezüglich der Seerettung erhalte ich bei einem Besuch in Pozzallo in Westsizilien. Die Station der örtlichen Küstenwache gehört zur Seedirektion Catania und verfügt über 3 größere Einsatzfahrzeuge. 2005 sind in der kleinen sizilianischen Hafenstadt 2106 Migranten angelandet, 2006 waren es 808.⁸⁶ Wieviele unbemerkt an Land gegangen sind, ist schwer zu sagen. Die allermeisten dürften jedoch vor oder während ihrer Anlandung von der Küstenwache oder anderen Sicherheitskräften bemerkt worden sein.

Im Gespräch erzählt Kommandeur Tartuga, der recht verschlossen scheint und einsilbige, vorsichtige Antworten gibt, von den Einsätzen auf See. Seit 1998 gebe es in diesem Teil Siziliens Anlandungen. Sie kämen zumeist aus Libyen, jedoch auch Tunesien und Ägypten. Seit 2006 habe sich das Phänomen jedoch verändert. Seither seien es vor allem kleine Boote, die ankämen, die Migranten würden nun selbst navigieren, was natürlich viel gefährlicher sei, da sie keine Ahnung vom Meer hätten.⁸⁷

Während unseres Gespräches macht der Kommandeur dann ein Angebot: Wie wäre es zum besseren Verständnis der Arbeit auf See mit einer Fahrt auf einem Einsatzfahrzeug? Begleitet werde ich auf dem mittelgroßen Schiff der Küstenwache von Kommandeur Albano. Genau erklärt er mir die technischen Gerätschaften des Schiffes, als wir aus dem Hafen fahren. Mit dem Radar werden die Boote aufgespürt, auch er betont jedoch, dass dies nicht leicht sei, da nur der metallene Motor geortet werden könnte. Der Seemann betont immer wieder seinen großen Respekt vor dem Meer: „Die See verzeiht keine Fehler.“ Er erklärt wie schwierig eine Rettungsaktion auf offenem Meer sei. Schon bei sehr wenig Wind seien die kleinen Boote der Migranten schwer für eine an Bordnahme zu stabilisieren. Allzu leicht könne ein Schiffbrüchiger dann über Bord gehen. Tatsächlich, die Fahrt mit der Küstenwache verfehlt seine Wirkung nicht: Hier auf offener See, in der

86 Zahlen ausgehändigt durch den Vizedirektor der Küstenwache von Pozzallo, Kommandeur Giorgio Tartuga am 21.05.2007. Eigene Übersetzung aus dem Italienischen.

87 Interview mit dem Vizedirektor der Küstenwache von Pozzallo Giorgio Tartuga in seinem Büro auf dem Hafengelände am 21.05.2007.

Einfahrtsschneise der Migrantenboote zwischen Pozzallo und Porto Palo, sind die Weite des Meeres, die schwierige Arbeit der Rettungskräfte und die Risiken der Seemigration deutlich spürbar.

Nachdem italienische Einsatzkräfte 1997 im Kanal von Otranto bei dem Versuch, ein Flüchtlingsschiff aufzuhalten, dieses gerammt hatten und über 100 Menschen starben, macht die italienische Küstenwache, auch dank ihrer guten Ausstattung, heute auf mich den Eindruck, als sei sie bemüht, ihren SAR-Verpflichtungen nachzukommen. Auch wenn ein direkter Vergleich der Streitkräfte bei der unterschiedlichen Größe der Länder schwierig ist, so zeigt sich in den unterschiedlichen Kapazitäten doch, dass ungleiche Hindernisse bei der Rettung auftauchen können. Auf der maltesischen Seite können die „Frontstaatenperspektive“ Maltas, verursacht auch durch das EU-Asylrecht, und die Überlastung der kleinen maltesischen Marine die Rettung von Bootsmigranten beeinträchtigen. In Italien hingegen ist die Seemigration ebenfalls politisch aufgeladen, in der Bereitschaft zur Rettung zeigt sich dies jedoch wenig. Auf der italienischen Seite beeinflussen Prozesse gegen Fischer und andere Seeleute, die auf dem Mittelmeer Bootsmigranten aufgenommen und nach Italien gebracht haben, die Seerettung. Sie haben vor allem die zivile Schifffahrt, die zu einem funktionierenden System der Seenotrettung dazugehört (siehe Kapitel 1), verunsichert. Die Prozesse vor italienischen Gerichten werden im nächsten Kapitel thematisiert. Es folgt nun eine abschließende Diskussion um die Seenotrettung von Bootsmigranten auf dem Mittelmeer und einer territorialen Prägung des SAR-Systems.

6.5 DIE GEOGRAPHIE DER SEENOTRETTUNG AN DEN EU-AUSSENGRENZEN

Innerhalb des diffusen Grenzraums der EU-Außengrenzen lassen sich ähnlich wie für die Gültigkeit des EU-Flüchtlingsrechts territoriale Muster in der Anwendung des humanitären Seerechts auf dem Mittelmeer erkennen, die sich mit jenen des Flüchtlingsrechts überschneiden: Da Libyen seiner Rettungspflicht kaum nachkommt, wie die maltesischen Kommandeure bestätigten, ist die Chance auf Rettung für in Seenot geratene Migranten im libyschen SAR-Gebiet wohl am geringsten. Die beschriebene Situation in maltesischen SAR-Gewässern ist von Widersprüchlichkeit und rechtlichen

Unsicherheiten geprägt, welche die Rettung von Migranten beeinträchtigen können. Auch in der italienischen SAR läuft Rettung nicht immer glatt – in Kapitel 4 habe ich Zwischenfälle mit vielen Toten beschrieben und werde im nächsten Kapitel auf weitere Probleme zu sprechen kommen – die gute Ausrüstung der italienischen Marine und die Tatsache, dass es kein SAR-Gebiet gibt, das sich an das italienische Gebiet anschließt und somit die Migranten „übernehmen“ könnte, scheint mir jedoch eine prompte Reaktion der italienischen SAR-Autoritäten auf Seenotmeldungen von Migranten zu begünstigen. Auch in der Seenotrettung gilt somit die Erkenntnis, dass es bei der Umsetzung des humanitären Seerechts entscheidend darauf ankommt, *wo* sich die Bootsmigranten befinden: Je näher sie Europa sind, desto größer scheinen ihre Aussichten auf Rettung zu sein. Das humanitäre Seerecht hat seine universelle Geltung auf dem Mittelmeer verloren.

In der Auseinandersetzung um Rettung oder Nicht-Rettung wird dabei besonders deutlich, wie gewaltvoll an der EU-Außengrenze die Realitäten der Migranten und der europäischen Sicherheitskräfte aufeinanderprallen und wie brisant und komplex der rechtliche Aushandlungsprozess um Fragen der Seenotrettung von Bootsmigranten ist. Die Verflechtungen und Uneinigkeiten verschiedener Akteure und ihrer Interessen bezüglich der Rettung von Migranten auf dem Mittelmeer werden rund um die divergierenden Definitionen des Seenot-Begriffs und den Auseinandersetzungen zum *place of safety* offensichtlich. Der Aushandlungscharakter von Recht wird in der „multi-sited arena of negotiation“⁸⁸ der Mittelmeermigration besonders klar. Es herrscht ein Spannungsverhältnis zwischen internationalem, universell geprägtem Recht und nationaler und lokaler Interpretation und Praxis.⁸⁹ Das humanitäre Seerecht, das innerhalb des internationalen Menschenrechtsregimes eine hohe rechtliche Bindungskraft und nationale

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

89 Merry, Sally E. (2005): *Human Rights and Global Legal Pluralism: Reciprocity and Disjuncture*. In: *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von/Griffiths, Anne (Hg.) Aldershot, S. 224.

Verantwortlichkeiten entfaltet hat, wird auf dem Mittelmeer nach Interessenlage der Akteure unterschiedlich aufgefasst und zum Teil verletzt oder umgangen. Nicht mehr das zuständige Recht, sondern politisches Kalkül, das Lavieren der Regierungen und die Verhältnisse innerhalb der Europäischen Union scheinen die Geschehnisse auf See zu bestimmen. Durch die rechtliche Brisanz der Seemigration auf dem Mittelmeer in Bewegung geraten, verhalten sich dabei die eigentlich rechtlich verbindlichen Regelungen zur Seenotrettung, die zudem durch eine hohe normative Zustimmung unter Seeleuten als „longstanding maritime tradition“⁹⁰ gestützt werden, wie ein „open text“.⁹¹ Globale, europäische, nationale und lokale Vorstellungen fließen vor Ort untrennbar zusammen: „both as resources and as constraints.“⁹² Auf der Ebene lokaler und nationaler Praktiken wird dabei internationales Recht neu interpretiert und verändert. Es ist eine territorial geprägte Geographie der Seerettung auf dem Mittelmeer entstanden, wobei der im Grunde eindeutige Text des humanitären Seerechts je nach Örtlichkeit ausgelegt und angewendet wird.

Auch die maltesischen Sicherheitskräfte selbst, die auf See *Search and Rescue*-Aufgaben erfüllen müssen, geraten dabei unter Druck. Woher kam die plötzlich so harsche Reaktion von Kommandeur Borg auf meine Frage nach den Todesfällen auf See? Es ist auf Malta allgemein bekannt, dass es eine hohe Zahl von Toten unter den Seemigranten gibt, er als Kommandeur der Marine weiß um die Opfer.

Rückschauend betrachtet erschien es mir, als befände sich Carmel Borg zwischen seiner Seemannsehre und dem Wunsch zur Rettung, zwischen der Loyalität zu seiner in der Kritik stehenden Regierung, die auch sein Arbeitgeber ist, und politischen und rechtlichen Spannungen um die Situation auf See in einer *double bind*-Situation, die es ihm nicht erlaubt anzuerkennen,

90 Maritime Safety Committee 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).

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

92 Ebd. S. 45.

dass es in der Straße von Sizilien in den letzten Jahren sehr viele Tote gegeben hat. Unter dem Druck des politischen Klimas und der Realität auf See haben die AFM-Kommandeure auf Malta eigene Mechanismen entwickelt. Dies sind einerseits innere Mechanismen, die ihre eigene widersprüchliche Situation in Einklang mit ihrem Selbstbild als „Seeleute“ bringen. Zum anderen sind es äußere Mechanismen, die sie dazu veranlassen, Praktiken im Einsatz auf See zu entwickeln, mit der Überforderung ihrer Einheit und der paradoxen Situation – der Rettungspflicht für ungewollte Bootsmigranten – umzugehen.⁹³ Diese Mechanismen der Sicherheitskräfte vor Ort sind dabei wiederum ausschlaggebend für die Entwicklung und Interpretation des rechtlichen „open text“.⁹⁴ Im inneren und äußeren Spannungsfeld der lokalen Akteure entstehen neue Praktiken, welche die Lage auf See und darüber hinaus entscheidend prägen. Es zeigt sich, dass der humanitäre Notstand auf dem Meer keine politischen Gewinner zulässt. Neben den ungezählten Toten werden auch die überforderten Sicherheitskräfte zu Opfern der Situation. Sie können ihrer Aufgabe der Seerettung nicht uneingeschränkt nachkommen und geraten zwischen Seemannshehre und politischem Klima auf Malta in eine schmerzvolle Lage.

Die weitere Entwicklung der Situation auf dem Mittelmeer bezüglich eines wirksameren Seerettungsregimes ist schwierig abzusehen. Andere EU-Länder scheinen ungeachtet der schwierigen Lage innerhalb des maltesischen SAR-Gebiets und trotz der teilweise großen Medienöffentlichkeit für die Lage auf dem Mittelmeer keine geeigneten Regelungen finden zu wollen, um zum Beispiel durch Ausnahmen in der Dublin-II-Verordnung die Wahrnehmung Maltas als Bollwerk der EU abzumildern. Da strafrechtlich relevantes Fehlverhalten der Sicherheitskräfte gegenüber Migranten auf See schwer nachzuweisen ist, werden auch Zwischenfälle auf dem Meer mit tödlichem Ausgang kaum sanktioniert. Verletzungen des internationalen Seerechts, die Gegenstand der Auseinandersetzungen sind und

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

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

unterschiedlich bewertet werden, bleiben für Malta ebenfalls ohne Sanktionen. Malta wurde zwar im Sommer 2007 immer wieder für seine Haltung bezüglich der zögerlichen Rettung oder der Verweigerung der Aufnahme von geretteten Migranten von anderen EU-Ländern und EU-Institutionen kritisiert. Wohl weil die Verhältnisse auf See aber allzu offensichtlich neben maltesischer auch in europäischer Verantwortlichkeit liegen, ist der Druck auf Malta, seiner Rettungs- und Aufnahmepflicht jederzeit ohne Vorbehalt nachzukommen, von Seiten der anderen EU-Staaten dennoch gering.⁹⁵ In absehbarer Zeit, scheint Malta nicht die Absicht zu haben, die SAR- und SOLAS-Änderungen zu unterzeichnen. Eine Verkleinerung des maltesischen SAR-Gebietes oder eine Entlastung Maltas durch andere EU-Staaten steht ebenfalls nicht auf der politischen Agenda. Wie sich in Kapitel 8 zeigen wird, sind es vornehmlich andere Aspekte, die in der Politik der Europäischen Union an ihren südlichen Seegrenzen gestärkt werden sollen, nämlich der Ausbau von Kontrollen auf dem Meer und die Unterbindung der Anlandungen von Migranten auf dem Territorium der EU.

95 Eine Ausnahme bildet hier Spanien, das immer wieder in Auseinandersetzung mit der maltesischen Regierung Migranten, die in maltesischem oder libyschem SAR-Gebiet gerettet worden waren, aufgenommen hat. Die spanische Regierung hat bei einem Ministerratstreffen der EU im November 2007 ein Papier vorgelegt, das unter anderem die Rettung irregulärer Migranten auf See behandelt. Mit indirektem Bezug auf Malta verweist die spanische Regierung auf seerechtliche Lücken, die geschlossen werden müssten und ruft zur Sanktionierung von Staaten auf, die im Bereich Seerettung oder bei der Aufnahme von geretteten Migranten nicht ausreichend kooperierten.