

Pierre Ro

# Der Zusammenbruch des Gadaffi-Regimes: Ein Zusammenbruch des europäischen Grenzregimes im Mittelmeer?

Shabka

# Inhalt

<b>Akteure und Methode</b>	3
<b>Die Konzepte des EU-Grenz- und Migrationsregimes</b>	3
Externalisierung und »Harmonisierung«	4
Agencification: FRONTEX	4
<b>Die EU-Kooperation mit Libyen</b>	5
Die italienische Push-Back-Praxis	5
Das UNHCR in Libyen	6
Zusammenarbeit nach dem Bürgerkrieg	6
<b>Widersprüche und Alternativen</b>	7
<b>Conclusio</b>	7



Shabka InfoNet

Laaer-Berg-Straße 43  
1100 Wien  
Austria  
[www.shabka.org](http://www.shabka.org)  
[office@shabka.org](mailto:office@shabka.org)

Inhalte von Shabka **Background**  
gibt ausschließlich die Meinung  
und persönliche Auffassung der  
Autorinnen und Autoren wieder.

# Der Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes: Ein Zusammenbruch des europäischen Grenzregimes im Mittelmeer?

Von **Pierre Ro**

## Abstract

*In Libyen weiteten sich im Februar 2011 kämpferische Handlungen zwischen Rebellen und Regierungstruppen zu einem Bürgerkrieg aus, in dessen Verlauf mehrere Tausend Libyerinnen und Libyer starben und das Gaddafi-Regime gestürzt wurde. Mit diesem Umsturz reiht sich das Land in die Staaten des »Arabischen Frühlings« ein, in denen sich nach gewaltsamen Auseinandersetzungen eine neue Rechtsordnung durchzusetzen scheint. Die Umbrüche wurden in der EU gespannt verfolgt, im Fokus der Berichterstattung war auch die »Migrationswelle« welche nach Europa »überschwappte«. Ein wesentlicher Aspekt dieser Arbeit ist es einen Kontext zum Europäischen Grenzregime herzustellen. Gerade am Beispiel Libyen lassen sich die Externalisierungsbestrebungen im Bereich der Grenz- und Asylpolitik veranschaulichen, welche auf europäischer Ebene als neues, adäquates Instrument im »Migrationsmanagement« genannt werden. Eine wesentliche Frage ist, ob Libyen tatsächlich effektiv in das Grenzregime eingebunden wurde, oder es sich um ein eher theoretisches Konzept handelt. Ein weiterer Bestandteil des Europäischen Migrations- und Grenzregimes ist die FRONTEX. Ihre widersprüchliche Zielsetzung, die die Wahrung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) mit der Verhinderung von Flucht vereinen soll, wird in Anbetracht der Machtinteressen der relevanten Akteure erläutert. Medial wird der FRONTEX eine immense Bedeutung bei der Kontrolle der Seefluchtrouten im Mittelmeer beigemessen. Die Arbeit will diese Einschätzung im konkreten Fall überprüfen. Abschließend soll eine konzeptionelle Alternative für die momentane Ausprägung des Common European Asylum System (CEAS) vorgestellt werden, die wesentliche Rückwirkungen auf die Grenzpolitik hätte. Ist das Instrument »Resettlement« geeignet, um die Widersprüche der bestehenden Konzeption abzuschwächen?*

## ■ Akteure und Methode

Im Fokus stehen die Interessen der staatlichen, zwischenstaatlichen und supranationalen Akteure, um die Ausgestaltung des Regimes zu erfassen. Als Referenzquellen dieser literaturbasierten Arbeit sind Bernd Kaspareks und Timo Tohidipurs Beiträge hervorzuheben, die sich eher konzeptionell als diskursiv mit der Thematik auseinandersetzen und die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren erfassen (und weniger innerhalb). Die FRONTEX selbst wird in dieser Arbeit weniger als eigenständiger Akteur, sondern als Resultat der Machtverhältnisse verstanden. Der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die relevanten Diskurse (und in Konsequenz auf die Europäische Asylpolitik) ist in diesem Kontext schwer fassbar und kein eigentlicher Bestandteil des Textes. Gegenwärtige Ereignisse werden durch Primärquellen und Zeitungsartikel ergänzt und kontextualisiert.

## ■ Die Konzepte des EU-Grenz- und Migrationsregimes

Im Falle der EU und ihrer Mitgliedsstaaten ist es seit Mitte der 80er Jahre immer naheliegender, die gemeinsame Mi-

grations- und Asylpolitik als Regime zu begreifen. Mit der Etablierung des Binnenmarkts und der Schaffung des Schengenraums wurde die Souveränität der Mitgliedsstaaten im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik eingeschränkt. Um dem Kontrollverlust zu begegnen wurden neue zwischenstaatliche und supranationale Instrumente entwickelt, beispielsweise das Schengenabkommen, die Dublin-Verordnungen oder das Konzept des sicheren Drittstaates.<sup>1</sup> Des Weiteren macht auch die Akteursvielfalt den Regimebegriff zielführend, nicht nur um die vielen Mitgliedsstaaten einzubinden, die Einfluss auf das CEAS ausüben, sondern auch um die Vielzahl an NGOs und internationalen Organisationen, die in den Policy-Prozess eingebunden sind, denn »in der Tat sind neben der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten eine Reihe formeller Gremien und zwischen- sowie nichtstaatlicher Institutionen zu wichtigen Akteuren der Europäisierungspolitik geworden.«<sup>2</sup> Schließlich beinhaltet der Regimebegriff auch die diskursiven Elemente eines Kom-

<sup>1</sup> Vgl. Overbeek (1995), S.30.

<sup>2</sup> Hess, Tsianos (2007), S.27.

plexes, Hess und Tsianos lassen sich beispielsweise auf die »Trafficking-Debatte« ein, die immer wieder die Politikgestaltung bestimmt.<sup>3</sup>

### Externalisierung und »Harmonisierung«

Ein wesentlicher Aspekt des Europäischen Grenz- und Migrationsregimes ist der Versuch schon außerhalb des eigenen Territoriums Migration zu kontrollieren bzw. zu »managen«. <sup>4</sup> Seit dem Programm von Tampere, einer Vierjahresagenda der Kommission, ist es erklärtes Ziel die Regierungen von Flucht- und Transitländern in diese Aufgabe einzubeziehen. Gemeinsame Abkommen mit Drittländern sollen die »illegale Migration« in die Union eindämmen, gleichzeitig wurde das Ziel formuliert das europäische Asylsystem zu harmonisieren.<sup>5</sup>

Letzterer »Meilenstein« ist bis heute nicht ansatzweise in die Praxis umgesetzt worden. Exemplarisch können die unterschiedlichen Anerkennungsquoten der Mitgliedsstaaten herangezogen werden, um zu belegen, dass dieses Ziel noch in weiter Ferne liegt: Während im Jahr 2011 im peripheren Mitgliedsstaat Griechenland nur 2,1% der Asylsuchenden anerkannt wurden, waren es in den Niederlanden 43,2%.<sup>6</sup> Ein Grund für diese Diskrepanz ist die völlige Überlastung der griechischen Asylbehörden und die unsolidarische Haltung der zentralen Mitgliedsstaaten<sup>7</sup>, die sich trotz des offensichtlichen Ungleichgewichts auf die Dublin-II-Verordnung beriefen, bis diese im Januar 2011 durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Falle Griechenlands ausgesetzt wurde.<sup>8</sup> Die Verordnung setzt im Falle eines »illegalen Grenzübertritts« grundsätzlich den Mitgliedsstaat als verantwortlich für das Verfahren fest, über dessen Territorium der Asylsuchende die Union betreten hat<sup>9</sup> und belastet durch die kaum vorhandenen regulären Fluchtmöglichkeiten vor allem Grenzstaaten wie Spanien, Malta, Italien oder Griechenland, über die Flüchtende zwangsläufig illegalisiert einreisen. Die Dublin-II-Verordnung ist auch im Grundsätzlichen in der Europäischen Judikative umstritten, so kritisierte der Europäische Gerichtshof (EuGH) ebenfalls die Praxis mancher Mitgliedsstaaten, Asylsuchende in den formal zuständigen Mitgliedsstaat abzuschieben, ohne sich mit der dortigen Grundrechtssituation auseinanderzusetzen.<sup>10</sup> Das für die Lebensrealität der Flüchtlinge relevanteste Produkt Europäischer Gesetzgebung wirkt also keinesfalls harmonisierend, sondern verschärft die gravierenden Unterschiede zwischen den Standards der Asylbehörden der Mitgliedsstaaten weiter.

Anders sieht es bei den Drittstaatsabkommen aus, in denen die EU »Erfolge« verbuchen konnte. Im Bereich der Arbeitsmigration wurden u.a. mit Kap Verde, Georgien und

Moldawien sogenannte Mobility Partnerships eingegangen, mit dem Ziel das favorisierte Modell der »zirkulären Migration« zu etablieren.<sup>11</sup> Auch mit dem Senegal sollte ein vergleichbares Abkommen abgeschlossen werden, doch dieses Vorhaben scheiterte.<sup>12</sup> Trotzdem gibt es eine Kooperation im Bereich der Migrationspolitik zwischen Union und dem westafrikanischen Staat, die das Externalisierungskonzept der Union veranschaulicht: Die »Hera-Operationen« auf und um die Kanarischen Inseln wurden durch die sogenannten »Seahorse-Abkommen« ermöglicht, die zwischen Mauretanien, Gambia, dem Senegal und Spanien bzw. der EU sowie der FRONTEX abgeschlossen wurden. Die Kanaren liegen Westafrika vorgelagert, sind vom Kontinent relativ leicht per Boot erreichbar, dabei aber Teil des spanischen Staatsterritoriums und somit eine gute »Anlegestelle« für westafrikanische Flüchtlinge, die in die Union wollen. Unter der formalen Führung Spaniens wurden zunächst Befragungen »illegaler Flüchtlinge« auf den Inseln vorgenommen, um Rückschlüsse über die Herkunftsrouten zu ziehen (HERA I). Im weiteren Verlauf fanden Patrouillen rund um die Inseln, teilweise im Hoheitsgewässer der »Seahorse-Staaten«, statt, um die Boote daran zu hindern europäisches Territorium zu erreichen (HERA II und III). Im Zuge der HERA-Einsätze wurden sogar gemeinsame Operationen auf dem afrikanischen Festland abgehalten, um die Boote überhaupt gar nicht erst ablegen zu lassen. Kasperek nennt diese Praxis »Vorverlagerung der Grenzkontrolle«, die tatsächlich zu einem massiven Rückgang der illegalisierten Einwanderung auf den Kanarischen Inseln geführt hat.<sup>13</sup>

### Agencification: FRONTEX

Eine wesentliche Komponente der Vorverlagerungsstrategie ist die Agencification, welche sich in der FRONTEX konkretisiert. FRONTEX wurde 2004 gegründet und hat ihre Zentrale in Warschau. Grundlage zur Schaffung der Agentur sind die Artikel 62 und 66 des EG-Vertrages, die Rat und EU-Parlament befähigt »Normen und Verfahren« im Bereich der Grenz-sicherung zu erlassen. Als Agentur ist sie eine »autonome Einrichtung der EU« und verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dieser Umstand ermöglicht es den Funktionären der Agentur eigenständig Verträge abzuschließen,<sup>14</sup> was in dem Feld der externalisierten Grenzpolitik eine wichtige Kompetenz, als auch einen wichtigen Unterschied zwischen den früheren Zollbehörden der Mitgliedsstaaten und der FRONTEX darstellt. Der deutsche Bundesgrenzschutz (BGS) kann in gewisser Weise als Blaupause für das Tätigkeitsprofil der FRONTEX angesehen werden. Laut Rüdiger Kass, Leiter der Bundesgrenzschutzabteilung im Innenministerium, ist es »Aufgabe der Beamten, den Informationsaustausch zwischen dem BGS und den entsprechenden Organisationen der Gastländer sicherzustellen, die grenzpolizeiliche Lage zu analysieren, operative Maßnahmen zu unterstützen und den Gastländern als Ratgeber zur Verfügung zu stehen.«<sup>15</sup> Das offizielle Aufgabenprofil der FRONTEX ähnelt dieser Schnittstellenkonzeption sehr. Die zweite Aufgabe kann unter dem Punkt »Risikoanalyse« festgehalten werden, des Weiteren zählt FRONTEX »Forschung«, »Training«, »Joint Operations«

3 Vgl. Hess, Tsianos (2007), S.27.

4 Der Terminus »illegale Migration« ist irreführend, da politische Flüchtlinge ein durch die GFK zugesichertes Recht auf Flucht haben und i.d.S. legal einreisen. Der Begriff »irreguläre Migration« wird ebenfalls in Anführungszeichen gesetzt. Er vermittelt zwar, dass ein Flüchtling kein Visum hat, verschleiert aber, dass diese Einreise häufig die Regel darstellt.

5 Vgl. EU-Kommission (2002), S.2.

6 Vgl. Eurostat (2012), S.4.

7 Der Begriff »zentraler Mitgliedsstaat« bzw. »innerer Schengenstaat« wird für Länder wie Deutschland, Frankreich oder Österreich verwendet, während der Begriff des »peripheren Mitgliedsstaats« bzw. des »äußeren Schengenstaates« im Konkreten Länder wie Griechenland, Spanien und Italien erfasst, über deren Staatsterritorium relativ viele »irreguläre« Grenzübertritte in die EU stattfinden und andererseits besonders von der »Euro-Krise« betroffen waren.

8 Vgl. Deutscher Bundestag (2011), S.1.

9 Vgl. Europäische Union (2011).

10 Vgl. Pro Asyl (2011).

11 Vgl. Carrera; Sagrera (2011), S.105.

12 Vgl. Chou, M. (2009), S.2.

13 Vgl. Kasperek, B. (2009), S. 27.

14 Vgl. Tohidipur, T. (2009), S. 14.

15 Kass, R. zitiert nach: Marischka, C. (2009), S. 3.

und die kurzfristige Bereitsstellung von Ressourcen bei Krisensituationen als Aufgaben auf.<sup>16</sup>

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem früheren BGS (heute Bundespolizei) und der FRONTEX bleibt aber die mangelnde demokratische Kontrolle und Legitimation Letzterer. Während der BGS (als behördliche Institution) dem Bundesinnenministerium unterstellt ist, grundsätzlich nur weisungsgebunden Handeln darf und zudem durch den Bundestag kontrolliert wird, ist dieses demokratische Prinzip (wie bei vielen anderen europäischen Institutionen) im Falle der Agentur FRONTEX kaum ausgeprägt. Für Tohidipur ist diese exekutive Ausprägung ein historisch zu begründendes Strukturmerkmal der Union. Zwar wurde diese Imbalance durch die »stetig einflussreichere parlamentarische Institution, das Europäische Parlament« etwas ausgeglichen, doch die »exekutive Grundstruktur ist im Kern geblieben«.<sup>17</sup> Während in anderen Bereichen die exekutive Ausrichtung relativ tolerabel erscheint, ist die Anwendung dieser ergebnisorientierten, demokratieproblematischen Konzeption im sensiblen Bereich der Grenz- und Migrationspolitik zumindest strittig.<sup>18</sup>

Konzeptionell könnte dieses demokratische Manko durchaus im Interesse des Rates bzw. der zentralen Mitgliedsstaaten sein. Die ehemalige österreichische Innenministerin Fekter argumentierte im Angesicht der »Lampedusa-Krise« gegen die Notwendigkeit anlassbezogen Flüchtlinge aufzunehmen und verwies auf den raschen Einsatz der FRONTEX.<sup>19</sup> Ihre Nachfolgerin Mikl-Leitner, ebenfalls der konservativen ÖVP zugehörig, setzt sich zudem für eine weitere Stärkung der Agentur ein,<sup>20</sup> was den Schluss nahelegt, dass die Mitgliedsstaaten des inneren Schengenraums den Kontrollverlust an der eigenen Grenze durch eine stärkere europäische Agentur ausgleichen wollen. Bis auf wenige Ausnahmen kooperieren auch die äußeren Staaten des Schengenraums bei der Sicherung bzw. Abschottung der Grenze. Durch die Dublin-Verordnungen haben sie ein eigenes Interesse Flüchtlingen den Grenzübertritt zu verwehren und der kurzzeitigen Praxis Italiens den Flüchtlingen einfach Schengen-VISA auszustellen wurde ebenfalls schnell ein Riegel vorgeschoben. Dadurch erscheint den Regierungen der äußeren Schengenstaaten die Einschaltung der FRONTEX wohl als günstigste Alternative um zusätzliche Ressourcen zu akquirieren, zumal die wirtschaftliche und politische Macht gerade dieser Länder durch die »Euro-Krise«<sup>21</sup> immensen Schaden genommen und das Machtgefälle weiter zugunsten der inneren Schengenstaaten verschoben hat.

Die Involvierung einer Europäischen Agentur mag angesichts dokumentierter Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise durch griechische Grenzbehörden, positiv erscheinen, leider verhält sich die FRONTEX passiv in diesem Sachverhalt.<sup>22</sup> Die grundsätzliche Ausrichtung der Agentur, die auf eine Verhinderung von »illegaler Migrati-



»Flüchtlingspolitik«. Quelle: Die Zeit (2013). URL: [images.zeit.de/politik/ausland/2011-11/so3-karte-italien-libyen/so3-karte-italien-libyen-thickbox.jpg](http://images.zeit.de/politik/ausland/2011-11/so3-karte-italien-libyen/so3-karte-italien-libyen-thickbox.jpg)

on« hinausläuft entspricht der politischen Rationalität der zentralen Mitgliedsstaaten. Die begrenzte Kontrolle über die Agentur wird daher wohl von vielen Regierungen in Kauf genommen, außerdem sind die Regierungen folglich auch nicht mehr verantwortlich für die problematischen Abkommen und die operationale Tätigkeit der Agentur. Die Legitimationsbasis zur Schaffung der Agentur steht zudem auf tönernen Füßen<sup>23</sup>, würde die FRONTEX tatsächlich gegen die Interessen der Mitgliedsstaaten handeln, hätten Rat und Regierungen wohl die nötige Grundlage, um ihre Kompetenz juristisch anzufechten.

### ■ Die EU-Kooperation mit Libyen

Im Verlauf des libyschen Bürgerkriegs sah sich die EU gezwungen auf die Menschenrechtsverletzungen des Gaddafi-Regimes zu reagieren und verhängte, im Einklang mit einer Resolution des Sicherheitsrats, ein Waffenembargo.<sup>24</sup> Beachtlicher Weise wurde erst im Jahre 2004 ein bestehendes Embargo gelockert.

### Die italienische Push-Back-Praxis

Treibende Kraft bei der Lockerung war die italienische Regierung, die dem Regime nautische Ausrüstung verkaufen wollte, welche in der Migrationsbekämpfung durch lybische Behörden bzw. Militär eingesetzt werden sollte, jedoch noch unter den Sanktionskatalog fiel.<sup>25</sup> Dieser Vorstoß wurde mit dem außenpolitischen Kurswechsel Gaddafis gerechtfertigt, berücksichtigt werden soll aber, dass das Regime bis zu seinem Sturz die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nicht unterzeichnet hatte. Die Operation Nautilus, die unter Einbezug der FRONTEX, die »illegale Migration« aus Libyen nach Italien und Malta eindämmen sollte, scheiterte laut

16 Vgl. FRONTEX (2012).

17 Tohidipur T. (2009), S. 15.

18 Vgl. Tohidipur, T. (2009), S. 15.

19 Vgl. Der Standard (2011).

20 Vgl. Die Presse (2011).

21 In Anführungszeichen, da es sich nur symptomatisch um eine Krise der Währung und der Staatsschuld handelt, siehe Demirovic, Sablowski (2011), S.78.

22 Vgl. Kasperek (2009), S.28.

23 Vgl. Tohidipur (2009), S. 14.

24 Vgl. EU-Kommission (2011).

25 Der Spiegel (2004).

Laitinen, dem Chef der Agentur, trotzdem arrangierten sich die beiden Staaten. Als ein Grund für das Scheitern nennt Kasperek Uneinigkeit zwischen Malta und Italien über die Zuständigkeit für Flüchtlingsboote auf maltesischen Hoheitsgewässern, die näher dem italienischen Festland lagen, sowie einer unkooperativen Haltung Libyens bezüglich der Aufnahme von Flüchtlingen.<sup>26</sup> Im Vergleich zu den Hera Operationen, dem Vorbild des Vorhabens, könnte auch die höhere mediale Aufmerksamkeit ein Grund gewesen sein. In der Rationalität der kurzfristigen Fluchtbekämpfung ist ein menschenrechtsverletzendes Regime zumindest konzeptionell der geeignetere Partner für eine Drittstaatskooperation. Einschränkungen des eigenen Rechtssystems werden durch die Externalisierung weniger relevant, doch durch die unmittelbare Nähe zum europäischen Festland scheint der öffentliche Druck, den Medien und NGOs auf die Akteure ausgeübt haben, groß genug gewesen zu sein, um dieses »europäische Projekt« vorerst scheitern zu lassen.

Letztendlich setzte sich die italienische Regierung im Alleingang über diese Hürde hinweg und leitete am 6. Mai 2009 mit der Eskortierung eines Flüchtlingsschiffes zurück an die libysche Küste eine effektive Abschiebepaxis in Kooperation mit dem Gaddafi-Regime ein. Dies geschah zwar nicht im Zuge der parallel stattfindenden Joint Operation Hermes, trotzdem partizipierte die FRONTEX durch die Weitergabe von Informationen von aufgespürten Flüchtlingsschiffen, die in Konsequenz auch rückerkortiert wurden. Während sich die Kommission zu diesem Rechtsbruch (bedingt durch die Nichteinhaltung der GFK) kritisch äußerte, verwiesen FRONTEX-Funktionäre auf die Souveränität Italiens, welches eigenständig ein bilaterales Abkommen unterzeichnet hatte.<sup>27</sup> Diese Passivität ermöglicht es der Agentur, über den grundsätzlichen Widerspruch ihrer Konzeption, nämlich der Verhinderung von »illegaler Migration« unter Einhaltung der GFK, hinwegzutäuschen. Die Agentur veröffentlicht kaum ein Positionspapier, ohne auf die Bedeutung der Menschenrechte einzugehen, doch gleichzeitig wurde die rechtswidrige Verhinderung von Flucht auf die Insel Lampedusa positiv zur Kenntnis genommen. Kasperek vergleicht diese »Arbeitsteilung« mit einem Ping-Pong-Spiel, bei dem letztendlich, wenn überhaupt, der Mitgliedsstaat die politische Verantwortung übernehmen muss.<sup>28</sup>

Das Wohlbefinden Libyens hatte sich die italienische Regierung mit dem 2008 unterzeichneten Freundschaftsvertrag gesichert. Italien bekannte sich im Zuge des Vertrags zu seiner historischen Schuld als Kolonialmacht gegenüber Libyen und verpflichtete sich zur Auszahlung einer Milliardensumme als Entschädigung für die italienischen Verbrechen in der ehemaligen Kolonie.<sup>29</sup> So weit so gut, doch in Anbetracht der Konzessionen, welche in Folge an italienische Unternehmen gewährt wurden, der völkerrechtswidrigen Kooperation im Bereich der Flüchtlingsbekämpfung und der Unterdrückung der eigenen Bevölkerung durch das Regime, offenbart diese Politik die Widersprüche in der Europäischen Grenz- und Asylpolitik.

### Das UNHCR in Libyen

Tatsächlich setzte sich die italienische Regierung mit dem Push-Back-Vorstoß vielseitiger Kritik aus. Ein wichtiges Argu-

ment, auch auf europäischer Ebene, für die Kooperation mit Libyen war die beginnende Aktivität des UNHCR im Land. Unter Ignorierung der eklatanten Menschenrechtsverletzungen im Umgang mit afrikanischen Flüchtlingen, diente die Anwesenheit der UN-Flüchtlingsorganisation sowie des italienischen Flüchtlingsrates (CIR) als Beleg für die Vereinbarkeit von pauschalen Abschiebungen (ohne Prüfung der Asylgründe) und der GFK. Bemerkenswerterweise wurde bereits ein Jahr später das UNHCR des Landes verwiesen, während sich Vertreter der Kommission in Tripolis aufhielten, um eine Vertiefung der Kooperation auszuverhandeln.<sup>30</sup> Doch auch schon vor der Ausweisung fand die Arbeit der Flüchtlingskommission unter eingeschränkten Umständen statt, ein offizielles Mandat des UNHCR wurde durch die libysche Regierung unter Gaddafi beispielsweise nicht anerkannt. Seit 2004 stellte das UNHCR mangelnde Kooperation der Regierung im Flüchtlingsschutz fest, gleichzeitig fielen in diesen Zeitraum die ersten Übereinkünfte zwischen Italien und Libyen, welche die spätere Rückschiebungspraxis ermöglichen sollten und klar gegen die GFK verstießen. Das UNHCR hat das italienische Vorgehen, mitsamt der libyschen Kooperation öffentlich kritisiert, was ein Grund für die verschlechterten Beziehung und der letztendlichen Ausweisung sein könnte.<sup>31</sup>

### Zusammenarbeit nach dem Bürgerkrieg

Nachdem die EU sich außenpolitisch vom Gaddafi-Regime distanzierte und mehrere europäische Staaten zu Gunsten der libyschen Opposition militärisch intervenierten, war die Kooperation zwischen Italien, der EU und Libyen außer Kraft gesetzt. Eine Annäherung scheint nun über Fonds der Europäischen Nachbarschaftspolitik vollzogen zu werden, doch insgesamt hat sich eine gewisse Skepsis innerhalb der EU bezüglich eines neuen Migrationsabkommens mit Libyen eingestellt. Die Kommission stellt klar, dass Union und Libyen in keiner vertraglichen Beziehung stehen und kein Assoziierungsabkommen geplant ist.<sup>32</sup> Die EU-Innenministerin rügte kürzlich die maltesische Regierung, die einem Tanker, der 102 Flüchtlinge aus Seenot geborgen hatte, das Anlegen untersagt und scheinbar sogar eine Rückerkortierung nach Libyen in Erwägung gezogen hatte<sup>33</sup>, obwohl die Insassen schwere Misshandlungen in den libyschen Internierungslagern zu befürchten haben.<sup>34</sup> Der Umstand, dass der Tanker im italienischen Syrakus angelegt hat, weist darauf hin, dass auch Italien von der »Push-Back-Praxis« Abstand genommen hat<sup>35</sup>, andererseits berichtet der Direktor des CIR, Christopher Hein, dass die relevanten Abkommen nach wie vor in Kraft sind.<sup>36</sup> Tatsächlich kommt es nach wie vor zu de-facto Push-Backs nach Libyen<sup>37</sup>, wobei noch nicht dieselbe Effektivität wie vor dem Bürgerkrieg erreicht wurde.

30 Vgl. ECRE (2010); Anm. d. A.: Noch 2010 reiste die EU-Innenministerin Malmström nach Libyen und gewährte, aufbauend auf einem Rahmenvertrag von 2008, der libyschen Regierung finanzielle und technische Unterstützung zur Migrationskontrolle, wobei auch Standards im Umgang mit Flüchtlingen festgesetzt wurden. Teilweise scheinen die »Entwicklungsgelder« zur Errichtung von Internierungszentren geflossen zu sein, in denen sich nach wie vor Menschenrechtsverletzungen vollziehen (siehe Amnesty International I).

31 Vgl. Hornoff (2010), S.100.

32 Vgl. EU-Kommission (2013).

33 Vgl. Malta Today (2013).

34 Vgl. Amnesty International I (2013).

35 Vgl. Pro Asyl (2013).

36 Vgl. TAZ (2013).

37 Vgl. Migrants at Sea I (2013).

26 Vgl. Kasperek (2009), S. 29.

27 Vgl. Kasperek (2009), S. 29.

28 Vgl. Kasperek (2009), S.30.

29 Vgl. Kasperek (2009), S.29.

## ■ Widersprüche und Alternativen

Der Kurswechsel Europas im Falle Gaddafis hat Widersprüche und Probleme der europäischen Grenz- und Migrationspolitik offenbart. Trotz dem Bekenntnis zur GFK und universellen Menschenrechten, fördern die EU-Konzepte der Externalisierung und Agencification die Verletzung von eben diesen. Dieses Konzept scheint zwar den Interessen der inneren Schengenländer zu dienen, doch ist es gleichzeitig krisenanfällig. Zum einen vollzieht sich ein permanenter Rechtsbruch, der juristisch geahndet werden kann: der EuGH und EGMR verhalten sich zwar insgesamt sehr passiv, doch besitzen beide die Kompetenz die Praxis anzufechten und damit die Regierungen der Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen unter politischen Druck zu setzen. Des Weiteren werden Staaten wie Italien, Spanien und Griechenland, die ohnehin als Verlierer der »Euro-Krise« gelten, überproportional belastet, was den Zusammenhalt der Union insgesamt gefährdet: die äußeren Staaten tragen durch die kaum vorhandenen legalen Eintrittsmöglichkeiten in den inneren Schengenraum und den Dublin-Verordnungen eine vielfach höhere Belastung an Flüchtlingen gemessen an demografischen und ökonomischen Indikatoren. In dieser Lage werden unrechtmäßige Grenzpraxen zur gängigsten Lösung, um die Belastung auf Drittstaaten abzuwälzen, doch auch diese bergen politische und ökonomische Risiken, wie das Beispiel Libyen beweist.

Eine konzeptionelle Alternative wäre die Implementierung eines Resettlement-Mechanismus in das CEAS. Resettlement-Programme werden in der Regel von Nationalstaaten in Kooperation mit der UNHCR entwickelt. In Europa wird dieses Instrument sehr selten eingesetzt, in der Regel handelt es sich um außenpolitische, anlassbezogene Programme zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Krisengebieten und Transitländern. Anders wird dieses Instrument in den USA, Australien und Kanada eingesetzt. Dort werden jährlich ein bestimmtes Kontingent an Flüchtlingen aufgenommen, ohne dass mit dem Beschluss ein allzu großes Politikum verbunden ist. In den USA waren es im Jahr 2010 ca. 73.000 Flüchtlinge<sup>38</sup> die im Zuge des Programms legal in die USA einreisen durften, während in Europa gegenwärtig nur ca. 5.000 Plätze<sup>39</sup> gewährt wurden. Innerhalb des europäischen Institutionengefüges gibt es bereits Think Tanks, die sich mit den Möglichkeiten eines solchen Konzepts befassen, beispielsweise das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) oder das Migration Policy Centre (MPC). Das Prinzip wurde auf freiwilliger Basis im Zuge des EUREMA-Programms in Malta erprobt, Relocation bedeutet dabei das Resettlement von Flüchtlingen von einem Mitgliedsstaat in einen anderen.<sup>40</sup> Als Bestandteil des CEAS würde das Instrument dafür eingesetzt werden, Flüchtlinge fairer und nachhaltiger auf die Mitgliedsstaaten aufzuteilen, könnte aber auch auf globaler Ebene für Entlastung sorgen. Zudem schafft dieses Instrument eine legale bzw. reguläre Einreisemöglichkeit für Flüchtlinge, die nach Europa wollen. Bemerkenswerterweise macht sich auch die EU-Innenministerin Malmström im Kontext des »Arabischen Frühling« für Resettlement und Relocation stark und nennt das europäische Versagen angesichts der vielen Toten im Mittelmeer

38 Vgl. United States Department of State, u.a. (2011), S. 5.

39 Vgl. Amnesty International II (2013).

40 Vgl. MPC (2013).

einen »historischen Fehler«.<sup>41</sup> Ob diese Erkenntnis Einfluss auf die europäische Strategiewahl haben wird, wird wohl erst 2014 deutlich, wenn das Stockholmer Programm durch eine neue Agenda abgelöst wird.

Ein verpflichtendes Relocation-Konzept wird sicher Widerstände im Rat und vielen Mitgliedsstaaten hervorrufen, da es die Souveränität der Mitgliedsstaaten weiter einschränken würde. Zudem veranschaulichen die traditionellen »Resettlement-Staaten« auch, dass ein solches Projekt gravierende Verschlechterung für die »irregulären Eintrittsmöglichkeiten« bedeuten kann, die durch die GFK trotzdem gewährleistet werden müssen, solange es keine liberaleren Visabestimmungen für Flüchtlinge gibt. Im Angesicht des gegenwärtigen Ungleichgewichts im CEAS, ist Resettlement trotzdem ein sinnvolles Instrument, um das System auszubalancieren und von Widersprüchen zu befreien.

## ■ Conclusio

In Libyen wurde nicht nur das Gaddafi-Regime gestürzt, sondern auch das europäische Grenzregime im Mittelmeer irritiert. In Lampedusa strandeten nicht ausnahmslos direkt Betroffene aus den Bürgerkriegsländern des »Arabischen Frühling«, sondern auch Flüchtlinge aus Ländern südlich der Sahara, die vormals, zumindest zeitweise, von der Übersetzung nach Europa abgehalten wurden. Dies ist Ausdruck, dass das Konzept der Externalisierung in Libyen in die Praxis umgesetzt wurde, genauso wie die italienische Push-Back-Praxis auf offener See, die nur durch die Involvierung des Gaddafi-Regimes funktionieren konnte.

Die Rolle der FRONTEX in diesem Prozess zu bestimmen ist schwieriger. Aus funktionalistischer Sicht, scheint die Schwammigkeit des Verantwortungsbereichs weniger Manko als ein gewolltes Merkmal zu sein. Die Zielsetzung der meisten Mitgliedsstaaten bleibt die Abwehr von Flüchtlingen (während sich eine Liberalisierung im Bereich der Arbeitsmigration vollzieht), gleichzeitig wird die GFK nicht in Frage gestellt, aber in der Praxis außer Kraft gesetzt. Dieser Widerspruch prägt auch die europäischen Strategien im Bereich der Migrationspolitik. Das Agencification-Konzept, das sich in der FRONTEX konkretisiert, schafft es den offensichtlich widersprüchlichen Ansatz durch eine unklare Verantwortungsteilung operationalisierbar zu machen. Es ist also ein expliziter Vorteil, wenn die Rolle der FRONTEX im Mittelmeer so schwer zu bemessen ist, da die Agentur ihre Operationen kaum selber ausführt, sondern auf die Ressourcen der Mitgliedsstaaten zurückgreift. Diese werden bei einem Rechtsbruch von der Kommission vielleicht kritisiert aber selten sanktioniert, wie die Beispiele Griechenland, Spanien und Italien zeigen. Was für die FRONTEX im Konkreten gilt, trifft auf die EU im Allgemeinen zu: Es scheint ein »europäisches Prinzip« zu sein, die peripheren Mitgliedsstaaten zu proaktiven Rechtsbrüchen zu zwingen. Als Peripherie eines unsolidarischen Regimes, das zu Gunsten der stärkeren Unionsländer gestaltet ist, bleiben Drittstaatenabkommen mit menschenrechtsverletzenden Regierungen, die Einschaltung der FRONTEX oder das gesetzeswidrige Instruieren der eigenen Grenzbehörden die scheinbar besten Alternativen. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission in ihrer nächsten Agenda Abstand von diesem Konzept nimmt oder es zumindest einschränkt. Eine konzeptionelle Alternative stellt

41 Vgl. Migrants at Sea II (2013).

die Implementierung von Resettlement- bzw. Relocation-Programmen in das CEAS dar: Das Konzept steht bereits zur Diskussion und wird im Kleinen erprobt, doch scheint eine, auf Verpflichtung beruhende Implementierung unrealistisch. Sollte das Instrument trotz der gegenwärtigen Machtverhältnisse in Europa Bestandteil eines zukünftigen CEAS werden, liefert es zudem die argumentative Grundlage für eine weitere Abschottung der Außengrenzen. Nichtsdestotrotz bleibt Resettlement, zumindest konzeptionell, eine realistische Alternative, um die Widersprüche des CEAS abzuschwächen.

*Pierre Ro studiert Politikwissenschaften in Wien und hat seinen persönlichen Forschungsschwerpunkt im Feld der Migrationsforschung gesetzt. Insbesondere die Asyl- und Flüchtlingspolitik interessiert ihn, einem Bereich in dem er sich auch ehrenamtlich engagiert.*

## Bibliographie

AMNESTY INTERNATIONAL I (2013): »Libya: Refugees, asylum-seekers and migrants held indefinitely in deplorable conditions« (aktualisiert am 20.06.2013). URL: <https://www.amnesty.org/en/news/libya-refugees-asylum-seekers-and-migrants-held-indefinitely-deplorable-conditions-2013-06-20>.

AMNESTY INTERNATIONAL II (2013): »Stranded Refugees need Resettlement« (besucht am 05.09.2013). URL: <http://www.amnesty.org/en/refugees-and-migrants/resettlement>.

CARRERA, S.; SAGRERA, R. (2011): »Mobility Partnerships: Insecurity Partnerships for Policy Coherence and Migrant Workers' Human Rights in the EU«, in KUNZ, R.; LAVANEX, S.; PANIZZON, M. (Hg.): »Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership«, Routledge.

CHOU, M. (2009): »European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of 'Mobility Partnerships' with Cape Verde and Senegal«. URL: [http://aei.pitt.edu/33039/1/chou\\_meng-hsuan.pdf](http://aei.pitt.edu/33039/1/chou_meng-hsuan.pdf).

DEMIROVIC, A.; SABLowski, T. (2011): »Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa«. URL: <http://www.prokla.de/wp-content/uploads/2012/demirovic-sablowski.pdf>.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2011): »Zur Unvereinbarkeit von Abschiebungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin II-Verordnung mit der EMRK«. URL: [http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2011/Abschiebungen\\_nach\\_Griechenland.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2011/Abschiebungen_nach_Griechenland.pdf).

DER STANDARD (2011): »Faymann unterstützt Fekter: »Unverständliches Vorgehen Italiens« (besucht am 05.09.2013). URL: <http://derstandard.at/1302515944926/Verschaerfte-Grenzkontrollen-Faymann-unterstuetzt-Fekter-Unverstaendliches-Vorgehen-Italiens>.

DER SPIEGEL (2004): »Beschluss: EU-hebt Waffenembargo gegen Libyen auf« (besucht am 20.08.2013). URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/beschluss-eu-hebt-waffenembargo-gegen-libyen-auf-a-322636.html>.

DIE PRESSE (2011): »Mikl-Leitner denkt an zusätzliche Schengen-Kriterien« (besucht am 20.08.2013). URL: <http://diepresse.com/home/politik/eu/668978/MiklLeitner-denkt-an-zusaetzliche-SchenkenKriterien>.

ECRE (2010): »Tripoli orders UN Refugee Agency to leave Libya: business as usual for the EU?«. URL: <http://www.statewatch.org/news/2010/jun/eu-ecre-libya.pdf>.

EU-KOMMISSION (2002): »Tampere. Kick-start for the EU's policy for justice and home affairs«. URL: [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf).

EU-KOMMISSION (2011): »Entwicklungen in Libyen: ein Überblick über die Reaktion der EU« (besucht am 25.08.2013). URL: [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/110310\\_1\\_de.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/110310_1_de.htm).

EU-KOMMISSION (2013): »Europe Aid –Libya« (besucht am 20.08.2013). URL: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/libya/libya\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/libya/libya_en.htm).

EUROPÄISCHE UNION (2011): »Dublin-II-Verfahren« (besucht am 20.08.2013). URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33153\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_de.htm).

EUROSTAT (2012): »Asylentscheidungen in der EU-27« (besucht am 20.08.2013). URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-19062012-BP/DE/3-19062012-BP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19062012-BP/DE/3-19062012-BP-DE.PDF).

FRONTEX (2012): »Mission and Tasks« (besucht am 25.08.2013). URL: <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>.

HESS, S.; TSIANOS, V. (2007): »Europeanizing Transnationalism!

Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes«, in TRANSIT MIGRATION (Hg.): »Turbulente Ränder – neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas«.

HORNOFF, S. (2010): »Die Verschiebung des »Migrationsproblems« von Europa nach Nordafrika? Probleme und Chancen in Libyen«, Universität Wien.

KASPAREK, B. (2009): »Von Grauzonen und Legalisierungen der anderen Art – Frontex im Mittelmeer«, in INFORMATIONSSTELLE MILITARISIERUNG E.V. (Hg.): »Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum«, Tübingen. URL: <http://www.imi-online.de/download/frontex2009-web.pdf>.

MALTA TODAY (2013): »Malmström urges Malta to receive stranded migrants, government stands firm«(besucht am 27.08.2013). URL: <http://www.maltatoday.com.mt/en/newsdetails/news/national/Malmstrom-urges-Malta-to-receive-stranded-migrants-20130806>.

MIGRANTS AT SEA I (2013): »Italy conducted de-facto Push-Back of Migrants by ordering Cargo Ship to rescue and transport Migrants to Libya«(besucht am 20.08.2013). URL: <http://migrantsatsea.wordpress.com/2013/08/13/italy-conducted-de-facto-push-back-of-migrants-by-ordering-cargo-ship-to-rescue-and-transport-migrants-to-libya/>.

MIGRANTS AT SEA II (2013): »HRW Briefing Paper: Hidden Emergency-Migrant deaths in the Mediterranean«(besucht am 20.08.2013). URL: <http://migrantsatsea.wordpress.com/2012/09/04/hrw-briefing-paper-hidden-emergency-migrant-deaths-in-the-mediterranean/>.

MPC (2013): »Between Solidarity and Priority to Protect – Where Refugee Relocation meets Rese (besucht am 27.08.2013). URL: <http://www.migrationpolicycentre.eu/between-solidarity-and-priority-refugee-relocation-meets-refugee-resettlement/>.

OVERBEEK, H. (1995): »Towards a new international migration regime: globalization, migration and the internalization of state«, in MILES, R.; THRÄNHARDT, D. (Hg.): »Migration and European Integration – the Dynamics of Inclusion and Exclusion«, London.

PRO ASYL (2011): »EuGH: Urteil zur EU-Asylzuständigkeitsregelung Dublin II« (besucht am 21.08.2013). URL: [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/eugh\\_urteil\\_zur\\_eu\\_asylzustandigkeitsregelung\\_dublin\\_ii/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/eugh_urteil_zur_eu_asylzustandigkeitsregelung_dublin_ii/).

PRO ASYL (2013): »Land in Sicht: Flüchtlinge auf der MT Salmis in Italien aufgenommen« (besucht am 27.08.2013). URL: [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/land\\_in\\_sicht\\_fluechtlinge\\_auf\\_der\\_mt\\_salmis\\_in\\_italien\\_aufgenommen/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/land_in_sicht_fluechtlinge_auf_der_mt_salmis_in_italien_aufgenommen/).

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, U.A. (2011): »Proposed Refugee Admissions for the Fiscal Year 2012«. <http://www.state.gov/documents/organization/181378.pdf>.

TAZ (2012): »Es muss um Menschenrechte gehen« (besucht am 29.08.2013). URL: <http://www.taz.de/!88364/>.

TOHIDIPUR, T. (2009): »Das Agenturwesen der EU«, in INFORMATIONSSTELLE MILITARISIERUNG E.V. (Hg.): »Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum«, Tübingen. URL: <http://www.imi-online.de/download/frontex2009-web.pdf>.