



Flucht über das Mittelmeer

Vorschläge für eine effektivere Bekämpfung von Schleuserkriminalität

Dustin Dehez | Franziska Stahl

Zum Mitnehmen

- Die Marinemission der EU wird die Nachfrage nach Schleusung nicht verringern können, sondern bestenfalls zu einer Verlagerung der Fluchtwege führen.
- Erstaufnahmeländer, vor allem Jordanien und der Libanon und die dort arbeitenden Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (UNHCR und WFP) sollten dringend mit mehr Mitteln ausgestattet werden, um die Flüchtlinge aus Syrien dort versorgen zu können. Nur so kann verhindert werden, dass die Flüchtlingslager mehr sind als bloße Durchgangsstationen; die von der EU zwischenzeitlich zugesagten zusätzlichen eine Milliarde Euro sind dafür noch nicht ausreichend.
- Eventuell kann eine Erweiterung der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für die strafrechtliche Verfolgung von Tatbeständen der Organisierten Kriminalität auf potentielle Schleuser abschreckend wirken.
- Asylanspruch und Bleibemöglichkeiten für Flüchtlinge und Migranten müssen europaweit einheitlich gehandhabt werden. Nur durch eine Harmonisierung und einheitliche Durchsetzung der Asylrechte kann eine Quotenregelung zur Verteilung der Flüchtlinge und Asylsuchenden am Ende erfolgreich sein.

INHALT

2 | Zusammenfassung**2 | 1. Einleitung und Einordnung****3 | 2. Kritik an der EU-Mission zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität****5 | 3. Schritte zur Reduzierung der Nachfrage nach Schleusung****7 | 4. Handlungsempfehlungen**

Triton konnte die humanitäre Katastrophe auf hoher See nicht verhindern.

Zusammenfassung

Die Fluchtbewegungen über das Mittelmeer werden auch in den kommenden Jahren auf gleichbleibend hohem Niveau verharren. Eine militärische Mission der Europäischen Union wird die Schleusung über das Mittelmeer nur marginal verringern können, weil sie das Problem der Nachfrage nach Schleusung nicht beheben kann. Die Krise beginnt lange, bevor Flüchtlinge an den Stränden und Häfen des Maghreb Boote besteigen, die Fluchtursachen zu bekämpfen verlangt nach einer Stärkung der Staatlichkeit in den schwachen Staaten. Auf der anderen Seite können die europäischen Staaten mehr tun, um die Schleusung zu kriminalisieren und durch die Angleichung europäischen Asylrechts die Anreize zu einer weiteren Flucht über die sicheren Drittstaaten hinaus zu verringern.

1. Einleitung und Einordnung

Neuesten Zahlen der Internationalen Organisation für Migration zufolge haben 2015 mehr als 1.003.000 Menschen in der Hoffnung auf ein besseres Leben in Europa den Weg über das Mittelmeer gewagt – über keinen anderen Weg gelangen so viele Menschen illegal auf das europäische Festland.¹ Dabei ist insbesondere die Nachfrage nach Schleusung auf der sogenannten zentralen Mittelmeerroute mit der desolaten politischen Lage in Libyen seit 2011 sprunghaft angestiegen. Nicht nur die Zahl der Migranten und Flüchtlinge hat zugenommen, auch die Überfahrtkosten pro Person sind gestiegen – ein einträgliches Geschäft für Schleuserbanden.² Zwar sind Migranten und Flüchtlinge unterschiedliche Gruppen, aus Sicht der Schleusungsbekämpfung steht diese Unterscheidung aber nicht im Vordergrund. Die Europäische Union steht bereits seit einigen Jahren, verstärkt durch die politischen Umbrüche des arabischen Frühlings, vor der Herausforderung mit wachsenden Flüchtlings- und Migrantenzahlen umzugehen. Nachdem 2013 binnen weniger Monate hunderte in Seenot geratene Menschen gerettet werden mussten und die Bilder überladener Flüchtlingsboote das Elend im Mittelmeer medienwirksam vor Augen führten, richtete die italienische Regierung im Oktober 2013 die Mission *Mare Nostrum* ein. Am 1. November 2014 wurde diese von der Europäischen Union durch die Operation *Triton* abgelöst, die allerdings keine Rettung auf hoher See mehr vorsah, sondern sich auf die Kontrolle küstennaher Gewässer beschränkte. Darüber hinaus standen ihr im Vergleich zu *Mare Nostrum* nur ein Drittel der Finanzmittel zur Verfügung. Im Ergebnis war *Triton* nicht in der Lage, der steigenden Zahl an Migranten und Flüchtlingen Herr zu werden und konnte die humanitäre Katastrophe auf hoher See auf Grund der begrenzten Mittel und des eingeschränkten Mandats nicht verhindern.

Dass die Mission zu kurz griff, wurde auf dramatische Weise am 19. April 2015 deutlich, als trotz eines Rettungsversuchs zwischen 400 und 700 Menschen auf einer einzigen Überfahrt starben.³ Der eher konservative Economist nannte die Flüchtlingskrise daraufhin eine politische und moralische Schande.⁴ Dem Strom an Migranten hat das indes keinen Abbruch getan: Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX geht davon aus, dass schon 2014 allein über die zentrale Route im Mittelmeer mehr als 170.000 Menschen den Weg nach Europa gefunden haben.⁵ 2015 sind diese Zahlen explodiert. In Reaktion auf die humanitäre Katastrophe im Mittelmeer, kamen die europäischen Staats- und Regierungschefs am 23. April 2015 zu einem Sondergipfel zusammen, auf dem sie den Ausbau der Seenotrettung beschlossen.

Bei der verschärften Kriminalisierung des Schleusertums zeichnet sich eine neue europäische Einigkeit ab.

Trotz dieses Beschlusses hat sich über die vergangenen Monate gezeigt, dass eine gesamteuropäische Regelung nicht in allen Teilen Europas gleichermaßen angestrebt wird und sich Europas Gesellschaften überdies uneins sind, wie auf die wachsende Herausforderung reagiert werden soll. Mehr Einigkeit herrscht, seitdem der Fokus bei der Suche nach Antworten auf die humanitäre Herausforderung im Mittelmeer verlagert wurde: von der Frage des Umgangs mit den Flüchtlingen nachdem sie europäischen Boden betreten haben auf die Bekämpfung von Schleuserbanden und jener Netzwerke, welche die Zuwanderung über das Mittelmeer in erheblichem Maße befördern. Hiermit wurde ein politisch wie rechtlich anderer Ansatz gewählt, weg von sicherheitspolitischen Maßnahmen, hin zu einer stärkeren strafrechtlichen Verfolgung von Schleusern. Das entbindet die EU zwar nicht von der Suche nach einer gemeinsamen Strategie und Instrumenten zur aktiven Steuerung der Migration. Aber zumindest in der Bekämpfung der Symptome der illegalen Migration zeichnet sich mit der verschärften Kriminalisierung des Schleusertums und dem Durchgreifen gegen Schleuserbanden eine neue europäische Einigkeit ab.

Um die Schleuserkriminalität effektiv zu bekämpfen, müssen zum einen akute Maßnahmen gegen die vorhandenen Schleusernetzwerke ergriffen werden. Zusätzlich müssen – längerfristig – aber vor allem Vorkehrungen getroffen werden, um die Nachfrage nach Schleusung zu verringern. Im Folgenden werden daher zunächst die Unzulänglichkeiten der aktuellen EU-Mission zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität aufgezeigt. Anschließend werden Schritte zur Anpassung und Stärkung des geltenden Rechtsrahmens vorgeschlagen.

2. Kritik an der EU-Mission zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität

Seit die Zahl der Todesopfer bei der Passage über das Mittelmeer seit Anfang 2015 nie dagewesene Ausmaße annimmt, wird den europäischen Regierungen immer klarer, dass die Krise nicht allein den besonders betroffenen Mittelmeeranrainern überlassen werden kann. Der Gipfel im April 2015 markierte einen Wendepunkt in den Bemühungen zur Rettung von Flüchtlingen in Seenot im Mittelmeer: Die Mittel wurden aufgestockt und die Rettungsmission erweitert. Auch die Bundeswehr hat eine Fregatte und einen Tender im Rahmen der *European Union Naval Forces Mediterranean* (EUNAVFOR MED) abgestellt. Über die Rettung Schiffbrüchiger hinaus sammelt die Mission Informationen über Schleusernetzwerke. Die zweite Phase der Mission wurde im Oktober 2015 vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee eingeleitet und soll neben dem Aufbringen der Schiffe auf See auch die Übergabe der verdächtigsten Schleuser an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden ermöglichen. Darüber hinaus ist in der dritten Phase zudem eine Zerstörung der Boote auf fremdem Territorium vor dem Auslaufen geplant.⁶

Die militärischen Komponenten der Schleuserbekämpfung kommen nur schleppend voran und sind kaum praktikabel.

Es überrascht kaum, dass die dezidiert militärischen Komponenten lange kaum über die Planungsphase hinauskamen und selbst nach dem offiziellen Beginn eine wirkliche Mission nur schwer erkennbar ist.⁷ Die Idee, von Schleusern genutzte Boote zu versenken bevor sie für die Überfahrt über das Mittelmeer eingesetzt werden, ist plausibel, aber nur sehr begrenzt praktikabel: Die Boote müssten eindeutig identifiziert und von anderen zivilen Schiffen – etwa Fischkuttern oder kleineren Frachtern – klar unterscheidbar sein. Da es keine Boote gibt, die extra zum Zweck der Schleusung auf Kiel gelegt, sondern nur Schiffe, die für die Schleusung zweckentfremdet werden, sind Fehler und Verwechslungen vorprogrammiert. Zudem müsste vor einer Zerstörung sichergestellt sein, dass sich keine Insassen auf den Booten

aufhalten. Schleuser von Geschleuten zu unterscheiden ist praktisch kaum möglich und die Inkaufnahme von getöteten Schleusern ist rechtlich wie gesellschaftlich problematisch – Schleuser sind Kriminelle, aber keine Kombattanten. Erschwerend kommt hinzu, dass Schiffe praktisch nie isoliert am Kai liegen oder allein auf Sandbänke aufgezogen werden. Das bedeutet, dass die als Schleuserboote identifizierten Schiffe nur selten durch die Bordgeschütze europäischer Marineeinheiten versenkt werden könnten, letztlich also immer Soldaten abgesetzt werden müssten, um eine Versenkung oder Zerstörung der Schiffe zu ermöglichen.

Gleichzeitig ist auch die völkerrechtliche Legitimation einer solchen Mission mehr als fraglich: Eine Versenkung von Booten ist wenn überhaupt nur im Hafen und mithin auf dem Hoheitsgebiet souveräner Staaten möglich. Jedoch ist deren Zustimmung zu einem solchen Eingriff – siehe Libyen – nicht sehr wahrscheinlich. Auch die Alternative eines vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen legitimierten Mandats ist derzeit unrealistisch. Der steigende Migrationsdruck stellt zwar eine Herausforderung für das europäische Wohlfahrtssystem in Zeiten ohnehin wachsender Ungleichheiten dar. Dies als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nach Art. 39 der UN-Charta zu werten, wie das für ein solches Mandat erforderlich wäre, spannt den Bogen allerdings sehr weit. So hat der Sicherheitsrat in Resolution 2240 (2015) zwar die Mitgliedsstaaten ermächtigt, vor der libyschen Küste Schiffe abzufangen, bei denen konkreter Verdacht auf Schleusung von Migranten besteht.⁸ Eine Zustimmung der völkerrechtlich konservativ agierenden Sicherheitsratsmitglieder (China) sowie der „Störer“ der internationalen Ordnung (Russland) zu einem weiterreichenden Mandat ist jedoch wenig wahrscheinlich. Realistischer wäre ein Mandat basierend auf dem völkerrechtlichen Konzept der Schutzverantwortung, was dann aber nicht die Regulierung der Fluchtrouten, sondern nur den humanitären Schutz der Flüchtlinge zum Ziel haben könnte. Das aber wäre wohl gar nicht erforderlich: Schon jetzt ist jedes Schiff zur Seenotrettung verpflichtet, ganz gleich, ob sich Flüchtlinge wissend oder absichtlich der wahrscheinlichen Seenot ausgesetzt haben oder nicht. Letztlich ist die Frage, wie viel Aufwand zur Seenotrettung im Mittelmeer betrieben wird rein politischer und moralischer Natur.

Vor allem aber kann eine militärische Mission nichts an der Nachfrage nach Schleusung ändern. Mit anderen Worten: Solange die Zahl der über Ländergrenzen hinweg Flüchtenden konstant bei über 13 Millionen⁹ liegt, wird das Schleusergeschäft im Mittelmeer boomen. Bei gleichbleibender oder gar wachsender Nachfrage würde eine militärische Mission nur dafür sorgen, dass Schleuser nach anderen Wegen für die Überfahrt suchen. Auch aufgrund dieser Argumente ist Skepsis an der Realisierbarkeit einer militärischen Missionskomponente angebracht. Sinnvoller wäre eine Strategie, die den Schleusern das Einkommen aus der Schleusung verwehrt. Das freilich verlangt nach legalen Wegen der Überfahrt.

Eine militärische Mission ist zur Seenotrettung verpflichtet, kann aber nichts an der Nachfrage nach Schleusung ändern.

Illegale Migranten nach Herkunftsland ¹⁰		
	2013	2014
Syrien	25.546	79.169
Eritrea	11.298	34.586
Unbekannt Sub-Sahara Afrika ¹¹	K. A.	26.341
Afghanistan	9.494	22.132
Kosovo	6.357	22.069

In manchen Ländern führt auch Wirtschaftswachstum – und nicht etwa Krisen – zu einem Anstieg der Migrantenzahlen.

Die Mittelmeermission würde die eingesetzte Fluchtbewegung in jenen Ländern abbrechen, die besonders schlecht in der Lage sind mit solch großen Flüchtlingszahlen umzugehen.

Asylrechtliche Ansprüche müssen innerhalb Europas einheitlich ausgelegt und bereits in den Herkunftsländern abschließend geklärt werden.

Auch aus politischen Gründen ist eine solche Mission problematisch. Die Nachfrage nach der gefährlichen Überfahrt über das Mittelmeer speist sich aus zwei Entwicklungen. Erstens haben im Krisenbogen der Sahel-Zone und des Mittleren Ostens zahlreiche Konflikte und die Unterdrückung durch autoritäre Regime zu einem Anschwellen der Flüchtlingsströme geführt: Der Krieg in Syrien und im Irak hat Millionen Menschen zu Flüchtlingen gemacht. Die politische Unterdrückung in Eritrea treibt seit Jahren Zehntausende in die Flucht und die Kriege in Mali, der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) und in Libyen sorgen ebenfalls für einen Zuwachs an Flüchtlingen. Ein zweiter Grund scheint auf den ersten Blick paradox: Afrika erlebt derzeit ein bislang nicht da gewesenes Wirtschaftswachstum, das wiederum zu einer schleichenden Informations- und Mobilitätsrevolution auf dem Kontinent geführt hat. Das bedeutet, dass mehr Menschen die Migration nach Europa finanzieren und ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen können. Entsprechend besteht ein großer Teil der Migranten aus jenen, die qualifiziert und risikobereit sind, d.h. genau aus denjenigen, die für den Fortschritt und das wirtschaftliche Wachstum in ihren Heimatländern unentbehrlich sein sollten.

Eine Veränderung dieser Rahmenbedingungen ist bis auf Weiteres nicht absehbar. Vielmehr zeichnet sich eine langanhaltende und anwachsende Flüchtlings- und Migrationsbewegung in Richtung Europa ab. Dennoch passen die bislang propagierten politischen Lösungen nicht zu den hier beschriebenen Herausforderungen: Die gegenwärtig angedachten militärischen Aspekte der Mittelmeermission würden die Migrationsbewegung nicht an ihren Ursprüngen stoppen, sondern die eingesetzte Fluchtbewegung bei Erfolg vielmehr in jenen Ländern abbrechen, die besonders schlecht in der Lage sind mit solch großen Flüchtlingszahlen umzugehen. Das betrifft neben dem Libanon, auch Staaten der Sahelzone, von Äthiopien bis Mali. Im schlimmsten Fall kann dies genau in diesen Ländern Staatszerfallsprozesse katalysieren und damit mittelfristig ein weiteres Anschwellen der Fluchtbewegungen nach Norden begünstigen.

Um diesem Dilemma zu entkommen, bedarf es einer Überarbeitung der bestehenden rechtlichen Instrumente und der bisherigen politischen Herangehensweise. Dazu müssen auch weitere Maßnahmen getroffen werden, um die Nachfrage nach Wegen der illegalen Einwanderung zurückzufahren und das Geschäftsmodell der Schleuser obsolet zu machen.

3. Schritte zur Reduzierung der Nachfrage nach Schleusung

Um die Nachfrage nach Schleusung als Mittel der illegalen Einwanderung zu reduzieren, müssen asylrechtliche Ansprüche innerhalb Europas einheitlich ausgelegt und bereits in den Herkunftsländern abschließend geklärt werden. Nur wenn sich die illegale Einreise nicht lohnt und asylrechtliche Verfahren (einschließlich allfälliger Abschiebungen) konsequent durchgesetzt werden, können Menschen ohne Aussicht auf Asyl möglicherweise von der illegalen Einreise abgehalten werden. Gleichzeitig müssen strafrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleusung ausgeweitet und mehr legale Wege der Einwanderung geschaffen werden, um den Markt der illegalen Einwanderung unattraktiver zu machen.

Die Schleuserkriminalität floriert derzeit auch, weil der rechtliche Status von Migranten erst nach der Einreise geprüft werden kann. Ein Visum zu erhalten und damit legal in die Europäische Union einzureisen, ist für die meisten Flüchtlinge aber praktisch unmöglich. Statt sich auf Kontrollen auf hoher See und die Festigung der EU-Außengrenzen zu beschränken, müssen von der EU Möglichkeiten geschaf-

fen werden, um mögliche Ansprüche auf Asyl oder den Flüchtlingsstatus schon vor der (legalen oder illegalen) Einreise zu klären. Zwar müsste hierzu einerseits das Personal in den Visa-Abteilungen der Botschaften der EU-Mitgliedstaaten massiv aufgestockt und gegebenenfalls zusätzliche Visastellen in Transitländern eingerichtet werden und gleichzeitig jene, die ohne gültigen Aufenthaltstitel eingereist sind, konsequenter abgeschoben werden. Dennoch würde dies die Kosten der Migration insgesamt signifikant senken. Hinzu kommt, dass so auch weniger Migranten durch die illegale Einwanderung in Gefahr gebracht würden.

Die Flüchtlingsdefinition der Afrikanischen Union geht weit über die der EU hinaus.

Bei der Frage nach dem Rechtsanspruch der Flüchtlinge muss zudem ein Unterschied zwischen der geltenden Flüchtlingsdefinition der Afrikanischen Union und jener der EU beachtet werden: Während das europäische Recht in Anlehnung an die Definition der Genfer Konventionen nur Menschen als Flüchtlinge anerkennt, die wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe Handlungen ausgesetzt sind, die „aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen“,¹² erkennt die Flüchtlingskonvention der Afrikanischen Union von 1969 (übernommen von der Organisation für Afrikanische Einheit, OAU) auch Konflikte und allgemeine Gewaltsituationen in den Herkunftsländern explizit als legitime Migrationsgründe an, auf Grund derer der Flüchtlingsstatus gewährt werden kann.¹³ Folglich ist Migration – inklusive der in Europa umstrittenen Wirtschaftsmigration – unter dem geltenden Rahmenwerk der AU grundsätzlich asylfähig. Dies führt mitunter dazu, dass Menschen ihr Land verlassen in der Annahme als Flüchtling anerkannt zu werden, während dies in Europa nicht der Fall ist. Legale Wege der Einreise nach Europa bleiben ihnen unter diesen Umständen verschlossen, was wiederum die Nachfrage nach Schleusung schürt. Zwar zeichnet sich gewohnheitsrechtlich bereits eine Anpassung zwischen der Praxis im Rechtsraum der AU und der EU ab, so dass manche Staaten auch Wirtschaftsflüchtlinge anerkennen. Die Praxis ist aber uneinheitlich: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) vertritt den Standpunkt, dass auch Menschen, die vor Kriegsgeschehen fliehen, Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure wie Rebellen fürchten oder lediglich eine Verbesserung ihrer Lebensumstände anstreben und deren Staat sie nicht schützen kann oder will, als Flüchtlinge anzusehen sind. Da die Auslegung des Asylrechts jedoch den Nationalstaaten obliegt, wird in der Praxis der EU-Mitgliedsstaaten zumeist eine enge Definition angewandt und kein Flüchtlingsstatus gewährt. Allerdings kann dies erst nach der Einreise abschließend geprüft werden, sodass die unklare Rechtsstellung zusätzlich zur steigenden Nachfrage nach Schleusung beiträgt. Im Umkehrschluss zeigt dies, dass europaweit einheitliche Regeln für die Erteilung des Flüchtlingsstatus Anwendung finden müssen, um gezielt Anreize zu setzen, um die Migration zu steuern und so langfristig die Nachfrage nach Schleusung zu reduzieren.

Die unklare Rechtsstellung der Flüchtlinge trägt zusätzlich zur steigenden Nachfrage nach Schleusung bei.

Während sich mit Blick auf die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen für Migranten als Grundlage zur vereinfachten legalen Einwanderung derzeit noch keine gemeinsame Lösung abzeichnet, erfährt eine intensiviertere Bekämpfung von Schleuserbanden wachsende Zustimmung. Bereits im Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000, haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, die Schleusung von Migranten zu kriminalisieren.¹⁴ In Deutschland ist das Einschleusen von Ausländern nach §96 Abs. 1 AufenthG geregelt. Wichtig ist, dass der Fokus dabei explizit auf der rechtlichen Handhabe gegen Schleuser und nicht auf der Bestrafung der Migranten liegt. Während die EU-Mission zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität wie

Der Fokus muss auf der rechtlichen Handhabe gegen Schleuser und nicht auf der Bestrafung der Migranten liegen.

ausgeführt darauf abzielt, Netzwerke zu zerschlagen und Schleusung zu unterbinden, ermöglicht ein solcher strafrechtlicher Ansatz Schleuser verstärkt zur Verantwortung zu ziehen und so den Markt für illegale Einwanderung zu zerstören. Ein solcher Perspektivwechsel, wonach Migration nicht weiter mit Mitteln der Sicherheitspolitik, sondern vielmehr Schleusung als Straftatbestand der Organisierten Kriminalität adressiert wird, erscheint zielführend. Um die Umsetzung und Durchsetzung des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg in den Unterzeichnerstaaten zu stärken, sollte die Einrichtung eines Monitoring-Mechanismus – beispielsweise in Form von regelmäßigen Fortschrittsberichten und Untersuchungsmissionen – angestrebt werden. Noch mehr Durchsetzungskraft könnte dem Abkommen verliehen werden, in dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Strafverfolgung intensiviert oder die Möglichkeiten zur direkten internationalen Strafverfolgung ausgeweitet würden. Langfristig wäre hierfür eine Erweiterung des Mandats des Internationalen Strafgerichtshofs für Straftatbestände der Organisierten Kriminalität zu prüfen. Zu diesem Zweck könnte Deutschland gemeinsam mit seinen europäischen Partnern den Generalsekretär der Vereinten Nationen ersuchen, eine Überprüfungskonferenz des Römischen Statuts einzuberufen. Zwar dürfte die zur Mandatserweiterung notwendige Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten angesichts der anhaltenden Kritik an der Arbeit des Gerichtshofs nicht einfach zu erreichen sein. Dennoch könnte ein solcher Versuch die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Staaten in Fragen der Organisierten Kriminalität befördern.

4. Handlungsempfehlungen

Eine koordinierte Antwort seitens der EU auf die zum Teil ungesteuerte Einwanderung ist nicht zuletzt angesichts ihrer humanitären Verantwortung überfällig. Zweifelsohne wäre der beste Umgang mit der Krise im Mittelmeer die viel propagierte Beseitigung der Fluchtursachen. Allerdings ist dies, wenn überhaupt, nur sehr bedingt und langfristig möglich: Eine erfolgreiche Strategie zur Stabilisierung Malis, Libyens und ein Frieden in Syrien wären wichtige Schritte in diese Richtung. Auch ein Ende der Unterdrückung und ein Mindestmaß an freiheitlichen Grundrechten, verknüpft mit verantwortlicher Regierungsführung in vielen Staaten Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens könnte den Migrationsdruck senken. Zudem müssten Transitländer bei der Durchsetzung geltenden Rechts unterstützt werden, um Migrationsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent und darüber hinaus zu steuern. Diese Einschätzung zeigt bereits: Die europäische Politik muss sich auf langfristig gleichbleibend hohen oder sogar noch wachsenden Migrationsdruck einstellen.

Eine militärische Mission zur Aufbringung von Schiffen, mit denen Flüchtlinge ihre Reise über das Mittelmeer antreten, verspricht wenig Erfolg über die unmittelbare Seenotrettung hinaus. Dies bedeutet nicht, dass militärische Instrumente keine Rolle bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise spielen können – im Gegenteil. Nur ist der gegenwärtig diskutierte Weg nicht der vielversprechendste. Die folgenden Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik skizzieren in diesem Sinne kurz- und längerfristige Ansatzpunkte zur Überwindung der Krise:

1. Der unmittelbaren humanitären Herausforderung durch Schiffbruch kann die Bundeswehr durch ihre Einbindung in eine europäische Mission im Mittelmeer gerecht werden. Die Beteiligung der Bundeswehr an EUNAVFOR MED sendet zudem ein wichtiges politisches Signal an die südeuropäischen Verbündeten, dass auch die nördlichen EU-Staaten die Krise auf dem Mittelmeer ernst nehmen. Umgekehrt bleibt die Versorgung und Unterbringung der Mittelmeer-Flüchtlinge

Die europäische Politik muss sich auf langfristig gleichbleibend hohen oder sogar noch wachsenden Migrationsdruck einstellen.

auch nach der Rettung aus Seenot ein Problem, die südlichen EU-Staaten wirken oft überfordert. In den Aufnahmestationen müssen menschenwürdige Zustände sichergestellt werden. Deshalb sollte die Bundesregierung für eine institutionalisierte Lastenteilung werben, nach der Staaten, die selbst nur wenige Flüchtlinge aufnehmen, den unmittelbar betroffenen Staaten personell und finanziell bei der Herstellung menschenwürdiger Zustände in den Aufnahmestationen helfen.

Dazu sollte die Bundesregierung größere Bereitschaft zur Teilnahme an Friedensmissionen der Vereinten Nationen in der Region zeigen.

2. Die Flüchtlingskrise beginnt nicht erst mit dem Versuch, über das Mittelmeer überzusetzen, sondern deutlich vorher. Ein militärischer Mittelansatz kann daher nur dann sinnvoll sein, wenn er ebenfalls vorher ansetzt. Geografisch gedacht heißt dies, dass Fluchtursachenbekämpfung nicht erst im Mittelmeerraum, sondern schon in der Sahelzone ansetzen muss. Dazu sollte die Bundesregierung größere Bereitschaft zur Teilnahme an Friedensmissionen der Vereinten Nationen in der Region zeigen. Das muss bedeuten, dass auch entsprechend große und robuste Truppenkontingente zur Verfügung gestellt werden. Das Department of Peacekeeping Operations der Vereinten Nationen (DPKO) sieht in diesem Zusammenhang, durchaus zu Recht, vor allem die Bereitstellung von Helikopterverbänden, Drohnen und Flugzeugen durch die europäischen Nationen als vordringlich an.

Eine der wesentlichen Aufgaben ist eine Verbesserung der dramatischen Bedingungen in den Flüchtlingslagern rund um die Bürgerkriegsregionen in Syrien und im Irak.

3. Darüber hinaus ist eine der wesentlichen Aufgaben eine Bearbeitung der dramatischen Bedingungen in den Flüchtlingslagern rund um die Bürgerkriegsregionen in Syrien und im Irak. Sowohl die Weltgesundheitsorganisation als auch der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen weisen immer wieder darauf hin, dass für eine menschenwürdige Versorgung der Flüchtlinge deutlich mehr Finanzmittel nötig sind. Wenn die Lebensbedingungen selbst in den von internationalen Organisationen betreuten Flüchtlingslagern menschenunwürdig sind, ist es wenig verwunderlich, dass diese Lager nur zur Durchgangsstation weiterer Schleusung werden. Die EU hat bereits eine Milliarde Euro für eine bessere Mitteleausrüstung des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) und des World Food Programs (WFP) bereitgestellt. Diese zusätzlichen Mittel haben zwar die ganz große Krise in den Lagern verhindern können, die Organisationen bleiben aber strukturell unterfinanziert. Die Bundesregierung sollte nicht nur ad hoc mehr Mittel zur Verfügung stellen, sondern über die kommenden fünf Jahre jährlich eine halbe Milliarde Euro zusätzlich bereitstellen, um damit dem UNHCR und dem WFP mehr Planungssicherheit zu geben.

4. Auch die Verteilung der Flüchtlinge unter den aufnehmenden europäischen Staaten bedarf einer schnellen und fairen Lösung. Staaten, die über Überlastung der Sozialsysteme klagen, sollten einen Blick in den Libanon wagen: In dem kleinen Land kommen auf 1.000 Libanesen derzeit mehr als 230 Flüchtlinge allein aus Syrien.¹⁵ Wo europäische Partner die Aufnahme weiterer Flüchtlinge auf Grundlage von scheinbar oder tatsächlich begrenzten Aufnahmekapazitäten verweigern, müssen im Sinne einer gerechten Lastenteilung innerhalb der Europäischen Union Lösungen gefunden werden. Über Jahre haben die südeuropäischen Staaten – allen voran Italien – zu Recht die mangelnde Solidarität der nördlichen Nachbarn beklagt. Angesichts der immens gestiegenen Flüchtlingszahlen beklagt die Bundesrepublik nun ihrerseits die mangelnde Unterstützung anderer EU-Staaten. Aus diesem Dilemma führt nur ein langfristiges Verteilungssystem nach festen Kriterien heraus. Mitgliedsstaaten, die sich an einem solchen System nicht beteiligen wollen, müssen zumindest indirekt eingebunden werden. Denkbar wären etwa Ausgleichszahlungen nach dem Vorbild der Dublin-Verordnung. Zudem könnte Deutschland anregen, dass Staaten, die nur sehr wenige Flüchtlinge aufnehmen, verstärkt Personal in die FRONTEX-Missionen sowie zur logistischen Unterstützung in den Aufnahmelagern entsenden.

Im Rahmen der Vereinten Nationen sollte die Einrichtung eines Monitoring-Mechanismus für die Umsetzung des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten angestrebt werden.

5. Im Rahmen der Vereinten Nationen sollte die Einrichtung eines Monitoring-Mechanismus für die Umsetzung des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg angestrebt werden und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Strafverfolgung ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob etwa eine Erweiterung der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für die strafrechtliche Verfolgung von Straftatbeständen der Organisierten Kriminalität dem Instrument mehr Durchsetzungskraft verleihen würde. Damit dies gelingen kann, muss zudem genauer zwischen Schleusern und Fluchthelfern differenziert werden: Wer Menschen hilft, der unmittelbaren Repression in Staaten wie Eritrea oder dem Krieg in Syrien zu entgehen, darf nicht kriminalisiert werden. Wer allerdings für die Schleusung zwischen sicheren Staaten sorgt, sollte schärfer bestraft werden. Denn: wenn Menschen erst einmal der Gefahr für Leib und Leben und politischer Verfolgung entflohen sind, sind die internationale Gemeinschaft und das Erstaufnahmeland verantwortlich.

- 1| IOM, *Missing Migrants Project*, <http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean-update-1-january-2016>; UNHCR, *The Sea Route to Europe*, <http://www.unhcr.org/5592b9b36.html>.
- 2| http://www.handelsblatt.com/politik/international/wachstumsmarkt-menschenschmuggel-sos-europa-das-perfide-geschaeft-der-schlepper/v_premium_not_allowed/11358152.html. Die Kosten der Überfahrt variieren stark je nach der gewählten Route und weiteren Leistungen wie Schwimmwesten. Mit einem Schlauchboot von Libyen nach Italien überzusetzen kostet derzeit 1000-2000 Dollar, wohingegen bei Nutzung eines Frachters bis zu 8000 Dollar pro Person anfallen können. <http://www.globalinitiative.net/download/global-initiative/Global%20Initiative%20-%20Migration%20from%20Africa%20to%20Europe%20-%20May%202014.pdf>.
- 3| *Europe's Boat People. For those in peril*, in: *The Economist*, 25. April 2015, S. 18-21.
- 4| Vgl. Titel, *The Economist*, 25. April 2015.
- 5| FRONTEX, *Central Mediterranean Route*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.
- 6| Bundeswehr Online, *Der Einsatz der Bundeswehr im Mittelmeer*, http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/!ut/p/c4/LYuxDYAwDARnYYG4p2MLoEEoZAVJOHBgMT0pEBf3emeZmrLfm-vOJiWz0kjTKr1_nH8CFkg-2d6GHO2C6q9gLxyu9txKTQguoP6tpCRm0ARUOuLQfXgJ-yA!/.
- 7| *The Guardian*, *EU Launches Operation targeting Libyan Smugglers*, <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/07/eu-hopes-to-begin-arresting-libyan-smugglers>.
- 8| UNSC Resolution 2240(2015), <http://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>
- 9| Dazu kommen die separat gezählten palästinensischen Flüchtlinge, die vom United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) betreut werden und deren Zahl die Vereinten Nationen gegenwärtig mit mehr als fünf Millionen angeben.
- 10| FRONTEX, *Annual Risk Analysis 2015*, Warschau, 2015, S. 57.
- 11| Gemeint sind Flüchtlinge, deren Herkunft zwar auf Sub-Sahara Afrika beschränkt werden kann, deren tatsächliche Nationalität sich abschließend aber nicht klären lässt.
- 12| EU-Richtlinie 2004/83/EG, §9, 1a.
- 13| Vgl. Art. I (2) der AU-Flüchtlingskonvention: „The term refugee shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.“ http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention_En_Refugee_Problems_in_Africa_AddisAbaba_10September1969_0.pdf. Allerdings gehört Eritrea als eines der wichtigsten Ursprungsländer von Flüchtlingen zu den drei Mitgliedsstaaten der AU, die das Dokument nicht unterzeichnet haben.
- 14| Vgl. Art. 6 des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage3.pdf>.
- 15| UNHCR, <http://www.unhcr.ch/presse/nachrichten/artikel/981e02d70ca1b1956da4259443052f05/eine-million-syrische-fluechtlinge-im-libanon-2.html>.

Die Autoren

Dustin Dehez ist Geschäftsführer bei Manatee Global Advisors, einer internationalen Strategie- und Politikberatung.

*Franziska Stahl
Public Governance Specialist beim Basel Institute on Governance,
Doktorandin am Institut für Völkerrecht der Universität Basel.*

*Beide Autoren sind Mitglieder des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker
der Konrad-Adenauer-Stiftung.*

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Christian E. Rieck

Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: +49(0)30/26996-3694

E-Mail: christian.rieck@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-187-3



www.kas.de

*Der Text dieses Werkes ist
lizenziert unter den Bedingun-
gen von „Creative Commons
Namensnennung-Weitergabe
unter gleichen Bedingungen
3.0 Deutschland“,
CC BY-SA 3.0 DE
(abrufbar unter:
[http://creativecommons.org/
licenses/by-sa/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/))*

Bildvermerk Titelseite

© picture alliance/dpa,

Foto:

Petersen/Bundeswehr/dpa