

Bernhard Schmid

Der Festungsgraben

Flucht und Migrationspolitiken
im Mittelmeerraum

UNRAST

Die europäische Migrationspolitik und ihre Instrumente

Migrations- und Asylpolitik sowie Visumsvergabe sind innerhalb der Europäischen Union nach wie vor Domänen, bei denen keine EU-weite Vereinheitlichung stattgefunden hat wie etwa bei den Produktregeln, sondern die weitgehend Sache der Einzelstaaten geblieben sind. Denn aus deren Sicht steht dabei ›die nationale Souveränität‹ auf dem Spiel. Von grundlegenden Prinzipien der EU wie der Reise- und Niederlassungsfreiheit im Inneren der Union können sie nicht abrücken. Aber im Umgang mit den Angehörigen von »Drittstaaten« (Ländern außerhalb der EU) haben sie tendenziell freie Hand. Sicherlich, bestimmte rechtsstaatliche Mindeststandards müssen sie gewähren, etwa – zumindest der Form nach – ein Asylverfahren anbieten. Dies ergibt sich allerdings weniger unmittelbar aus der EU-Zugehörigkeit, sondern vor allem aus der Bindung ihrer Mitgliedsstaaten an die *Europäische Konvention für Menschenrechte* (ERMK) – diese wurde nicht im Rahmen der Europäischen Union oder ihrer Vorläufer, sondern im Kontext des geographisch wesentlich weiter gefassten Europarats ausgearbeitet – sowie an die Genfer Flüchtlingskonvention.

Die Mehrzahl der Mitgliedsländer der EU, aber nicht alle, gehören dem ›Schengen-Raum‹ an. Er wurde infolge des 1985 im luxemburgischen Grenzstädtchen Schengen² geschlossenen Abkommens aufgebaut, und im Laufe der Jahre sukzessive erweitert. 26 von 28 Ländern der Europäischen Union in ihrer derzeitigen Ausdehnung gehören ihm an, jedoch wenden Bulgarien, Rumänien und Kroatien bislang nur einen Teil der Bestimmungen an, vor allem jene, die die Außengrenzen betreffen. Großbritannien und Irland entschieden sich bislang gegen eine Mitgliedschaft im Schengen-Raum, wobei das britische Königreich ohnehin die EU infolge des Referendums vom 23. Juni 2016 zu verlassen plant.

Hauptgegenstand der ›Schengen-Übereinkunft‹ ist es, keine systematischen Grenzkontrollen mehr an den Übergängen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten durchzuführen, was es erlaubte, die Zollstellen an den verschiedenen ›Binnengrenzen‹ innerhalb der EU weitgehend einzusparen. Stattdessen sollen die Personenkontrollen überwiegend an die Außengrenzen des Schengen-Raums, die mit Ausnahme der britischen Inseln mit jenen des EU-Territoriums deckungsgleich sind, verlagert werden. Das heißt vor allem

² Bzw. in seiner Nähe auf einem Schiff, das die Mosel zwischen Frankreich, Luxemburg und Deutschland befuhr.

an die Seegrenzen, insbesondere aber an die Mittelmeerküsten, zuzüglich der Landgrenze im Osten und besonders zwischen der Ukraine und Polen. Dort wurden die Kontrollen verstärkt, um neben den offiziellen Übergangsstellen auch die Orte potenzieller ›illegaler‹ Einreisen unter Überwachung zu stellen.

Menschen, die von den EU-Staaten als »Wohlstandsgefährder« zurückgewiesen werden, sammeln sich deswegen in größerer Zahl auf beiden Seiten dieser Schengen-Außengrenzen. Viele Migrantinnen und Migranten aus Afrika und Asien sitzen etwa in der Ukraine (früher, vor der Schengen-Mitgliedschaft, auch in Rumänien) fest. Innerhalb des Schengen-Raums bleiben vor allem in Griechenland Hunderttausende von Menschen ›hängen‹, die an den griechischen Küsten erstmals über eine Schengen-Außengrenze reisten und dabei kontrolliert wurden. Denn neben der Schengen-Übereinkunft greift eine zweite europaweite Regelung, die für die Situation dieser Menschen ihre Auswirkungen entfaltet. Es handelt sich um das ›Dublin-Abkommen‹, das mehrfach reformiert wurde – auf die Konvention von Dublin folgte die EU-Verordnung ›Dublin II‹ im Jahr 2003, die ihrerseits durch die Verordnung ›Dublin III‹ vom 26. Juni 2013 abgelöst wurde. Gegenstand der Dublin-Regeln ist die Bestimmung desjenigen EU-Staates, der (im Prinzip) allein für die Bearbeitung von Asylanträgen potenzieller politischer Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention zuständig ist. Es geht also um Migrantinnen und Migranten, die Fluchtgründe und einen besonderen Schutzbedarf infolge von spezifischer Verfolgung geltend machen. Nach den geltenden Regeln von ›Dublin III‹ (die bisweilen durch Gerichtsurteile in Einzelfällen außer Kraft gesetzt werden, die etwa zum Schluss kommen, Ungarn biete kein dieses Begriffs würdiges Asylverfahren an oder das griechische Asylsystem gewährleiste keinen ausreichenden Schutz) ist allein der Staat, durch den die betreffende Person zuerst in die EU einreiste, für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig. Aufgrund der Zufälle der Geographie weist diese Regelung damit in der Mehrzahl der Fälle dem wirtschaftlichen Krisenstaat Griechenland, in etwas geringerem Ausmaß auch Italien, die Verantwortung zu. Als erstes Durchreiseland mit EU-Mitgliedschaft auf dem Landweg wird daneben oft auch Ungarn die Zuständigkeit zugeteilt, wo aufgrund der politischen Verhältnisse seit dem Antritt des völkisch-konservativen und nationalistischen Premierminister Viktor Orban definitiv kein politischer Wille zum Schutz von Flüchtlingen besteht.

Dieses System brach im Hochsommer 2015 vorübergehend zusammen, da der Krisenstaat Griechenland sich als überfordert betrachtete, weil er viele der

in die EU strebenden Migrantinnen und Migranten aufgrund des Dublin-Systems allein aufzunehmen hatte. In der vorletzten Augustwoche 2015 ließ die griechische Regierung Zehntausende Menschen, die auf den Inseln gelandet waren – vor allem Lesbos und Chios, die in der Nähe der türkischen Küsten liegen und deswegen bevorzugte Anlandepunkte darstellen – mit Fähren auf das griechische Festland verbringen. Zuvor waren dort mehrere Hunderttausend Menschen festgehalten worden, weil die griechischen Behörden gehalten waren, nicht nur die Einreise der Betroffenen in die EU zu registrieren, sondern auch ihre eventuellen Asylanträge im Auftrag der Gesamt-EU zu bearbeiten.

Die Anlandung mehrerer Zehntausend Menschen binnen kurzer Zeit im Hafen von Piräus sorgte dafür, dass das ›Dublin-System‹ kurzzeitig ins Wanken geriet. Im Namen der deutschen Bundesregierung verkündete Kanzlerin Angela am 4. September 2015, die Dublin-Regelung sei in ihrem Land vorläufig außer Kraft gesetzt – Migrantinnen und Migranten, die ihre Fluchtgründe etwa in Deutschland geltend machten, musste also eine Bearbeitung ihres Asylantrags in Deutschland ermöglicht werden. Die Drohung mit einer Rückschiebung nach Griechenland war dadurch ausgesetzt.

Daraufhin setzten sich Hunderttausende über die sogenannten ›Balkan-Route‹ in Bewegung, was im Laufe des September 2015 für spektakuläre Bilder sorgte. Eine solch starke, kurzfristige Dynamik, die insgesamt Hunderttausende Menschen in Bewegung setzte, war aber auch dadurch möglich, dass sich zuvor zahlreiche Menschen in Griechenland ›gestaut‹ hatten und faktisch dort festgesetzt worden waren. Über die Motive der deutschen Bundesregierung wurde seitdem viel diskutiert. Aber sicherlich ging es ihr dabei auch darum, sich ›verständnisvoll‹ gegenüber Griechenland zu zeigen, nachdem das deutsche politische Spitzenpersonal in den Wochen zuvor – im Juni/Juli 2015 – in besonderem Ausmaß als Einpeitscher beim wirtschaftlichen Krisendiktat gegen Griechenland aufgetreten war. Eine dadurch leicht ramponierte Reputation auf europäischer und internationaler Ebene sollte dadurch aufgebessert und durch eine stärker ›moralisch‹ wirkende Komponente ersetzt werden. In die Entscheidungsfindung der Bundesregierung fanden ansonsten zweifellos verschiedene Faktoren Einfluss. Zu ihnen zählte auch der Wunsch der Wirtschaftsverbände, Nachwuchssorgen bei den Arbeitskräften in einer insgesamt älter werdenden Gesellschaft gegenzusteuern. Doch lässt sich die Motivationslage der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sicherlich nicht darauf reduzieren (wie es vulgärmarxistisch argumentierende Autorinnen oder Autoren etwa in der Tageszeitung *junge Welt* im September/Oktober 2015 versuchten).

Letztlich kam der Backlash jedoch sehr schnell: Innerhalb von Wochenfrist führten über ein halbes Dutzend EU-Staaten wieder nationale Grenzkontrollen an den zwischenstaatlichen Grenzen ein (was die Schengen-Übereinkunft zwar erlaubt, aber nur kurzfristig und für bedrohliche Ausnahmesituationen). Ungarn errichtete noch im Sommer 2015 vier Meter hohe, stacheldrahtbewehrte Grenzzäune – die vorwiegend von Strafgefangenen hergestellt werden mussten – an seinen Südgrenzen zu Kroatien und zu Serbien. Im Februar 2016 begannen entsprechende Bauarbeiten auch an der Grenze zu Rumänien³. In Dänemark wurde im September 2015 auf internationaler Ebene eine ziemlich widerliche Kampagne gestartet, die potenzielle Einwanderungskandidaten in arabischer Sprache ›wegekeln‹, d.h. darauf hinweisen sollte, dass ihr zu erwartendes Leben in Dänemark nicht sonderlich erstrebenswert sei. Deutschland selbst führte schon am 14. September 2015 ebenfalls wieder nationale Grenzkontrollen an der Grenze zu Österreich ein, allerdings vorläufig nur, um die Ankommenden bereits dort (und nicht erst, wenn sie sich in den ›Erstaufnahmestellen‹ für Asylsuchende im Lande melden) zu registrieren. Damit war vorläufig nicht die Absicht ihrer Rückschiebung nach Griechenland verbunden. Aber zugleich forcierte Deutschland auf EU-Ebene die Gangart. Die Berliner Bundesregierung forderte bei einem ›Mini-Gipfel‹ der Union zur ›Flüchtlingskrise‹ am 25. Oktober 2015 in Brüssel, man müsse gemeinsame Verfahren zur Abschiebung in das Kriegsland Afghanistan schaffen – Rückschiebungen nach Afghanistan waren bis dahin, in Anbetracht der dortigen Zustände, allgemein ausgesetzt worden. Und in den Wochen zuvor hatte die deutsche Regierung bereits, unter anderem durch die Einsetzung deutsch-türkischer Arbeitsgruppen ab Anfang Oktober desselben Jahres, eine entscheidende Rolle bei der Einfädelung einer Vereinbarung mit den Machthabern in Ankara gespielt. Diese führte zu dem Abkommen zwischen der EU und der

3 Am 2. Oktober 2016 – nach Abschluss dieses Buches – wird die ungarische Regierung unter Viktor Orban ferner eine Volksabstimmung durchführen, die darauf zielt, eine Mehrheit gegen den im ›Krisen‹sommer 2015 durch die EU angeregten Mechanismus der freiwilligen Umverteilung von Geflüchteten zu erzielen. Dabei geht es darum, Griechenland zu ›entlasten‹, indem alle Mitgliedsländer (mehr oder minder freiwillig) eine bestimmte Anzahl von dort festgehaltenen Flüchtlingen bei sich aufnehmen. Vor allem viele mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten sperren sich beharrlich dagegen, die slowakische Regierung erhob Klage gegen das Vorhaben beim Europäischen Gerichtshof (EuGH), und die polnische Rechtsregierung startete eine Hasskampagne dagegen, welche (muslimische) Einwanderung und Terrorismus systematisch miteinander in Verbindung bringt. Zunächst war seitens der EU von 120.000 umzuverteilenden Flüchtlingen die Rede gewesen, dann von 66.000 bis zum Jahresende 2017. Anfang August 2016 waren nur 2.845 Geflüchtete, die sich bis dahin in Griechenland aufhielten, durch andere EU-Staaten übernommen worden.

Türkei vom 18. März 2016, welchem wir ein eigenes Kapitel in diesem Buch widmen.

Der kurze Sommer der Bewegungsfreiheit war also bald vorbei. Heute versuchen die Akteure auf EU-Ebene, das >beschädigte< Dublin-System wieder zu >reparieren<. Am 4. Mai 2016 veröffentlichte die EU-Kommission einen Entwurf zu dessen Reform, die zu einer Ablösung der geltenden Verordnung >Dublin-III< durch eine neue Regelung – vielleicht >Dublin-IV< – führen soll. Im Kern steht dabei jedoch der Wunsch, den bisherigen Mechanismus zu retten, jedoch effizienter zu machen. Mit den Zuständigkeitsregeln nach der Dublin-Verordnung gehen bestimmte Fristen einher: Derzeit gilt etwa, dass ein Mitgliedsstaat der EU – auch wenn er nicht das Land der ersten Einreise eines Flüchtlings bildet – dann für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig wird, wenn eine bestimmte Zeitdauer abgelaufen ist. Diese beträgt etwa sechs Monate, wenn der Staat auf die mögliche Zurücksendung in ein anderes EU-Land von sich aus verzichtet; oder achtzehn Monate, wenn der oder die Betreffende sich einer Rückschiebemaßnahme entzogen hat. Diese Fristen sollen verkürzt werden. Doch die geplanten kürzeren Fristen wären nicht rechtsverbindlich. Der Hochschullehrer Constantin Hruschka von der Universität Bielefeld erklärte dazu in einem Kommentar, er rechne vor allem damit, dass viele Geflohene im Zweitaufnahmeland formal einen Asylantrag stellen >dürfen<, dieser dann jedoch nicht bearbeitet wird, sondern dass zahlreiche Menschen in eine >Warteschleife< geschickt werden. Und in dieser dann stecken bleiben, während die Staaten sich hinter den Kulissen um die Zuständigkeit streiten.

Neben dem Schengen- und dem Dublin-System verfügt der Staatenblock Europäische Union noch über einen dritten gemeinsamen Sockel in Gestalt eines Grenzkontrollsystems. Seit 2005 arbeitet eine europäische Grenzschutzagentur mit Zentralsitz in Warschau, die unter dem Kurznamen *Frontex* – abgeleitet vom französischen Ausdruck *frontières extérieures* für >Außengrenzen< – bekannt wurde. Die Rechtsgrundlage für ihre Einrichtung als >Gemeinschaftsagentur< der Mitgliedsstaaten basiert auf einer EU-Verordnung vom 26. Oktober 2004.

Frontex nimmt vor allem Koordinierungsaufgaben wahr und erstellt >Risiko- und Gefahrenanalysen< zu sogenannten Migrationsrisiken. Deswegen handelt es sich nicht um eine gigantische Organisation, was für ihre Zwecke auch nicht nötig ist; sondern die Agentur beschäftigte z.B. im Jahr 2014 nur insgesamt 318 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Warschau. Von ihrer Zentrale aus koordiniert Frontex zum einen zwischenstaatlich abgestimmte Ab-

schiebeflüge, etwa für Sammelabschiebungen (*charter flights*) – beispielsweise von Großbritannien über Deutschland nach Nigeria.⁴

Zum anderen beteiligt die Agentur sich an gemeinsamen Analyse- und Fortbildungsprogrammen mit außerhalb der EU liegenden Staaten. Es geht bei dieser Kooperation unter anderem darum, eine drohende Überquerung der EU-Außengrenzen durch Unerwünschte schon weit vom EU-Territorium entfernt aufzuspüren und tunlichst zu verhindern. Zu den Kooperationspartnern zählen solch großartige Demokratien wie Weißrussland und Russland, aber auch sämtliche Balkanländer, die Ukraine und Nigeria sowie die USA und Kanada. Mit den in diesem Buch aufgeführten Staaten südlich und östlich des Mittelmeers funktioniert bislang noch keine derart regelmäßige und auf Verträge abgestützte Zusammenarbeit, doch Kontakte und Kooperationskanäle wurden unter anderem zu Ägypten, Libyen (jedenfalls vor der seit 2014 anhaltenden Krise des Zentralstaats) oder auch Mauretanien an der Atlantikküste aufgebaut.

Zum Dritten nimmt Frontex an Patrouillenfahrten und -flügen insbesondere auf oder über dem Mittelmeer teil (in den Jahren von 2006 bis 2008 hingegen vor allem im Atlantik zwischen dem Senegal und Mauretanien einerseits und Spanien andererseits), oder organisiert diese selbst. Zu diesen Zwecken verfügte die Agentur im Jahr 2010 etwa über zweiundzwanzig Flugzeuge, 26 Helikopter und einhundert Schiffe. Seitdem wurden keine Zahlen dazu mehr veröffentlicht, doch darf die Agentur seit 2011 ihr eigenes Material einkaufen, während sie bis dahin darauf angewiesen war, das durch Mitgliedsstaaten ihr zur Verfügung gestellte Material zu nutzen. Daneben nutzt Frontex zunehmend auch Drohnen zur Seeüberwachung. Angebote holte die Agentur dabei mehrfach beim US-Konzern Lockheed Martin, beim französischen Konzern Thalès (respektive seiner spanischen Filiale Aerovision) sowie dem israelischen Hightech-Unternehmen IAI ein. Vorgeblich handelt es sich dabei um zivile Drohnenutzung, doch alle drei genannten Unternehmen sind Rüstungskonzerne und haben sich durch die Herstellung allerlei tödlichen Kriegsgeräts einen Namen gemacht.

Dieses Material genügt nicht, um allein das gesamte Mittelmeer im Auge zu behalten und aktiv abzufahren, aber Frontex befindet sich in aller Regel gemeinsam mit nationalen Küstenwachen, bisweilen auch Militärschiffen aus Mitgliedsstaaten, im koordinierten Einsatz.

⁴ Ein Artikel in der Internetausgabe der Wochenzeitung *Die Zeit* vom 7. August 2015 stellte etwa alle von Frontex organisierten Abschiebeflüge von deutschem Boden aus in einem Schaubild unter der Überschrift »Europe deporting« zusammen.

Dabei geht es darum, Zonen zu überwachen, in denen unterstellt wird, dass dort erfolgende Einreisen in die Hoheitsgewässer der EU ›illegale Grenzübertritte‹ darstellten. Allerdings lässt sich diese Analyse auch unter juristischen Gesichtspunkten nicht aufrecht erhalten. Denn auch wenn Menschen, die in Schiffen oder Schlauchbooten das Mittelmeer oder die Ägäis überqueren, kein Visum für ihre Einreise beantragt haben: Nach geltenden Regeln des internationalen Rechts ist eine solche Einreise dann nicht illegal, wenn sie eine oder einen Asylberechtigten im Sinne der Genfer Konvention betrifft. Denn die auf Letztere anwendbaren Texte gehen davon aus, dass eine Person mit akuten Fluchtgründen kein Visum beantragen und unter Umständen auch keinen Identitätsnachweis mitnehmen konnte.

Rechtlich ist eine Behörde, die Grenzkontrollen beispielsweise auf hoher See durchführt, deswegen verpflichtet zu prüfen, ob sich unter den Aufgegriffenen auch Personen befinden, die einen Asylantrag zu stellen beabsichtigen. Wird ein solches Schutzgesuch vorgetragen, dann muss es geprüft werden – die betreffende Person kann nicht einfach von dort, wo sie auf hoher See aufgegriffen wurde, wieder dorthin zurückgeschickt werden, von wo sie abgereist war. Ein solches Vorgehen bezeichnet man als *push-back*, und es ist aus den genannten Gründen illegal. Aber es ist auch gängige Praxis, wie Kritikerinnen und Beobachter immer wieder feststellen. In dem Kapitel, das sich mit den Vorgängen in der Türkei beschäftigt, haben wir dies an einem konkreten Beispiel geschildert, das dokumentarisch belegt ist und an dem die Agentur Frontex unmittelbar beteiligt war.

Die Patrouillen und Kontrollflüge von Frontex auf hoher See, vor allem im Mittelmeer, erfolgen in Absprache, Koordination und Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden der Mitgliedsstaaten. Je nach politischem Kontext in diesen Mitgliedsländern ist das Vorgehen entsprechend ausgerichtet.⁵

⁵ Theoretisch soll die Agentur Frontex dabei ausschließlich die Bewegungen an den jeweiligen Grenzen überwachen und ggf. aufgegriffene, ›illegal‹ über die betreffende Grenze einreisende Menschen unmittelbar den jeweils zuständigen nationalen Behörden überstellen. Jedoch berichtet die Pariser Abendzeitung *Le Monde* in ihrer Ausgabe vom 12. November 2015 über eine Situation, welcher ein Reporter der Zeitung beiwohnte und die eine viel weitergehende Aktivität von Frontex auf dem Boden eines Mitgliedsstaats verrät – wenn auch in Zusammenarbeit mit dessen Behörden. Und diese Situation betrifft ausgerechnet Ungarn, also jenen Staat innerhalb der EU, der sich unter seinem Regierungschef Viktor Orban im Umgang mit Migrantinnen und Migranten vielleicht am weitesten von den Menschenrechten entfernt hat. Es handelte sich um einen Vorfall am 06. November 2015 in der Stadt Szeged in Süd-Ungarn, wo vier Kosovo-Albaner nach einem ›illegalen‹ Übertritt der serbisch-ungarischen Grenze dem örtlichen Gericht vorgeführt wurden. Zum Gericht gebracht wurden die vier Betroffenen demnach durch zwei niederländische Polizisten, die

Im Falle Italiens erfolgen die Kontrollen auf offenem Meer in einem Kontext, der durch eine über die Jahre eskalierende Abwehrpolitik geprägt ist. Im Jahr 2002 verabschiedete die damalige italienische Rechtskoalition (bestehend aus Silvio Berlusconi's Partei Forza Italia, der rassistischen Regionalpartei Lega Nord – damals von Umberto Bossi geführt – und der damaligen postfaschistischen Partei Alleanza Nazionale unter Gianfranco Fini) das seinerzeit schärfste Einwanderungsgesetz in Westeuropa, das »Bossi-Fini-Gesetz«. Es bedroht Menschen allein aufgrund des Tatbestands ihrer »illegalen Einwanderung« mit mehrjährigen Gefängnisstrafen, jedenfalls sofern sie einer Ausreiseverfügung nicht Folge leisten. Vor allem aber setzt es die Strafe für »Beihilfe zur illegalen Einwanderung«, die fortan mit Mafiadelikten gleichgesetzt wird, von bis dahin maximal einem Jahr auf ein Höchstmaß von fünfzehn Jahren hoch. Begründet wurde dies mit dem »Kampf gegen berufsmäßige Schlepper«, doch zu treffen droht es Menschen in sehr unterschiedlichen Situationen. Von August 2007 bis November 2009 wurden sieben tunesische Fischer im sizilianischen Agrigento im Gefängnis festgehalten, nachdem sie 44 (sudanesische, äthiopische und eritreische) Migranten aus Seenot und vor dem Ertrinken gerettet hatten. Weil sie diese an Land mitnahmen, wurde ihnen »Beihilfe zur illegalen Einwanderung« vorgeworfen. Am 18. November 2009 wurden sie freigesprochen, aber sie hatten zweieinhalb Jahre lang nicht die Lebensgrundlagen für ihre Familien verdienen können, und ihre Boote waren beschlagnahmt worden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die geltende italienische Gesetzgebung einen wichtigen Beitrag dazu leistet, dass immer wieder Menschen im Mittelmeer ertrinken können: Wer sie retten könnte, traut sich oft nicht, aus Furcht, selbst Strafverfolgungen zu erleiden. Im Jahr 2013, nach dem Antritt der »Mitte-Links«-Regierung (unter Enrico Letta, seit 2014 unter Matteo Renzi) und infolge des Todes von mehreren Hundert Migrantinnen und Migranten im Mittelmeer in der Nähe der zu Italien gehörenden Insel Lampedusa, wurde die Abschaffung des »Bossi-Fini-Gesetzes« diskutiert. Doch wie die frühere Integrationsministerin unter Enrico

für Frontex arbeiteten (nach Zur-Verfügung-Stellung durch diesen Mitgliedsstaat) und ein Polizeifahrzeug mit niederländischem Kennzeichen führen. In Ungarn werden seit dem Herbst 2015 Menschen, die die Grenze »illegal« überschreiten, Haftstrafen angedroht. Im vorliegenden Fall endete der Prozess der vier Kosovo-Auswanderer zwar mit der Verhängung von einjährigen strafbewehrten Einreiseverboten (doch ohne Haftstrafe), und die Reportage schildert auch, dass die Frontex-Polizisten humaner im Umgang mit den von ihnen transportierten Migranten aufgetreten seien als ihre ungarischen Kollegen. Dennoch wirft dieses Anschauungsbeispiel für eine Tätigkeit von Frontex-Personal im unmittelbaren Umgang mit betroffenen Migranten ernste und grundsätzliche Fragen auf.

Letta, die kongolesischstämmige Italienerin (und jetzige Europaparlamentarierin) Cécile Kyenge, dem Verfasser dieser Zeilen im Mai 2016 ausdrücklich bestätigte: Dieses Gesetz bleibt in Kraft.

In Italien startete die nationale Marine am 15. Oktober 2013 eine Operation unter dem ans Lateinische anknüpfenden Namen *Mare Nostrum* – ›Unser Meer‹ –, das eine Antwort auf mehrere tragische Unglücksfälle in der Nähe der Insel Lampedusa bilden sollte. Dort waren unter anderem am 3. Oktober des Jahres 366 Menschen auf einen Schlag ertrunken. Die offizielle Aufgabenstellung für die Operation war ambivalent, da sie die Aufgabe der Seenotrettung für Migrantinnen und Migranten auf unstabilen Booten oder Schiffen mit jener der ›Schlepperbekämpfung‹ verknüpfte. Zwar handelt es sich bei den als ›Schleppern‹ bezeichneten Organisationen oftmals um Strukturen, die vorwiegend von der Not der Menschen profitieren und keineswegs aus Menschenfreundlichkeit handeln, dennoch dient ihre Bekämpfung häufig nur als Vorwand dafür, Migrantinnen und Migranten fernzuhalten. (Vgl. ausführlicher dazu unser Kapitel über Libyen und die ›Mittelmeerroute‹) Aber trotz dieser Ambivalenz diente die Operation *Mare Nostrum* in der Realität vor allem dazu, zahlreiche Menschenleben zu retten. Und dies auch auf hoher See, da die Schiffe der Operation in der gesamten *Straße von Sizilien* (zwischen Tunesien und den Inseln im Süden Italiens) ausliefen und Seenotrufe einfingen.

Die Logik von Frontex blieb hingegen eine andere. Von ihrer Seite (mit Unterstützung mehrerer Regierungen in der EU) wurde kritisiert, das angeblich ausufernde Seenotrettungsprogramm überschreite italienische Kompetenzen – und setze einen Anreiz zur Flucht in die EU. Denn da die ›Schlepper‹ respektive die Migrantinnen und Migranten damit rechnen könnten, mit einiger Wahrscheinlichkeit aus drohender Seenot gerettet zu werden, entfalle die Abschreckung vor einer Überfahrt. Am 27. August 2014 verkündete Italiens Innenminister Angelino Alfano, die Operation *Mare Nostrum* werde durch eine andere unter EU-Aufsicht stehende Operation ersetzt, die er als *Frontex plus* bezeichnete.

Der Wechsel erfolgte schließlich zum 1. November 2014. Bis dahin hatte *Mare Nostrum* immerhin 120.000 Menschen das Leben gerettet. Die neue Operation, nunmehr unter dem Namen *Triton* (›Dreizack‹), patrouilliert nur noch innerhalb der Dreißig-Meilen-Zone vor den italienischen Küsten, um ankommende Schiffe auszumachen – aber nicht mehr, um Seenotsignale darüber hinaus aufzuspüren. Allerdings fuhren italienische Schiffe zunächst noch fort, in der Straße von Sizilien ihre Patrouillen zu fahren und Seenotoperati-

onen durchzuführen. Daraufhin wandte sich Klaus Rösler, der Direktor der Abteilung »Einsatzangelegenheiten« der Agentur Frontex, in einem Brief vom 9. Dezember 2014 an das Innenministerium, die Marine und die Küstenwache Italiens. Er forderte diese auf, nicht mehr in »außerhalb des operativen Gebiets von *Triton* liegende Zonen« auszulaufen. Dies entspreche »nicht dem operativen Plan«, und es sei auch nicht jedem Seenotruf Folge zu leisten. Dafür sei schließlich die libysche Küstenwache verantwortlich. Allerdings existierte diese zu dem Zeitpunkt, aufgrund des vorläufigen Zerfalls von Staatlichkeit in Libyen, schlichtweg nicht.

Das Budget von *Triton* mit 2,9 Millionen Euro monatlich war zunächst, gegenüber jenem von *Mare Nostrum* mit zuvor neun Millionen Euro im Monat, drastisch reduziert worden – einer bewusst geringeren Aufgabenstellung entsprechend. Allerdings sorgten politische Entscheidungen, nach neuen massiven Schiffsunglücken in der Straße von Sizilien und besonders in der Nähe der Insel Lampedusa, für eine Revision dieser Mittelzuteilung. Am 23. April 2015 beschloss ein Gipfeltreffen der Außen- und der Innenminister der EU, das zur Verfügung gestellte Budget wieder auf neun Millionen Euro pro Monat aufzustocken. Begründet wurde dies mit Rettungsnotwendigkeiten. Der öffentliche Druck ließ die vorausgehende Entscheidung zur Reduzierung der aufgewandten Mittel zur Makulatur werden. Nichtsdestotrotz hatte die EU-Agentur Frontex im vorausgehenden halben Jahr deutlich ihre Orientierung gezeigt.

Und auch ein Ausblick auf die nähere Zukunft ist möglich: In den kommenden Monaten, vom Sommer bis zum Jahresende 2016, wird Frontex durch eine neue Europäische Agentur für Grenz- und Küstenschutz ersetzt werden. Diese künftige Behörde, die Frontex formal ablösen wird, soll mit erheblich mehr Mitteln ausgestattet werden. Ihre Gründung wurde am 6. Juli des Jahres durch das Europäische Parlament abgesegnet, das damit einem Vorschlag der EU-Kommission vom Dezember 2015 folgte. Während Frontex zum Zeitpunkt der Abstimmung im Europäischen Parlament 350 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter direkt beschäftigte, soll der Personalbestand bis Anfang 2017 um 220 weitere Personen aufgestockt werden. Und bis spätestens 2020 soll er dann 1.000 Personen betragen, zuzüglich einer »Reserve von 1.500 qualifizierten Grenz- und Küstenwächtern«, die bei Notfällen »innerhalb von einer Woche mobilisierbar« sein sollen. Das Budget von Frontex, das zum Zeitpunkt der Abstimmung im Sommer 2016 noch unter 100 Millionen Euro betrug, soll für die neue Agentur bereits ab 2017 auf 330 Millionen Euro aufgestockt werden.