

FORUM MENSCHENRECHTE



- An den Grenzen des Flüchtlingsrechts -

Ein völkerrechtliches und menschenrechtliches Positionspapier des Forums Menschenrechte zur Auslagerung der Grenzkontrollen, Militäreinsätzen und Seenotrettung

I. Die aktuelle EU-Flüchtlingspolitik und die Forderungen des Forums Menschenrechte

Die jüngsten Flüchtlingskatastrophen mit über tausend Toten im April 2015 haben zu vielschichtigen Konsequenzen für die europäische Grenzpolitik geführt. Die Reaktionen der EU bestehen jedoch nicht in dem Beschluss eine zivile, europäische Seenotrettung einzuführen oder der Schaffung legaler und gefahrenfreier Wege nach Europa. Der Beschluss des Europäischen Rats vom 23. April¹, das Strategiepapier der Europäischen Kommission vom 13. Mai 2015² sowie der Ratsbeschluss der Außen- und Verteidigungsminister*innen vom 18. Mai 2015³ umfassen u.a.:

- Militärische Einsätze gegen vermeintliche Schlepperboote,
- die Aufrüstung der Grenzagentur Frontex,
- eine mögliche Einbindung nordafrikanischer Staaten um Flüchtlingsboote abzufangen,
- eine Intensivierung der Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und afrikanischen Staaten,
- die mögliche Auslagerung der Asylverfahren in afrikanische Transitlager.

Mit der Auslagerung von Grenzkontrollen in die Küstengewässer und Grenzgebiete insbesondere Nord- und Westafrikas und der möglichen Übertragung der Verantwortung für Asylverfahren auf afrikanische Staaten, gefährdet die EU den Kernbestand des internationalen Flüchtlingsrechts. Die angedachten Pläne der EU sind aus politischer und menschenrechtlicher Sicht abzulehnen. Deshalb fordert das Forum Menschenrechte:

- Sichere und legale Wege der Einreise für Flüchtlinge,
- keine militärischen Operationen gegen Flüchtlinge im Mittelmeer oder auf afrikanischem Territorium,
- eine zivile Seenotrettung,
- ein Ende aller völkerrechtswidrigen Push-Back-Operationen,
- keine Ermöglichung und Unterstützung von Pull-Back-Operationen,
- eine Aufhebung der Strafzahlungen für Fluggesellschaften bei der Mitnahme von Flüchtlingen ohne erforderliche VISA-Papiere (sog. Carrier Sanctions),
- eine Offenlegung aller bilateralen Abkommen und Verträge zwischen der EU, den EU-Mitgliedsstaaten, afrikanischen Staaten und den an die EU angrenzenden Staaten,

¹ Vgl. Europäischer Rat, Special Meeting of the European Council, Brüssel vom 23. April 2015.

² Vgl. EU-Kommission, A European Agenda on Migration COM(2015) 240, Brüssel vom 13.05.2015.

³ Vgl. Rat der Europäischen Union, Council Conclusions on CSDP 8971/15, Brüssel vom 18.05.2015.

- keine Verlagerung der Asylverfahren in afrikanische Transitlager.

Das Positionspapier des Forums Menschenrechte analysiert die EU-Beschlüsse und zeigt, dass die Ursache für die Toten im Mittelmeer die fehlenden legalen Einreisewege in die EU sind (II.). Die beabsichtigten Militäreinsätze der EU werden als völkerrechtswidrig eingestuft (III.) und die Seenotrettung demgegenüber als völkerrechtliche Pflicht eingefordert (IV.). Die Push-Back Operationen auf dem Mittelmeer (V.) und die Auslagerung von Grenzkontrollen sind mit den Menschenrechten unvereinbar (VI.). Auch die Auslagerung der Flüchtlingspolitik wirkt erhebliche menschenrechtliche Probleme auf (VII.).

II. Die Ursache für das Massengrab Mittelmeer: Legale Einreisewege sind verschlossen

Legale Einreisewege für Flüchtlinge in die EU sind aktuell verschlossen. Die damit einhergehende Auslagerung der Grenzkontrollen ist zugleich der Grund für das massenhafte Sterben an den Grenzen Europas, insbesondere auf dem Mittelmeer.

An der griechisch-türkischen Land- und Seegrenze werden systemisch Schutzsuchende zurückgewiesen.⁴ Seit August 2012 haben dort über 150 Personen, hauptsächlich syrische und afghanische Flüchtlinge, ihr Leben in den Gewässern gelassen. Nachdem die griechisch-türkische Landgrenze ab Sommer 2012 massiv aufgerüstet wurde, verlagerte sich die Fluchtroute erneut über die Ägäis auf die griechischen Inseln. Während 2011 noch knapp 55.000 Schutzsuchende über die Landgrenze nach Griechenland gelangten, waren es 2012 insgesamt 30.433 und 2013 nur noch 1.122 Menschen. An den Seegrenzen nahmen die Grenzübertritte im gleichen Zeitraum zu, obwohl es auch hier zu massiven völkerrechtswidrigen Zurückweisungen kam. Von 1.030 Übertritten im Jahr 2011 stieg die Zahl bis 2013 auf 11.447 und in 2014 sogar auf 43.500 an. Für 2015 wird erwartet, dass bis zu 100.000 Schutzsuchende den gefährlichen Fluchtweg über die Ägäis nach Griechenland auf sich nehmen werden. Grund dafür war neben der Schließung der griechisch-türkischen, die massive Aufrüstung der bulgarisch-türkischen Landgrenze.

Ab Sommer 2013 versuchten Flüchtlinge – mehrheitlich aus Syrien – auf der Landroute Türkei-Bulgarien in die EU zu gelangen. 2013 überquerten rund 11.500 Schutzsuchende die türkisch-bulgarische Grenze bei insgesamt 16.700 Versuchen.⁵ Seit der Verstärkung der Grenzkontrollen an der türkisch-bulgarischen Grenze sowie völkerrechtswidriger Zurückweisungen⁶ war insbesondere zu Beginn des Jahres 2014 eine erneute Abnahme der Grenzübertritte und der Schutzgesuche festzustellen: Von Januar bis Juni 2014 erreichten UNHCR zufolge 1.514 Schutzsuchende Bulgarien, verglichen mit über 3.600, die allein im Oktober 2013 die Grenze überquert hatten.⁷ Insgesamt versuchten im Jahr 2014 38.500 Personen die bulgarische Grenze zu überqueren. Von ihnen erreichten lediglich 6.000 bulgarisches Territorium. Ein 33 Kilometer langer Grenzzaun soll um 82 Kilometer verlängert werden und die Grenze zur Türkei abriegeln.

An den ukrainischen Grenzen finden wiederholt völkerrechtswidrige Rückschiebungen von Flüchtlingen statt, sodass ihnen ein Asylverfahren in Ungarn oder der Slowakei verwehrt wird. Sie landen dann in ukrainischen Haftlagern, die von der EU mitfinanziert werden.

⁴ PRO ASYL 2013: Pushed Back. Systematic Human Rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/I_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf.

⁵ <http://www.unhcr.org/551abb606.html> (letzter Aufruf aller Weblinks vom 22.05.2015).

⁶ Siehe Bordermonitoring Bulgaria 2014, HRW 2014.

⁷ UNHCR 2014: Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity: 8.

Immer wieder versuchen Flüchtlinge über die Enklaven Melilla und Ceuta in Marokko spanisches Territorium zu erreichen. Viele von ihnen stammen aus Syrien (im Jahr 2014 schafften es 5.000 Flüchtlinge, 2.000 Syrer unter ihnen). Die spanische Guardia Civil wehrt die Flüchtlinge mit gewaltsamen Einsätzen von der Einreise ab. Aber auch jene, die es über die Grenze schaffen, erwartet keine Verbesserung ihrer Lage: Viele von ihnen bekommen keine Chance, einen Asylantrag zu stellen. Sie werden inhaftiert und häufig illegal nach Marokko oder zurück in ihre Herkunftsländer abgeschoben. Das Auffanglager in Melilla mit einer Kapazität für etwa 500 Flüchtlinge ist seit Monaten restlos überfüllt. Es beherbergt zwischenzeitlich über 2000 Menschen.

III. Militärische Pläne der EU – Große Gefahren für Flüchtlinge

Am 18.05.2015 haben die europäischen Außen- und Verteidigungsminister*innen die Militäroperation EUNAVFOR Med beschlossen, um im Mittelmeer, sowie an der Küste Libyens und auf libyschem Territorium militärisch gegen „Schlepper“ vorzugehen. Die Operation ist in vier Phasen unterteilt: 1) Aufklärung durch Drohnen, Satelliten und mit geheimdienstlichen Mitteln; 2) Beschlagnahme von Booten auf Hoher See; 3) Zerstörung der Boote auf der Hohen See und bei Abfahrt an Land; 4) Übergabe der Bekämpfung von „Schleppern“ an die libysche Küstenwache. Bei den militärischen Operationen sind u.a. der Einsatz von Luftangriffen, Marineoperationen und Spezialkräfte an Land vorgesehen. Zudem ist nach Punkt 3.f) des Ratsbeschlusses vom 23. April 2015 eine Umwidmung bereits bestehender Militäroperationen in Mali und im Sudan vorgesehen.

Im Vorfeld des Beschlusses wurde der Vergleich des Einsatzes zur Atalanta-Operationen vor Somalia gezogen. Aber für die Bekämpfung von Piraterie gibt es mit Art. 100ff. des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) Rechtsgrundlagen, die entsprechende Operationen ermöglichen. Eine vergleichbare Bekämpfung von Schleppernetzwerken ist in den Verträgen nicht vorgesehen und daher nicht möglich. Eine gemeinsame Ausrichtung bestehender militärischer Operationen innerhalb Afrikas ist juristisch nicht haltbar, da die Einsätze verschiedene Zwecke verfolgen und nicht verbunden werden können.

Nachdem die international anerkannte libysche Regierung in Tobruk ihr Einverständnis für Militäroperationen auf libyschem Gebiet klar verweigert hat, bemüht sich die EU um ein militärisches Mandat des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta. Nach Artikel 39 der UN-Charta kann der UN-Sicherheitsrat Maßnahmen beschließen, wenn eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Dadurch könnte auch in die libysche Souveränität eingegriffen werden. Fraglich ist aber, ob die Schleusung von Flüchtlingen überhaupt eine Gefährdung des Friedens darstellen kann. Als Argumentation wird angeführt, dass die zunehmenden Migrationsbewegungen eine Destabilisierung der Ordnung von nordafrikanischen und europäischen Staaten zur Folge hätte. Flüchtlinge werden mit dieser Hypothese als ein Sicherheitsrisiko verstanden. Dies steht im klaren Gegensatz zum internationalen Flüchtlingsrecht, das die humanitäre Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen betont. Folgt man der Teleologie und dem Wortlaut von Art. 39 der UN-Charta können Fluchtbewegungen keine Gefahr für den Frieden darstellen.

Schleusung ist zudem keine staatliche oder staatsähnliche Handlung. Der Sicherheitsrat darf sich nur an die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen wenden (Art. 25 UN-Charta), hat diese Beschränkung jedoch in der Vergangenheit durch zahlreiche Resolutionen, wie bspw. bei der Pirateriebekämpfung vor Somalia, aufgegeben. Die EU würde sich mit dem geplanten UN-Mandat aktiv an einer weiteren Aushöhlung des Völkerrechts beteiligen.

Die bisherigen internationalen Abkommen wie das „Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“⁸ sehen lediglich strafrechtliche Maßnahmen gegen die Schleusung von Migrant*innen vor. Nach Art. 6 des Abkommens sollen die Vertragsstaaten die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen treffen, um die Schleusung von Migrant*innen zu kriminalisieren. Eine entsprechende Umsetzung in deutsches Recht findet sich in § 96 AufenthG. Kann man angesichts fehlender legaler Einreisewege für Flüchtlinge schon an der Sinnhaftigkeit der Kriminalisierung von Schleusungen zweifeln⁹, so zeigen die Abkommen und die Umsetzung in deutsches Recht, dass keine militärischen, sondern alleine strafrechtliche Mittel gegen Schleusungen vorgesehen sind. Zudem sieht Art. 5 des Abkommens vor, dass die Migrant*innen nicht strafrechtlich belangt werden dürfen, wenn sie mithilfe von Personen eingereist sind, die sich Handlungen nach Art. 6 des Übereinkommens strafbar gemacht haben .

Indem Schleusung allenfalls ein privates Strafdelikt sein kann, wäre für einen entsprechenden Einsatz die Polizei verantwortlich. Für die Beteiligung deutscher Soldat*innen an militärischen Operationen ist Art. 87a Abs. 2 GG relevant, dem ein striktes Trennungsgebot zwischen militärischen und polizeilichen Einsätzen zu entnehmen ist. Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt vor dem Hintergrund des Trennungsgebots ein Verbot für die Befassung einer Behörde mit Aufgaben, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind.¹⁰ Deshalb darf die „Bundeswehr nicht in Maßnahmen gesendet werden, die im Schwerpunkt seeverkehrspolizeilichen Charakter haben.“¹¹

Die UN-Charta, die Abkommen gegen Schleusungen und die Maßgaben des deutschen Grundgesetzes ermöglichen daher keine militärischen Operationen gegen Schleuser*innen unter Beteiligung deutscher Soldat*innen.

Für die Flüchtlinge hätte ein militärischer Einsatz im Mittelmeer schreckliche Folgen. Militärische Operationen werden auch die Flüchtlinge treffen – die Boote werden in der Regel von verarmten Fischer*innen und Flüchtlingen gesteuert und beladen, die durch die Überfahrten ihre Familien finanziell unterstützen wollen. Die Profiteure halten sich unerkant im Hintergrund. Vollkommen unklar ist, wie konkret Schlepperboote identifiziert und zerstört werden sollen. Der angebliche Krieg gegen die Schlepper*innen könnte sich deshalb zu einem Krieg gegen die Flüchtlinge ausweiten. Doch nicht nur die Flüchtlinge wird der Einsatz treffen. Der Bürgerkrieg in Libyen wird sich durch EU-Militäroperationen weiterhin verschärfen und die Konflikte zwischen den dortigen verfeindeten Gruppierungen beschleunigen, wenn die EU zur Kriegspartei wird.

IV. Zivile Seenotrettung ist staatliche Verpflichtung

Die Seenotrettung ist eine menschenrechtliche und völkerrechtliche Verpflichtung. Sie basiert nicht

⁸ Vgl. BGBl. II Nr. 21 vom 08.09.2005, S. 1007.

⁹ Der Bundesgerichtshof hatte beispielsweise in einem Urteil aus dem Jahr 1977 angesichts der Fluchthilfe von Personen aus der DDR entschieden: „Ein Vertrag durch den sich jemand verpflichtet, dem anderen Vertragsteil für die sog. Ausschleusung eines Einwohners der Deutschen Demokratischen Republik ein Entgelt zu zahlen (Fluchthelfervertrag), verstößt weder gegen ein gesetzliches Verbot (BGB § 134) noch ohne weiteres gegen die guten Sitten (BGB § 138 Abs. 1).“ (BGHZ 69, 295).

¹⁰ BVerfGE 97, 198 (217).

¹¹ Andreas Fischer Lescano/Lena Kreck, Piraterie und Menschenrechte. Rechtsfragen der Bekämpfung der Piraterie im Rahmen der europäischen Operation Atalanta, ZERP-Diskussionspapier 03/2009, S. 34.

auf dem Gutdünken der europäischen Staaten, sondern sollte eine Selbstverständlichkeit sein, die nicht von finanziellen Erwägungen geleitet wird. Denn durch zahlreiche seerechtliche Abkommen haben sich die Staaten verpflichtet, Menschen in Seenot zu retten und sie in sichere Häfen zu verbringen. Zentral ist Art. 98 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ): „Jeder Staat verpflichtet den Kapitän eines seine Flagge führenden Schiffes, jeder Person, die auf See in Lebensgefahr angetroffen wird, Hilfe zu leisten“.

IV. 1. Keine Seenotrettung durch Frontex

Die Grenzagentur Frontex soll nach den Beschlüssen der EU die Seenotrettung im Mittelmeer übernehmen. Sie ist hierfür kein geeigneter Akteur. Für eine systematische Seenotrettung hat Frontex das falsche Mandat. Die Agentur wurde explizit für den Grenzschutz eingerichtet. Auch der Frontex-Direktor Fabrice Leggeri erklärte: „In unserem Einsatz sind keine aktiven Such- und Rettungsmaßnahmen vorgesehen. Das ist nicht Teil des Mandats von Frontex und das ist nach meinem Verständnis auch nicht Teil des Mandats der Europäischen Union.“¹²

Diese Selbstbeschreibung der Agentur hinsichtlich konkreter Seenotrettungsmaßnahmen ist so nicht zutreffend, denn sie ist durch die neue Seeaußengrenzenverordnung (SagVO) an die Menschenrechte gebunden und muss daher in Seenot befindliche Menschen aufnehmen, Art. 4 Abs. 1 SagVO. Aber die Aussage von Leggeri verweist auf die Logik und die Schwerpunktsetzung innerhalb von Frontex, keine aktive Rolle bei der Seenotrettung einnehmen zu wollen. Als Grenzagentur versteht sie Migrationspolitik und Flüchtlingsrecht als vorrangig ordnungspolizeiliche Aufgabe, statt die humanitären Verpflichtungen der EU zu betonen. Diese Logik wird einem humanitären Seenotrettungsdienst nicht gerecht.

Statt eines finanziellen Ausbaus von Frontex, muss die EU einen zivilen Seenotrettungsdienst aufbauen.

IV. 2. Afrikanische Transitländer sind keine sicheren Häfen

Einige Vertreter*innen von EU-Staaten haben die Rückschiebung von Flüchtlingen auf dem Mittelmeer in afrikanische Staaten als mögliche Maßnahmen genannt, so beispielsweise die britische Innenministerin Theresa May¹³ oder der aktuelle Ratspräsident Donald Tusk.¹⁴

Nach geltendem Seerecht dürfen Flüchtlinge nur in sichere Häfen verbracht werden. Die Interpretation der seerechtlichen Normen ist im Falle von in Seenot geratenen Flüchtlingen im Zusammenhang mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) auszulegen. Ein sicherer Ort ist nur dann gegeben, wenn Flüchtlinge nicht fürchten müssen in Staaten verbracht zu werden, in denen sie nach Art. 33 I GFK und Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Verfolgung und erniedrigender Behandlung ausgesetzt sind (Refoulement-Verbot).

In den „MSC Guidelines on the treatment of persons rescued at sea“, die zur Auslegung seerechtlicher Abkommen entwickelt wurden, wird ein sicherer Hafen als ein Ort definiert, an dem die aus Seenot Geretteten keine weiteren Gefahren zu befürchten haben und an dem ihre Grundbedürfnisse, beispielsweise Ernährung, Gesundheitsversorgung und Obdach gesichert sind (Rn. 6.12.)

¹² The Guardian vom 23. April 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/most-migrants-crossing-mediterranean-will-be-sent-back-eu-leaders-to-agree>.

¹³ Vgl. Theresa May, EU is putting migrants at risk, The Times vom 13. Mai 2015.

¹⁴ Vgl. Die Presse vom 18.05.2015.

Die nordafrikanischen Transitstaaten erfüllen nicht die Anforderungen der MSC Guidelines und des Refoulement-Verbots:

Human Rights Watch berichtet, dass Flüchtlinge in Libyen nicht nur unter menschenunwürdigen Bedingungen gefangen gehalten werden, sie erleiden schlimmste Misshandlungen und Folter.¹⁵ Aktuell befinden sich laut UNHCR mindestens 2.633 Asylsuchende oder Migrant*innen (darunter Frauen und Kinder) allein in den acht Haftzentren in Libyen, die vom Department zur Bekämpfung Illegaler Migration (DCIM) geleitet werden. Vor einem Monat hatte UNHCR noch 1.455 Personen in Haft registriert.¹⁶ Libyen hat die GFK nicht unterschrieben. Mittlerweile hat UNHCR aufgrund der instabilen Lage sein Büro in Tripolis aufgegeben und operiert von Tunis aus. Die anhaltenden Kämpfe und die Instabilität im Land zwingen tausende zur Flucht aus Libyen.

In Ägypten sind aktuell über 130.000 syrische Flüchtlinge von UNHCR registriert. Sie leben in bitterer Not und immer wieder kommt es zu willkürlichen Inhaftierungen von Flüchtlingen. Aufnahmestrukturen sind faktisch inexistent.

In Tunesien gibt es kein Rechtssystem, das die grundlegenden Rechte von Flüchtlingen garantieren kann. Seit 2011 wird an einer Asylgesetzgebung gearbeitet, deren Umsetzung nach wie vor nicht in Sicht ist. Durch die anhaltenden Kämpfe in Libyen haben die Fluchtbewegungen sowohl von subsaharischen Flüchtlingen als auch von Libyerinnen und Libyern nach Tunesien stark zugenommen. Schutzsuchende leiden unter Rassismus gegenüber Menschen aus Ländern südlich der Sahara.

Auch in Staaten wie die Türkei, die die GFK zwar unterzeichnet, aber nur auf Schutzsuchende aus Europa beschränkt, dürfen keine Überstellungen stattfinden.

Das Non-Refoulement-Verbot aus Art. 33 Abs. 1 der GFK verbietet die avisierte Rückschiebungspraxis von Flüchtlingen in Staaten wie Libyen, Tunesien, Ägypten oder die Türkei.

V. Keine völkerrechtswidrigen Push-Backs auf dem Mittelmeer

Das wegweisende Hirsi-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)¹⁷ verbietet Push-Back-Operationen, also die Rückführung der Flüchtlinge, in Länder, in denen Flüchtlingen eine Verletzung von Art. 33 I GFK und Art. 3 EMRK droht. Zugleich wendete der EGMR die Menschenrechte auf der Hohen See als extraterritorialem Gebiet an. Anknüpfungspunkt ist die effektive Kontrolle des Staates über schutzsuchende Personen, die auch an Bord eines unter italienischer Flagge fahrenden Schiffes oder bei einem von der Grenzagentur Frontex zu verantwortenden Einsatz vorliegt. Push-Back-Operationen stellen eine Verletzung von Art. 13 EMRK auf einen effektiven Rechtsschutz für Flüchtlinge dar und führen zu verbotenen Kollektivausweisungen nach Art. 4 Prot. 4 der EMRK. In Reaktion auf die Flüchtlingskatastrophe von Lampedusa 2013, wurde das italienische Seenotrettungsprogramm Mare Nostrum eingesetzt, das 2014 durch die Frontex-Operation Triton abgelöst wurde. Während der Laufzeit von Mare Nostrum wurde das Hirsi-Urteil angewendet und es fanden keine Push-Back-Operationen mehr statt.

Die Seeaußengrenzenverordnung (SagVO) an die Frontex gebunden ist, bleibt hinter den

¹⁵ Vgl. <http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>.

¹⁶ Vgl. <http://www.unhcr.org/553f65519.html>.

¹⁷ EGMR, Hirsi Jamaa and others v. Italy, Application no. 27765/09 v. 23.02.2012.

rechtsstaatlichen Maßstäben des Hirsi-Urteils zurück. Sie benennt keine konkreten Maßnahmen, wie menschenrechtliche Verfahren gewährleistet werden sollen. Selbst die Push-Back-Operationen werden nicht abgeschafft, sondern durch Art. 7 Abs. 2 lit. C) SagVO legalisiert¹⁸, sodass Grenzbeamte*innen bei einem bestätigten Verdacht auf Schleusung von Schutzsuchenden sowie Migrant*innen die Personen zurückweisen können. Ob die Personen tatsächliche Fluchtgründe vorweisen können und einen Anspruch auf ein Asylverfahren haben, spielt dann keine Rolle. Dabei befinden sich auf den Booten im Mittelmeer mehrheitlich Flüchtlinge, die innerhalb der deutschen Asylverfahren eine hohe Anerkennungsquote haben: aus Syrien (89,3 Prozent), Eritrea (55,2 Prozent) und Somalia (25 Prozent).

Trotz des Hirsi-Urteils gibt es weiterhin dokumentierte Push-Back-Operationen an europäischen Grenzen, zum Beispiel an der bulgarisch-türkischen Grenze¹⁹ und der griechisch-türkischen Grenze.²⁰ Auch die von einigen EU-Staaten angedachten Rückschiebungen von Flüchtlingen würden geltendes Völkerrecht verletzen und sind dementsprechend ein besorgniserregender Vorstoß.

VI. Auslagerung der Grenzkontrolle - eine Umgehung des Hirsi-Urteils

Schon vor den jüngsten Katastrophen hat die EU ihre Anstrengungen zur Kooperation mit den afrikanischen Staaten intensiviert. Im November 2014 verabschiedeten Vertreter aus 58 Staaten Europas und Afrikas die sogenannte Khartoum-Erklärung. Der neu initiierte Khartoum Prozess soll die Kooperation zwischen der EU und Herkunfts- sowie Transitländern von Flüchtlingen intensivieren, die vom Horn von Afrika aus versuchen, Schutz in Europa zu finden. Vorrangig geht es um die Bekämpfung vermeintlicher illegaler Migration. Am Verhandlungstisch saßen u.a. die Regierungen von Eritrea und dem Sudan, Staaten aus denen jährlich tausende Menschen nach Deutschland fliehen, um Asyl zu suchen.

Das Hirsi-Urteil des EGMR hatte nur Push-Back-Operationen auf der Hohen See durch europäische Schiffe zum Gegenstand. Fraglich ist, ob die Hirsi-Rechtsprechung ebenfalls für Operationen innerhalb afrikanischer Gewässer angewendet werden kann.

Der Ratsbeschluss vom 23. April 2015 sieht in Punkt 3. J. eine stärkere Kooperation zwischen der EU und afrikanischen Staaten für gemeinsame Grenzkontrollen vor. Ebenso möchte die Kommission nordafrikanische Staaten durch Frontex und finanzielle Mittel bei dem Aufbau von Grenzkontrollen

¹⁸ Vgl. (1) Auf Hoher See ergreifen die beteiligten Einsatzkräfte bei begründetem Verdacht, dass ein Schiff für die Schleusung von Migrant*innen auf dem Seeweg benutzt wird, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Flaggenstaat gemäß dem Protokoll gegen die Schleusung von Migrant*innen und, soweit von Belang, gemäß dem nationalen Recht und dem Völkerrecht eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen: (...)

(2) Werden Beweise gefunden, die diesen Verdacht bestätigen, so können die beteiligten Einsatzkräfte vorbehaltlich der Genehmigung durch den Flaggenstaat gemäß dem Protokoll gegen die Schleusung von Migrant*innen und, soweit von Belang, gemäß dem nationalen Recht oder dem Völkerrecht eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen ergreifen:

(...)

c) Beförderung des Schiffs oder der an Bord befindlichen Personen zu einem Drittstaat zu veranlassen oder andernfalls Überstellung des Schiffs oder der an Bord befindlichen Personen an die Behörden eines Drittstaats.

¹⁹ Vgl. <https://bordermonitoringbulgaria.wordpress.com/2014/04/25/child-beaten-at-eu-border-brutal-push-backs-continue-in-bulgaria/>.

²⁰ PRO ASYL, Pushed Back. Systematic Human Rights Violations Against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border, Frankfurt am Main, November 2013.

unterstützen.²¹ Diese Strategie verfolgte bereits der italienisch-libysche „Freundschaftsvertrag“ von 2008 durch den über 5 Milliarden Euro an Libyen als Entschädigung für koloniales Unrecht gezahlt und das Gaddafi-Regime faktisch verpflichtet wurde, verstärkt die eigenen Grenzen zu kontrollieren und Abfahrten von Flüchtlingsbooten zu verhindern. Bis zum Jahre 2009 schafften es noch tausende Menschen über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Durch die libyschen Grenzkontrollen sanken die Anlandungen auf Lampedusa Mitte 2009 auf wenige hundert. Infolge des arabischen Frühlings kollabierte die Grenzkontrolle und führte erneut zu tausenden Überfahrten.

VI. 1. Operationen europäischer Schiffe

Bei Operationen europäischer Schiffe innerhalb afrikanischer Gewässer ist die menschenrechtliche Bindung eindeutig: Nach dem Hirsi-Urteil kommt es auf die effektive Kontrolle des Staates über Personen an, die auch bei einem unter europäischer Flagge in afrikanischen Gewässern operierendem Schiff gegeben ist. Ein Push-Back von Flüchtlingen nach Libyen oder Tunesien wäre damit ein Verstoß gegen Art. 3 EMRK. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kam auch der Anti-Folterausschuss der Vereinten Nationen in seiner Entscheidung J.H.A. vs. Spanien in Bezug auf die Rückschiebung des Frachters Marine I durch ein spanisches Schiff innerhalb senegalesischer Gewässer.²²

VI. 2. Operationen afrikanischer Schiffe

Operationen afrikanischer Schiffe auf Geheiß der EU innerhalb afrikanischer Gewässer sind abzulehnen und würden eine massive Umgehung des Hirsi-Urteils bedeuten. Sie sind durch eine konsequente Anwendung des Hirsi-Urteils völkerrechtswidrig. Genauso wie Push-Back-Operationen müssen auch sogenannte Pull-Backs, also Rückführungen von Flüchtlingen innerhalb der Gewässer der Länder ihrer Ausreise, in afrikanische Staaten verboten sein. Sie verstoßen gegen das Refoulement-Verbot.

VI. 2. a. EMRK-Bindung der EU durch Anweisung der Operationen

In einem Sondervotum zum Hirsi-Urteil hat der EGMR-Richter Pinto de Albuquerque umfangreiche Erwägungen angestellt, wie die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf die Verlagerung von Grenzkontrollen nach Nordafrika zu bewerten ist. Indem der EGMR damals nur über den konkreten Fall im Hirsi-Verfahren entscheiden konnte, sind de Albuquerque's Argumente ein wichtiger Maßstab zur Beurteilung der Auslagerungsstrategien. Er argumentiert, dass die EU auch dann an die EMRK gebunden bleibt, wenn sie nordafrikanische Regierungen anweist, Grenzkontrollen in ihren Gewässern durchzuführen:

„Einwanderungs- und Grenzkontrollen werden gewöhnlich von Staatsbeamten durchgeführt, die entlang der Grenzen eines Landes platziert sind, insbesondere an Plätzen des Transits von Menschen und Gütern, wie Häfen und Flughäfen. Sie können aber auch von anderen Fachleuten an anderen Orten durchgeführt werden. Tatsächlich ist die formale Kompetenz eines Staatsbeamten, der Grenzsicherungen durchführt oder der Umstand dass er Waffen bei sich trägt, irrelevant. Alle Repräsentanten, Offiziellen, Delegierten, öffentlich Beschäftigten, Polizeibeamte, Vollzugsbehörden, Soldatinnen und Soldaten oder zeitweise angestelltes privates Personal oder Mitglieder von Privatunternehmen, die nach gesetzlichen Vorschriften Funktionen der Grenzsicherung auf Geheiß von Vertragsstaaten übernehmen, sind an die Menschenrechtskonvention gebunden. (...) Ein Staat kann

²¹ Vgl. EU-Kommission, A European Agenda on Migration COM(2015) 240, Brüssel vom 13.05.2015, S.11.

²² Vgl. J.H.A. on behalf of: P.K. et al. vs. Spain, Az: CAT/C/41/D/323/2007.

*seine vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen nicht umgehen, indem er den Platz verändert, an dem der Flüchtlingsstatus festgestellt wird.*²³

Wenn afrikanische Staaten auf Geheiß der EU Grenzkontrollen durchführen, ist die EU in der menschenrechtlichen Verpflichtung Pull-Backs zu verhindern und Schutzsuchenden die Möglichkeit zu geben, auf europäischem Territorium einen Asylantrag zu stellen. Indem die Grenzsicherung eine für die EU erhebliche Tragweite hat, wird sich die EU oder werden sich einzelne Mitgliedsstaaten immer wieder direkt oder indirekt an Einsätzen in afrikanischen Gewässern beteiligen. Im Falle der italienisch-libyschen Kooperation ist die Beteiligung Italiens eindeutig feststellbar: Denn die italienische Regierung lieferte an Libyen technisches Material zur Grenzkontrolle, zahlte hohe Geldsummen und bildete libysche Grenzschrützer aus. In einigen Fällen wird eine direkte Beteiligung mitunter schwieriger nachweisbar sein, denn die Grenzsicherung ist oft ein Teil von informellen Absprachen zwischen der EU und afrikanischen Staaten. Die finanziellen Mittel stellt die EU dann über Gelder aus dem Europäischen Entwicklungshilfefonds (EDF), der für Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe bestimmt ist sowie im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften bereit, die in den Grenzschutz fließen.²⁴ Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen die Verträge, Abkommen und Absprachen zwischen der EU und den afrikanischen Staaten offenlegen, denn sie enthalten einen gewichtigen Anknüpfungspunkt für ihre menschenrechtliche Bindung an die EMRK.

Neben dem Refoulement-Verbot bildet zudem das Recht auf Ausreise die Stütze des internationalen Flüchtlingsrechts. Es soll schutzsuchenden Menschen ermöglichen, den Staat zu verlassen, in dem sie verfolgt werden, um in einem anderen Staat einen Asylantrag zu stellen. Das Recht auf Ausreise ist kodifiziert in Art. 13 Abs. 1 AEMR, Art. 12 Abs. 2 IPbpr und Art. 2 Abs. 2 Prot. 4 EMRK, sowie in Art. 12 Abs. 2 der Afrikanischen Menschenrechtskonvention. Dieses grundlegende Menschenrecht ist auch bei Grenzkontrollen von Flüchtlingen unbedingt zu beachten. Grenzkontrollen zur Verhinderung der irregulären Einreise in einen anderen Staat sind mit der Ausreisefreiheit nicht vereinbar.²⁵

VI. 2. b. Staatenverantwortlichkeit

Die Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln (ILC), die von der UN-Völkerrechtskommission erarbeitet wurden, entlassen die EU ebenfalls nicht aus ihrer menschenrechtlichen Bindung. Die Artikel wurden von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12. Dezember 2001 angenommen²⁶, jedoch nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag kodifiziert. Die Staatenverantwortung ergibt sich aber aus dem Völkergewohnheitsrecht und ist somit ebenfalls für die Staaten verbindlich.²⁷

Im Kapitel IV – „Verantwortlichkeit eines Staates im Zusammenhang mit der Handlung eines anderen Staates“ heißt es nach Art. 16 ILC:

„Beihilfe oder Unterstützung bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung

²³ Rs. Hirsi 27765/09, Concurring Opinion (eigene Übersetzung).

²⁴ Vgl. Brot für die Welt, medico international, PRO ASYL 2013: Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes auf „Drittstaaten“.

²⁵ Vgl. Nora Markard, Das Recht auf Ausreise zur See. Rechtliche Grenzen der europäischen Migrationskontrolle durch Drittstaaten, AVR 2014, 449–494.

²⁶ Vgl. UN Resolution 56/83.

²⁷ Vgl. Thomas Gammeltoft-Hansen, Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control, Cambridge, 2011, S. 165; Robert McCorquodale/Penelope Simons, Responsibility Beyond Borders, in: Modern Law Review, 70 (4) 2007, S. 601.

Ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt, ist dafür völkerrechtlich verantwortlich,

a) wenn er dies in Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung tut

b) wenn die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn er sie selbst beginge.“

Nach Punkt 3. J. des Ratsbeschlusses vom 23. April und Punkt III.2. des Papiers der Europäischen Kommission sollen afrikanische Staaten direkt dabei unterstützt werden, Flüchtlingsboote innerhalb ihrer Gewässer abzufangen. Die Infrastruktur von Grenzeinsätzen würde damit auf die EU zurückgehen. Hinsichtlich der Kenntnis völkerrechtswidriger Maßnahmen hat die Hirsi-Rechtsprechung klargestellt, dass europäische Mitgliedsstaaten über die menschenunwürdige Situation in Libyen, Tunesien und Ägypten als Grenzwachter Europas, informiert sind. Ein Pull-Back von Flüchtlingen durch afrikanische Schiffe mit Mitteln der EU in diese Staaten ist nicht mit der EMRK und GFK vereinbar.

VI. 3. Privatisierung der Grenzkontrollen – VISA-Kontrollen an Fluggesellschaften

Die Auslagerung der Grenzkontrollen beschränkt sich nicht nur auf andere Staaten außerhalb der EU, sie erfasst sogar private Akteure. Gemäß der EU-Richtlinie 2001/51/EU können Mitgliedsstaaten Strafzahlungen bis zu 3.000 Euro von Fluggesellschaften verlangen, die Migrantinnen und Migranten ohne gültige VISA-Papiere an Bord ihrer Flugzeuge nehmen (sog. Carrier Sanctions). 2014 wurden 2,6 Millionen Euro an Zwangsgelder verhängt, während es 2010 noch 1,5 Millionen waren. Zusätzlich werden Fluggesellschaften die Kosten aufgebürdet, die bei der Rücküberstellung von Migrant*innen anfallen. Per Flugzeug gibt es daher keine legalen Einreisewege für Flüchtlinge, da die strikte VISA-Politik der EU einen legalen Zutritt zu Flugzeugen verbietet. Durch die Strafzahlungen werden die Fluggesellschaften davon abgehalten, Personen ohne gültige Papiere an Bord zu nehmen. Die EU-Staaten versuchen dadurch einer Verletzung des Refoulement-Verbots zu entgehen, da private Fluggesellschaften nicht direkt an die Menschenrechte gebunden sind. Aber für die Staaten besteht eine menschenrechtliche Schutzpflicht²⁸, das heißt sie müssen im Rahmen ihrer Möglichkeit sicherstellen, dass Schutzsuchende die Möglichkeit auf ein Asylverfahren haben und nicht in menschenunwürdige Zustände oder gar Folter zurück geschoben werden. Die Verhängung von Strafsanktionen führt mittelbar zu einer Verletzung des Refoulement-Verbots und einer Missachtung dieser Schutzpflicht. Nicht zuletzt ist diese Politik verantwortlich dafür, dass die Flüchtlinge die gefährlichen Wege über das Mittelmeer oder die Landgrenzen nehmen.

VII. Auslagerung des der Flüchtlingspolitik auf afrikanisches Territorium

Bereits während der vergangenen zwei Jahrzehnte haben die EU und ihre Mitgliedsstaaten zunehmend versucht, Gesetze und Praktiken einzuführen, die auf eine Auslagerung der Flüchtlingspolitik abzielen, etwa durch bi- und multilaterale Abkommen mit Drittstaaten oder den Aufbau von Aufnahmелagern in Transitstaaten.

VII. 1. Rückübernahmeabkommen

Mithilfe von Rückübernahmeabkommen verpflichten sich u.a. afrikanische Staaten Migrant*innen, die aus der EU abgeschoben werden, aufzunehmen. Meist in der Form technischer, nicht-öffentlicher Abkommen, die ohne parlamentarische Beteiligung zwischen Regierungen und Sicherheitsbehörden,

²⁸ Vgl. Tendayi Bloom/Verena Risse, Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified, *Ethics & Global Politics*, Vol. 7, No. 2, 2014, S. 65 – 82.

teilweise sogar zwischen Diplomaten auf der informellen Ebene im Vier-Augen-Gespräch, ausgearbeitet werden, sollen die Abkommen irreguläre Ausreisen verhindern, Verfahren mit entsprechend eingeschränkten Rechtsgarantien beschleunigen und vereinfachen und so die „Rückübernahme“ von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsstaaten oder Transitstaaten ermöglichen.

Die Rückübernahmeabkommen sind oft mit der Zahlung von Geldern für die Entwicklungszusammenarbeit und Visaerleichterungen für die Staatsbürger der kontraktierenden Staaten gekoppelt. Durch eine solche Konditionalisierung werden Entwicklungspolitik und –zusammenarbeit ihrer Legitimation beraubt und als Verhandlungsmasse der Migrations- und Sicherheitspolitik eingesetzt

Auch bei der regelmäßigen Revision des Cotonu-Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und den Afrikanisch Karibischen und Pazifischen Ländern im Jahr 2005 war die enge Zusammenarbeit der AKP Staaten mit der EU in Migrationsfragen schon Anlass für heftigen Widerstand der AKP Staaten. Eine Verbindung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik, die angeblich die Fluchtursachen bekämpfen soll, trägt insbesondere dann nicht, wenn die EU mit ihrer Handelspolitik die wirtschaftliche Existenz vieler Menschen in Afrika vernichtet.

Außerdem ist die feste Absicht, die sich die Europäische Union in Ihrem Gesamtansatz zu Migration und Mobilität vorgenommen hat, das Potential von Migration und Entwicklung zu stärken, kaum bekräftigt worden. So werden die vorhandenen Instrumente, die legale Migration in die EU zu Arbeitszwecken ermöglichen würden, nur unzureichend genutzt, stattdessen steht die Kontrolle von Migrationsbewegungen auch hier im Vordergrund, mit dem Ziel, lediglich hoch- und höchstqualifizierte Arbeitskräfte für Europa zu rekrutieren. Dafür stellt die EU finanzielle Unterstützung für Herkunfts- und Transitstaaten bereit.

VII. 2. Aufnahmелager innerhalb Afrikas

Das Sterben im Mittelmeer kann nicht durch Aufnahmелager oder Asylzentren innerhalb Afrikas, in denen eine Prüfung der Asylanträge von Flüchtlingen erfolgen soll, verhindert werden. Denn Auffanglager, die nur wenigen Flüchtlingen Schutz bieten können, werden Flüchtlinge nicht davon abhalten, in Booten nach Europa aufzubrechen. Die Debatte um Asylzentren ist seit Jahren im Gespräch, während die potenziellen Staaten, in denen die Zentren entstehen könnten, durch Bürgerkriege oder ethnische Konflikte zerrüttet werden. Libyen wäre angesichts des Bürgerkriegs derzeit überhaupt nicht in der Lage ein den menschenrechtlichen Maßgaben entsprechendes Asylzentrum aufzubauen.

Zudem wird das Asylrecht durch diesen Vorschlag ausgehöhlt. Nur vor Ort ausgewählte Flüchtlinge sollen in die EU reisen und einen Asylantrag stellen dürfen. Das internationale Flüchtlingsrecht richtet sich aber nach dem individuellen Schutzbedürfnis der Flüchtlinge. Ihr Schutzersuchen muss innerhalb eines rechtsstaatlichen Verfahrens garantiert werden. Hierzu brauchen sie die Möglichkeit gegen ablehnende Bescheide des Staates gerichtlich vorgehen zu können und Anwält*innen ihrer Wahl als juristische Unterstützung hinzuzuziehen. Eine gerichtliche Überprüfung ist in Transitlagern nicht möglich. Auch werden nicht genügend Anwält*innen vor Ort sein, um jedem Flüchtling einen effektiven Rechtsbeistand zu geben. Selbst eine Prüfung in von UNCHR geleiteten Lagern oder Verfahrensberatung durch Nichtregierungsorganisationen könnte diese Verfahrensgarantien nicht

sicherstellen. Ganz abgesehen davon sind die deutschen Botschaften im Ausland bereits jetzt so stark unterbesetzt, dass nicht einmal die Anträge der Flüchtlinge auf Familiennachzug bearbeitet werden können. Die Menschen warten teilweise über ein Jahr, um überhaupt einen VISA-Antrag in einer Botschaft stellen zu können.

Es ist zu befürchten, dass die Auslagerung der Asylverfahren nicht zu einer stärkeren Aufnahmebereitschaft von anerkannten Flüchtlingen führen wird. Die EU-Staaten weigern sich mitunter schon jetzt durch vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge aufzunehmen. Eine stetige Auslagerung der Asylverfahren könnte dieses Problem zusätzlich befördern.

Die menschenrechtliche Situation in den Staaten, wo mögliche Transitlager aufgebaut werden sollen, verbietet eine Kooperation. Das tunesische Wüstenlager in Choucha zeigt, wie sich die Auslagerung der Asylverfahren konkret gestaltet. Tausende Menschen, die 2011 nach Tunesien geflohen waren, saßen viele Monate in diesem Wüstenlager fest. Doch erst nach 18 Monaten Wartezeit im Camp Choucha durften 2012 dann gerade einmal 195 der Betroffenen nach Deutschland einreisen. Angesichts dieser Tatsachen ist anzunehmen, dass der Vorstoß der EU-Staaten, Auffanglager in Nordafrika zu errichten, nicht der Aufnahme von Schutzsuchenden in Europa dient, sondern deren Abwehr. Eine Ablehnung von Flüchtlingen in afrikanischen Transitzentren könnte zu massenweisen Verstößen gegen das Refoulementverbot führen. Auch die in diesen Lagern eingesetzten International Liaison Officers unterfallen der EMRK-Bindung.²⁹

VII. 3. Bekämpfung der Fluchtursachen: Bürgerkriege, Terror und wirtschaftliche Ausbeutung

In der öffentlichen Debatte über Flüchtlingspolitik wird darauf verwiesen, man müsse die Fluchtursachen in den Herkunftsländern bekämpfen, möglicherweise durch Entwicklungszusammenarbeit oder internationale Kooperationen. Die Bekämpfung der Fluchtursachen ist aber kein Projekt, das von der EU mittels einfacher Entwicklungszusammenarbeit betrieben werden kann – die Fluchtursachen sind dafür zu komplex und vielfältig. Eine Fluchtursachenbekämpfung muss die einzelnen Konflikte in den Blick nehmen und daran ansetzen, welche Ursachen die jeweiligen Konflikte tatsächlich haben, die Menschen zu Flucht und Migration treiben. Anstatt die großzügige Aufnahme von Flüchtlingen in Europa voranzutreiben, wird mit der Debatte der Bekämpfung von Fluchtursachen erneut das Ziel verfolgt, Flucht und Migration nach Europa zu verhindern – mit Scheinargumenten.

Im Jahr 2014 versuchten über 280.000 Flüchtlinge Europa zu erreichen. Die Mehrzahl von ihnen aus Syrien und Eritrea. Eine Beendigung des syrischen Bürgerkriegs auf dem diplomatischen Weg hat bislang nicht zum Erfolg geführt. Mit dem Islamischen Staat ist ein weiterer Akteur aufgetreten, der die Lebenssituation vieler Menschen in den arabischen Staaten massiv bedroht – auch Boko Haram in Nigeria treibt viele Tausende in die Flucht. Unklar ist zudem, wie das Leben von Menschen in Eritrea unter der Militärdiktatur von Isayas Afewerki schnell verbessert werden soll. Die immer wieder diskutierten Interventionsszenarien bei politischen Konflikten haben in den letzten 10 Jahren eher zu einer Verschärfung und Destabilisierung denn zu einer Lösung bestehender Konflikte geführt. Auch die Lebenssituation von sexuellen Minderheiten hat sich in afrikanischen Staaten und in Russland

²⁹ Vgl. Thomas Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, 2011, S. 168; Gregor Noll, *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, *European Journal of Migration and Law*, 5. 2003, S. 303 – 341.

verschlechtert, entweder weil Politik, Medien und Religionsvertreter homosexuellenfeindliche Diskurse initiieren oder weil ohnehin sehr homophobe Strafgesetze verschärft werden, so dass Lesben und Schwulen oftmals nur die Flucht aus der Heimat verbleibt.

Die EU ist mit ihrer Wirtschafts- und Handelspolitik direkt in die Entstehung von Fluchtursachen involviert. Die Fischereipolitik europäischer Unternehmen vor den Küsten Somalias und dem Senegal hat zu der Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz von vielen Tausend Fischer*innen geführt, indem die Bestände der wichtigsten Speisefischarten in den letzten 20 Jahren um 75 Prozent geschrumpft sind.³⁰ Auch im Bereich der Fleischindustrie überschwemmen europäische Produkte die afrikanischen Märkte mit hoch subventionierten Produkten. Die zentralen Herkunftsländer von Fluchtbewegungen nach Europa können mit kurzfristigen entwicklungspolitischen Maßnahmen nicht stabilisiert werden.

Insofern ist auch der Diskurs über die angeblich verantwortlichen „Schlepper*innen“ zynisch. Denn die Geschäftsgrundlage krimineller Organisationen kann am besten durch legale Einreisewege von Flüchtlingen und Möglichkeiten der Arbeitsmigration beseitigt werden. Zumal „Schlepper*innen“ nicht gleich „Schlepper*innen“ sind. Viele sogenannte „Schlepper*innen“ sind selbst Flüchtlinge oder sogar ehemalige Fischer*innen, die ihre alten Boote für die Überfahrten der Flüchtlinge nutzen. „Der massive Arbeitsplatzverlust der lokalen Fischer*innen“ kommt wie ein „Bumerang in die EU zu“.³¹ Der derzeitige Diskurs vermischt zudem zwei vollkommen getrennte Phänomene problematisch miteinander: Menschenhandel und Menschen schmuggel. Beim Menschenhandel werden Personen gerade unter Zwang und Gewaltandrohung, d.h. unfreiwillig, transportiert. Für die Erfüllung des Tatbestandes Menschenhandel nach § 232ff. StGB ist kein grenzüberschreitendes Element notwendig. Der Schleuser macht sich schuldig, wer einen anderen dazu anstiftet oder ihm dabei Hilfe leistet, unerlaubt in die Bundesrepublik Deutschland anzureisen oder sich hier aufzuhalten, und dies entweder gegen Geld tut, wiederholt handelt oder mehrere Personen gleichzeitig schleust. Bei der Schleusung liegt der Fokus auf dem Grenzübertritt, ohne dass es auf ein Machtgefälle wie beim Menschenhandel ankommt. Eine rhetorische Gleichsetzung hieße unterschiedliche Probleme unzulässig gleich zu behandeln.

³⁰ Vgl. Sonja Buckel, „Welcome to Europe“. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Bielefeld 2013, S. 181.

³¹ Vgl. Sonja Buckel, „Welcome to Europe“. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Bielefeld 2013, S. 182.