

Omar Grech/Monika Wohlfeld

Migrationssteuerung im Mittelmeerraum zwischen staatlicher Sicherheit, menschlicher Sicherheit und Menschenrechten: Scheitert der Balanceakt der EU?

Einführung

Als der vorliegende Beitrag im Frühsommer 2015 geschrieben wurde, gehörte die Migration über das Mittelmeer zu den in den Medien, unter Politikern und in der Öffentlichkeit meist diskutierten Themen in Europa. Die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die vor Europas Haustür eintrafen, war so hoch wie nie zuvor. Etliche weitere ertranken bei der Überquerung des Mittelmeers. Bilder von im Meer treibenden Leichen beherrschten die Pres-selandschaft. Rechte Parteien in ganz Europa warnten vor einer Bedrohung für die europäische Kultur und Identität. In einer leidenschaftlichen Rede bezeichnete der Präsident eines EU-Mitgliedstaates die Migration als Bedrohung für die Existenz Europas und stellte einen Zusammenhang zwischen der Zunahme irregulärer Migration und dem Anstieg von Terrorismus, höherer Arbeitslosigkeit und steigender Kriminalität her.¹ Gleichzeitig wiesen zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie zahlreiche Bürger und Politiker auf Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte sowie auf humanitäre Aspekte hin und in vielen europäischen Ländern war eine Welle bürgerlichen Engagements zu spüren, das sich beispielsweise in der Stiftung *Migrant Off-shore Aid Station* (MOAS) manifestierte, einer privaten Initiative zur Rettung von Migrant*innen auf See.²

Die Reaktion der Europäischen Union auf die Tragödie, die sich im Mittelmeer abspielt, ist eine unbeholfene Kombination aus humanitären und sicherheitspolitischen Erwägungen. Da Migration in erster Linie als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, liegt der Schwerpunkt auf Grenzmanagement und Polizeiarbeit, seit Kurzem auch unter Rückgriff auf militärische Elemente.

Im Bereich der Sicherheitsforschung haben neue Denkansätze und die Erweiterung des Begriffs der Sicherheitsbedrohung seit den 1980er Jahren dazu geführt, dass Migration im Wesentlichen als Sicherheitsproblem betrachtet wird: „Die Dualität der scheinbar durch Migration hervorgerufenen Bedrohungen sowohl für die nationale Souveränität als auch für die menschliche

1 Vgl. Margit Feher, Europe's Existence Threatened by Influx of Migrants, Says Hungary's Orban, in: The Wall Street Journal, 26. Juli 2015, unter: <http://www.wsj.com/articles/europes-existence-threatened-by-influx-of-migrants-says-hungarys-orban-1437827281>.

2 Siehe Migrant Offshore Aid Station, unter: <http://www.moas.eu>; deutsche Website unter: <https://www.moas.eu/de>.

Sicherheit spiegelt sich in einem großen Teil der jüngeren wissenschaftlichen Literatur wider.³

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob es gerechtfertigt ist, Migration als ein Sicherheitsproblem aufzufassen, und unter welchen Umständen dies der Fall sein könnte. Im Zentrum stehen dabei zwei Ansätze zur Migration: zum einen ein staatszentrischer Ansatz, der die nationale Sicherheit in den Mittelpunkt rückt, und zum anderen ein Ansatz, dem das Konzept der menschlichen Sicherheit und die Menschenrechte zugrundeliegen. Eine kurze Bewertung der Reaktion der EU auf die Migrationskrise im Mittelmeerraum bildet den abschließenden Teil des Beitrags, in dem argumentiert wird, dass Europa die Grundsätze verrät, auf denen es gegründet wurde, indem es das Primat der Menschenrechte nur unzureichend beachtet. Der Beitrag wird nicht auf Fragen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung und Integration derjenigen Migranten eingehen, die es über das Mittelmeer geschafft haben, da diese Themen einer gesonderten und ausführlichen Untersuchung bedürfen. Er wird auch nicht den eurozentrischen Charakter der Debatte über Migration im Mittelmeerraum erörtern, in der die Anliegen der entwickelten Länder wesentlich höher gewichtet werden als jene der Entwicklungsländer (die weit mehr Migranten aufnehmen, obwohl ihre materiellen Mittel zur Bewältigung dieser Situation wesentlich beschränkter sind).

Das Phänomen internationaler Migration

Migration kann als die Bewegung von Menschen von einem Ort an einen anderen verstanden werden. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) definiert Migration als „die Bewegung einer Person oder einer Gruppe von Personen, entweder über eine internationale Grenze hinweg oder innerhalb eines Staates. Es ist eine Bevölkerungsbewegung, die jegliche Form der Bewegung von Menschen umfasst, unabhängig von ihrer Länge, ihrer Zusammensetzung und ihren Ursachen; dazu zählt die Migration von Flüchtlingen, Vertriebenen und Wirtschaftsmigranten ebenso wie von Personen, die aus anderen Gründen, einschließlich der Familienzusammenführung, abwandern.“⁴

Zur Migration von Menschen kam es im Laufe der Geschichte schon immer. Manchmal wird sie als Bedrohung, öfter jedoch als Chance aufgefasst. Nach Angaben der Vereinten Nationen ist die Zahl internationaler Migranten von 154 Millionen im Jahr 1990 und 175 Millionen im Jahr 2000 auf weltweit

3 Caryl Thompson, *Frontiers and Threats: Should Transnational Migration Be Considered a Security Issue?*, in: *Global Policy*, 20. November 2013, unter: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/11/2013/frontiers-and-threats-should-transnational-migration-be-considered-security-issue> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 IOM, *Key Migration Terms*, unter: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

232 Millionen im Jahr 2013 gestiegen.⁵ Für die Europäische Union gibt Eurostat an, dass sich rund 20 Millionen Nicht-EU-Bürger in den Ländern der EU aufhalten, was vier Prozent der Bevölkerung ausmacht.⁶ Die große Mehrheit der weltweiten Migranten lebt also nicht in europäischen Ländern. Vielmehr wurden 86 Prozent der weltweit gewaltsam Vertriebenen von Entwicklungsländern aufgenommen. In Jordanien z.B. hielten sich im Januar 2015 allein 747.360 registrierte Flüchtlinge aus Syrien auf.⁷ In dieser Zahl sind die anderen Flüchtlinge, die Jordanien aufgenommen hat, noch gar nicht enthalten. Der europäischen Öffentlichkeit sind diese Tatsachen zumeist unbekannt. Bezeichnenderweise zeigen Umfragen, dass die Öffentlichkeit die Zahl der Immigranten in EU-Ländern tendenziell überschätzt. So fand eine Umfrage von Ipsos Mori z.B. heraus, dass „die Öffentlichkeit in Italien glaubt, dass 30% [der Bevölkerung] Immigranten seien, während es in Wahrheit 7% sind; und in Belgien glaubt die Bevölkerung, die Zahl läge bei 29%, wohingegen sie in Wahrheit 10% beträgt.“⁸

Die meisten irregulären Migranten, die in den vergangenen 18 Monaten Europa erreicht haben, kamen im Mittelmeerraum an und ihre Zahl steigt weiter. Angaben des UNHCR zufolge erreichten 105.000 Migranten in der ersten Jahreshälfte 2015 Europa auf dem Seeweg; 1.850 starben oder werden vermisst. Verglichen mit derselben Zeitspanne im Jahr 2014, in der 49.500 Menschen in Europa ankamen, ist dies eine Steigerung um 112 Prozent. 2014 kamen insgesamt 219.000 Menschen auf dem Seeweg nach Europa, wobei 3.500 starben oder als vermisst gelten, gegenüber insgesamt 60.000 Ankömmlingen und 600 Toten oder Vermissten im Jahr 2013.⁹ Besonders erschreckend ist daran, dass die Gesamtzahl der Toten oder Vermissten in etwas weniger als 18 Monaten somit 5.350 beträgt.

Eine breit gefasste Definition von Migration hilft uns bei der Frage, ob Migration eine Sicherheitsbedrohung darstellt, wahrscheinlich nicht weiter. Der Begriff muss daher differenziert betrachtet und präzisiert werden.

Die Literatur zum Thema Migration verwendet verschiedene Kategorien und Begriffe für bestimmte Formen der Migration. Einige Autoren versuchen, die unterschiedlichen Einstellungen gegenüber Migranten durch eine Unterschei-

5 Vgl. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, The number of international migrants worldwide reaches 232 million, Population Facts Nr. 2013/2, September 2013, unter: http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf.

6 Vgl. Eurostat, Immigration in the EU, 10. Juni 2015, Daten aus dem Jahr 2014, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf.

7 Vgl. UNHCR, 2015 UNHCR country operations profile – Jordan, unter: <http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html>.

8 Ipsos Mori, Perceptions are not reality: Things the world gets wrong, 29. Oktober 2014, unter: <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3466/Perceptions-are-not-reality-Things-the-world-gets-wrong.aspx>.

9 Vgl. UNHCR, Special Mediterranean Initiative, Plan for an enhanced operational response, June-December 2015, 16. Juni 2015, S. 4 und 7, unter: <http://www.unhcr.org/557ad7e49.html>.

dung zwischen akzeptablen und inakzeptablen Migranten zu erklären.¹⁰ Umfragen und Studien weisen auch darauf hin, dass ethnische Gesichtspunkte bei den Einstellungen gegenüber Migranten eine Rolle spielen. Am geeignetsten und nützlichsten mag jedoch eine Kategorisierung sein, die sich auf den Status von Migranten bezieht. Autoren sprechen hier vor allem von undokumentierter,¹¹ unautorisierter, klandestiner oder verdeckter,¹² illegaler¹³ und irregulärer Migration. Diese Formen der Migration werden von den Regierungen und Bürgern wohlhabenderer Länder zunehmend als Sicherheitsbedrohung angesehen.

Demetrios Papademetriou stellt fest: „Kein Aspekt dieser [globalen wirtschaftlichen und sozialen, O.G./M.W.] Interdependenz scheint für die Öffentlichkeit entwickelter Industriegesellschaften sichtbarer zu sein als die Bewegung von Menschen. Und kein Teil dieser Bewegung erweist sich als schwieriger zu bewältigen und als von der Öffentlichkeit schwerer zu akzeptieren als die irreguläre (auch unautorisiert, undokumentiert oder illegal genannte) Migration.“¹⁴ In der Tat stützen aktuelle Umfragen diese Annahme. Der Bericht des *Migration Observatory* der Universität Oxford zur öffentlichen Meinung über die Immigration in Großbritannien aus dem Jahr 2011 weist darauf hin, dass die Öffentlichkeit zwischen „legaler“ und „illegaler Migration“ unterscheidet und dass sich eine ablehnende Haltung gegenüber Migration häufig in erster Linie auf illegale Migration bezieht.¹⁵

Den obengenannten verschiedenen von Wissenschaftlern, Politikern und den Medien verwendeten Begriffen ist gemeinsam, dass sie sich allesamt auf jene Migranten beziehen, die in ihren Aufnahmeländern (in manchen Fällen auch in ihren Herkunfts- oder in den Transitländern) keine Aufenthaltsberechtigung haben. Dennoch wurden häufig Bedenken darüber geäußert, wie sich ein solcher Sprachgebrauch auf die Wahrnehmung dieser Migranten auswirkt und welche Konsequenzen dies wiederum u.a. für die Politikgestaltung und das Wohlergehen der Migranten hat. Mehrere Autoren haben darauf hinge-

10 Vgl. Robert Ford, *Acceptable and Unacceptable Immigrants: How Opposition to Immigration in Britain is Affected by Migrants' Region of Origin*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 7/2011, S. 1017-1037.

11 Vgl. Platform for International Co-operation on Undocumented Migrants, *Who are Undocumented Migrants*, unter: <http://picum.org/en/our-work/who-are-undocumented-migrants>. Vgl. zu den deutschen Begriffen Marianne Haase/Jan C. Jugl, *Irreguläre Migration*, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Grundlagendossier Migration*, 23. Dezember 2007, unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56565/irregulaere-migration>.

12 Vgl. Derek Lutterbeck, *Policing Migration in the Mediterranean*, in: *Mediterranean Politics* 1/2006, S. 59-82.

13 Vgl. z.B. Paul Collier, *Illegal Migration To Europe: What Should Be Done?*, in: *Social Europe Journal*, 9. September 2014, unter: <http://www.social-europe.eu/2014/09/illegal-migration>.

14 Demetrios G. Papademetriou, *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight*, Migration Policy Institute, 1. September 2005, unter: <http://www.migrationpolicy.org/article/global-struggle-illegal-migration-no-end-sight>.

15 Vgl. The Migration Observatory at the University of Oxford, *Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain*, 16. Oktober 2011, S. 3-4, unter: <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/understanding-uk-public-opinion/executive-summary>.

wiesen, dass keiner der verwendeten Begriffe dem Phänomen gerecht wird, und sich auf die Suche nach neuen Ausdrücken begeben, wie z.B. „verzweifelte Migration“ („*desperate migration*“) oder, im Mittelmeerkontext, „*Boat-people*“.¹⁶ Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff „irreguläre Migration“ verwendet, der zwar nicht allgemein anerkannt und auch nicht sehr präzise ist (er umfasst verschiedene Arten von Migranten: Wirtschaftsmigranten, Asyl-suchende und Flüchtlinge), aber von Organisationen wie der IOM¹⁷ und der EU¹⁸ verwendet wird.

Die IOM definiert irreguläre Migration als eine Migration, die „außerhalb der regulierenden Normen der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer stattfindet“. Daher bedeutet sie „aus der Perspektive der Aufnahmeländer die Einreise [in ein Land] sowie den Aufenthalt oder die Arbeit in einem Land ohne die erforderliche Genehmigung oder die laut Einwanderungsbestimmungen notwendigen Dokumente. Aus der Perspektive der Herkunftsländer kann die Irregularität beispielsweise darin gesehen werden, dass eine Person eine internationale Grenze ohne gültigen Pass oder ein gültiges Reisedokument überquert oder die behördlichen Auflagen zum Verlassen des Landes nicht erfüllt.“¹⁹ Menschenrechtsgruppen weisen jedoch darauf hin, dass es sich dabei nicht um Straftaten handelt, sondern um Ordnungswidrigkeiten. In der Tat stellt das Völkerrecht explizit fest, dass Personen, denen der Flüchtlingsstatus zusteht, für die illegale Einreise in ein Land nicht bestraft werden dürfen.²⁰

Wie bereits angemerkt, ist die Zahl irregulärer Migranten gestiegen. Experten führen dies auf vier Entwicklungen zurück: erstens die erhöhte Mobilität als Folge der Globalisierung, der Fortschritte in den Bereichen Verkehr und Kommunikation sowie des allgemein höheren Migrationsaufkommens; zweitens die von den Regierungen eingeführten stärkeren Einschränkungen der Möglichkeiten zur legalen Migration; drittens das erhebliche Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt; viertens die

16 Siehe z.B. Joseph Chamie, *The Dilemma of Desperate Migration. Humanitarian aid adds incentives for migrants to take risks in fleeing homelands*, YaleGlobal Online, 14. November 2013, unter: <http://yaleglobal.yale.edu/content/dilemma-desperation-migration>, sowie Roderick Pace, *Migration in the Central Mediterranean*, Jean Monnet Occasional Paper 2/2012, unter: https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0003/179058/JMProfPacePaperMigration022013webv3.pdf.

17 Vgl. IOM, a.a.O. (Anm. 4), sowie zur Verwendung des deutschen Begriffs z.B. Internationale Organisation für Migration (IOM) Deutschland, *Internationaler Tag der Migranten 2014*, unter: <http://germany.iom.int/de/international-migrants-day-2014-0>.

18 Vgl. European Commission, *Migration and Home Affairs, Irregular Migration & Return*, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm, sowie zur Verwendung des deutschen Begriffs z.B. EU-Kommission, *Priorität Migration*, unter: http://ec.europa.eu/priorities/migration_de.

19 IOM, a.a.O. (Anm. 4).

20 Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 31(1), in: UNHCR, *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954) und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967)*, S. 1-30, hier: S. 15, unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf.

Massenmigration infolge von Konflikten und massenhaften Menschenrechtsverletzungen wie z.B. in Syrien und Libyen, im Irak, in Palästina und im Jemen.

Die aktuelle Zahl irregulärer Migranten weltweit kann nur geschätzt werden. Im Jahr 2010 ging die IOM davon aus, dass „die überwältigende Mehrheit der Migranten uneingeschränkt autorisiert ist. Schätzungen gehen, auch wenn sie nicht exakt sind [...] davon aus, dass sich derzeit nur rund 10-15 Prozent der [...] internationalen Migranten in einer irregulären Situation befinden.“²¹

Die EU legt zwar keine eigene Schätzung der Zahl irregulärer Immigranten vor, weist aber darauf hin, dass „insgesamt 567.427 Drittstaatsangehörige, die sich irregulär in den Mitgliedstaaten aufhielten, 2009 *aufgegriffen* wurden. Das bedeutet einen Rückgang um 7% im Vergleich zu 2008 [...]“²² Das Projekt Clandestino schätzt die Zahl irregulärer Migranten in der EU für das Jahr 2008 auf 1,9 bis 3,8 Millionen.²³ Diese Schätzung wird in einem Großteil der entsprechenden Literatur übernommen. Da die Bevölkerungszahl der EU (im Mai 2014)²⁴ mit 505,7 Millionen angegeben wird, kann das Ausmaß der irregulären Migration an sich eigentlich nicht das Problem sein.

Um das Problem besser verstehen zu können, ist es erforderlich, das Phänomen der irregulären Migration aus der jeweiligen Perspektive eines staatszentrischen und eines auf dem Konzept der menschlichen Sicherheit beruhenden Ansatzes zu betrachten.

Staaten und Menschen

Staaten

Die öffentliche Debatte über den Kausalzusammenhang zwischen Migration und Sicherheit konzentriert sich häufig auf eine Reihe von Fragen der nationalen Sicherheit im Sinne des Schutzes und der Förderung des Wohlergehens der Bürger und legalen Einwohner eines Staates und seines Hoheitsgebietes. Die Debatte ist somit ihrem Wesen nach staatszentrisch. Khalid Koser stellt fest, dass „die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung für die nationale

21 IOM, World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change, Genf 2010, S. 29, unter: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf.

22 European Commission/European Migration Network, EMN INFORM, Migration and International Protection Statistics 2009, S. 3, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_migratory_statistics_2009_june_2012_final_en.pdf (Hervorhebung im Original).

23 Vgl. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Clandestino Project, Final Report, 23. November 2009, S. 15, unter: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>.

24 Vgl. Eurostat, Population and population change statistics, unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics (Zugriff: 9. November 2014).

Sicherheit in den letzten Jahren zweifellos zugenommen hat, [...] zum Teil als Reaktion auf die rapide steigende Zahl internationaler Migranten [...] und insbesondere ‚irregulärer‘ oder ‚illegaler‘ Migranten [...]“.²⁵ Es gibt natürlich noch andere Faktoren, die eine solche Bedrohungswahrnehmung möglicherweise verstärken, z.B. eine massive Zunahme irregulärer Migration oder ihr Auftreten in einer Phase der Rezession. Eine zentrale Rolle bei der Wahrnehmung irregulärer Migration als Sicherheitsbedrohung spielen reale oder imaginäre Verbindungen mit Terrorismus, organisiertem Verbrechen und Gesundheitsrisiken. Internationaler Terrorismus und andere transnationale Bedrohungen werden gerade aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters mit Migration in Zusammenhang gebracht,²⁶ insbesondere mit irregulärer Migration. Die Furcht vor solchen Bedrohungen in der öffentlichen Wahrnehmung der Aufnahmeländer hat sich jedoch generell als übertrieben herausgestellt.²⁷ Die Herstellung solcher Zusammenhänge ist allerdings ein komplexes Thema, das es verdient, ernsthaft und ausgiebig diskutiert zu werden, um den Ängsten der Öffentlichkeit entgegenzuwirken.

Migration kann auch als Bedrohung für das soziale und wirtschaftliche Gefüge der Aufnahmeländer wahrgenommen werden, z.B. wenn vermutet wird, dass sie zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt. Das Gefühl, dass Mig-

25 Khalid Koser, When is Migration a Security Issue? Brookings, 31. März 2011, unter: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser>.

26 Vgl. IOM, Essentials of Migration Management, Volume Two: Developing Migration Policy, Genf 2004, Section 2.8, Migration and Security, S. 6, unter: http://www.rcmv.org/documentos/IOM_EMM/v2/V2S08_CM.pdf.

27 In Bezug auf Kriminalität schreibt Luca Nunziata: „Unsere empirischen Befunde zeigen, dass sich eine Zunahme der Einwanderung nicht auf die Zahl der Verbrechenopfer auswirkt, jedoch mit einer größeren Furcht vor Verbrechen einhergeht. Letztere korreliert durchgängig und positiv mit der ablehnenden Haltung der Einheimischen gegenüber Immigranten. Unsere Ergebnisse belegen, dass unter den Einwohnern Europas eine falsche Vorstellung vom Zusammenhang zwischen Einwanderung und Kriminalität herrscht.“ Luca Nunziata, Immigration and Crime: New Empirical Evidence from European Victimization Data, IZA Discussion Paper Nr. 8632, Bonn, November 2014, S. 1, unter: <http://ftp.iza.org/dp8632.pdf>.

Die Weltgesundheitsorganisation weist darauf hin, dass „es trotz weit verbreiteter gegenläufiger Wahrnehmung keinen systematischen Zusammenhang zwischen Migration und der Einfuhr ansteckender Krankheiten gibt“, sondern vielmehr einen Zusammenhang zwischen Gesundheit und Armut. Ansteckende Krankheiten würden eher von Reisenden als von Migranten eingeführt. World Health Organization, Regional Office for Europe, Migration and health: key issues, unter: <http://www.euro.who.int/en/media-centre/events/events/2015/11/high-level-meeting-on-refugee-and-migrant-health/news/news/2015/09/population-movement-is-a-challenge-for-refugees-and-migrants-as-well-as-for-the-receiving-population/migration-and-health-key-issues#292117>.

In einer Beurteilung des Zusammenhangs zwischen Migration und Terrorismus weist die IOM darauf hin, dass „die Versicherheitlichung von Migration ungerechtfertigt und in mancher Hinsicht nicht hilfreich ist. Insbesondere wenn Migration und Terrorismus in einen zu engen oder einen vereinfachenden kausalen Zusammenhang gebracht werden, besteht die Gefahr, dass politische Vorgaben ungeeignet sind oder sogar nach hinten losgehen, indem sie Spannungen innerhalb einer Gemeinschaft verschärfen und den sozialen Zusammenhalt untergraben. Die Behauptung, es gebe einen Zusammenhang zwischen Migranten und Terrorismus, ist zu bezweifeln.“ IOM, International Terrorism and Migration, Genf 2010, S. 7, unter: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/tcm/international_terrorism_and_migration.pdf.

ration eine Bedrohung darstellt, kann sogar dann herrschen, wenn Wirtschaftswissenschaftler einwenden, dass Migration ein Faktor ist, der sich positiv auf den Güter- und Geldfluss auswirkt, und die europäische Demographie es nahelegt, dass Europa von einer Einwanderung profitieren würde. In einem Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2014 heißt es: „Internationale Migration steigert weltweit die Einkommen. Indem sie es Arbeitern ermöglicht, dorthin zu ziehen, wo sie produktiver sind, führt die Migration zu einem Anstieg der Produktion und des Einkommens.“²⁸

Migration kommt auch Entwicklungsländern zugute: Die Rücküberweisungen der Migranten betragen insgesamt bis zum Dreifachen der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe (Angaben für das Jahr 2014). Zudem „profitieren Aufnahmeländer von den billigeren und häufig unverzichtbaren Dienstleistungen, die die Arbeitsmigranten erbringen. Die meisten Volkswirtschaften, reiche wie arme, würden ohne internationale Arbeitsmigranten zum Stillstand kommen. Und was die Zukunft betrifft, so implizieren die demographischen Entwicklungen einen zunehmenden Bedarf und ein steigendes Angebot an internationaler Migration, vor allem an geringer qualifizierten Arbeitskräften.“²⁹

Eine weitere mit irregulärer Migration verbundene Herausforderung ist die Wahrnehmung der Menschen in den Transitländern, insbesondere aber in den Aufnahmeländern, dass die Situation außer Kontrolle geraten sei und sogar eine Gefahr für die staatliche Souveränität darstelle. Die Kontrolle über grenzüberschreitende Bewegungen gehört tatsächlich zu den Grundfunktionen eines Staates. Man könnte daher argumentieren, dass „Staaten Maßnahmen zur Migrationssteuerung dazu nutzen, ihre souveräne Kontrolle über das Hoheitsgebiet unter Beweis zu stellen und die Sorge der Bevölkerung, dass diese Souveränität untergraben wird, zu beschwichtigen“.³⁰ Staaten bestimmen, wer in ihr Hoheitsgebiet einreisen und in ihm wohnen und arbeiten darf; zu den dazu eingesetzten Mitteln gehören Strategien zur Migrationssteuerung und zum Grenzmanagement.

Es fehlt offenkundig an einer ehrlichen Debatte über die oben genannten Themen. Versuche, den Strom irregulärer Migranten aufzuhalten oder zumindest zu reduzieren, schüren die Ängste noch mehr und erzeugen – wie in einem Teufelskreis – eine noch größere Nachfrage nach Sicherheitsmaßnahmen. Von entscheidender Bedeutung ist außerdem, dass die Berechtigung zur Kontrolle darüber, wer in einen Staat einreisen und dort leben kann, nicht ab-

28 The World Bank, Migration and Remittances, April 2014, unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20648762~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.

29 Dilip Ratha, The new European Agenda for Managing Migration: How to find the needle and not destroy the haystack, The World Bank – People Move, 15. Mai 2015, unter: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/new-european-agenda-managing-migration-how-find-needle-and-not-destroy-haystack>.

30 International Council on Human Rights Policy, Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, Genf 2010, S. 2, unter: http://www.ichrp.org/files/reports/56/122_report_en.pdf.

solut ist, sondern durch eine Reihe konkreter völkerrechtlicher Bestimmungen sowie durch Menschenrechtsverpflichtungen eingeschränkt wird (siehe weiter unten).

Menschen

Die Diskussion über Migration und Sicherheit spiegelt gleichzeitig jedoch auch die Tendenz wider, über den Tellerrand nationaler Sicherheit hinauszuschauen und auch Aspekte der menschlichen Sicherheit einzubeziehen. Während der Schwerpunkt aus der Perspektive nationaler Sicherheit auf Herausforderungen im Bereich des Grenzmanagements, die die Souveränität eines Staates untergraben könnten, sowie auf den realen oder imaginären Bedrohungen für die Bevölkerung eines Aufnahmelandes durch Migration liegt, rücken das Konzept der menschlichen Sicherheit und der Menschenrechtsansatz beim Thema Migration die Gefahren für den Migranten in den Mittelpunkt: „Die strukturelle Gewalt, die viele Menschen zur Migration veranlasst, die Auswirkungen von Deportation und Verhaftung sowie die Gefährdung der persönlichen Sicherheit von Migranten, die sich aus dem zunehmenden Unwillen von Staaten ergeben, den wirklich Bedürftigen Zuflucht zu gewähren, sind nur einige der Aspekte des Zusammenhangs zwischen Migration und menschlicher Sicherheit.“³¹ Aus der Perspektive der menschlichen Sicherheit lautet daher „das oberste Gebot, nicht mit allen verfügbaren Mitteln die Migration einzuschränken, sondern vielmehr zu verhindern, dass Menschen im Mittelmeer ihr Leben verlieren, die Migranten vor Menschen schmugglern zu schützen und die Rechte von echten Flüchtlingen zu gewährleisten.“³²

Koser argumentiert, dass die Bezeichnung eines Problems als Bedrohung für die nationale Sicherheit sich erheblich darauf auswirke, welche Maßnahmen gegen die wahrgenommene Bedrohung ergriffen werden. So diene sie z.B. im Migrationskontext als Rechtfertigung für „zunehmende Überwachung, Inhaftierung, Abschiebung und eine restriktivere Politik“.³³ Dies wiederum wirkt sich auf die menschliche Sicherheit der Migranten ebenso aus (indem sie dazu verleitet werden, gefährlichere Routen zu wählen, sich in die Hände von Schleusern und Menschenhändlern zu begeben und ihre Möglichkeiten, ein sicheres Land zu erreichen, beschränkt werden) wie auf die öffentliche Wahrnehmung von Immigration (indem immigrantenfeindliche Tendenzen gefördert werden). Auf den Mittelmeerraum trifft dies sicherlich zu. Aus diesem Grund kommen viele Autoren zu dem Schluss, dass die Bedrohungen für die menschliche Sicherheit der irregulären Migranten die Bedrohungen für die nationale Sicherheit, die sie darstellen könnten, bei Weitem überwiegen.

31 Thompson, a.a.O. (Anm. 3).

32 Lutterbeck, a.a.O. (Anm. 12), S. 64.

33 Koser, a.a.O. (Anm. 25).

Menschliche Sicherheit hat zum Ziel, Menschenleben auf eine Weise zu schützen, die die menschlichen Freiheiten stärkt und die Möglichkeiten zur Selbsterfüllung verbessert. Der Tod tausender Menschen im Mittelmeer versinnbildlicht die größte Gefahr für die menschliche Sicherheit: den Verlust des Lebens. Aus menschenrechtlicher Perspektive bedeutet dieses Versagen einen Verstoß gegen das grundlegendste aller Menschenrechte: das u.a. in Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in Artikel 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und in Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention verbürgte Recht auf Leben. Es mag zwar schwierig oder gar unmöglich sein, der EU und ihren Mitgliedstaaten eine juristische Verantwortung für diese Todesfälle auf See nachzuweisen. Es spricht jedoch einiges dafür, dass sie ein gewisses Maß an moralischer Verantwortung tragen. Immerhin erklärt die EU in Artikel 6 ihres Gründungsvertrags: „Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

Staatszentrischer Ansatz versus Konzept der menschlichen Sicherheit

Der staatszentrische Ansatz und das Konzept der menschlichen Sicherheit werden häufig als zwei Ansätze betrachtet, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Im Mittelpunkt der Debatte steht daher die Frage, um wessen Sicherheit wir uns Sorgen machen sollten – sollten wir uns tatsächlich auf die Sicherheit von Staaten konzentrieren oder sollte unsere Sorge in erster Linie der Sicherheit der Menschen – in diesem Fall der irregulären Migranten – gelten?

Donald Kerwin weist jedoch treffend darauf hin, dass „die menschliche Sicherheit zwar oftmals dem Begriff der nationalen Sicherheit entgegengesetzt wird, sich beide aber nicht unbedingt widersprechen. Eine gut gestaltete nationale Sicherheitspolitik sollte die menschliche Sicherheit fördern. Sich mit menschlicher Sicherheit zu befassen bedeutet jedoch, dass die Migrationsdebatte über den engen Tellerrand der nationalen Sicherheit und ihrer Beschäftigung mit Grenzkontrollen, Festnahmen und der Kriminalisierung von Migranten hinaus geführt werden und sich auch mit Bedingungen der Unsicherheit auseinandersetzen muss, die die Ursache für irreguläre und krisenbedingte Migration sind. Menschliche Sicherheit wirft auch die Frage auf, ob politische Strategien, die aus einer irregeleiteten Auffassung von nationaler Sicherheit heraus entwickelt wurden, Menschen nicht vielmehr in weniger sichere Situationen bringen, wie zum Beispiel in die Hände von Menschenhändlern und Schleusern.“³⁴ Eine wirksame Migrationssteuerung und ein effektives Grenzmanagement würden folglich nicht nur nationale Sicherheits-

34 Donald Kerwin, Human Security, Civil Society and Migration, S. 3 unter: [https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Kerwin statement.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Kerwin%20statement.pdf).

probleme lösen, sondern gleichzeitig auch die menschliche Sicherheit der Migranten verbessern. Dies ist zweifellos eine äußerst komplexe Aufgabe – bei der Europa offensichtlich versagt, wie nachfolgend argumentiert werden wird.

Die Situation im Mittelmeerraum

Die allgemeine Situation

Derek Lutterbeck vermerkt: „Das Mittelmeer gilt heutzutage als eines der wichtigsten Eingangstore, durch die undokumentierte Immigranten in die EU zu gelangen versuchen“.³⁵ Seit 2011 ist die Zahl der irregulären Migranten, die auf Booten vor allem in Italien und Griechenland, aber auch in anderen nördlichen Mittelmeerstaaten, ankommen, deutlich gestiegen. Die Mehrheit der irregulären Migranten erreicht die EU über das Mittelmeer. Frontex, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, berichtet, dass im zweiten Quartal 2014 rund 90 Prozent aller in der EU eingetroffenen irregulären Migranten von ihrer Seegrenze gemeldet wurden, vor allem in Süditalien.³⁶ Frontex weist auch darauf hin, dass 2014 „für irreguläre Migranten, die die lebensgefährliche Meeresüberquerung von Nordafrika nach Europa gewagt haben, ein wahrhaft katastrophales Jahr war. Die beunruhigende Zunahme schwerer bewaffneter Konflikte auf der ganzen Welt – von Mali in Westafrika bis nach Gaza, Syrien, den Irak und darüber hinaus – hat sich für Menschenschmuggler als Goldgrube erwiesen – dabei ist das von Unruhen zerrissene Libyen heute der am weitaus meisten bevorzugte Ausgangspunkt. Die Zahlen sind erschütternd.“³⁷ Diese Entwicklung setzte sich in der ersten Jahreshälfte 2015 trotz verstärkter Maßnahmen seitens der EU fort. Die Zahl der Menschen, die bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ihr Leben verlieren, steigt derweil weiter an.

Migranten, die das Mittelmeer überqueren

Angaben des UNHCR zufolge waren die drei häufigsten Gruppen von Migranten, die das Mittelmeer zwischen Januar und Juni 2015 auf dem Seeweg überquerten, syrischer, afghanischer und eritreischer Nationalität.³⁸ Was Syrien und Afghanistan betrifft, sind die Gründe für die Migration mehr als of-

35 Lutterbeck, a.a.O. (Anm. 12), S. 61.

36 Vgl. Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 2, April-June 2014, S. 5, unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q2_2014.pdf.

37 Frontex, People smugglers: the latter day slave merchants, 30. September 2014, unter: <http://frontex.europa.eu/feature-stories/people-smugglers-the-latter-day-slave-merchants-UArKn1>.

38 Vgl. UNCHR, a.a.O. (Anm. 9), S. 4

fensichtlich. In Syrien hat die von dem anhaltenden Bürgerkrieg für Zivilisten ausgehende Gefahr mit der Ausbreitung des Islamischen Staates (IS) noch weiter zugenommen. Die barbarischen Taten des IS in Syrien müssen angesichts der umfassenden Berichterstattung in den internationalen Medien an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden.³⁹ Die Gewalt in Syrien hatte bis Anfang 2015 bereits mehr als 210.000 Tote gefordert.⁴⁰

In Afghanistan ist die Sicherheitslage nach wie vor schwierig, da die Taliban und andere Aufständische vielerorts vordringen. Dies belegt ein Bericht des EU-eigenen Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) über die Sicherheitslage in Afghanistan, in dem es heißt, dass „bewaffnete aufständische Gruppen wie die Taliban und Hizb-i Islāmī Afghanistan immer häufiger großangelegte Angriffe auf die ANSF [Nationale Sicherheitskräfte Afghanistans] ausführen. Die Aufständischen sind bei der Eroberung und beim Halten von Territorien zunehmend erfolgreich, jedoch gelingt es den ANSF generell immer noch, die großen Innenstädte und kleinere Städte in den meisten Teilen des Landes zu kontrollieren. Seit 2013 hat die Zunahme der Angriffe zu einer erhöhten Zahl von zivilen Opfern geführt, vor allem durch Kreuzfeuer sowie Mörser- und Artilleriebeschuss.“⁴¹

In Eritrea befinden sich die Zivilisten in einer anderen, aber ebenso erschreckenden Situation. Das Land wird von einer Militärdiktatur beherrscht, die systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen begeht, darunter Zwangsarbeit, willkürliche Verhaftungen, Folter und die Unterdrückung der Religionsfreiheit.⁴² Die Sicherheitslage ist so katastrophal, dass mehrere EU-Länder und die USA davor gewarnt haben, in das Land zu reisen.⁴³

Insgesamt kommen mehr als 60 Prozent der Migranten, die auf Booten das Mittelmeer überqueren, aus diesen drei Ländern.⁴⁴ Der Hintergrund ermöglicht es uns, den gegenwärtigen Strom von Menschen über das Mittelmeer besser zu verstehen. Die große Mehrheit dieser Migranten flieht vor bewaffneten Konflikten, inneren Unruhen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Es gibt daher glaubhafte Gründe dafür, sie als Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention anzusehen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, auf das Völkerrecht hinzuweisen, das Migranten und Flüchtlinge als Perso-

39 Siehe z.B. ISIL on 24-hour „killing rampage“ in Syria’s Kobane, Al Jazeera, 27. June 2015, unter: <http://www.aljazeera.com/news/2015/06/isil-24-hour-killing-rampage-kobane-150626144824173.html>.

40 Vgl. Syria death toll now exceeds 210,000: rights group, Reuters, 7. Februar 2015, unter: <http://www.reuters.com/article/2015/02/07/us-mideast-crisis-toll-idUSKBN0LB0DY20150207>.

41 European Asylum Support Office, Press Release, Afghanistan security situation, PR 01/2015, 13. Februar 2015, S. 2, unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Press-release-Afghanistan-security-situation.pdf>.

42 Vgl. Human Rights Watch, Eritrea, unter: <https://www.hrw.org/africa/eritrea>.

43 Siehe z.B. US Department of State, Bureau of Consular Affairs, Eritrea Travel Warning, unter: <http://travel.state.gov/content/passports/english/alertswarnings/eritrea-travel-warning.html>; sowie die Reisewarnung der britischen Regierung: Foreign travel advice, Eritrea, unter: <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/eritrea>.

44 Vgl. UNHCR, a.a.O. (Anm. 9), S. 4.

nen schützt, deren besondere Schutzbedürftigkeit sich daraus ergibt, dass sie sich außerhalb der rechtlichen Zuständigkeit des Staates befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Das Völkerrecht sieht deswegen einen zweifachen Schutz für Migranten und Flüchtlinge vor: 1. einen allgemeinen Schutz auf der Grundlage von Menschenrechtsabkommen, der für alle Personen gilt, und 2. einen besonderen Schutz für bestimmte Kategorien von Personen (in diesem Fall Migranten und Flüchtlinge). Hervorzuheben ist, dass laut EASO Staatsbürgern der genannten Herkunftsländer, die es in einen EU-Mitgliedstaat schaffen, fast ausnahmslos Schutz gewährt wird.⁴⁵ Das Hauptproblem besteht darin, dass diese Personen, denen Schutz zusteht, oft nicht auf legalem Wege nach Europa gelangen können und daher großen Gefahren ausgesetzt sind, wenn sie versuchen, den benötigten Schutz und die damit verbundenen Rechte zu erlangen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen Flüchtling als jede Person, die „[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“⁴⁶ Der Begriff der Verfolgung ist besonders wichtig, da er den Grund unterstreicht, aus dem Flüchtlinge eines besonderen Schutzes bedürfen. Nach dem Völkerrecht haben Personen, die vor Verfolgung fliehen, nicht nur das Recht, den Status eines Flüchtlings zugestanden zu bekommen, sondern auch das Recht, nicht in Gebiete zurückgeführt zu werden, in denen sie in Gefahr sind (*Non-refoulement*-Prinzip, Grundsatz der Nichtzurückweisung). Ungeachtet der rechtlichen Verpflichtungen, die gegenüber diesen Menschen gelten, sobald sie europäisches Hoheitsgebiet erreicht haben, sind Länder, die für sich in Anspruch nehmen, sich von Menschenrechten und humanitären Grundsätzen leiten zu lassen, auch moralisch verpflichtet, Menschen zu helfen, die vor gewalttätigen Konflikten und Menschenrechtsverletzungen fliehen.

Abgesehen von denjenigen Menschen, die nach dem Völkerrecht Anspruch auf einen Flüchtlingsstatus haben, da sie vor Verfolgung und Krieg fliehen, gibt es eine zweite Kategorie von Menschen, die ebenfalls über das Mittelmeer migrieren und oftmals als „Wirtschaftsmigranten“ bezeichnet werden. Neben Syrien, Afghanistan und Eritrea stammt eine große Zahl der Migranten, die das Mittelmeer überqueren, aus Ländern wie Mali, Nigeria, Gambia und dem Senegal – allesamt Länder mit einem niedrigen *Human Development Index*. Menschen, die diese Länder verlassen, tun dies in erster Linie, weil sie Arbeit, eine bessere Gesundheitsfürsorge für sich und ihre Familien

45 Vgl. European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014, Juli 2015, S. 26, unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

46 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, a.a.O. (Anm. 20), Artikel 1A (2), S. 2.

sowie eine bessere Ausbildung und bessere Zukunftsperspektiven für ihre Kinder suchen. Im 19. und 20. Jahrhundert haben ähnliche Gründe Millionen von Europäern dazu veranlasst, in die USA auszuwandern. Letztendlich sind Wirtschaftsmigranten auf der Suche nach mehr menschlicher Sicherheit und einer besseren Gewährleistung ihrer Menschenrechte. Laut einem Bericht der Kommission für Menschliche Sicherheit aus dem Jahr 2003 bedeutet menschliche Sicherheit, „politische, soziale, ökologische, wirtschaftliche, militärische und kulturelle Systeme zu schaffen, die zusammen den Menschen die Grundbausteine für ihr Überleben, ihr Auskommen und ihre Würde bieten“.⁴⁷ Die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Sorgen, die Wirtschaftsmigranten dazu veranlassen, ihr Herkunftsland zu verlassen, sind wichtige Aspekte, wenn es darum geht, Wirtschaftsmigration in den Diskursen in den richtigen Kontext einzuordnen. Aus der Perspektive der Menschenrechte ist es wichtig, daran zu erinnern, dass das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung gemäß dem Völkerrecht auch Menschenrechte sind, die z.B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte formuliert sind.

Die Reaktion der EU

Die Reaktion der EU auf die Situation im Mittelmeerraum deutet auf eine ungelöste Spannung zwischen einem die nationale Sicherheit betonenden und einem die menschliche Sicherheit in den Mittelpunkt rückenden Ansatz hin. Die offizielle Rhetorik schließt zwar den humanitären Gedanken, Leben zu retten und die Menschenrechte irregulärer Migranten zu gewährleisten, ein und verweist auch auf die Notwendigkeit, die Ursachen zunehmender Migration (Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, Armut und sozioökonomische Faktoren wie beispielweise Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern) zu bekämpfen. Die konkreten Maßnahmen der EU konzentrieren sich jedoch größtenteils auf die Einschränkung der irregulären Migration durch Migrationssteuerung und Grenzmanagement.

Die unmittelbare Reaktion der EU auf die Tragödien vom April 2015 (einer der schlimmsten Monate, was den Verlust an Menschenleben betrifft) deutet darauf hin, dass für sie die staatliche Sicherheit im Mittelpunkt steht. Die in den Wochen nach diesen Tragödien beschlossenen Maßnahmen, die auch als Zehn-Punkte-Plan bekannt geworden sind, konzentrierten sich auf folgende zehn Schritte:

- „Verstärkung der gemeinsamen Operationen Triton und Poseidon im Mittelmeer durch Aufstockung der finanziellen und operativen Mittel.

47 Commission on Human Security, Human Security Now, New York 2003, S. 4.

- Gleichzeitig wird das Einsatzgebiet ausgeweitet, um im Rahmen des Frontex-Mandats in einem größeren Radius intervenieren zu können.
- Systematische Beschlagnahme und Zerstörung der Boote von Schleusern im Mittelmeer. Die EU-Kommission erhofft sich davon ähnliche Erfolge wie bei der Operation Atalanta.
 - EUROPOL, FRONTEX, EASO und EUROJUST werden regelmäßig zusammenkommen und eng zusammenarbeiten, um Informationen über die Vorgehensweisen der Schleuser zu sammeln, Finanzströme zu verfolgen und bei den Ermittlungen zu helfen.
 - EASO soll in Italien und Griechenland Teams für die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen aufstellen.
 - Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die Fingerabdrücke aller Migranten erfasst werden.
 - Es sollen Optionen für ein Verfahren zur Verteilung der Flüchtlinge in Notfallsituationen geprüft werden.
 - Einführung eines EU-weiten freiwilligen Pilotprojekts zur Neuansiedlung von Flüchtlingen, in dessen Rahmen Plätze für schutzbedürftige Personen angeboten werden sollen.
 - Einführung eines neuen Rückkehrprogramms unter der Koordination von Frontex für die zügige Rückkehr irregulärer Migranten aus exponierten Mitgliedstaaten.
 - Gemeinsame Bemühungen der Kommission und des EAD um Zusammenarbeit mit den Nachbarländern Libyens. Die Initiativen in der Republik Niger müssen verstärkt werden.
 - Einsatz von Verbindungsbeamten für Immigrationsfragen in wichtigen Drittstaaten, die Informationen zu Flüchtlingsbewegungen sammeln und die EU-Delegationen unterstützen.⁴⁸

In erster Linie konzentrieren sich diese Punkte auf die Schleuser, die die Migranten über das Mittelmeer bringen, was in den meisten Fällen mit Booten geschieht, die nicht seetüchtig sind. Gegen die Schleuser vorzugehen, bedeutet jedoch lediglich ein Symptom zu bekämpfen, nicht aber die Ursache. Die Ursache der Migration ist, wie oben beschrieben, menschliche Unsicherheit aufgrund von Konflikten, Verfolgung und Armut. Die Kapazitäten, das Vermögen und die Netzwerke der Schleuser zu zerstören, trägt nicht zur Bekämpfung der Ursachen menschlicher Unsicherheit bei und auch die daraus resultierende Notwendigkeit, das Mittelmeer zu überqueren, wird dadurch nicht beseitigt. Wie bereits erwähnt sind die gefährlichen Meeresüberquerungen teilweise selbst das Resultat der Mentalität einer „Festung Europa“, die von einem äußerst bürokratischen Visumverfahren für den Schengenraum nur noch untermauert wird, das es den Menschen, die vor Konflik-

48 Europäische Kommission, Pressemitteilung, Gemeinsame Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ und des Rates „Justiz und Inneres“: Zehn-Punkte-Plan zur Migration, Luxemburg, 20. April 2015, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_de.htm.

ten, Verfolgung und Armut fliehen, nahezu unmöglich macht, berechtigt in die Europäische Union einzureisen.

Mit dem Zehn-Punkte-Plan wird zwar versucht, mit einer Erhöhung der finanziellen und militärischen Ressourcen zur Rettung von Menschenleben auf die Todesfälle im Mittelmeer zu reagieren, es wird jedoch versäumt, auf die Ursachen der Migration über das Meer einzuwirken. Auffallend sind neben der Konzentration auf Schleuser die Hinweise auf traditionelle Instrumente des Grenzmanagements wie z.B. die Erfassung von Fingerabdrücken von Migranten, die Sammlung von Informationen, die rasche Rückführung irregulärer Migranten und Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern (wobei davon ausgegangen wird, dass eine solche Zusammenarbeit die Migranten von der Überquerung des Mittelmeers abhalten soll). Es ist bezeichnend, dass sich im gesamten Zehn-Punkte-Plan kein einziger Hinweis auf die Menschenrechte, die Menschenwürde und die menschliche Sicherheit der Migranten findet.

Auf den Zehn-Punkte-Plan folgte die Europäische Migrationsagenda,⁴⁹ die am 13. Mai 2015 verabschiedet wurde und der EU gegenwärtig als Orientierung für die Migrationssteuerung dient. Das Dokument spiegelt einen deutlich umfassenderen und differenzierteren Ansatz wider. Zumindest rhetorisch bringt die Agenda die Bereitschaft zum Ausdruck, sich mit dem Thema Migration aus der Perspektive menschlicher Sicherheit auseinanderzusetzen. In der Einleitung der Agenda heißt es, dass „die gemeinsame europäische Politik in diesem Bereich den Erfordernissen nicht gerecht“ werde und dass es das Ziel sei, „dem menschlichen Elend, das von jenen verursacht wird, die Migranten ausbeuten, ein Ende zu setzen“. Dafür müsse man „die Rolle der EU in der Welt und das ganze Spektrum der uns zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen und bei den Ursachen ansetzen“.⁵⁰ Die Fokussierung auf menschliches Elend und die Ursachen von Migration ist zwar wichtig, doch die implizite Annahme, dass jenes Elend von den Schleusern verursacht werde, ist vereinfachend und wird dem Problem nicht gerecht. Das Elend ist, wie oben bereits beschrieben, auf mehrere Faktoren zurückzuführen, die die menschliche Sicherheit bedrohen, darunter Konflikte, Menschenrechtsverletzungen oder anhaltende Armut. Die Agenda fährt fort: „Europa sollte auch weiterhin ein sicherer Hafen für Menschen sein, die vor Verfolgung fliehen, und ein attraktives Ziel für die fachliche Kompetenz und unternehmerische Initiative von Studenten, Forschern und Arbeitskräften. Die Achtung unserer internationalen Verpflichtungen und Werte bei gleichzeitiger Sicherung unserer Grenzen und der Schaffung der Voraussetzungen für das wirtschaftliche Wohlergehen Europas und den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist ein

49 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Europäische Migrationsagenda, Brüssel, den 13. Mai 2015, unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf.

50 Ebenda, S. 2.

schwieriger Balanceakt, der ein abgestimmtes Vorgehen auf europäischer Ebene erfordert.“⁵¹

Die Agenda beruht auf vier Säulen: 1. der Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration, 2. Grenzmanagement und Rettung von Menschenleben auf See, 3. einer starken gemeinsamen Asylpolitik und 4. einer neuen Politik für legale Migration. Die erste Säule, die die Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration betrifft, hebt den Kampf gegen Schleuser sowie Verfahren für die Rückführung von Migranten hervor. Innerhalb dieser Säule ist der traditionelle staatszentrische Ansatz klar und eindeutig zu erkennen. Auch die zweite Säule, Grenzmanagement und Rettung von Menschenleben, beruht trotz der vordergründigen Betonung der Notwendigkeit, Menschenleben auf See zu retten, weitgehend auf einem Grenzmanagement aus staatszentrischer Perspektive. Die vorgesehenen Maßnahmen unterstreichen das Bedürfnis der EU nach einem leistungsfähigeren Grenzmanagement durch eine bessere Nutzung diverser Technologien, durch die sich der Agenda zufolge „neue Möglichkeiten für das Grenzmanagement und zusätzliche Gelegenheiten für die EU [ergeben], die irreguläre Migration einzudämmen und irreguläre Migranten zurückzuführen“.⁵² Die Reduzierung der Migrationsströme in die EU scheint also auch hier ein wichtiger Gesichtspunkt zu sein. Er wird bei der Erörterung der von der EU entwickelten Idee „intelligenter Grenzen“, die das Vorgehen gegen irreguläre Migration erleichtern, „indem alle grenzüberschreitenden Bewegungen von Drittstaatsangehörigen [...] vollständig erfasst werden“, erneut aufgegriffen.⁵³

Die Säule zur Schaffung einer starken europäischen Asylpolitik wäre eigentlich eine Gelegenheit gewesen, einen deutlichen Schwerpunkt auf die menschlichen Aspekte der Migration zu legen: Menschenrechte, menschliche Sicherheit und die Gefahren, denen Migranten ausgesetzt sind. Stattdessen heißt es im einleitenden Abschnitt nach der kurzen und klischeehaften Bemerkung, dass „alle Asylanträge [...] bearbeitet werden [müssen], und allen Menschen, die Anspruch auf Schutz haben, [...] dieser gewährt werden“ müsse: „Eine der Schwachstellen der derzeitigen Politik ist das fehlende Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, insbesondere infolge des nach wie vor uneinheitlichen Asylsystems. Dies hat unmittelbare Auswirkungen, nicht nur auf Asylsuchende, die ‚Asylshopping‘ betreiben, sondern auch auf die öffentliche Meinung in der EU: Den Menschen wird das Gefühl vermittelt, dass das aktuelle System grundlegend ungerecht ist.“⁵⁴

Im Mittelpunkt scheinen einmal mehr die Staaten, die Meinung der europäischen Öffentlichkeit, die das Verhalten der Regierungen beeinflusst, sowie die EU zu stehen. Der Verweis auf die Ungerechtigkeit in dem zitierten Abschnitt betrifft eine als solche wahrgenommene Ungerechtigkeit bestimmten

51 Ebenda.

52 Ebenda, S. 14.

53 Ebenda.

54 Ebenda, S. 15.

Mitgliedstaaten gegenüber; eine erstaunliche Perspektive in einem Text, in dem es vorgeblich um Asylsuchende geht.

Im Mittelpunkt der vierten Säule, die den Titel „Eine neue Politik für legale Migration“ trägt, steht die Ausweitung legaler Möglichkeiten für die Migration nach Europa, die die EU in die Lage zu versetzen soll, die vor ihr liegenden wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen zu bewältigen. Die Agenda verweist auch auf die „Blue-Card-Richtlinie“⁵⁵ der EU, deren umfassendere Umsetzung sie empfiehlt, sowie auf die Modernisierung der Visapolitik. Dieser Abschnitt der Agenda plädiert außerdem dafür, die Entwicklungs- und die Migrationspolitik miteinander zu verbinden, sowie für die Erleichterung von Heimatüberweisungen. Die meisten dieser Maßnahmen wären – sollten sie umgesetzt werden – erfreuliche Verbesserungen in der Migrationspolitik der EU, wenngleich der Diskurs immer noch von einem staatszentrischen Ansatz beherrscht zu sein scheint, der sich in erster Linie auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und der EU als Ganzes konzentriert.

Die Migrationsagenda der EU ist im Hinblick auf die menschlichen Aspekte von Migration insgesamt enttäuschend. Die Einleitung schlägt einen neuen Ton an, wenn es z.B. heißt: „Zu allen Zeiten hat es Menschen gegeben, die ihre Heimat verlassen und sich auf den Weg zu neuen Orten gemacht haben. [...] Jede Person, jede Migration hat ihre ganz eigene Geschichte. Falsche und stereotype Darstellungen konzentrieren sich häufig nur auf bestimmte Arten von Migrationsströmen und tragen der inhärenten Vielschichtigkeit des Phänomens, das sich in vielerlei Hinsicht auf die Gesellschaft auswirkt und zu dessen Bewältigung Maßnahmen unterschiedlichster Art erforderlich sind, nicht Rechnung. [...] Die Aufnahme schutzbedürftiger Menschen ist unsere oberste Pflicht.“⁵⁶ Trotz dieses vielversprechenden Anfangs finden sich im restlichen Dokument jedoch nur vereinzelt Hinweise auf menschliche Sicherheit und Menschenrechte, während staatszentrische Ansätze nach wie vor den Kern der Migrationspolitik der EU bilden. Die Europäische Migrationsagenda erkennt zwar an, dass die EU „eine ausgewogene Migrationspolitik“ benötigt.⁵⁷ Das Schwergewicht liegt jedoch nach wie vor auf staatszentrischen Ansätzen und Perspektiven.

Beobachter wie Lutterbeck stellen fest, dass „die Überwachungs- und Strafverfolgungsaktivitäten im Mittelmeer und in der Mittelmeerregion erheblich ausgeweitet und intensiviert wurden [...] Dazu gehören sowohl der verstärkte Einsatz und die verbesserte Ausstattung verschiedener Sicherheitskräfte, die das Mittelmeer überwachen, als auch eine erhebliche Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zwischen den Ländern nördlich und südlich des Mittelmeers.“⁵⁸ Abgesehen davon dient die Agenda auch dazu,

55 Siehe z.B. EU Blue Card – Live and work in the European Union!, unter: <http://www.eu-bluecard.com>.

56 Europäische Migrationsagenda, a.a.O. (Anm. 49), S. 2.

57 Ebenda, S. 8.

58 Lutterbeck, a.a.O., (Anm. 12), S. 60.

Verhaftungen, Deportationen, das Zurückschicken der Boote und andere restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen.

Die öffentliche Meinung und die sich verändernde politische Landschaft in mehreren EU-Mitgliedstaaten, in denen die politische Rechte in den letzten Jahren erstarkt ist, werden auf Veränderungen im Gleichgewicht zwischen staatszentrischen und auf menschlicher Sicherheit beruhenden Ansätzen gegenüber irregulärer Migration wahrscheinlich weiterhin Einfluss nehmen. Doch die Versicherheitlichung von Migration – insbesondere irregulärer Migration – hat erhebliche Konsequenzen, wie z.B. versteckte Kosten, und erzeugt einen Teufelskreis aus Angebot an und Nachfrage nach Sicherheit. Prozesse dieser Art kommen kurzfristigen Bedürfnissen entgegen, dürften allerdings nicht im langfristigen Interesse der entwickelten Aufnahmeländer an der Aufrechterhaltung der Menschenrechte und liberaler Werte sein.

Fazit

Die Bezeichnung eines Phänomens als Sicherheitsbedrohung für Staaten hat erhebliche Auswirkungen auf Gesetze, Normen, politische Maßnahmen und Verfahren. Im Zusammenhang mit Migration wurde und wird dieses Etikett dazu genutzt, eine harte und restriktive Politik zu rechtfertigen. Diese wirkt sich auf die Migranten aus. Sie schränkt die Möglichkeiten von Asylsuchenden, in sichere Länder zu gelangen, ein und zwingt sie, sich in die Hände von Schleusern und Menschenhändlern zu begeben und gefährliche Reiserouten auf sich zu nehmen. Zudem trägt sie zu anwachsenden migrantenfeindlichen Tendenzen in der Bevölkerung bei. Eine solche Politik schafft darüber hinaus eine Diskrepanz zwischen dem Schutz, der Migranten gemäß dem Völkerrecht formal zusteht, und der Wirklichkeit, die sie erleben, wenn sie durch verschiedene Länder reisen und dort arbeiten. Dies führt dazu, dass die Interessen von Migranten und diejenigen der Staaten, die die Bewegungen der Migranten und ihre Einreise zu kontrollieren versuchen, zunehmend auseinanderdriften. Dasselbe gilt für die Kluft zwischen den Interessen von Regierungen und den Zielen von NGOs und Zivilgesellschaften in diesen Ländern. Im Mittelmeerraum ist die Lage aufgrund der Seegrenzen, schwacher und konfliktreicher Staaten sowie der jüngsten Zunahme der Zahl irregulärer Migranten und des Verlusts von Menschenleben äußerst komplex. Dies macht das Thema besonders wichtig. Die gegenwärtige Politik der EU zeigt, wie schwierig es ist, Ansätze zu entwickeln, die das richtige Gleichgewicht zwischen nationaler und menschlicher Sicherheit schaffen. Ist es überhaupt möglich, diese beiden Perspektiven im Mittelmeerraum miteinander in Einklang zu bringen? Die Frage drängt, da einige Beobachter meinen, dass „Europas Einwanderungs Albtraum“ angesichts der sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Ländern nördlich und südlich des Mittelmeers und insbesondere der verheerenden Konflikte in der Region „gerade erst begonnen

hat⁵⁹. Das Mittelmeer entwickelt sich zu einem militarisierten und schwer bewachten Gebiet. Vorfälle aus der jüngsten Vergangenheit, wie das Ertrinken irregulärer Migranten sowie die Debatte über die Seeoperationen Mare Nostrum und Triton verraten, wie schwer es der EU fällt, mit dem Thema umzugehen.

Europa muss nicht nur wirksame Strategien für sein Migrations- und Grenzmanagement finden, sondern auch innovative Mittel, um sowohl die aggressiv geführte öffentliche Diskussion zu beruhigen, indem harte Fakten präsentiert werden, als auch die Menschenrechte und die menschliche Sicherheit der Migranten zu schützen. Damit einhergehen müssen Anstrengungen zur Bewältigung der Herausforderungen für die Sicherheit von Entwicklungsländern, die durch irreguläre Migration entstehen, sowie eine Entwicklungsagenda zur Beseitigung der Ursachen irregulärer Migration. Der EU steht zweifellos viel Arbeit bevor, wenn sie Ansätze zum Migrations- und Grenzmanagement entwickeln will, die alle diese Aspekte berücksichtigen. Der erste Schritt wäre allerdings zuzugeben, dass ihr Vorgehen ihre Rhetorik, die den Akzent auf die menschliche Sicherheit von Migranten setzt, Lügen straft, und endlich in Übereinstimmung mit ihren erklärten Prinzipien und Gründungsdokumenten zu handeln.

Im vorliegenden Beitrag wurde argumentiert, dass die EU nach wie vor an einem in erster Linie staatszentrischen Ansatz zur Steuerung der Migration über das Mittelmeer festhält. Dadurch ist es ihr nicht gelungen, die Menschenrechtsprinzipien aufrechtzuerhalten, auf denen sie beruht. Die Migrationspolitik der EU dahingehend zu ändern, dass der menschlichen Dimension des Phänomens größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, ist offensichtlich schwierig. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die noch immer eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der EU-Migrationspolitik spielen, erliegen leicht der Versuchung, an migrationsfeindliche Gefühle zu appellieren, vor allem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Als ein wichtiger Schritt zur Änderung der Migrationspolitik der EU wird daher vorgeschlagen, das gesamte Thema Migration aus einer anderen Perspektive zu diskutieren. Die Bürger der EU müssen durch die Hervorhebung bestimmter Aspekte dazu ermutigt werden, sich an der Debatte zu beteiligen. Dazu gehören: 1. die einschlägigen internationalen Rechtsvorschriften und Normen, die Menschenrechte, Migration und Flüchtlinge betreffen, 2. die Tatsache, dass Migration und Zwangsmigration ein Teil unserer Wirklichkeit sind und dass Entwicklungsländer mehr Zwangsvertriebene aufnehmen als wir, sowie 3. Die Einsicht, dass Migration kein wirtschaftliches Problem, sondern langfristig eine wirtschaftliche Chance darstellt. Dieser letzte Punkt ist in Zeiten einer Wirtschaftskrise besonders wichtig, in denen die Angst vor Migranten, die angeblich Arbeitsplätze, Wohnraum oder staatliche Sozialleistungen „stehlen“, weit verbreitet ist. Im Mittelpunkt der Diskussion sollten in diesem Zusammen-

59 Khalid Koser, Why Europe's immigration nightmare is only beginning, CNN, unter: <http://edition.cnn.com/2013/10/30/opinion/europe-immigration-debate-koser>.

hang garantierte sozioökonomische Rechte für alle stehen, und nicht Nullsummenspiele. Würden Ertere wesentlich stärker als bisher in die öffentliche Debatte in Europa eingehen, könnten die Bürger und Regierungen Europas zu einer vernünftigeren, ausgewogeneren und umfassenderen Einstellung gelangen, die vor allem sowohl die menschliche Dimension von Migration als auch die wirtschaftlichen Vorteile, die sich für alle ergeben, im Blick hat. Die Institutionen, Mitgliedstaaten und Bürger der EU müssen entscheiden, ob sie ihre erklärten Prinzipien ernst nehmen oder lediglich eine Rhetorik des Humanitarismus beibehalten wollen, während sie gleichzeitig eine Politik betreiben, die auf engstirnigem und teilweise bigottem Eigeninteresse beruht.