

# Kann EU-Außengrenzschutz das Sterben im Mittelmeer verhindern?

Von Judith Kohlenberger

## ABSTRACT

Der Schutz der Außengrenzen beherrscht aktuell die europäische Sicherheits- und Migrationspolitik. Effizientes Grenzmanagement und die Beseitigung mutmaßlicher Pullfaktoren sollen helfen, die Zahl der gefährlichen Überfahrten zu senken und das Sterben im Mittelmeer zu beenden. Doch rezente Forschungsergebnisse legen nahe, dass eine restriktive Migrationspolitik durch Grenzkontrollen, Schließung von Fluchtrouten und Rücknahmeabkommen nicht zwingend zu einer Abnahme der Migration nach Europa führt. Die Gründe dafür liegen in a) der Komplexität von Migrationserfahrungen, b) der Vielschichtigkeit von Migrationsgründen, c) dem geringen Pulleffekt von Search-and-Rescue-Missionen, d) den Substitutionseffekten restriktiver Migrationspolitik, und e) den stabilisierenden Auswirkungen von Rücknahmeabkommen und Flüchtlingsdeals auf Herkunfts- und Transitländer. Um das Sterben im Mittelmeer nachhaltig zu beenden, ist eine fundamentale Re-Orientierung der europäischen Migrationspolitik durch Schaffung legaler und sicherer Fluchtrouten und Flexibilisierung von Aufenthaltstiteln notwendig.

## POLICY RECOMMENDATIONS

**1** Aufenthaltstitel müssen möglichst treffsicher und flexibel auf Migrationsrealitäten angepasst werden. Eine Möglichkeit dazu ist der rechtliche "Spurwechsel", um dem Phänomen der gemischten Migration gerecht zu werden.

**2** Flüchtlingsdeals und Rückführabkommen wirken destabilisierend auf afrikanische Länder und können langfristig Re-Migration bedingen. EU-Mittel sollten auch dafür verwendet werden, negative Effekte der Migrationsprävention auf lokale Arbeitsmärkte und Sicherheit abzufedern.

**3** Statt Außengrenzschutz und Bekämpfung der Schlepperkriminalität muss die Rettung von Menschenleben priorisiert werden. Legale und sichere Migrationswege können durch Lockerung von Visabestimmungen, ambitionierte Resettlement-Programme oder Wegfall von 'carrier sanctions' geschaffen werden.

Spätestens seit Österreich mit 1. Juli 2018 den EU-Ratsvorsitz übernommen hat, wurde der Schutz der EU-Außengrenzen zum zentralen europäischen Thema erklärt. Effizientes Grenzmanagement steht im Fokus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, nicht zuletzt getragen durch die Küstenwache Frontex. Erklärtes Ziel ist, zu verhindern, dass sich „nicht schutzbedürftige Menschen auf die gefährliche Überfahrt nach Europa begeben“<sup>1</sup> und damit dem Sterben am Mittelmeer ein Ende zu setzen. Seenotrettungen werden demzufolge als „Pullfaktor“ gesehen, würden sie doch maßgeblich zu Migrationsentscheidungen und damit zu riskanten Überfahrten beitragen. Doch kann eine restriktive europäische Migrationspolitik das Sterben im Mittelmeer nachhaltig beenden?

Im Folgenden wird auf Basis aktueller Forschungsergebnisse auf fünf Gründe eingegangen, warum ein verstärkter Schutz der EU-

<sup>1</sup> Bundeskanzleramt Österreich (2018): Programm des österreichischen Ratsvorsitzes, online unter:

[https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/432952/Programm+EU-Ratsvorsitz/1f05afd5-05ae-4404-ba98-baf61809d177\(11.05.2019\).](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/432952/Programm+EU-Ratsvorsitz/1f05afd5-05ae-4404-ba98-baf61809d177(11.05.2019).)

Außengrenzen durch Kontrolle, Schließung von Migrationsrouten und Rücknahmeabkommen sich nicht in sinkenden Migrationsdruck aus Afrika und dem Mittleren Osten übersetzen lässt, und welche Handlungsalternativen einem Europa, das schützt, offen stehen.

## 1 MIGRATIONSERFAHRUNGEN SIND KOMPLEXER ALS UNSERE KATEGORIEN

Bislang konzentrierte sich die europäische Politik, basierend auf neoklassischer Migrationsforschung, auf die Wanderungsabsichten jener MigrantInnen, die den Weg nach Europa geschafft haben. Dementsprechend wird der oft monate- oder jahrelange Aufenthalt in anderen Ländern als „Transit“ verstanden, und Migration als mehr oder weniger lineare Bewegung, deren Zielort von Beginn an feststeht. Neueste Studien legen jedoch nahe, dass die Migrationsrealität vieler Menschen aus Subsahara Afrika oder dem Mittleren Osten eine gänzlich andere ist. Erhebungen unter mehr als zweihundert MigrantInnen in Italien und Malta zeigen, dass weniger als 1% der Neuankommenden bereits einen Monat nach Aufbruch aus dem Heimatland in Europa gelandet waren. Über ein Drittel war zwischen sieben und 18 Monate unterwegs, und ein weiteres Drittel hatte ihr Heimatland vor mehr als 18 Monaten verlassen. Migration ist also selten eine temporäre, klar abgrenzbare und lineare Erfahrung, sondern beinhaltet in der Realität der meisten MigrantInnen viele Zwischenaufenthalte und mitunter sogar Rückbewegungen. Dazu zählen unfreiwillige Stopps aufgrund von Entführungen oder Gewalterfahrungen in Libyen genauso wie freiwillige Arbeitsaufenthalte, um den nächsten Abschnitt der Reise zu finanzieren.<sup>2</sup>

Länder wie Libyen sind nicht nur Zwischenstationen, sondern häufig bewusst ausgewählte Zielorte: Noch 2015 gaben 37% der befragten MigrantInnen an, ihr Land verlassen zu haben, um in Libyen Arbeit zu finden. Obwohl viele wissen, dass es sich bei Libyen um

ein instabiles Land handelt, sind es oft vorhandene afrikanische Netzwerke, die den Ausschlag für die Migrationsentscheidung geben. Während einerseits der bestehende Konflikt und die drastischen Menschenrechtsverletzungen aus Scham oder Eigenschutz der bereits Emigrierten heruntergespielt werden, versprechen sie andererseits den Neuankommenden, ihnen bei Arbeits- und Wohnungssuche behilflich zu sein. Wenn sich die so geschürten Hoffnungen schlussendlich aber nicht materialisieren, Erfahrungen von Gewalt und Korruption überhandnehmen oder, wie im Fall von Ägypten, politische Machtverhältnisse sich ändern, wird die gefährliche Überfahrt nach Europa oftmals als einziger Ausweg verstanden. Somit spielen politische, ökonomische und soziale Bedingungen in vermeintlichen „Transitländern“, zu welchen auch Europa beiträgt, eine wesentliche Rolle für den Anstieg oder die Abnahme von Mittelmeerfahrten.

Nur für ein Drittel all jener MigrantInnen, die in Aufnahmezentren in Italien befragt wurden, war Europa bereits zu Beginn ihrer Wanderung als finale Destination gedacht. Selten standen dabei spezifische Länder im Fokus, sondern es überwog die generelle Hoffnung auf ein Leben in Sicherheit und Freiheit. Während bessere Bildungs- und Erwerbschancen in Europa für diese Gruppe an MigrantInnen eine Rolle in der Migrationsentscheidung spielten (61%), war das Wissen um Arbeitsmarktbestimmungen, Konjunktur, Bildungszugang oder soziale Absicherung in einzelnen EU-Mitgliedstaaten kaum vorhanden. Dass es sich dabei also um wesentliche Pullfaktoren handelt, lässt sich empirisch nicht nachweisen.

## 2 DAS PUSH-PULL-MODELL WIRD DER VIELSCHICHTIGKEIT VON MIGRATIONSGRÜNDEN NICHT GERECHT

Ähnlich sind auch Motivationen zum Aufbruch sehr unterschiedlich, mitunter überlappend, und können sich während der

<sup>2</sup> McMahon, Simon/Nando Sigona (2018): Navigating the Central Mediterranean in a Time of 'Crisis': Disentangling Migration Governance and Migrant Journeys; in: Sociology 52.3, S. 497-514.

Migrationserfahrung mehrfach ändern. Es ist bereits zu einem Gemeinplatz geworden, dass die klassische Unterscheidung zwischen „erzwungener“, also unfreiwilliger Migration (vulgo Flucht), und „regulärer“, freiwilliger Migration (die vor allem Arbeits- und FamilienmigrantInnen beinhaltet) in vielen Fällen nicht mehr greift. Zu durchmischt sind die Beweggründe für MigrantInnen vor allem aus afrikanischen Ländern, wo eine unsichere politische Lage mit ökonomischen und sozialen Herausforderungen einhergeht. Nicht selten führt in Ländern wie Gambia oder der Elfenbeinküste ein Klima von politischer Verfolgung, Korruption, Gewalt und hoher Kriminalität zu steigender Arbeitslosigkeit, fehlenden ökonomischen Chancen und Barrieren beim Zugang zu Bildung. Ein Mangel an Sicherheit wirkt sich negativ auf andere Lebensbereiche aus und kann wirtschaftliche Gründe für die Auswanderung befeuern.

Gleichzeitig können sich Migrationsgründe und somit auch die rechtlichen Kategorien, in die eine Person nach Ankunft in der EU fallen würde, mehrmals wandeln. Ein Migrant, der seine Lebensumstände verbessern will und deshalb nach Libyen geht, um dort einen Job zu finden, kann nach Monaten der Gewalterfahrung, Bedrohung und Freiheitsberaubung als Geflüchteter nach Europa gelangen, vielfach der einzige Ausweg aus dieser Situation. Die Fluchtgründe liegen in diesem Fall aber nicht im Heimat-, sondern im Transitland vor.

Europa wäre also gefragt, Migrationskategorien möglichst treffsicher und flexibel auf Migrationsrealitäten anzupassen. Das gilt für Asylmigration und damit verbundene Asylgründe genauso wie für die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für das zunehmende Phänomen der gemischten Migration. Wie zuletzt von der Bertelsmann Stiftung und des deutschen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) angeregt, könnte eine Möglichkeit der „Spurwechsel“ zwischen Aufenthaltstiteln sein, d.h. Asylbewerbende

können (unter bestimmten Auflagen und Arbeitsmarktkriterien) ein Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken erhalten. Die Option eines solchen flexiblen Wechsels zwischen Einwanderungskategorien kann dazu beitragen, das Asylsystem zu entlasten und auf Fachkräftemangel zu reagieren sowie Integration zu beschleunigen und die Staatsausgaben im Bereich des Asylwesens zu verringern.<sup>3</sup>

### 3 SEARCH-AND-RESCUE (SAR) MISSIONEN MACHEN DAS MITTELMEER NICHT ATTRAKTIVER

Als Argument für verstärkten Außengrenzschutz wird häufig angeführt, dass dadurch weniger Search-and-Rescue (SAR)-Missionen notwendig wären, würden doch Migrationsströme bereits vor dem Mittelmeer gestoppt werden. Während die Grenzschutzagentur Frontex auch ein Schutzmandat hat, liegt ihre primäre Aufgabe im Kampf gegen Schlepperkriminalität und dem Schutz der EU-Außengrenzen auf dem Mittelmeer. Privat initiierte Seenotrettungen humanitärer Organisationen, aber auch nationale Programme wie das italienische Mare Nostrum, welches 2014 eingestellt wurde, sollen unterbunden oder zumindest nicht mit EU-Geldern subventioniert werden, werden sie doch als zentraler Pullfaktor gesehen: MigrantInnen wüssten sehr wohl darüber Bescheid, dass sie kurz nach Verlassen der libyschen Küste ohnehin gerettet und ans europäische Festland gebracht werden. Folglich soll die Stilllegung reiner SAR-Programme zu weniger Migration und letztendlich zu weniger Toten führen.

Empirisch ist dieses Argument nicht haltbar: Rezente Studien zu Mortalitätsraten im Mittelmeer zeigen, dass diese nach Beendigung von SAR-Missionen wie Mare Nostrum im Herbst 2014 gleichbleiben oder sogar ansteigen.<sup>4</sup> Das ist selbst dann der Fall, wenn Rettungsmissionen nicht gänzlich abgeschafft, sondern von Frontex übernommen werden. Ein umfangreicher Bericht des Goldsmiths

<sup>3</sup> Brücker, Herbert/Andreas Hauptmann/Parvati Trübswetter (2015): Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), online unter: [http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1508.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1508.pdf) (11.05.2019).

<sup>4</sup> Steinhilper, Elias/Rob J. Grujters (2018): A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean; in: *Sociology* 52.3/2018, S. 515–533.

College der University of London widmete sich unlängst der Thematik und macht deutlich, dass große Schiffbrüche wie jene im April 2015, die 400 bzw. 750 Todesopfer forderten, durch ausgedehntere Mandate und besser ausgestattete SAR-Missionen hätten verhindert werden können. Aus einem Mangel an Handlungsalternativen würden MigrantInnen auch nach Beendigung von Mare Nostrum weiterhin die Dienste von Schleppern in Anspruch und die gefährliche Seefahrt auf sich nehmen, so der Bericht.<sup>5</sup>

Gleichzeitig zeigen verfügbare Statistiken, dass auch die absolute Zahl an versuchten Überfahrten durch die Einstellung von SAR-Missionen nicht zurückging. Ganz im Gegenteil lässt sich in vergleichbaren Zeiträumen mit und ohne Mare Nostrum eine Zunahme der ankommenden MigrantInnen beobachten.<sup>6</sup> Ein Grund dafür scheint zu sein, dass Informationen zur Absetzung von SAR-Missionen oder Nachrichten von großen Schiffbrüchen die Migrationswilligen gar nicht erst erreichen.<sup>7</sup> Bedingungen im Herkunftsland, persönliche Aspirationen und Gewalterfahrungen im Transitland spielen eine größere Rolle für die tatsächliche Entscheidung zur Überfahrt;<sup>8</sup> wer in einem Lager in Libyen tagtäglich um sein Leben fürchten muss, ergreift trotz aller Risiken so schnell wie möglich die Chance, nach Europa gelangen.<sup>9</sup>

#### 4 RESTRIKTIVE MIGRATIONSPOLITIK KANN ZU SUBSTITUTIONEFFEKTEN FÜHREN

Restriktive Migrationspolitik kann neben intertemporalen Effekten (sogenannten Jetzt-oder-Nie-Schüben) zu kategorischen und/oder räumlichen Effekten führen, welche u.a. die

Umleitung von Migrationsströmen auf andere Routen oder Einwanderungskategorien (von Asyl auf Visum) beinhalten.<sup>10</sup> Globale Migrationsbewegungen reagieren also teils empfindlich auf Änderungen im Asylbereich. Gleichzeitig lässt sich belegen, dass eine restriktive Gesetzgebung zu einem Anstieg der MigrantInnenpopulation führen kann, da sie zirkuläre Migration erschwert: Psychologisch und ökonomisch hat ein/e MigrantIn bereits zu viel auf sich genommen, um den wertvollen Aufenthaltsstatus im Zielland jemals wieder freiwillig aufzugeben und ins Herkunftsland zurückzukehren, auch wenn persönliche Motivationen (besonders im fortgeschrittenen Alter) oft vorhanden sind.

Die vorhandenen Substitutionseffekte zeigen, dass indirekte Konsequenzen der Migrationspolitik mitbedacht werden müssen, wie etwa kurz- oder langfristige Auswirkungen auf andere Migrationskategorien oder -routen. Während migrationspolitische Maßnahmen zwar durchaus messbare Effekte auf das tatsächliche Migrationsvolumen haben können, fällt dieser Effekt im Vergleich zu anderen Migrationsdeterminanten häufig nur gering aus.<sup>11</sup> Tatsächlich haben Staaten in anderen Bereichen der politischen Gestaltung einen wesentlichen größeren Einfluss auf Migrationsbewegungen, nicht zuletzt durch Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik oder Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>12</sup>

Restriktive Migrationspolitik hat nachweislich tödliche Folgen, aber in bestimmten Kontexten mitunter nur geringe Auswirkungen auf das tatsächliche Migrationsaufkommen. Was es braucht, ist eine fundamentale Re-Orientierung, weg von einer Politik der Repression hin zu legalen, kontrollierten und

<sup>5</sup> Heller, Charles/Lorenzo Pezzani (2016): Death by rescue: The lethal effects of the EU's policies of nonassistance at sea, London: University of London, Goldsmiths College, online unter: [www.deathbyrescue.org](http://www.deathbyrescue.org) (11.05.2019).

<sup>6</sup> Steinhilper/Grujters (2018), basierend auf den Datenbanken von Frontex, IOM und UNHCR.

<sup>7</sup> Crawley, Heaven/Franck Düvell/Katharine Jones/Simon McMahon/Nando Sigona (2016): Destination Europe? Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015; MED-MIG final report, online unter: <http://www.medmig.info/research-brief-destination-europe.pdf> (11.05.2019).

<sup>8</sup> Squire, Vicki/Angeliki Dimitriadi/Nina Perkowski/Maria Pisani/Dallal Stevens/Nick Vaughan-Williams (2017): Crossing the Mediterranean Sea by boat: Mapping and documenting migratory journeys and

experiences, online unter: [www.warwick.ac.uk/crossingthemed](http://www.warwick.ac.uk/crossingthemed) (11.05.2019).

<sup>9</sup> Andersson, Ruben (2017): Rescued and caught: The humanitarian-security nexus at Europe's frontiers; in: Nicholas De Genova (Hg.): The Borders of 'Europe': Autonomy of Migration, Tactics of Bordering, Durham, NC, S. 64–94.

<sup>10</sup> De Haas, Hein (2011): The determinants of international migration; DEMIG Working Paper 2, International Migration Institute, University of Oxford.

<sup>11</sup> Czaika, Mathias/Hein De Haas (2013): The Effectiveness of Immigration Policies; in: Population and Development Review 39.3, S. 487–508.

<sup>12</sup> Castles, Stephen (2010): Understanding global migration: A social transformation perspective; in: Journal of Ethnic and Migration Studies 36, S. 1565–1586.

sicheren Flucht- und Migrationswegen, die sowohl Schlepperei als auch Seenotrettungen obsolet machen würden. Dazu kann die Lockerung von Visabestimmungen genauso beitragen wie ambitionierte Resettlement-Programme, aber auch die Abschaffung von Sanktionen gegenüber Transportunternehmen, die Geflüchteten die Einreise ermöglichen (sogenannte „carrier sanctions“).<sup>13</sup> Das würde eine radikale Neu-Priorisierung in der EU-Migrationspolitik bedeuten, die die Rettung von Menschenleben vor Außengrenzschutz, Routenschließung und Bekämpfung der Schlepperkriminalität stellt.

## 5 FLÜCHTLINGSDEALS UND RÜCKKEHRABKOMMEN WIRKEN DESTABILISIEREND AUF AFRIKANISCHE LÄNDER

Neben Außengrenzschutz dominiert auch das Thema der effektiven Rückführung in Herkunfts- oder Transitländer die europäische Migrationspolitik. Die EU will sich Rücknahmeabkommen, aber auch präventive Maßnahmen in Herkunftsländern viel kosten lassen: Bis 2020 soll etwa Niger eine Milliarde an Entwicklungsgeldern erhalten, wovon ein großer Teil in die Prävention von Migration fließt.<sup>14</sup> Das Geld wird dazu verwendet, Schmuggel und Menschenhandel durch Militärpolizei zu bekämpfen, Fahrzeuge zu konfiszieren und Betreiber zu inhaftieren. Erste Effekte sind bereits erkennbar: Laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) hat der Migrationsfluss in den letzten zwei Jahren seine Richtung geändert, sodass mehr MigrantInnen aus Libyen nach Niger und weiter in ihre Heimatländer wandern, als umgekehrt.

Neben diesen Erfolgen gibt es aber auch Rückschläge. Einerseits nehmen jene MigrantInnen, die entgegen des derzeitigen Trends dennoch nach Libyen und weiter in die EU einreisen möchten, nun weitaus gefährlichere Anreisewege durch die Wüste auf sich, die teils durch vermintes Gebiet führen oder meilenweit von Wasserreserven entfernt sind.

Naht eine Patrouille der Militärpolizei, werden sie von den Schleppern einfach ausgesetzt, was pro Jahr zu Dutzenden Toten durch Dehydrierung führt. Zynisch ausgedrückt wird das Sterben im Mittelmeer vom Sterben in der Sahara abgelöst.

Andererseits hat die Kriminalisierung von Schlepperei auch ökonomische Auswirkungen und birgt Sicherheitsrisiken. Durch die Schließung von Fluchtrouten lässt sich in vielen afrikanischen Ländern ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Zunahme anderer krimineller Aktivitäten wie Drogenhandel beobachten. Beides wird u.a. auch durch rückkehrende MigrantInnen aus Libyen bedingt, die nicht nach Europa ausreisen können, aber weder in Libyen bleiben noch in ihre Heimatländer zurückgehen möchten. Städte entlang ehemals hoch frequentierter Routen müssen Schulen oder Krankenhäuser schließen, die durch den Wegfall der Migrationsindustrie nicht mehr finanziert werden können.<sup>15</sup> Gleichzeitig werden neue Transitrouten erschlossen, z.B. via Algerien und Marokko.

Projekte, die alternative Lebensgrundlagen für ehemalige Schlepper schaffen sollen, befinden sich noch in der Pilotphase und können die entstehende Armut und Kriminalität selten ausreichend lindern. Hier erscheint eine Zweckwidmung der zuerkannten EU-Mittel sinnvoll, nicht zuletzt um späterer Re-Migration entgegenzuwirken. Gleichzeitig muss auch das vom Meer in die Wüste verlagerte Sterben von MigrantInnen als europäische Verantwortung erkannt und adressiert werden.

<sup>13</sup> Vgl. auch die Policy Empfehlungen von Heller/Pezzani (2016).

<sup>14</sup> Siehe dazu: [https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-will-support-niger-assistance-eu1-billion-2020\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-will-support-niger-assistance-eu1-billion-2020_en) (11.05.2019).

<sup>15</sup> Penney, Joe (2018): Europe Benefits by Bankrolling an Anti-Migrant Effort. Niger Pays a Price; In: The New York Times, online unter: <https://www.nytimes.com/2018/08/25/world/africa/niger-migration-crisis.html#click=https://t.co/2U9if2SyIO> (11.05.2019).

## AUTORIN



**Dr. Judith Kohlenberger** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialpolitik, Department für Sozialökonomie, an der Wirtschaftsuniversität Wien und Gastforscherin am Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (IIASA, VID/ÖAW, WU).

Kontakt: [judith.kohlenberger@wu.ac.at](mailto:judith.kohlenberger@wu.ac.at)

Der Policy Brief repräsentiert die Meinung der Autorin und spricht nicht für Ponto als Organisation.

### **Ponto – Grassroots Think Tank für Europa- und Außenpolitik.**

Plattform zur Förderung eines konstruktiven und evidenzbasierten Dialogs zwischen Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft e.V.

Mai 2019

Ponto – Grassroots Think Tank für Europa- und Außenpolitik

[office@pontothinktank.org](mailto:office@pontothinktank.org)

[www.pontothinktank.org](http://www.pontothinktank.org)

  @PontoThinkTank