

## **Das diskrete Sterben**

### **Die Verlagerung europäischer Grenzkontrollen nach Nordafrika zeitigt schon jetzt in Wüste und Meer tödliche Folgen**

Von Paolo Cuttitta

Die italienischen Medien haben ausführlich über die 28 Bootsflüchtlinge berichtet, die am vergangenen Wochenende in der Meeresstraße von Sizilien starben. Die 72 unweit der italienischen Küste geretteten Überlebenden wurden von der italienischen Küstenwache in einen italienischen Hafen gebracht. Anschließend wurden sie in italienischen Krankenhäusern behandelt. Die Bilder ihrer ausdruckslosen Gesichter, ihrer erstarrten Körper, sind in alle italienischen Haushalte gedrungen; ihre Berichte über die Leichen der Reisegefährten, die Tag für Tag ins Meer geworfen werden mussten, haben die Öffentlichkeit erschüttert und die politische Debatte über Grenzkontrollen wieder aufflammen lassen. Den Ablauf ihrer Asyl- bzw. Abschiebungsverfahren in Italien wird man noch verfolgen müssen.

Wenn aber Leichen unmittelbar vor der nordafrikanischen Küste oder in der Sahara geborgen, wenn Überlebende von der tunesischen oder libyschen Küstenwache gerettet werden, bekommt man darüber diesseits des Mittelmeers kaum Informationen: Bestenfalls berichten Nachrichtenagenturen über die ungefähre Anzahl von Toten, Vermissten und Überlebenden. Keine italienische Familie wird dann den Schreckensbildern der übereinander gestapelten Leichen in einem Holzkahn ausgesetzt, keiner hat die Gelegenheit, sich über das Los der Überlebenden auf dem Laufenden zu halten. Was den Flüchtlingen danach passiert (ob sie z.B. in Länder abgeschoben werden, wo sie der Folter oder anderen unmenschlichen Behandlungen ausgesetzt sein können) wird von den libyschen bzw. tunesischen Behörden geheim gehalten.

Die von Italien und der EU angestrebte Vorverlagerung der Grenzkontrollen in die nordafrikanischen Transit- und Herkunftsländer hat also nicht nur das Ziel, Flüchtlinge von Europa fern zu halten. Sie soll auch vermeiden, dass die unangenehmen Folgen der europäischen Abschottungspolitik die europäische Zivilgesellschaft dazu bringen, sich mit ihrem Gewissen zu konfrontieren.

Inzwischen befindet sich der Vorverlagerungsprozess schon in einem fortgeschrittenen Stadium. Italien hat in den letzten Jahren besonders auf die Transitländer Libyen, Tunesien und Ägypten verstärkten Druck ausgeübt, um sie zu einem konsequenteren Einsatz bei der Überwachung sowohl der Küsten als auch der jeweiligen grünen Grenzen in der Sahara zu veranlassen. Die wichtigsten Migrationsrouten aus Afrika und Südasiens sollen durch polizeiliche Kooperation, Entsendung von Verbindungsbeamten, Abschluss von Rückübernahmeabkommen und Einrichtung von Abschiebelagern gesperrt werden. Eine verstärkte Überwachung des Seeraums zwischen Nordafrika und Sizilien sowie der grünen Grenzen der nordafrikanischen Staaten würde im Übrigen nicht nur von der italienischen Regierung sondern EU-weit begrüßt werden. Viele Einwanderer aus Nord- und Zentralafrika betrachten Italien lediglich als Transitland auf dem Weg in andere EU-Länder. Deswegen sind seit September 2003 neben Italien und Malta auch andere EU-Mitgliedstaaten - darunter Deutschland - an der Überwachung der Gewässer vor Sizilien mit Luft- und Wasserfahrzeugen beteiligt.

Als Musterbeispiel einer erfolgreichen Kooperation gilt für die italienische Regierung ihre Zusammenarbeit mit Ägypten. Bis 2002 führen viele Migranten aus Asien mit größeren Schiffen über das Rote Meer. Sie erreichten das Mittelmeer durch den Suez-Kanal und steuerten die sizilianische Küste an. Inzwischen haben sich diese vorwiegend aus Sri Lanka stammenden Migrationsbewegungen erheblich reduziert, was die italienische Regierung als einen Erfolg ihrer Politik betrachtet. Im Jahr 2002, nach Abschluss eines italienisch-ägyptischen Polizeiabkommens, entsandte die italienische Polizei einen Verbindungsbeamten nach Ägypten mit spezifischen Aufgaben im Bereich der illegalen Wanderungsbewegungen und des Menschenhandels. Anfang 2003 stellte Italien den ägyptischen Behörden Charterflüge für die Repatriierung von Flüchtlingen aus Sri Lanka zur Verfügung, deren Schiffe im Suez-Kanal auf dem Weg nach Italien von der ägyptischen Polizei kontrolliert und beschlagnahmt worden waren. Der Rückgang der Fluchtbewegung aus Sri Lanka ist allerdings nicht zuletzt auf den Waffenstillstand zwischen der Regierung und den tamilischen Rebellen zurückzuführen. Darüber hinaus wandern Hunderte von ägyptischen Staatsbürgern weiterhin über Libyen nach Italien aus, und viele Migranten sehen sich jetzt durch die verstärkte Überwachung des Suez-Kanals genötigt, anstatt der Route über das Rote Meer die gefährlichere Sahara-Durchquerung anzutreten.

Ohne Gegenleistungen sind die nordafrikanischen Länder jedenfalls nicht bereit, den Forderungen Italiens nach Zusammenarbeit entgegenzukommen. Sie haben keine Mittel, ihre Grenzen aufzurüsten, und darüber hinaus wenig Interesse daran: Die Geldüberweisungen der eigenen Staatsbürger aus dem Ausland stellen eine der wichtigsten Einnahmequellen dar (im Jahr 2001 betrug die Gesamtheit der Überweisungen aller tunesischen Emigranten 929,9 Mio. \$) und Transitwanderungen von Drittstaatsangehörigen haben an sich keine negativen

Auswirkungen auf diese Länder. Es bedarf also schlagender Argumente, um diese Länder zu einer engeren Kooperation zu veranlassen.

Als wichtigste politische Druckmittel benutzt Italien Einwanderungsquoten und Entwicklungshilfe. Das System des quotierten Migrantenzuzugs wurde 1998 von der italienischen Mitte-links-Regierung als Instrument ihrer Einwanderungspolitik eingeführt. Seitdem wird jedes Jahr eine Höchstzahl erlaubter Einwanderungen pauschal festgelegt. Ein Teil davon wird auf bestimmte Herkunftsländer verteilt. Ein weiterer Teil wird bestimmten Gruppierungen von Ländern vorbehalten (z.B. EU-Beitrittsländer oder Länder, die beabsichtigen, Rückübernahmeabkommen mit Italien abzuschließen), ohne dass im vornherein feste Quoten für die jeweiligen Länder beschlossen werden. Die restliche Zahl der erlaubten Einwanderungen unterliegt keiner länderbezogenen Einschränkung.

Durch Erhöhen bzw. Herabsetzen der Quoten werden Herkunfts- und Transitländer für ihre Kooperationsbereitschaft belohnt bzw. wird dadurch versucht, sie zu einer Kursänderung zu veranlassen. So war es etwa im Jahr 1998 in erster Linie dem italienischen Versprechen zu verdanken, Einwanderungsquoten zugunsten tunesischer Staatsbürger einzuführen, dass Tunesien ein Abkommen zur Rückübernahme von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus mit Italien abschloss. Zwei Monate später wurde die Verordnung über Einwanderungsquoten für das Jahr 1998 durch die Angabe konkreter Länderquoten ergänzt. Italien behielt Länderquoten nur Tunesien und zwei weiteren Herkunftsländern (Albanien und Marokko) vor, die ebenfalls Rückübernahmeabkommen mit Italien abgeschlossen hatten. Als 2001 das italienisch-tunesische Abkommen von 1998 ablief, stieg auch die Zahl der Tunesier und der Drittstaatsangehörigen, die aus Tunesien in Italien illegal einwanderten: Ein Zeichen dafür, dass die tunesischen Grenzkontrollen nachgelassen hatten. Nach einem Anstieg von 1.500 (1998) auf 2.000 (1999) und dann auf 3.000 (2000 und 2001) wurde die jährliche Einwanderungsquote für tunesische Staatsbürger dagegen 2002 auf 2.000 und 2003 auf nur noch 600 herabgesetzt. Im Dezember 2003 wurde dann ein neues Abkommen unterzeichnet, womit sich Italien verpflichtete, Tunesiens Grenzpolizei und Küstenwache auszubilden und mit neuen Fahrzeugen und Geräten auszurüsten. Wenige Tage später wurde die Einwanderungsquote für tunesische Staatsbürger für das Jahr 2004 wieder auf 3.000 erhöht, worauf hin das tunesische Parlament im Februar 2004 ein Gesetz verabschiedete, das strenge Strafen für Schleuser, ihre Helfer und sogar für zufällige Mitwisser einführte.

Auch Ägypten bekam erst eine eigene Einwanderungsquote, als der Verbindungsbeamte der italienischen Polizei sich im Oktober 2002 in Kairo niederlassen durfte. Länderquoten folgen dem Prinzip, wonach Migranten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterschiedlich behandelt werden. Dass die italienische Regierung sich an dieses Prinzip hält, zeigen sowohl die zunehmende Anzahl von Ländern mit Quoten als auch der steigende Anteil der länderbezogenen Quoten an der Gesamtzahl der erlaubten Zuwanderungen. Während ihrer EU-Ratspräsidentschaft (Juli - Dezember 2003) schlug die italienische Regierung die EU-weite Einführung eines Einwanderungsquotensystems nach italienischem Vorbild vor. Bedenken wurden jedoch u.a. von der deutschen Regierung geäußert, die Einschränkungen der Autonomie ihrer Einwanderungspolitik befürchtete.

Ein hingegen schon längst von allen EU-Mitgliedstaaten gebilligtes Druckmittel gegenüber Herkunfts- und Transitländern ist Wirtschaftshilfe. Zwar wurde bei der EU-Rat-Sitzung von Sevilla im Juni 2002 der italienische Vorschlag abgelehnt, Sanktionen (etwa die Streichung von Kooperationsprojekten und Entwicklungshilfe) gegen Drittstaaten zu verhängen, die im Kampf gegen die illegale Migration nicht kooperieren. Das Konzept der abhängigen Kooperation wurde jedoch in nur leicht veränderter Form angenommen. Der EU-Rat forderte dazu auf, "dass in allen künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen" die die EU "mit gleich welchem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Kontrolle der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen wird". Der Rat kam ferner zu dem Entschluss, "dass die Beziehungen zu den Drittländern, die nicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung bereit sind, systematisch evaluiert werden müssen". Eine ähnliche Formulierung beinhaltet auch das jüngste italienische Ausländergesetz, das im September 2002 in Kraft getreten ist. Allerdings hat Italien das Prinzip der so konditionierten Entwicklungshilfe schon früher geltend gemacht: 1998 z.B. trug die Bereitstellung von 77,5 Mio. € Entwicklungshilfe für Tunesien wohl mit zum Entschluss der tunesischen Regierung bei, das Rückübernahmeabkommen zu akzeptieren.

Jetzt soll das neue EU-Programm AENEAS "die Bereitschaft der Drittländer zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen" fördern und dieselben Länder "bei der Bewältigung der Folgen dieser Abkommen" unterstützen. 250 Mio. € wurden für den Zeitraum 2004-2008 bereitgestellt. Bislang hat die EU noch keine Rückübernahmeabkommen mit nordafrikanischen Ländern abgeschlossen.

Anders als Tunesien und Ägypten ist Libyen nicht Auswanderungs-, sondern Einwanderungsland. Über 2 Mio. ausländische Staatsbürger (meist aus Ägypten, Tunesien und west- und zentralafrikanischen Staaten) leben dort, davon nur die wenigsten mit legalem Aufenthaltsstatus. Insofern kann das Druckmittel der

Einwanderungsquoten in den Beziehungen zu Libyen keine Anwendung finden. Darüber hinaus hinderte das Fortbestehen des EU-Embargos Italien bis zum heutigen Tag daran, die libysche Grenzpolizei und Küstenwache mit Fahrzeugen und Geräten auszustatten, die als militärische Ausrüstung gelten. Also hatten bislang die Anstrengungen der italienischen Regierung, Gaddafis Regime zu einem stärkeren Einsatz gegen Wanderungsbewegungen zu veranlassen, nur wenig Erfolg. 2000 schlossen Italien und Libyen ein Abkommen ab, das keinen konkreten Inhalt in bezug auf Grenzüberwachung und Rückübernahme illegal eingereister Personen hatte. Im Juli 2003 unterzeichneten die Polizeichefs Italiens und Libyens ein neues Abkommen. Dessen Inhalt wird grundsätzlich geheim gehalten, allerdings soll Italien den libyschen Behörden Charterflüge zur Repatriierung von Migranten zur Verfügung gestellt haben, und Schiffe beider Länder sollen zumindest sporadisch die libysche Küste gemeinsam patrouilliert haben. Deutliche Zeichen für einen verstärkten Einsatz Libyens waren im Übrigen schon kurze Zeit nach Unterzeichnung des Abkommens vernehmbar: So verhaftete die libysche Polizei im Spätherbst 2003 (auf einen internationalen Haftbefehl der italienischen Ermittlungsbehörden hin) die eritreische Chefin einer Schleuserbande aus der libyschen Hafenstadt Zuwarah und lieferte sie im Februar 2004 an Italien aus. Darüber hinaus wurden von Libyen in den letzten Monaten Hunderte Staatsbürger aus Ghana, dem Niger, Ägypten und Marokko abgeschoben, die versucht hatten, über Libyen nach Italien weiterzureisen. Einen Wendepunkt der libyschen Politik stellt nicht zuletzt das im März 2004 verabschiedete Gesetz dar, das die Einwanderung einschränkt und die Ausweisung von arbeitslosen Ausländern vorsieht. Trotzdem hat die Zahl der Flüchtlingsboote in der Meerstraße von Sizilien bislang noch nicht abgenommen. Indes hat Libyen gerade am vergangenen Dienstag beschlossen, die deutschen Opfer des libyschen Terroranschlags auf die Berliner Disko "La Belle" im Jahr 1986 zu entschädigen. Somit ist das größte Hindernis für die Aufhebung des EU-Embargos aus dem Weg geräumt. Bald wird Libyens Küstenwache mit den modernsten Nachtsichtgeräten patrouillieren können. Der nächste Fortschritt der Zusammenarbeit zwischen Italien und der ehemaligen Kolonie könnte die Einrichtung von Abschiebelagern in Libyen sein. Zurzeit werden abzuschiebende Ausländer in Zelten in der Wüste untergebracht. Vor wenigen Tagen erst hat die libysche Regierung bekräftigt, sämtliche illegalen Einwanderer in ihre Heimatländer auszuweisen. Die Begründung: Sie hätten die libysch-europäischen Beziehungen in eine "unangenehme Position" gebracht. Fast zeitgleich mit der erneuten Entsendung eines hohen Beamten des italienischen Innenministerium in das nordafrikanische Land hat Libyen in großem Stil damit begonnen, mit Flugzeugen, Bussen und Autokarawanen potentielle Bootsflüchtlinge in ihre Herkunftsländer zurück zu transportieren. Libyens Außenminister hat in einem Interview mit La Stampa demonstrativ einen auch aus Europa nicht unbekanntem Standpunkt übernommen: Die innere Sicherheit Libyens sei bedroht.

Am tunesischen Beispiel kann man sich ein Bild von den künftigen italienisch-libyschen Lagern machen. In Tunesien gibt es inzwischen dreizehn mit italienischem Geld finanzierte Abschiebehaftanstalten. Eine davon befindet sich in der Nähe von Tunis, eine in der Nähe von Gabès. Die anderen liegen an geheimen Orten. Niemand außer Regierung und Polizei weiß, wo. Keiner soll erfahren, was mit den Flüchtlingen passiert, die aus Italien nach Tunesien zurückgeschoben oder schon vor der Überfahrt von der tunesischen Polizei aufgegriffen werden. Keiner soll prüfen, ob ihnen nach der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz gewährt werden muss (anders als Libyen hat Tunesien die Konvention unterzeichnet. Trotzdem wurde bislang kein Asylverfahrensgesetz verabschiedet, und der UNHCR konnte im Jahr 2002 nur sieben Personen als Flüchtlinge anerkennen). Laut inoffiziellen Informationsquellen werden viele Migranten von den italienisch-tunesischen Abschiebelagern einfach an die Südgrenze zu Algerien begleitet und dort in der Wüste abgesetzt. Das sind jedoch nur Gerüchte: man kann bei den zahlreichen Leichen, die in der algerischen Sahara gefunden werden, nicht leicht erkennen, ob sie erst auf dem Rückweg, nach der Abschiebung aus Tunesien, gestorben sind oder schon auf dem Hinweg, beim Versuch, das Mittelmeer zu erreichen. Das scheint für die italienische Regierung übrigens belanglos zu sein. Hauptsache, das Sterben geschieht abseits der europäischen Öffentlichkeit diskret.