universität wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

## **Menschenrechte an den Grenzen**.

Eine rechtsanthropologische Analyse des Menschenrechtsdiskurses innerhalb des EU-Grenzregimes


Verfasser

Leonhard Call


Angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

| | |
|---|---|
| Studienkennzahl lt. Studienblatt: | A 307 |
| Studienrichtung lt. Studienblatt: | Kultur- und Sozialanthropologie |
| Betreuerin / Betreuer: | Univ. Prof. Dr. Sabine Strasser |

**Danksagung**

Ich möchte mich von ganzem Herzen bei allen bedanken, die mir auf dem Weg zur Fertigstellung der Diplomarbeit mit Rat und Tat zur Seite gestanden sind. Ohne Euch hätte ich das nicht geschafft!

Zuallererst gilt mein Dank meiner Familie, insbesondere meinen lieben Eltern, die mir in jeder Phase des Studiums den nötigen Rückhalt gegeben und mir immer Mut zugesprochen haben.

Ein großes Dankeschön geht an alle meine GesprächspartnerInnen für ihre Bereitschaft, mir für ein Interview zur Verfügung zu stehen. Ganz besonders danke ich Neil Falzon, der mich im Zuge meiner Feldforschung in Malta tatkräftig unterstützt und mir zahlreiche Türen geöffnet hat.

Weiters danke ich meiner Betreuerin, Sabine Strasser, für ihr großes Vertrauen in mich, ihre Geduld mit mir und die vielen wertvollen Ratschläge, die sie mir über die Monate gegeben hat. Einen wesentlichen Beitrag zur vorliegenden Arbeit leisteten auch Gottfried und Ludwig Call sowie Karin Pollak, die durch ihre Korrekturen und ihre konstruktive Kritik für den stilistischen und inhaltlichen Feinschliff sorgten.

Auch bei allen meinen Freundinnen und Freunden möchte ich mich herzlich bedanken, allen voran bei meiner Freundin, Raphaela Blaßnig, die alle Höhen und Tiefen im Laufe der Diplomarbeitserstellung hautnah miterlebt hat und mich immer wieder aufrichtete, wenn ich nicht mehr weiter wusste. Danke, liebe Feli!

***Gemeinschaft***

„Wir sind fünf Freunde, wir sind einmal hintereinander aus einem Haus gekommen, zuerst kam der eine und stellte sich neben das Tor, dann kam oder vielmehr glitt so leicht wie ein Quecksilberkügelchen gleitet der zweite aus dem Tor und stellte sich unweit vom ersten auf, dann der dritte, dann der vierte, dann der fünfte. Schließlich standen wir alle in einer Reihe. Die Leute wurden auf uns aufmerksam, zeigten auf uns und sagten: Die fünf sind jetzt aus diesem Haus gekommen. Seitdem leben wir zusammen, es wäre ein friedliches Leben wenn sich nicht immerfort ein sechster einmischen würde. Er tut uns nichts, aber es ist uns lästig, das ist genug getan; warum drängt er sich ein, wo man ihn nicht haben will. Wir kennen ihn nicht und wollen ihn nicht bei uns aufnehmen. Wir fünf haben zwar früher einander auch nicht gekannt und wenn man will, kennen wir einander auch jetzt nicht, aber was bei uns fünf möglich ist und geduldet wird ist bei jenem sechsten nicht möglich und wird nicht geduldet. Außerdem sind wir fünf und wollen nicht sechs sein. Und was soll überhaupt dieses fortwährende Beisammensein für einen Sinn haben, auch bei uns fünf hat es keinen Sinn, aber nun sind wir schon beisammen und bleiben es, aber eine neue Vereinigung wollen wir nicht, eben auf Grund unserer Erfahrungen. Wie soll man aber das alles dem sechsten beibringen, lange Erklärungen würden schon fast die Aufnahme in unseren Kreis bedeuten, wir erklären lieber nichts und nehmen ihn nicht auf. Mag er noch so sehr die Lippen aufwerfen, wir stoßen ihn mit dem Ellbogen weg, aber mögen wir ihn noch so sehr wegstoßen, er kommt wieder.“

(Franz Kafka, Die Erzählungen und andere ausgewählte Prosa, 2003)

**Abkürzungsverzeichnis**

| | |
|---|---|
| Abs. | Absatz |
| AEI | Afrique Europe Interact |
| AEMR | Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AFM | Armed Forces of Malta |
| Anm. | Anmerkung des Verfassers |
| AWAS | Agency for the Welfare of Asylum Seekers in Malta |
| EASO | European Asylum Support Office |
| Ebd. | Ebenda |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention (Eigentlich: Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten) |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| Ewg. | Erwägungsgrund |
| Fn | Fußnote |
| FRA | European Union Agency for Fundamental Rights |
| GFK | Genfer Flüchtlingskonvention (Eigentlich: Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951) |
| gg. | gegen |
| GR-Charta | EU-Grundrechtecharta |
| ICMPD | International Centre for Migration Policy Development |
| IOM | Inernational Organisation for Migration |
| JRS | Jesuit Refugee Service |
| Kap. | Kapitel |
| leg cit | legis citatae (angegebene Rechtsquelle) |
| lit. | littera (Buchstabe) |
| MJHA | Ministry of Justice and Home Affairs of Malta |
| NGO | Non Governmental Organisation |
| RFRS | Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts |
| RL | Richtlinie |
| Rz. | Randziffer |
| sog. | sogenannte/n/r |
| ua. | unter anderem |
| u.a. | und andere |
| SAR | International Convention on Maritime Search and Rescue von 1979 |
| SOLAS | International Convention for the Safety of Life at Sea von 1974 |
| SRÜ | Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 |
| UNHCR | Office of the United Nations High Commissioner for Refugees |
| UNO | United Nations Organisation |
| va. | vor allem |
| VN | Vereinte Nationen |
| VO | Verordnung |
| zB. | zum Beispiel |
| zit. | zitiert |

**Inhaltsverzeichnis**


1. EINLEITUNG....1
1.1. Ausgangspunkt der Forschung....1
1.2. Forschungsgegenstand....3
1.3. Fragestellung....4
1.4. Forschungsstand und Forschungsziele....5
1.5. Vorgangsweise – Überblick über die Arbeit....6

2. THEORETISCHE VERORTUNG....8
2.1. Begrifflichkeiten....8
2.1.1. Menschenrechte – Grundrechte: Eine Begriffsannäherung....8
2.1.2. Irreguläre/illegale/undokumentierte MigrantInnen....12
2.3. Menschenrechte und MigrantInnen: konzeptionelle und politische Grenzen....14
2.2.1. Menschenrechte und Nationalstaatlichkeit....15
2.2.2. Inhärente Grenzen liberaler Demokratie....18
2.3. Anthropologische Zugänge zu den Konzepten „Recht“ und „Menschenrechte“....21
2.3.1. Recht als sozialer Aushandlungsprozess....21
2.3.2. Menschenrechte und Kultur- und Sozialanthropologie....23
2.4 Was sind *die* Menschenrechte? Die vier Denkschulen der Menschenrechtstheorie....26
2.4.1. Menschenrechte aus Sicht der „Naturrechtsschule“....27
2.4.2. Menschenrechte aus Sicht der „Deliberativen Schule“....28
2.4.3. Menschenrechte aus Sicht der „Protestschule“....29
2.4.4. Menschenrechte aus Sicht der „Diskursschule“....30
2.4.5. Ideologische und praktische Implikationen der jeweiligen Menschenrechtskonzeption....31
2.5. „Humanitarian reason“ - Humanitarismus als staatliche Regierungstechnik....33
2.5.1. Moralische Empfindungen als politische Handlungsanleitungen....33
2.5.2. Mitleid und Mitgefühl als Maske der herrschenden Machtverhältnisse....34
2.5.3. Biolegitimität und die Rettung von Menschenleben - Kritik des Unbestreitbaren 35

3. MAPPING THE FIELD: MENSCHENRECHTE UND GRENZSCHUTZ AN DEN SÜDLICHEN EU-AUSSENGRENZEN....37
3.1. Grenzregime: Eine Begriffsannäherung....37
3.2. Die Vier Arbeitshypothesen der ethnographischen Grenzregimeanalyse....38
3.2.1. „Grenzregime statt Festung“....39
3.2.2. „Grenze als soziales Verhältnis“....39
3.2.3. „Migration als soziale Bewegung“....40
3.2.4. „Staatlicher Paradigmenwechsel“....40
3.3. Rechtliche Strukturen und herrschende Diskurse innerhalb des EU-Grenzregimes....44
3.3.1. Von Schengen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“....44
3.3.2. Grenzschutz an den südlichen EU-Außengrenzen....48
3.3.2.1. Allgemein....48
3.3.2.2. Schengener-Grenzkodex....49
3.3.2.3. Sicherheitsdispositiv....50
3.3.3. Menschenrechtsschutz in Zusammenhang mit EU-Außengrenzschutz....52
3.3.3.1. Allgemein....52
3.3.3.2. Nichtzurückweisung, Seenotrettung, Extraterritorialität....54
3.3.3.3. Menschenrechtsdispositiv....57

3.3.4. Formeller Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung ..... 58
3.4. Malta: EU-Grenzregime national kontextualisiert ..... 60
3.4.1. Allgemein - Rechtliche Strukturen ..... 61
3.4.2. „Solidarität“ und „Kampf gegen irreguläre Migration als oberste Priorität“ ..... 62
3.4.3. „Not our problem“ und Barmherzigkeit statt Rechtsanspruch ..... 63
3.4.4. Seenotrettungen ..... 64
3.5. AkteurInnen des EU-Grenzregimes ..... 65
3.5.1. Frontex ..... 66
3.5.2. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) ..... 70
3.5.3. European Asylum Support Office (EASO) ..... 71
3.5.4. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ..... 71
3.5.5. IOM ..... 73
3.5.6. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) ..... 74
3.5.7. NGOs ..... 75
3.5.7.1. aditus - accessing rights ..... 75
3.5.7.2. Afrique Europe Interact (AEI) ..... 76
3.5.7.3. borderline-europe. Menschenrechte ohne Grenzen ..... 77
3.5.7.4. Jesuit Refugee Service (JRS) - Malta ..... 77

4. METHODEN ..... 79
4.1. Methodologische Verortung der Forschung ..... 79
4.2 . Leitfadengestützte offene ExpertInneninterviews ..... 81
4.2.1. Warum ExpertInneninterviews? ..... 82
4.2.2. Wer ist ein/e ExpertIn? ..... 83
4.2.3. Erstellung des Interviewleitfadens ..... 84
4.2.4. Auswertung der ExpertInneninterviews: Qualitative Inhaltsanalyse ..... 86
4.3. Teilnehmende Beobachtung ..... 88

5. EMPIRISCHE ERGEBNISSE ..... 89
5.1. Empirische Forschung ..... 89
5.1.1. Forschungsprozess ..... 89
5.1.2. Durchgeführte ExpertInneninterviews ..... 90
5.1.3. Zugang zum Feld ..... 91
5.1.4. Eigene Positionierung ..... 93
5.2. Erste Ergebnisse aus dem Feld ..... 95
5.2.1. Marginalisierung undokumentierter MigrantInnen vom Menschenrechtsdiskurs ..... 95
5.2.2. NGOs als funktionale AkteurInnen des maltesischen Migrations- und Grenzregimes ..... 95
5.3. Darstellung und Analyse der Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews ..... 96
5.3.1. Theoretische Vorannahmen ..... 96
5.3.2. Wie konzipieren ausgewählte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte? ..... 98
5.3.2.1. Menschenrechte als unterschiedliche Aspekte des Menschseins - Naturrechtsschule ..... 98
5.3.2.2. Menschenrechte als Bestandteile der Gesellschaftsstruktur - Deliberative Schule ..... 100
5.3.2.3. Menschenrechte? „Das ist eine Utopie“ - Protestschule ..... 105
5.3.2.4. Menschenrechte als „Diskurstiger“ - Diskursschule ..... 108
5.3.3. Wie können / sollen Menschenrechte verwirklicht werden? ..... 108

5.3.3.1. „Make those rights the reality“ ....109
5.3.3.2. Advocacy und Lobbying....110
5.3.3.3. Soft measures statt Antagonismus ....112
5.3.3.4. Grundsätzliche Herangehensweise ändern ....115
5.3.4. Resümee....116
5.3.5. „Crossing the border against the law is not a human right“ - Das Verhältnis zwischen Grenzschutz und Menschenrechten....120
5.3.5.1. „Two different sides of the same coin“....120
5.3.5.2. „Certain tricky points“ ....121
5.3.5.3. „Disconnect“ zwischen Kontroll- und Schutzssystem....125
5.3.5.4. Grenzschutz und Menschenrechte sind absolut nicht vereinbar....126
5.3.6. Formeller Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung....127
5.3.6.1. Frontex als Instrument zur Förderung der Menschenrechte ....127
5.3.6.2. Neutral....128
5.3.6.3. Kritische Distanz....129
5.3.6.4. „Human rights washing“....129
5.3.7. Resümee....130
5.3.8. Humanitaristische Argumentationen innerhalb des Menschenrechtsdiskurses des EU-Grenzregimes....132
5.3.8.1. Humanitarismus als „overarching logic“ des Menschenrechtsdiskurses in Malta ....132
5.3.8.2. Seenotrettungen und Biolegitimität ....134
5.3.8.3. BootsmigrantInnen als Opfer - Flüchtlingsschutzdiskurs....139
5.3.8.4. Der „Grundsatz radikaler Humanität“ ....140
5.3.9. Resümee....142
5.4 Menschenrechte im EU-Grenzregime als „humanitarian reasoning“? ....143

6. SCHLUSSBETRACHTUNG ....145
6.1. Reflexion der empirischen Forschung und Ausblick....145
6.2. Conclusio ....146

7 QUELLENVERZEICHNIS....152
7.1 Literatur....152
7.2 Online-Presseartikel....158
7.3 Sonstige Internetquellen....159
7.4 Rechtsquellen....159
7.5 Nationale Behörden ....160
7.6 EU-Institutionen....161
7.7 Internationale Organisationen....163
7.8 NGOs ....164

8 ANHANG ....165
8.1 Liste der geführten ExpertInneninterviews in chronologischer Reihenfolge ....165
8.2 Interviewleitfaden - ExpertInneninterviews ....168
8.3 Tabellarische Materialübersicht - ExpertInneninterviews....170
8.4 Kategoriensystem - Qualitative Inhaltsanalyse....176
8.5 Einteilung nach Menschenrechtsdenkschule ....179
8.6 Zusammenfassung - Abstract....180
8.7 Lebenslauf....181

# 1. EINLEITUNG

## 1.1. Ausgangspunkt der Forschung

> „Wir bilden uns ein, dass uns die zehntausenden Toten rings um die Außengrenzen der Europäischen Union nichts angehen, [...] [aber] wie können wir uns über Menschenrechte überhaupt noch unterhalten in Europa, solange wir das da draußen zulassen?“ (Elias Bierdel, Vorstand der NGO „borderline-europe. Menschenrechte ohne Grenzen“, Interview Bierdel)

An den südlichen Eintrittspforten der Europäischen Union (EU), die als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 3 Abs. 2 EUV) konzipiert ist, sterben jedes Jahr tausende BootsmigrantInnen beim Versuch, die EU-Außengrenzen auf undokumentierte Weise zu überwinden. Obwohl sie theoretisch von einer Vielzahl an Menschenrechten umgeben sind, können sie diese nicht geltend machen. So sind allein im Jahr 2011, Schätzungen des UNHCR zufolge, mindestens 1500 BootsmigrantInnen im Mittelmeer umgekommen.[1] Die UN-Flüchtlingsagentur sprach daher von der „weltweit tödlichsten Meereszone“ (2012a); und das obwohl das Mittelmeer zu dieser Zeit im Zuge der NATO-Interventionen in Libyen als „best bewachtes“ (Europarat 2012a: 5, 22) Meer der Welt galt.

Für viele MenschenrechtsaktivistInnen stellt eben jene Bewachung das eigentliche Problem dar. Ihrer Meinung nach sind nämlich va. die repressiven und „tödlichen“ Praktiken des EU-Grenzregimes, von manchen als „Festung Europa“ bezeichnet, direkt und indirekt Schuld daran, dass so viele Menschen an den EU-Außengrenzen sterben (zB. borderline europe 2012, Fortress Europe 2012, UNITED 2012).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilte im Februar 2012 zwar erstmals einen Staat (Italien) für seine menschenrechtswidrigen Grenzschutzmaßnahmen im Mittelmeer (EGMR 2012). Nach den geltenden Regelungen ist jedoch in vielen Fällen unklar, wer die menschenrechtliche Verantwortlichkeit für konkrete Todesfälle und weitere Menschenrechtsverletzungen an den südlichen EU-Außengrenzen trägt. Dies gilt insbesondere für Fälle der unterlassenen Hilfeleistung von in Seenot geratenen Boots-migrantInnen wie jenen Ende März 2011. Bei diesem Vorfall starben 63 der 72 BootsmigrantInnen, die von Tripolis aus mit einem Schlauchboot Richtung Lampedusa

[1] Die Zahlen über die Todesfälle variieren stark. Noch im September 2011 sprach der UNHCR von ca. 2000 toten BootsmigrantInnen im Mittelmeer von Jänner bis September 2011 (UNHCR 2011). Nach Gabriel del Grande sind 2352 BootsmigrantInnen im Jahr 2011 im Mittelmeer umgekommen (Fortress Europe 2012). Er durchforstet seit 1988 die internationale Presse nach Berichten über Todesfälle undokumentierter MigrantInnen im von ihm als „Friedhof“ bezeichneten Mittelmeer. Seinen Recherchen zufolge sind von 1988 bis Ende Mai 2012 insgesamt 18.278 Menschen umgekommen (Ebd.). Nach der detaillierten Dokumentation der NGO „UNITED for Intercultural Action“ starben von Jänner 1993 bis Februar 2012 16.136 Flüchtlinge durch die diversen Praktiken der „Festung Europa“ (UNITED 2012).

unterwegs waren. Obwohl ihr per Satellitentelefon abgegebener Notruf von den italienischen Behörden empfangen und weitergeleitet wurde und obwohl sich mehrere private wie militärische Schiffe[2] in der Nähe befanden, kam ihnen niemand zu Hilfe, sodass ihr Boot 15 Tage nach dem Ablegen wieder an die libysche Küste gespült wurde. Um zu klären, wie es dazu kommen konnte, führte eine Kommission des Europarats eine mehrmonatige Untersuchung durch (Europarat 2012a-c). In der im Anschluss daran verabschiedeten Resolution vom 24. 4. 2012 nahm der parlamentarische Ausschuss des Europarats va. die NATO in die Verantwortung und stellte einen „Katalog von Unzulänglichkeiten" fest, der zu diesem Unglück führte (Europarat 2012b, c).[3] Ob beteiligte staatliche oder private AkteurInnen formelle menschenrechtliche Verpflichtungen verletzt hatten, konnte allerdings nicht geklärt werden.

Unabhängig davon, ob die Geschehnisse im Mittelmeer als Menschenrechtsverletzungen im formellen Sinn qualifiziert werden können oder nicht, wird augenscheinlich, dass Menschenrechtsideal und -praxis dort, wo sich Grenzschutz und Menschenrechte gegenüberstehen, auseinanderklaffen (vgl. Klepp 2011: 46ff, 87). Menschenrechte halten ihr universelles Versprechen nicht ein (Dembour 2010: 8) und legen die Annahme nahe, dass Grenzschutz und Menschenrechte in Widerspruch zueinander stehen.
Und trotzdem unterhalten wir uns in Europa rund um Grenzschutz und undokumentierter Immigration über Menschenrechte; und zwar mehr denn je. So lautete etwa das Motto der von der EU-Grundrechteagentur (FRA) im November 2011 in Warschau organisierten Grundrechtekonferenz: „Dignity and Rights of Irregular Migrants" (FRA 2011d).

Sowohl auf diskursiver wie formell-rechtlicher Ebene sind Menschenrechte ebenso wie Humanitarismus zu Schlüsselbegriffen des EU-Grenzregimes geworden, die nicht mehr nur vorwiegend von Menschenrechtsorganisationen und -institutionen aufgegriffen werden, sondern zunehmend zum standardisierten Sprach- und Argumentationsrepertoire national-staatlicher wie europäischer Institutionen gehören. Der Verweis auf menschenrechtliche und humanitaristische Beweggründe impliziert dabei, dass Grenzschutzmaßnahmen nicht nur legitim, sondern vielmehr auch moralisch geboten sind (vgl. Hess/Karakayali 2007: 52).

[2] Die meisten der anwesenden Kriegsschiffe waren aufgrund der zeitgleich stattfindenden militärischen Interventionen in Libyen dem Kommando der NATO unterstellt, die somit während des Bootsunglücks über den besten Überblick über die Gewässer an den südlichen EU-Außengrenzen verfügte.
[3] Folgender Artikel brachte die Untersuchung ins Rollen: The Guardian, 9. 5. 2011. Für Details der Untersuchung vgl. zB. Times of Malta, 18. 12. 2011; Migrants at Sea, 19. 12. 2011; The Guardian, 28. 3. 2012.

So stellt sich beispielsweise Frontex, die Außengrenzschutz-Agentur der EU, insbesondere seit den Ereignissen rund um den „Arabischen Frühling" als „größte Seenotrettungsagentur Europas" dar, deren Einsätze vornehmlich „humanitären" Zwecken dienten, um undokumentierte MigrantInnen aus ihrer „Notlage" und von den „Gefahren", denen sie auf Hoher See ausgesetzt sind, zu befreien (Laitinen 2011: 14). In seiner „Grundrechte-Strategie" betont Frontex weiter, Grund- und Menschenrechte seien „bedingungslose" und „integrale" Bestandteile der sog. „Integrierten Grenzverwaltung"[4] (Frontex 2011a).

Der enge Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Grenzschutz wurde durch die geänderte Rechtsgrundlage von Frontex institutionalisiert. Während Grund- und Menschenrechte in den Vorgänger-Verordnungen keine Rolle spielten, sind sie nunmehr zum zentralen Begriff geworden: Die am 25. Oktober 2011 verabschiedete, geänderte Verordnung verweist an beinahe 30 Stellen auf Menschenrechte (im weitesten Sinne). Das EU-Parlament bezeichnete Frontex daher sogar als „new human rights watchdog" (EU-Parlament 2011b).
Die geänderte Verordnung von Frontex stellt für mich den *formellen Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte Grenzverwaltung der EU* dar. Er ist der unmittelbare Ausgangspunkt dieser Arbeit, in der es darum geht, die Rolle von Menschenrechten und Humanitarismus innerhalb des EU-Grenzregimes zu erforschen.

### 1.2. Forschungsgegenstand

Bezüglich des Begriffs „EU-Grenzregime" und der Erforschung dieses sozialen Feldes greife ich auf die theoretischen und methodologischen Überlegungen der „ethnographischen Grenzregimeanalyse"[5] zurück, die unter „EU-Grenzregime" alle AkteurInnen, Praktiken, Strategien und Diskurse rund um die Regulierung und Verwaltung von Migration versteht (vgl. Hess/Tsianos 2005: 5).[6]
Gegenstand meiner Forschung sind ausgewählte institutionelle und organisierte AkteurInnen des EU-Grenzregimes, die dessen Strategien durch ihre institutionalisierte Rolle diskursiv wie praktisch wesentlich bestimmen und sich aus folgenden Gruppen zusammensetzen: 1.) EU-Institutionen und -agenturen, 2.) nationale Behörden, 3.) Internationale Organisationen und 4.) nationale wie internationale NGOs.
Im Zuge dieser Arbeit führte ich 14 qualitative ExpertInneninterviews mit VerteterInnen von 1.) EASO, FRA, Frontex 2.) dem maltesischen Innenministerium, 3.) UNHCR, ICMPD, IOM

[4] Zum unionsrechtlichen Begriff der „Integrierten Grenzverwaltung" siehe unten Kap. 3.3.2.1.
[5] Siehe unten Kap. 3.2.
[6] Siehe unten Kap. 3.1.

4.) aditus-accessing rights, Afrique Europe Interact, borderline-europe, Jesuit Refugee Service Malta sowie mit dem maltesischen Rechtsanthropologen David E. Zammit.[7] Außerdem begab ich mich an die südlichen EU-Außengrenzen nach Malta und führte als Praktikant der NGO aditus-acceessing rights eine knapp vierwöchige Feldforschung durch.

### 1.3. Fragestellung

> „[...] anthropology must work to analyze the internal and external frontiers that global society is drawing within humanity between those eligible and those less eligible for human rights, and the moral values which underly this hidden politics of illegitimacy." (Fassin in Watters/Fassin 2001: 23)

Die normative Leitfrage dieser Diplomarbeit lautet: Warum liegen Menschenrechtsideal und -praxis an den südlichen EU-Außengrenzen so weit auseinander, während Menschenrechte und Humanitarismus gleichzeitig zu Schlüsselbegriffen des EU-Grenzregimes wurden, die von staatlichen wie nicht-staatlichen AkteurInnen aufgegriffen werden?
In Anlehnung an Fassin (Ebd.) will ich untersuchen, wie es zu diesem offensichtlichen Versagen der Menschenrechte trotz ihrer großen diskursiven Prominenz kommt und welche politischen und konzeptionellen Grenzen dabei wirksam werden.
Zur Beantwortung dieser Frage ist es nach Dembour und Kelly nötig, zuerst analytisch zu beleuchten, was überhaupt unter Menschenrechten verstanden wird (2011: 12). Sie gehen davon aus, dass die jeweilige Konzeptionierung von Menschenrechten die Art und Weise beeinflusst, wie Menschenrechte in der Praxis gehandhabt bzw. Menschenrechtsverletzungen von MigrantInnen erklärt werden können (Ebd.).

Aufbauend auf aktuellen rechtsanthropologischen Herangehensweisen (Goodale 2006a, b; Klepp 2011; Merry 2006; Wilson 2006), betrachte ich Menschenrechte primär als Produkte sozialer Aushandlungsprozesse, die erst durch die Ausverhandlung in der Praxis ihre jeweilige Bedeutung erhalten.[8] Eine rein rechtspositivistische – also auf geltendes Recht reduzierte – oder normative Betrachtung greift nach diesem Zugang zu kurz: vielmehr geht es darum, das „soziale Leben von Rechten" (Wilson 2006: 78) zu untersuchen. Darauf aufbauend ergeben sich folgende Forschungsfragen für die vorliegende Arbeit:

[7] Zu den einzelnen Institutionen und Organisationen bzw. InterviewpartnerInnen siehe unten Kap. 3.5. bzw. 8.2.
[8] Siehe unten Kap. 2.2.1.

**1.) Wie konzipieren ausgewählte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte?**

- Mit welchem Bedeutungsinhalt füllen sie den Begriff „Menschenrechte“?
- Welche ideologischen und praktischen Implikationen ergeben sich aus der jeweiligen Konzeption von Menschenrechten?
- Wie setzen sie Menschenrechte in der Praxis ein/um?

**2.) Wie sehen die befragten AkteurInnen des EU-Grenzregimes das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Grenzschutz?**

- Sind Menschenrechte und Grenzschutz für sie vereinbar?
- Wie bewerten sie das EU-Grenzregime und die geänderte Frontex-Verordnung aus menschenrechtlicher Perspektive?

Die Betonung humanitärer Beweggründe bei der Durchsetzung von Grenzschutzmaßnahmen aufgreifend, kommt weiters die dritte Forschungsfrage hinzu:

**3.) Welche Rolle spielen humanitaristische Argumentationen innerhalb des Menschenrechtsdiskurses des EU-Grenzregimes?**

### 1.4. Forschungsstand und Forschungsziele

Die Analyse konzeptioneller und praktischer Grenzen von Menschenrechten in Zusammenhang mit (insbesondere undokumentierten) MigrantInnen ist nicht neu,[9] jedoch immer noch relevant. Die RechtsanthropologInnen Dembour und Kelly etwa fragen in dem von ihnen herausgegebenen gleichnamigen Band: „Are Human Rights for Migrants?“ (2011). Auch die EU-Grundrechteagentur (FRA) beschäftigt sich ausführlich mit der menschenrechtlichen Situation von undokumentierten MigrantInnen innerhalb der EU (FRA 2011 a-d).

Zu menschenrechtlichen Verpflichtungen in Verbindung mit EU-Außengrenzschutz, zu rechtlichen Unklarheiten rund um Seenotrettungen im Mittelmeer sowie zur Rolle, die Frontex dabei spielt, liegen zahlreiche (va. rechts-)wissenschaftliche Arbeiten vor.[10]

Auch zu humanitaristischen Argumentationsmustern innerhalb des EU-Grenzregimes im Speziellen (Albahari 2006) und undokumentierter Migration generell (Fassin 2001, 2010a,b, 2012; Watters/Fassin 2001) gibt es einige Arbeiten.

Klepp nähert sich dem Spannungsfeld „Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz“ (2011) aus rechtsanthropologischer, ethnographischer Perspektive an und geht in ihrer Forschung der

[9] Meine Arbeit schließt diesbezüglich an Arendt (1996), Bauböck (1997), Benhabib (2004), Douzinas (2000) an.

[10] Vgl. Europarat (2011a, 2012a-c), Fischer-Lescano/Löhr (2007), Fischer-Lescano/Tohidipur (2007), Goodwin-Gill (2011), den Heijen (2010), Human Rights Watch (2009, 2011a,b), IMI (2008, 2009), International Commission of Jurists (2011), Kasparek (2010), Keller/Lunacek/Lochbihler (2011), Klepp (2011), Pro Asyl (2008), Rijpma (2010), Statewatch (2011a,b, 2012), Strondl (2011), Trevisanut (2009), Weinzierl (2007, 2008), Weinzierl/Lisson (2007).

Frage nach, wie Flüchtlingsrecht an den Seegrenzen zwischen Italien, Malta und Libyen von den unterschiedlichen beteiligten AkteurInnen verhandelt wird.

Die VertreterInnen der ethnographischen Grenzregimeanalyse gehen nur am Rande auf die Bedeutung von Menschenrechten innerhalb des Grenzregimes ein; Hess und Karakayali sprechen diesbezüglich zwar von einem „Menschenrechtsdispositiv" (2007), das die Praktiken und Logiken des EU-Grenzregimes mitbestimmt. Es mangelt allerdings an einer empirischen Untersuchung zur Frage, was VertreterInnen ausgewählter AkteurInnen des EU-Grenzregimes unter Menschenrechten verstehen, wie sie das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Grenzschutz sehen, und welche Rolle humanitaristische Argumentationen im diskursiven Umgang mit Menschenrechten spielen.

An diesem Punkt setzt meine Forschung an. Ich bin dabei sowohl von epistemologischen wie aktivistischen Interessen geleitet und beabsichtige, mit dem hier produzierten Wissen einen kritischen Beitrag zur Rolle von Menschenrechten innerhalb des EU-Grenzregimes zu leisten. Ziel meiner Arbeit ist es 1.) zu erforschen, wie Menschenrechte von unterschiedlichen AkteurInnen des EU-Grenrzegimes diskursiv und praktisch eingesetzt werden, 2.) den so dehnbaren und im herrschenden politischen Diskurs machtvollen Begriff „Menschenrechte" zu „entmystifizieren" (Harris 1996: 4) und 3.) im Anschluss an die oben erwähnte Leitfrage Erklärungen zu finden, wie es zur Kluft zwischen Menschenrechtsideal und -praxis an den südlichen EU-Außengrenzen kommen konnte und immer kommt.

### 1.5. Vorgangsweise – Überblick über die Arbeit

Der Aufbau der Arbeit ist analog zum Forschungsdesign sowie zum Verlauf der Forschung in drei Abschnitte gegliedert, und zwar in theoretische Auseinandersetzung, Absteckung des Feldes und empirische Forschung.

Zunächst erfolgt eine erste Annäherung an die Begriffe „Grund- und Menschenrechte" sowie „undokumentierte MigrantInnen" (Kap. 2.1.), um darzulegen, was ich unter den Begriffen verstehe, und wie ich sie in der Arbeit verwende. Im Anschluss daran gehe ich auf konzeptionelle Grenzen von Menschenrechten aus rechtsphilosophischer Perspektive ein (Kap. 2.2.) und setze mich mit aktuellen rechtsanthroplogischen Zugängen zur Untersuchung von „Recht" und „Menschenrechten" auseinander (Kap. 2.3.), auf denen ich in meiner Forschung aufbaue.

In Kap. 2.4. und 2.5. behandle ich die theoretischen Konzepte, die mir als Analyserahmen für die Beantwortung der ersten bzw. dritten Forschungsfrage dienen. Dabei handelt es sich einerseits um das von Dembour entwickelte Kategorisierungsmodell der vier Denkschulen der

Menschenrechte (2006, 2010; Dembour/Kelly 2011), und andererseits um das von Fassin erarbeitete Konzept des „humanitarian reason“ (2012) zur Erforschung der „neuen moralischen Ökonomie“ (Ebd. 7) des Humanitarismus rund um staatliche Regierungspraktiken in Verbindung mit Armut, Naturkatastrophen und undokumentierter Migration.

In Kap. 3. stecke ich die sozialen Felder ab, nämlich EU- bzw. maltesisches Grenzregime. Dabei gehe ich zunächst auf die vier Arbeitshypothesen der „ethnographischen Grenzregimeanalyse“ ein (Kap. 3.1., 3.2.), die meine Erforschung des EU-Grenzregimes anleiteten. In Kap. 3.3. erörtere ich die rechtlichen Strukturen und herrschenden Diskurse rund um Grenzschutz und Menschenrechte innerhalb des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Danach skizziere ich das relevante Forschungsfeld in Malta (Kap. 3.4.) und stelle jene institutionellen und organisierten AkteurInnen des EU-Grenzregimes vor, mit deren VertreterInnen ich im Rahmen der empirischen Datenerhebung ExpertInneninterviews geführt habe (Kap. 3.5.).

Anschließend folgt die Überleitung zum empirischen Teil. Nach einer methodologischen Verortung meiner Arbeit (Kap. 4.1.) und der Beschäftigung mit den zentralen Erhebungs- sowie Auswertungsmethoden – qualitatives, leitfadengestütztes ExpertInneninterview bzw. qualitative Inhaltsanalyse (Kap. 4.2.) – präsentiere ich in Kap. 5. die empirischen Ergebnisse der Forschung. Ich gehe zunächst auf den Forschungsverlauf (Kap. 5.1.1.), die geführten ExertInneninterviews (Kap. 5.1.2.), meinen Zugang zum (Kap. 5.1.3.) sowie meine Positionierung im Feld ein (Kap. 5.1.4.); im nächsten Schritt bespreche ich erste Ergebnisse aus dem Feld (Kap. 5.2.). In Kap. 5.3. erfolgt die Darstellung und Analyse der Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews, wobei ich die anfangs gestellten Forschungsfragen aufgreife und sie in systematischer Weise abhandle. Dabei nehme ich auf die aus der theoretischen Auseinandersetzung gewonnen Vorannahmen Bezug und konfrontiere sie mit den empirischen Befunden.

Im letzten Kap. 6. stelle ich eine Schlussbetrachtung an, in der ich den empirischen Forschungsprozess reflektiere (Kap. 6.1.), sowie die Ergebnisse meiner Arbeit zusammenfasse (Kap. 6.2.). Auf eben jenen Ergebnissen aufbauend, formuliere ich Antworten auf die in der Einleitung gestellte normative Leitfrage, warum Menschenrechtsideal und -praxis an den südlichen EU-Außengrenzen so weit auseinander liegen.

# 2. THEORETISCHE VERORTUNG

Im folgenden Kapitel werde ich den theoretischen Rahmen erarbeiten, in den die vorliegende Forschung – in Zusammenschau mit den Theorien zum EU-Grenzregime im darauf folgenden Kapitel – eingebettet ist. Ich beginne mit einer Reflexion der Begriffe „Menschenrechte" sowie „irreguläre"/„illegale"/„undokumentierte" MigrantInnen, um zu erläutern, was ich unter diesen Begriffen verstehe, und wie ich sie in der vorliegenden Arbeit verwende. Danach werde ich auf anthropologische Zugänge zu den Konzepten „Recht" allgemein und „Menschenrechte" im Speziellen eingehen. Im darauf folgenden Unterkapitel behandle ich die konzeptionellen und praktischen Grenzen der Menschenrechte, indem ich zwei Erklärungsversuche erörtere, warum das Projekt „Menschenrechte" gerade im Zusammenhang mit MigrantInnen in mehrerlei Hinsicht scheitert. Anschließend daran stelle ich Dembours vier Denkschulen der Menschenrechtstheorie vor; dieses Kategorisierungsmodell dient, gemeinsam mit dem im nächsten Unterkapitel dargestellten Konzept des „humanitarian reason" von Fassin, als theoretischer Rahmen für die Auswertung meiner empirischen Daten aus den ExpertInneninterviews.

## 2.1. Begrifflichkeiten

### *2.1.1. Menschenrechte – Grundrechte: Eine Begriffsannäherung*

Weltweit werden politische Forderungen unterschiedlichster Art von Individuen wie Kollektiven, Privatpersonen und -organisationen wie Staaten in der Sprache und in der rechtlichen Form der Menschenrechte artikuliert. Längst sind Menschenrechte zu einem „hegemonialen Diskurs" (Goodale 2009a: 2) der globalisierten Welt geworden. Manche bezeichnen sie daher als „neue Religion der säkularen Welt" (Wiesel zit. in Dembour 2006: 263, Fn 24). Was dabei unter dem Begriff „Menschenrechte" verstanden wird, hängt von der jeweiligen Weltanschauung ab.[11] Eine allgemein gültige und universell anerkannte Definition gibt es nicht. Denn im Begriff „Menschenrechte" verschwimmen konkretes positives Recht und abstrakte Ideen von Gerechtigkeit und Moral, die von bestimmten Vorstellungen des spezifischen kulturellen und sozialen Kontexts geprägt sind.

In der herrschenden völkerrechtlichen Auffassung sind Menschenrechte jene Rechte, die allen Menschen *qua* Menschsein zukommen (Donnelly 1982: 303).[12] Seit der zweiten Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993 hat sich innerhalb der internationalen

[11] Siehe dazu ausführlich unten Kap. 2.4.

[12] Diese Konzeption fand ihren Einzug in die „Magna Charta" der Menschenrechte, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der Vereinten Nationen (VN) von 1948. Ihr Artikel 1 lautet: „All human beings are born free and equal in dignity and rights."

Menschenrechtsdogmatik die Auffassung durchgesetzt, dass alle Arten von Menschenrechten – politische und zivile ebenso wie soziale, kulturelle und kollektive – gleich sind und nach dem Prinzip der „Universalität", „Unteilbarkeit", „Interdependenz" und „Interrelationalität" der Menschenrechte für alle Menschen Geltung haben (Nowak 2003: 25ff).

Das Projekt „Menschenrechte" ist zwar keine rein „westliche" oder europäische Erfindung,[13] allerdings ist die im globalen politischen Diskurs herrschende Konzeption der Menschenrechte eng verbunden mit bestimmten Ideen der Aufklärung, „including freedom, welfare, rights, sovereignty, representation, and the master term democracy [...]" (Appadurai 2006: 591),[14] weshalb sie oft als eurozentrisch (Merry 2006: 49) oder imperialistisch (Dembour 2006: 12; Goodale 2009b: 390, Fn 24) kritisiert wird. Wilson betont jedoch, dass Menschenrechte nicht als inhärent „dominant" oder „hegemoniell" bezeichnet werden können und führt dies auf eine dem Menschenrechtsbegriff – nun tatsächlich inhärente – „ideologische Promiskuität" und Vieldeutigkeit zurück (2006: 78).[15]

In der Auseinandersetzung mit EU-Grenz- und Migrationspolitik fällt auf, dass sowohl von „Menschenrechten" als auch von „Grundrechten" die Rede ist, wobei der Terminus „Grundrechte" in relevanten Rechtstexten und Positionspapieren deutlich häufiger vorkommt. Es ist daher zuerst die Unterscheidung dieser beiden Begriffe zu klären.

Palombella (2006) tritt für eine strikte konzeptionelle Differenzierung zwischen Menschenrechten und Grundrechten ein. Menschenrechte sind für ihn transzendentale moralische Handlungsanleitungen im Sinne Kants, Grundvoraussetzung für ein friedliches Miteinander und für das Überleben der Menschheit (Ebd. 13, 34). Um wirksam zu sein, müssten sie jedoch erst durch niedergeschriebene und durchsetzbare *Grundrechte* konkretisiert und realisiert werden. Während Menschenrechte immer abstrakt blieben, „over and above any chosen ethical context" (Palombella 2006: 8), seien Grundrechte stets konkret, kontextuell und mit rechtlicher Durchsetzbarkeit innerhalb eines bestimmten Rechtssystems ausgestattet.

Diese konzeptionelle Unterscheidung ist meines Erachtens nicht aufrecht zu erhalten. Erstens, da abstrakte moralische Prinzipien nicht losgelöst von bestimmten Weltanschauungen betrachtet werden können; denn sie sind stets vom jeweiligen kulturellen und sozialen

[13] Siehe dazu Kalny (2008), die in ihrem Artikel den „westlichen" Ursprungsmythos der Menschenrechte dekonstruiert. Donnelly (1982) vertritt im Gegensatz dazu die Meinung, dass zwischen „human rights" und „human dignity" unterschieden werden müsse; erstere seien ideengeschichtlich europäischen Ursprungs.

[14] In dieser Hinsicht können Menschenrechte auch als globale „ideoscapes" im Sinne Appadurais (1990) betrachtet werden (vgl. Goodale 2009a: 3).

[15] Dies führt den Autor zu folgender Erkenntnis: „[A] single disposition toward the entire global human rights framework is probably impractical and unrealistic." (Wilson 2006: 78)

Kontext informiert. Zweitens schwingen diese ideologischen Implikationen auch in den jeweils konkreten formellrechtlichen Ausformungen mit. Eine eindeutige Trennung zwischen transzendentaler Philosophie und konkretem Recht scheint daher nicht haltbar. Auch die vermeintlich größere institutionelle Garantie der Grundrechte in Form rechtlicher Durchsetzbarkeit kann kein Unterscheidungskriterium sein, da etwa die durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) geschützten „Menschenrechte" mit einem funktionierenden Rechtsdurchsetzungssystem ausgestattet sind.

Aus rechtshistorischer Perspektive ist der Begriff „Grundrechte"[16] va. mit verfassungsrechtlich garantierten Rechtsansprüchen innerhalb eines demokratischen Nationalstaates verbunden (Berka 1999: 2) und impliziert daher Exklusivität in zweierlei Hinsicht: Erstens bezüglich der von ihm erfassten GrundrechtsträgerInnen und zweitens bezüglich des Rechtsraumes, in dem die Grundrechte gelten. So wird etwa innerhalb der in einem Nationalstaat durchsetzbaren „Grundrechte" zwischen „StaatsbürgerInnenrechten" einerseits und „Menschenrechten" andererseits unterschieden. Erstere leiten sich von der formellen Zugehörigkeit zum Staat ab und gelten exklusiv nur für BürgerInnen des jeweiligen Staates. Zweitere gelten für alle Menschen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, sie werden beispielsweise im österreichischen Staatsgrundgesetz als „Jedermannsrechte" bezeichnet (Adamovich, Funk, Holzinger 2003: 19).

Innerhalb des EU-Grenzregimes vermischen sich die Konzepte und Begriffe „Menschenrechte" und „Grundrechte" in mehrfacher Hinsicht. Einerseits sind seit der Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta (GR-Charta) zahlreiche relevante völkerrechtliche „Menschenrechte" auch durchsetzbare „Grundrechte" innerhalb der EU.[17] Andererseits bezieht sich die GR-Charta ausdrücklich auf die in der EMRK verbrieften „Menschenrechte und Grundfreiheiten" im Sinne der Auslegung des EGMR (Art. 52 Abs. 3 GR-Charta).

Die für „Grundrechte" typische Exklusivität ist auch der GR-Charta inhärent. Gewisse Rechte gelten somit nur für einen bestimmten Personenkreis. Die Mehrzahl der in der GR-Charta verbrieften Rechte sind jedoch als „Menschenrechte" konzipiert, sodass sich alle Menschen, egal welcher Staatsangehörigkeit, darauf berufen können.[18] Guild (2010) sieht darin sogar

[16] Der Terminus „Grundrechte" stammt aus dem deutschen Rechtsdenken (Merten: 2006).

[17] Eine Ausnahme stellen das Menschenrecht auf Freizügigkeit und das Recht dar, jedes Land, inklusive des „eigenen", zu verlassen, das in Art. 13 AEMR geregelt ist. Innerhalb des Grundrechtssystems der EU kommt Bewegungsfreiheit nur jenem Personenkreis zu, der das Recht auf Freizügigkeit genießt. Siehe unten Kap. 3.3.1. Zum „unvollständigen", weil nur das Recht auf Ausreise, aber nicht das Recht auf Einreise umfassendenen, Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit siehe ausführlich Pécoud/De Guchteneire (2007).

[18] Ausgenommen sind die in Kap. V geregelten „Bürgerrechte", zu denen ua. das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. 40 GR-Charta) und jenen zum EU-Parlament (Art. 39) zählt, sowie die Regelungen zu den Grundfreiheiten und das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Art. 45) innerhalb der EU.

eine Neukonzeptionierung von „citizenship“ innerhalb der EU.[19] Weiters sind die Grundrechte innerhalb der EU insofern beschränkt, als dass sie nur in Bezug auf Handlungen von EU-Institutionen, -agenturen und -organen sowie jenen der EU-Mitgliedstaaten in Durchführung von Unionsrecht, wie besiepielsweise den in dieser Arbeit relevanten EU-Grenzbestimmungen, anwendbar sind (Art. 51 leg cit).
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine exakte terminologische wie konzeptionelle Abgrenzung zwischen „Menschenrechten“ einerseits und „Grundrechten“ andererseits nicht durchführbar ist. Die verwendete Terminologie auf Unionsebene reflektiert va. die jeweilige Rechtsquelle: So beziehen sich „Grundrechte“ im Wesentlichen auf die GR-Charta und „Menschenrechte“ insbesondere auf völkerrechtliche Quellen.

Ich verwende in meiner Arbeit trotzdem bewusst den Begriff „Menschenrechte“, unabhängig von der jeweiligen Rechtsquelle und der davon abgeleiteten Terminologie.[20] Er ist meines Erachtens tendenziell der weitere Begriff, da er sämtliche „philosophischen, praktischen und phänomenologischen“ (Goodale 2009b: 378) Aspekte eines Rechtssystems, das grundsätzlich für alle Menschen gedacht ist, umfasst und nicht nur die innerhalb der EU durchsetzbaren Rechte betrifft. Was genau unter Grund- und/oder Menschenrechten in Zusammenhang mit Maßnahmen des EU-Grenz- und Migrations*managements*[21] verstanden wird, lasse ich an dieser Stelle zunächst offen. Eben jener Frage werde ich in Kap. 3.3. durch die Skizzierung der rechtlichen Strukturen des EU-Grenzregimes und in weiterer Folge im Rahmen meiner empirischen Forschung nachgehen: Wie gehen die unterschiedlichen AkteurInnen des EU-Grenzregimes mit dem Begriff „Menschenrechte“ um, mit welchem Bedeutungsinhalt füllen sie ihn, wie setzen sie ihn in der Praxis ein?

Diese Rechte sind an die Unionsbürgerschaft geknüpft (das Recht auf Freizügigkeit kann jedoch in bestimmten Fällen auch sog. „Drittstaatsangehörigen“ zukommen), die wiederum durch die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedsstaates vermittelt wird (Art. 9 EUV).

[19] „One can say that third country nationals in the EU are entitled to enact citizenship in the EU now via the exercise of Charter rights. The gulf between the rights of citizens of the Union and third country nationals has diminished with the Charter’s move towards the equalisation of rights for everyone in the EU.“ (Guild 2010: 5)

[20] So subsumiere ich in dieser Arbeit auch das Flüchtlings- sowie das humanitäre Seerecht unter den Begriff „Menschenrechte“.

[21] Zur Verwendung des Begriffs „management“ in Verbindung mit Grenz- und Migrationskontrolle siehe unten Kap. 3.2.1.

### *2.1.2. Irreguläre/illegale/undokumentierte MigrantInnen*

> „In a territorially bounded nation-state system, that is, in a ‚state-centric' international order, one's legal status is dependent upon protection by the highest authority that controls the territory upon which one resides and issues the papers to which one is entitled." (Benhabib 2004: 54f)

Menschen sind nicht von Natur aus StaatsbürgerInnen oder MigrantInnen, sondern deswegen, weil wir in einer staatenzentrierten Welt leben, in der sich der Rechtsstatus einer Person von ihrer Beziehung zum System der Nationalstaaten ableitet (vgl. Benhabib 2004: 54f). MigrantIn in dieser Hinsicht wird, wer die Grenzen jenes Staates, dessen Staatsbürgerschaft er/sie besitzt oder in dem er/sie sich gewöhnlich aufhielt, überschreitet (International Commission of Jurists 2011: 32). Durch diese Mobilität fordern MigrantInnen die „nationale Ordnung der Dinge"[22] (Malkki 1995) heraus, indem sie zwei gängige Naturalismen in Frage stellen. Erstens: die „natürliche" Assoziation von kulturell einheitlichen Gruppen mit deren Territorium, und zweitens: die vermeintlich selbstverständliche Verbindung von StaatsbürgerInnen mit einem bestimmten Staatsgebiet (Gupta/Ferguson 1992: 11). Insbesondere „undokumentierte" MigrantInnen und Flüchtlinge stellen in grundsätzlicher Weise die staatliche Souveränität und jene Legitimität in Frage, die nach der völkerrechtlichen Theorie und Praxis mit der „Verwurzeltheit" (Malkki 1992) von Menschen mit einem bestimmten geographischen Gebiet verbunden wird. Sie sprengen das starre Territorialitätsprinzip und erinnern uns gleichzeitig daran, „that any concept of local cultures as bounded, stable, coherent identities is null and void." (Gingrich 2002: 15)

Die durch die globale Vorherrschaft der nationalstaatlichen Ordnung naturalisierten und normalisierten[23] Kategorien „StaatsbürgerInnen", „Drittstaatsangehörige" und „Migrant-Innen", die an sozial konstruierten Gegensatzpaaren wie „Heimat" und „Ausland", „wir" und „die anderen", anschließen, dürfen nicht einfach vorausgesetzt werden, ohne dass man sie problematisiert (Gupta/Ferguson 1992: 14). Dies gilt umso mehr für die Zuschreibungen „irreguläre" oder „illegale" MigrantInnen aufgrund der dabei mitschwingenden negativen und kriminellen Konnotationen.[24]

Anders als etwa die Vereinten Nationen (VN), die seit 1975 den Begriff „irregulär" oder „undokumentiert" in Zusammenhang mit MigrantInnen verwenden (International

[22] Gemeint ist hier die „klassische völkerrechtliche Definition", wonach ein Nationalstaat aus einem Staats*volk*, einem Staatsgebiet und einer souveränen Staatsregierung besteht (Seidl-Hohenveldern/Hummer 2004: 135).
[23] Zur Normalisierung des Territorialstaatsprinzips im Rahmen der EU-Grenzschutzpolitik siehe Krause (2008).
[24] Siehe dazu ausführlich den Artikel von Paspalanova (2008), die terminologische Einheitlichkeit und Genauigkeit innerhalb wissenschaftlicher Arbeiten fordert und dafür eintritt, nur mehr die Bezeichnungen „irreguläre" oder „undokumentierte" MigrantInnen zu verwenden.

Commission of Jurists 2011: 33), ist auf nationaler[25] wie supranationaler[26] Ebene meist noch die Rede von „illegaler Migration". Innerhalb der EU-Institutionen scheint sich jedoch ein Umdenken abzuzeichnen. Die EU-Kommission etwa benützt seit Kurzem ausschließlich den Begriff „irregulär".[27]

Egal welcher Definition man sich bedient, ist va. die Erkenntnis wichtig, dass sich die Adjektive „illegal", „irregulär" oder „undokumentiert" stets nur auf einen Akt oder einen Zustand beziehen, nicht auf die Person selbst, denn „a person per se cannot be illegal" (Paspalanova 2008: 88). Den geltenden Regeln des Einwanderungs- bzw. Aufenthaltsrechts nicht entsprechend und somit „irregulär" oder „illegal" kann daher erstens nur die Art und Weise sein, wie jemand vom einen in den anderen Nationalstaat gelangt, oder zweitens die rechtliche Grundlage, aufgrund derer sich jemand in einem Land aufhält.

Trotzdem ist die im konkreten Fall gewählte Bezeichnung von großer Bedeutung, denn sie indiziert und impliziert nicht nur den Rechtsstatus einer Person,[28] sondern auch die mehr oder weniger große politische Legitimität, die man mit einer Person verbindet. So wirkt insbesondere die Bezeichnung „illegale ImmigrantInnen" delegitimatorisch, da MigrantInnen dadurch automatisch mit Kriminalität in Verbindung gebracht werden, wodurch wiederum die „Bekämpfung der illegalen Einwanderung" (Ewg. 6 Schengener-Grenzkodex) öffentlich gerechtfertigt und für die „eigenen" StaatsbürgerInnen nachvollziehbar gemacht werden kann. Paspalanova tritt daher dafür ein, nur mehr die Bezeichnungen „irregulär" oder „undokumentiert" zu verwenden (2008: 88f). Meines Erachtens ist jedoch auch der Begriff „irregulär" abzulehnen, da er sich nur graduell von „illegal" unterscheidet. Denn auch die Bezeichnung „irregulärer Migrant" impliziert sprachlich, dass es sich bei dieser Irregularität um einen wesentliche Eigenschaft dieser Person handelt, dass es eine Verbindung zwischen Irregularität und der Wesenheit oder *Essenz* eines Menschen gibt.

---

[25] Vgl. zB. die Presseaussendung des österreichischen Bundesministeriums für Inneres vom 9. 3. 2012: „Österreich und Deutschland schmieden EU-Koalition im Kampf gegen illegale Migration" (URL 1).

[26] Vgl. zB. die Diktion des Schengener-Grenzkodex, der geänderten Frontex-VO (III) oder den Artikel von Frontex Exekutivdirektor Laitinen (2011). Obwohl das EU-Parlament in seinem Standpunkt zur ersten Lesung der geänderten Frontex-VO vom 13. 9. 2011 auf einen „angemessenen und neutralen Sprachgebrauch" und daher die Verwendung von „irregulärer" statt „illegaler" Einwanderung drängt, fand diese Forderung keinen Niederschlag im kurze Zeit später verabschiedeten endgültigen Text (EU-Parlament 2011a: 43).

[27] In ihrer Kommunikation von 2006 wurde noch der Begriff „illegale Migration" verwendet (EU-Kommission 2006); anders in der aktuellen Kommunikation (EU-Kommission 2011) oder auf der Homepage der EU-Kommissionsabteilung für Inneres über „Irregular Immigration" (EU-Kommission, DG Home Affairs).

[28] Zu verschiedenen rechtlichen Kategorien von MigrantInnen siehe International Commission of Jurists (2011: 33ff) Für eine tabellarische Übersicht über politische, zivile, soziale und kulturelle Menschenrechtsregime innerhalb Europas je nach Staatsbürgerschaft bzw. Migrationsstatus siehe Benhabib (2004: 158-161).

Der Begriff „undokumentiert“ vermeidet eben jene Essentialisierung. Daher entscheide ich mich im Rahmen dieser Arbeit für die Bezeichnung „undokumentierte MigrantInnen“ oder – in Anspielung auf die Art und Weise der Grenzüberschreitung – „BootsmigrantInnen“.

### 2.3. Menschenrechte und MigrantInnen: konzeptionelle und politische Grenzen

Kein anderes Rechtssystem ist an eine derart große Anzahl von Rechtsubjekten adressiert wie jenes der Menschenrechte. Schließlich lautet ihr Anspruch: „Alle Menschenrechte für alle Menschen“[29] – unabhängig von formalrechtlichen Kriterien wie Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsstatus. Die konkrete Menschenrechtspraxis wird dem abstrakten Ideal jedoch häufig nicht gerecht und scheint Unterschiede zwischen Menschen entsprechend ihrem Rechtsstatus zu machen. Zahlreiche Menschenrechtsinstitutionen und -organisationen berichten von Lücken des Menschenrechtsschutzes insbesondere für undokumentierte MigrantInnen, sei es beim Zugang zum Recht auf Leben (Statewatch 2011a, b; Fortress Europe 2012; UNITED 2012), zur Gesundheitsversorgung (FRA 2011a), zum Rechtsschutz in Schubhaft (URL 2) oder sei es in Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen (FRA 2011b), um nur einige Beispiele zu nennen.

Angesichts der vielfältigen Schwierigkeiten für MigrantInnen, Zugang zum Menschenrechtsschutz zu erhalten, stellen Dembour und Kelly gar die Frage: „Are Human Rights for Migrants?“ (2011). Dabei versuchen sie herauszufinden, warum Menschenrechte gerade in Zusammenhang mit MigrantInnen so oft scheitern und stellen vier Erklärungsversuche auf: 1.) die Begrenztheit des Nationalstaatlichkeit, 2.) die inhärenten Grenzen liberaler Demokratie, 3.) die politische und ökonomische Ausgrenzung von MigrantInnen aufgrund von „class and race“ und 4.) die konzeptionelle Limitiertheit des Projekts „Menschenrechte“ (Ebd. 6-11). Ich gehe im Folgenden auf das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Nationalstaatlichkeit und die damit zusammenhängenden inhärenten Grenzen der liberalen Demokratie ein, um darzulegen, dass der Exklusion von MigrantInnen von der Menschenrechtsdurchsetzung nicht nur praktische, sondern va. konzeptionelle Grenzen zu Grunde liegen.

[29] So lautete das Motto zweiten Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993 (vgl. Nowak 2003: 26f).

### *2.2.1. Menschenrechte und Nationalstaatlichkeit*

> „Der Begriff der Menschenrechte brach, wie Burke es vorausgesagt hatte, in der Tat in dem Augenblick zusammen, wo Menschen sich wirklich nur noch auf sie und auf keine national garantierten Rechte berufen konnten. Sobald alle anderen gesellschaftlichen und politischen Qualitäten verloren waren, entsprang dem bloßen Menschsein keinerlei Recht mehr. [...] die abstrakte Nacktheit ihres Nichts-als-Menschseins [war ihre] größte Gefahr." (Arendt 1996: 619f) [30]

Menschen sind niemals bloß „nackte", von allen gesellschaftlichen Bindungen losgelöste, sondern stets soziale und politische Wesen;[31] dies äußert sich aus völkerrechtlicher und realpolitischer Perspektive darin, dass Menschen als StaatsbürgerInnen kategorisiert werden, ihr rechtlicher Status also von ihrer Beziehung zum Nationalstaatssystem abhängt (Benhabib 2004: 54f); diese Beziehung wiederum wird, der Logik statischer Staatsbürgerschaftkonzepte entsprechend, va. durch den zufälligen Faktor der Geburt einer Person innerhalb einer bestimmten politischen Gemeinschaft bestimmt.[32] Die auf dem Nationalstaatsprinzip basierende Einteilung der Menschen in unterschiedliche StaatsbürgerInnen führt zu Begrenzungen des Projekts „Menschenrechte" in konzeptioneller wie pragmatischer Hinsicht. Bereits Bentham bezeichnete Menschenrechte auf Grund ihrer Losgelöstheit von der konkreten politischen Realität als „nonsense upon stilts" (zit. nach Dembour 2006: 5). In ähnlicher Weise kritisierte Burke die Menschenrechte der französischen *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* von 1789 als sinnlose „Abstraktionen" und meinte, diese Rechte könnten sich nur aus der Nation[33] ableiten (zit. nach Arendt 1996: 618).

Hier setzt auch Arendt an, eine der radikalsten KritikerInnen der Menschenrechte. In ihrem Hauptwerk „Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft" (1996) analysiert sie anhand konkreter historischer Beispiele, wie bestimmte Gruppen von Menschen – Minderheiten, Staatenlose und Flüchtlinge – durch den Ausschluss aus der politischen Gemeinschaft der Nation ihr „Recht auf Rechte" verlieren, und somit ihr „Recht zur Menschheit zu gehören" und Rechte zu besitzen (1996: 617). Damit weist sie auf das Paradoxon hin, dass Menschenrechte gerade dort versagen, wo man sich nur auf das „bloße Menschsein" beruft,

[30] Bei der Kritik des „bloßen Lebens" bezieht sich Arendt auf Benjamin (1999), siehe unten Fn 72.
[31] Arendt wie auch Fassin (2010a, b) beziehen sich diesbezüglich auf Aristoteles, für den das wesentliche Unterscheidungskriterium zwischen Menschen und Tieren jenes ist, dass es sich beim Menschen stets um ein soziales und politisches Lebewesen handle, um ein ζῷον πολιτικόν (zóon politikón).
[32] Bauböck bezeichnet das Institut der Staatsbürgerschaft daher als „feudales Erbprivileg" (1997: 91).
[33] Vgl. Art. 3 der *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*: „Der Ursprung jeder Herrschaft liegt im Prinzip und ihrem Wesen nach in der Nation: Keine Körperschaft und kein einzelner kann eine Autorität ausüben, die sich nicht ausdrücklich von ihr herleitet."

losgelöst von jeglicher formellen oder ideellen Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft (Arendt 1996: 618).

Der Ursprung der laut Arendt ausweglos zum Scheitern verurteilten Konzeption der Menschenrechte liegt für sie erstens in der historischen Verschmelzung von Menschenrechten und Volkssouveränität, also der Idee, dass sämtliche politische Macht und Legitimität von einem bestimmten „Volk" oder einer „Nation" ausgeht (Ebd. 605);[34] in der Tat ist die Entstehung der Idee der Grund- und Menschenrechte in Europa eng mit der Konstituierung der Nationalstaaten verbunden und diente nicht nur der politischen Emanzipation unterdrückter Bevölkerungsgruppen, sondern auch der Legitimierung der neuen Staats- und Herrschaftsform des territorialen Nationalstaats (Adamovich/Funk/Holzinger 2003: 4). Douzinas bezeichnet Menschenrechte daher als „janusköpfig": „they carry the dual ability to emancipate and dominate, to protect and discipline" (2000: 175). Diese Legitimierungsfunktion setzt sich bis heute fort; nach Douzinas sind Menschenrechte mittlerweile gar zum „raison d'etre" des Staatensystems geworden (Ebd. 374).

Den zweiten Grund für das Scheitern der Menschenrechte sieht Arendt in der vermeintlichen Loslösung von außerpolitischen Instanzen (Gott, Naturrecht) während der Aufklärung, als die „'Menschheit' faktisch die Rolle übernommen hat, die früher der Natur oder der Geschichte zugeschrieben wurde" (1996: 617) und anfing, sich selbst als Maßstab der Dinge zu betrachten[35]; drittens sei es ein Fehler, dass Menschenrechte „mit einem 'Menschen überhaupt' rechnete[n], den es nirgends gab […]" (Arendt 1996: 604), denn die Menschen seien nie als von gesellschaftlichen Bindungen losgelöst vorstellbar, sondern immer nur im jeweiligen konkreten Kontext. „Frei und gleich geboren an Würde und Rechten" (Art. 1 AEMR) sind Menschen lediglich programmatisch mittels logischer Operationen der Fiktion und Abstraktion von der sozialen Realität, die sich im Gegensatz zur utopischen Idee der Menschenrechte va. durch soziale Ungleichheit und Widersprüchlichkeit auszeichnet. So formulierte bereits Rousseau: „Der Mensch wird frei geboren, und überall liegt er in Ketten." (1988: 4)

Obwohl sich seit der Veröffentlichung von Arendts Werk das internationale Menschenrechtsregime im Anschluss an die Gründung der UNO und die Verabschiedung der AEMR

[34] Die letzte Konsequenz des Grundsatzes, dass alle Macht vom „Volk" bzw. der Nation ausgeht und diese daher selbstbestimmt und souverän in jeglichen Belangen schalten und walten kann, wurde durch die politische Parole Nazideutschlands – „Recht ist, was dem deutschen Volke nützt" – aufgezeigt (Arendt 1996: 575).

[35] Einzig die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten vom 4. Juli 1776 verweist noch auf die „höhere Instanz", da laut ihr Menschen mit bestimmten (Menschen-)Rechten „endowed by their Creator" sind.

quantitativ wie qualitativ deutlich weiterentwickelt hat, ist ihre Hauptkritik – nämlich dass es im Kern nicht um Menschen- sondern um StaatsbürgerInnenrechte geht – meines Erachtens auch heute noch relevant. Vor allem, wenn es um die Durchsetzung der Menschenrechte von Flüchtlingen und undokumentierten MigrantInnen geht.[36]

Das Dogma der staatlichen Souveränität verliert zwar laut Nowak seit Ende der 1960er immer mehr an Boden (2003: 33), und die eigenständige Völkerrechtssubjektivität[37] von Individuen – unabhängig davon, zu welchem Staat sie gehören – ist mittlerweile unumstritten (Seidl-Hohenvelder/Hummer: 133), trotzdem hängt die Durchsetzung der Menschenrechte wesentlich vom Handeln der Nationalstaaten und davon ab, in welcher Beziehung Personen zum Staatensystem stehen.

Adressaten der Menschenrechte, und somit vorrangig verantwortlich für die Umsetzung der in zahlreichen internationalen wie regionalen Menschenrechtsdokumenten garantierten Rechte sind nämlich primär Staaten. Ihnen obliegt es, im Sinne der Formel „promote, fulfil, protect", 1.) Menschenrechte zu achten und ungerechtfertigte Eingriffe zu unterlassen, 2.) positive Maßnahmen zu setzen, etwa in Form von Sozialleistungen, um den Genuss der Menschenrechte zu gewährleisten und 3.) Menschen vor Menschenrechtsverletzungen durch andere Staaten oder Private zu schützen (vgl. Nowak 2003: 48ff). Diese Verpflichtung trifft Staaten gegenüber allen Menschen, die sich in ihrer „Hoheitsgewalt"[38] („jurisidiction") befinden, das heißt: über die sie „effektive Kontrolle" ausüben.[39] Dabei spielt es weder eine Rolle, auf welchem Territorium die Ausübung der Hoheitsgewalt stattfindet, noch, ob sie rechtmäßig ist (vgl. bezüglich EMRK: Weinzierl 2007: 38-44; Europarat 2011a: Rz 28ff).[40]

Auch wenn Staaten von regionalen oder internationalen Menschenrechtinstitutionen wegen der Verletzung von Menschenrechten zunehmend verurteilt und von nationalen wie

[36] Die GFK war das erste international verbindliche Menschenrechtsdokument in Umsetzung der – nicht verbindlichen – AEMR. Die allgemeine Thematisierung von eigenständigen „Menschenrechten" für sämtliche Kategorien von MigrantInnen und deren Durchsetzung setzte jedoch innerhalb des internationalen Menschenrechtsregimes erst viel später – ab Anfang der 1970er – ein. Vgl. dazu Grant (2011). Innerhalb der EU wird das Thema (undokumentierte) MigrantInnen und Menschenrechte erst seit den letzten Jahren debattiert.

[37] Unter „Völkerrechtssubjektivität" bezeichnet man die Fähigkeit, TrägerIn von Rechten und Pflichten des Völkerrechts zu sein, somit als AkteurIn und Rechtsunterworfene/r des Völkerrechts zu agieren.

[38] Benjamin (1999) weist diesbezüglich darauf hin, dass „Gewalt" in der deutschen Rechtssprache nicht nur die Anwendung physischer Gewalt als Mittel zum Zweck (der Herstellung eines rechtskonformen Zustandes) bedeutet, sondern auch impliziert, dass diese Gewaltausübung rechtmäßig ist. Die doppelte Funktion der „Gewalt" bestehe demnach darin, dass sie nicht nur als Mittel dient, sondern auch legitimer Zweck ist, da sie „als Recht unter dem Namen der Macht" eingesetzt wird (1999: 197f).

[39] Vgl. Art. 1 EMRK: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu." Art. 2 Abs. 1 des International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR): „Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant [...]".

[40] Siehe unten Kap. 3.3.3.

internationalen Menschenrechtsorganisationen beobachtet und kritisiert werden, so hängt es letztlich immer noch von den Staaten selbst ab, sich als wesentliche Menschenrechts-verpflichtete und damit auch -beschützer an sie zu halten und ihr universelles Ideal in die Praxis umzusetzen.

### *2.2.2. Inhärente Grenzen liberaler Demokratie*

Die Kollision von Rechtsansprüchen ist ein inhärentes Element jedes Rechtssystems; denn die Rechte von Einzelnen oder Kollektiven können jeweils nur so weit gehen, bis sie die Rechte von anderen einschränken oder die Stabilität und Aufrechterhaltung des gesamten Systems zu gefährden drohen. Dies gilt sowohl auf logisch-abstrakter Ebene wie noch viel mehr für die reale Welt, in der materielle, soziale, politische und symbolische Ressourcen sowie Freiheitssphären begrenzt sind. Aber aufgrund welcher Kriterien wird entschieden, wessen Rechten der Vorzug gegeben wird? Und wer ist zu dieser Entscheidung befugt?

Dieses Dilemma kann auch vom global vorherrschenden politischen System, der liberalen Demokratie, nicht aufgelöst werden. Die „Regime-Kollision" (Klepp 2011: 46ff; Moore 2000: 141) zwischen partikularistischen Interessen von Staaten (Einwanderungsregulierung) und universalistischen Verpflichtungen (Menschenrechte) wird in Zusammenhang mit transnationalen Wanderungsbewegungen besonders augenscheinlich:

> „[T]ransnational migration brings to the fore the constitutive dilemma at the heart of liberal democracy: between sovereign self-determination claims on the one hand and adherence to universal human rights principles on the other." (Benhabib 2004: 2)

Entsprechend einer normativen Theorie liberaler Demokratie beruht deren politische Legitimität auf dem Grundsatz der souveränen Selbstbestimmung des *Demos* sowie auf dem Prinzip, dass es gewisse Selbstregulierungsschranken gibt, die auch durch eine Mehrheits-entscheidung der politischen Gemeinschaft nicht durchbrochen werden können; dazu zählen *universelle* Menschenrechte (Bauböck 1997: 72f; Benhabib 2004: 12-21).

Aus dem Selbstbestimmungsrecht leitet sich die international anerkannte Regel ab, dass demokratische Staaten die Einreise und den Zuzug von „Nicht-Staatsangehörigen" grundsätzlich beschränken dürfen,[41] bei dieser Migrationskontrolle jedoch an die Einhaltung der Menschenrechte – insbesondere des Flüchtlingsrechts – gebunden sind (International Commission of Jurists 2011: 43).[42] Allerdings können auch Menschenrechte innerhalb des

[41] Vgl. zB. Ewg. 8 der Rückführungs-RL: „Anerkanntermaßen haben die Mitgliedstaaten das Recht, die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sicherzustellen [...]".

[42] Auch das internationale Flüchtlingsrecht stellt die souveräne Selbstbestimmung der Nationalstaaten in letzter Instanz nicht in Frage. Siehe unten Kap. 3.3.3.

demokratischen Verfassungsstaates beschränkt werden, va. aus Gründen der Erhaltung „öffentlicher Güter".[43] Ein Eingriff unterliegt zwar einer der Verhältnismäßigkeit[44] entsprechenden „Güterabwägung" zwischen öffentlichen (staatlichen) und individuellen (menschenrechtlichen) Interessen (Berka 1999: 156ff), hängt jedoch letztlich vom Ermessen der Staaten ab, denen diesbezüglich ein gewisser Spielraum gewährt wird.[45]

Nach Bauböck sind „[n]ationale Sicherheit, die Bewahrung kultureller Eigenart und die Stabilisierung sozialer Wohlfahrt [...] grundsätzlich legitime Ziele demokratischer Politik" (1997: 99). Eben jene Ziele, sind auch in der EMRK positiviert und rechtfertigen so etwa den mit der Abschiebung von „Drittstaatsangehörigen" verbundenen Eingriff in ihr Menschenrecht auf Achtung des Familien- und Privatlebens:

> „Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer." (Art. 8 Abs. 2 EMRK)

Aber wer bestimmt, was „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" ist, oder wie „nationale Sicherheit" oder „Ordnung" definiert wird?[46] Wie kann sichergestellt werden, dass diese unbestimmten Gesetzesbegriffe nicht zu Einfallstoren politischer Willkür werden, noch dazu in wirtschaftlich angespannten Zeiten, in denen nationalistische Parteien und protektionistische wie rassistische Argumentationen europaweit im Vormarsch sind?

Bei der Güterabwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen handelt es sich letzten Endes um eine Wertungsentscheidung, die häufig zu Ungunsten von „Drittstaatsangehörigen" getroffen wird. Vermeintlich formell-abstrakte, rechtliche Verfahren vermischen sich dabei mit Werten, Moral und Weltanschauung, was deutlich macht, dass auch Menschenrechte – wie jede Form von Recht – letzten Endes „geronnene Politik" (Grimm zit. in Schuppert 1985: 529) sind, angereichert mit ideologischen Implikationen, die einen Blick über den rechtspositivistischen Horizont hinaus erforderlich machen.

---

[43] Auf internationaler Ebene gilt lediglich das Verbot der Folter und der Sklaverei oder Leibeigenschaft als absolutes und daher unbeschränkbares Menschenrecht (vgl. Berka 1999: 64). Innerhalb des Menschenrechtssystems des Europarats und somit der EMRK gilt mittlerweile auch das Verbot der Todesstrafe – wenn auch nach strittiger Meinung – als absolut (Grabenwarter 2009: 152).

[44] Beim Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht es um eine ausgewogene Zweck-Mittel-Relation zwischen dem Ziel des staatlichen Eingriffs in Menschenrechte und den verwendeten Mitteln (Berka 1999: 156ff).

[45] Der Ermessensspielraum („margin of appreciation"), den Staaten bei der Anwendung der EMRK genießen, wird auch vom EGMR immer wieder betont (EGMR 2008). Er ist letztlich Ausdruck davon, dass es auch StaatenvertreterInnen waren, die den Text der EMRK ausverhandelten und sich ihr in der Absicht unterwarfen, ihre nationale Souveränität nicht gänzlich aufzugeben.

[46] So setzen etwa österreichische Gesetzgebung und Rechtsprechung „öffentliche Ordnung" mit dem Interesse der Errichtung und Aufrechterhaltung eines „geordneten Fremdenwesens" gleich (Asylgerichtshof 2009).

Die Einhaltung der jeweiligen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen legitimiert also nach herrschender Ansicht eine Beschränkung wesentlicher Menschenrechte von „Nicht-Staatsangehörigen“ zum Zweck der Bewahrung nationaler öffentlicher Güter.[47] Die Grundannahme, auf der diese Rechtfertigung aufbaut, scheint unhinterfragt. Milton Friedman formulierte sie in einem seiner letzten Interviews folgendermaßen: „[Y]ou can't have open immigration without largely the elimination of welfare“ (Friedman zit. in Varadarajan 2006).

Aber kann, auf den normativen Ansprüchen der liberalen Demokratie aufbauend, wirklich argumentiert werden, dass die Bewahrung öffentlicher Güter und sozialer Standards gerade „durch die Diskriminierung von Nichttsaatsangehörigen erreicht werden soll“ (Bauböck 1997: 90)? Noch dazu, wenn diejenigen, um deren Rechte es geht, selbst nicht am politischen Entscheidungsprozess teilnehmen können?[48] Diese Frage kann wohl nur verneint werden.

Dies ist va. dann augenscheinlich, wenn man sich die nächste normative Säule der liberalen Demokratie vor Augen hält: die Deckungsgleichheit zwischen jenen, die am politischen Prozess teilhaben, und jenen, die von eben diesen politischen Entscheidungen betroffen sind (Benhabib 2004: 20). Also dem Grundsatz, dass es innerhalb eines demokratischen Nationalstaats eine Art Anspruch auf Mitgliedschaft geben sollte (vgl. Bauböck 1997: 73), der über die Zufälligkeit der Geburt in einem bestimmten Staat im Sinne einer „politischen Schicksalsgemeinschaft“ hinausgeht (Benhabib 2004: 204). Wer ist legitimes Mitglied des *Demos*, der über sich selbst herrscht?

Eben hier ist meines Erachtens die größte Hürde für die Umsetzung der Theorie liberaler Demokratie und des universellen Menschenrechtsideals in die Praxis zu orten. Denn insbesondere undokumentierte MigrantInnen sind von der politischen Teilhabe und somit auch vom Genuss der damit zusammenhängenden Rechte strukturell exkludiert – das heißt: entrechtlicht –, obwohl sie von den jeweiligen politischen Entscheidungen betroffen sind und am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen.[49]

---

[47] Der EGMR bewertet etwa die Abschiebung von psychisch oder physisch kranken „Drittstaatsangehörigen“ in ein Land, in dem die Behandlungsmöglichkeiten schlechter sind, als im jeweiligen Vertragsstaat der EMRK, nur unter „very exceptional circumstances“ als Verstoß gegen das absolut geltende Verbot von unmenschlicher Behandlung nach Art. 3 EMRK. Sogar eine deutliche Verschlechterung des Gesundheitszustandes oder der Lebenserwartung der Betroffenen stehe dem öffentlichen Interesse an der Abschiebung nicht entgegen, da der Verweis auf Art. 3 nicht die Umgehung staatlicher Einwanderungsgesetze legitimiere (Schmaus 2010).

[48] „There is something deeply disturbing in the claim that those who must decide the legitimacy of the distribution of liberal goods are those who already possess them.“ (Cole 2003: 203 zit. in Falk 2011: 146)

[49] Um dieser Entrechtlichung entgegenzutreten, schlägt Fassin eine „radikale Reflexion über die anthropologischen Werte, die dem Gesellschaftsvertrag und der politischen Gemeinschaft der heutigen Welt zugrunde liegen“ (1999: 189), vor. Als Ausgangspunkt dieser neuen politischen Ordnung solle die „emblematische Figur des Menschen ohne Rechte“ dienen.

## 2.3. Anthropologische Zugänge zu den Konzepten „Recht“ und „Menschenrechte“

In den folgenden beiden Unterkapiteln gehe ich auf jene theoretischen Zugänge der Kultur- und Sozialanthropologie zu den Konzepten „Recht“ und „Menschenrechte“ ein, auf denen ich in meiner Arbeit aufbaue.

### *2.3.1. Recht als sozialer Aushandlungsprozess*

> „Modern law is a continuous attempt of fixity and closure which is undermined by the impossibility of its own project. As a system of codification [...] it is an abstraction, and in consequence actual life-situations fit into it only imperfectly. This creates a zone of moral or at least pragmatic ambiguity and of room for manoeuvre [...]“ (Harris 1996: 5)

Wie entsteht Recht? Wie wird es umgesetzt? Wie entwickelt es sich weiter? Wer sind die beteiligten AkteurInnen und welche Interessen verfolgen sie? In welche historischen und politischen Kontexte sowie Machtverhältnisse sind sie eingebettet? Welchen einen Einfluss hat Recht auf die Produktion und Reproduktion von Subjektivitäten und Identitäten? Dies sind einige der zentralen Fragestellungen der Rechtsanthropologie, für die die Institution „Recht“ der Ausgangspunkt für eine vertiefende Erforschung des sozialen Kontexts ist (Moore 2005: 103). Die Metafrage, die über allen Teilfragen steht, ist jene, wie Legitimität produziert wird: wie kommt es dazu, dass gewisse soziale Praktiken und Anschauungen als rechtens oder institutionell anerkannt betrachtet werden, andere aber nicht?

Die wesentliche Stärke der Rechtsanthropologie ist dabei, die Theorie des Rechts im Zuge ethnographischer Forschung mit der konkreten Praxis sozialer AkteurInnen zu verbinden, sie so zu kontextualisieren und in Relation zu anderen AkteurInnen und gesellschaftlichen Einflusssphären – ob wirtschaftlicher, kultureller oder religiöser Art – zu setzen.

Wie Harris im oben angeführten Zitat betont, ist das „Projekt“ des modernen kodifizierten Rechts, dessen Ziel es ist, konkrete Lebensverhältnisse durch generell-abstrakte Normen zu regeln, zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Denn es kann die gelebte soziale Praxis in ihrer Vielfalt, Verschiedenheit und Dynamik nie ausreichend erfassen. Es ist stets unvollständig, einengend, der fortschreitenden Realität einen Schritt hinterher und durch seine schriftliche Fixierung außerdem essentialisierend. Gerade MigrantInnen, die in Bewegung sind und sich dadurch dieser Fixierung entziehen, fordern diese Art von Recht heraus und zeigen seine Schwachstellen auf (Moore 2000: 141).

Eines der Ziele der Rechtsanthropologie und der kritischen Rechtstheorie ist es daher, den Graubereich zwischen dem gedruckten Rechtstext samt seiner ideologischen und teleologischen Implikationen einerseits und der gelebten sozialen Praxis des Rechts andererseits zu beleuchten und die dabei notwendigerweise entstehenden Konflikte und

Unklarheiten aufzuzeigen (vgl. Harris 1996: 1, 12); auch um die mit so viel symbolischem Kapital aufgeladene Institution *Recht* zu „entmystifizieren" und aus den Höhen der vereinheitlichenden Abstraktion auf den Boden der widersprüchlichen Praktiken des Alltags zu bringen (Ebd. 4). Nur durch diese umfassende Betrachtung von Recht in Zusammenhang mit gelebter sozialer Praxis kann man den Fragen nachgehen, wie soziale Ordnung generiert und erhalten wird, in welchem Verhältnis institutionalisierte (staatliche) Ordnung und Praxis zueinander stehen, und wie die verschiedenen normativen Ebenen und „Lokalitäten" zusammenspielen (Moore 2005: 1).

Laut Moore ist dabei wichtig, Recht immer als „etwas Gemachtes" zu betrachten, „als eine prozesshafte Entität, die sich im Laufe der Geschichte entwickelt" und von den sozialen und politischen AkteurInnen ausverhandelt wird (Ebd. 176). Klepp (2011) hat eine sehr ähnliche Herangehensweise. Sie betont, dass Recht keine statische, eindimensionale Institution ist, sondern das Produkt eines „gesellschaftlichen Aushandlungprozesse[s]" (Ebd. 82):

> „[D]ie Entwicklung von Recht [ist] kein von Experten geplanter, gradliniger Prozess [...], sondern Gegenstand verschiedener sozialer Interessen und Machtkonstellationen, die ein nicht immer vorhersehbares Ergebnis aushandeln, das weiter in Bewegung bleibt." (Ebd. 96)

Klepp legt ihren Fokus nicht nur auf die formellen Instanzen der Rechtssetzung, sondern bezieht in ihre Forschung eine Vielzahl von AkteurInnen ein, die an der Entstehung, Umsetzung und Bedeutung von Recht direkt und indirekt beteiligt sind (Ebd. 78 – 81). Diese Betrachtungsweise ermöglicht ihr erstens, den Entstehungsprozess von Recht (im konkreten Fall EU-Flüchtlingsrecht) auf möglichst ganzheitliche Weise nachzuzeichnen, und zweitens, „die politischen Kämpfe und Interessen, die den verschiedenen Strategien und Praktiken der Akteure im Grenzraum zu Grunde liegen", zu erforschen (Ebd. 81). Sie setzt also die unterschiedlichen AkteurInnen, Diskurse und Handlungen in Beziehung zueinander und in einen größeren, va. politischen, Kontext.[50] Dadurch befindet sie sich direkt an der Schnittstelle zwischen den formellen Strukturen und Normen auf der einen Seite und den sozialen Praktiken, Strategien und Improvisationen der betroffenen staatlichen und privaten AkteurInnen auf der anderen. Genau dieser Bereich steht im Zentrum vieler rechtsanthropologischer Arbeiten (Harris 1996: 1, 12). Dabei ist zu beachten, dass zwischen Strukturen oder herrschenden Machtverhältnissen einerseits und Handlungsmacht („agency") der AkteurInnen andererseits keine scharfe Trennlinie gezogen werden kann. Schließlich sind diese stets interdependent und beeinflussen und bedingen einander (Klepp 2011: 105).

[50] Klepp baut dabei auf der theoretischen und methodologischen Herangehensweise der ethnographischen Grenzregimeanalyse auf. Siehe dazu ausführlich unten Kap. 3.

Diese ganzheitliche Herangehensweise an die Erforschung von Recht will ich mir für die vorliegende Arbeit zu Nutze machen. Rechtstexte wie die geänderte Frontex-VO, EU-Grenzvorschriften und menschenrechtliche Bestimmungen dienen mir als Ausgangspunkt für die Erforschung der Frage, was ausgewählte AkteurInnen des EU-Grenzregimes unter Menschenrechten in Zusammenhang mit Grenzschutz verstehen. Ich betrachte Menschenrechte dabei nicht als sakrosankte Normen, die über den sozialen AkteurInnen schweben, sondern als Produkte eines Aushandlungsprozesses, deren konkrete Bedeutung ständig neu verhandelt wird.

### *2.3.2. Menschenrechte und Kultur- und Sozialanthropologie*

Das epistemologische Dilemma: Universalismus vs. (Kultur-)Relativismus war wesentlich dafür verantwortlich, dass sich AnthropologInnen bis in die 1990er Jahre beinahe völlig aus den theoretischen Debatten rund um Menschenrechte heraushielten (Messer 1993: 221, 224).

Dies änderte sich erst durch die Etablierung der „applied" oder „engaged" anthropology und mit der Verbindung von Wissenschaft und Aktivismus (Goodale 2009a: 5f). Immer mehr AnthropologInnen sahen es als ihre Verpflichtung an, die Machtbeziehungen, in die ihre Forschungen eingebettet sind, zu reflektieren und ihr Wissen im Kampf gegen Unterdrückung, Ausbeutung und soziale Missstände und für die Einhaltung von Menschenrechten einzusetzen (Goodale 2006: 3f, 2009a: 11, Messer 1993).

Der sog. „ethnographic turn" (Goodale 2006a: 4) am Ende des 20. Jahrhunderts brachte abermals eine Wende. Normativ-bewertende Zugänge rückten in den Hintergrund und AnthropologInnen konzentrierten sich darauf, Menschenrechte empirisch zu erforschen. Zentrale Fragestellungen waren nun nicht mehr, ob Menschenrechte per se „gut" oder „schlecht" seien, sondern, „was für einen Unterschied sie machen" (Merry 2006: 39), wie sie in konkreten sozialen Kontexten eingesetzt werden, oder welche Bedeutungen sie für soziale AkteurInnen haben (Goodale 2006a: 4). Die Ergebnisse dieses Forschungszugangs waren eher deskriptiv als wertend, aktivistische Forschungsziele waren aber immer präsent.

Das Verhältnis zwischen Engagement und kritischer Distanz im Umgang mit Menschenrechten ist eines der Hauptthemen der „In Focus"-Ausgabe „Anthropology and Human Rights in a New Key" des American Anthropologist von 2006 (Vol. 108: 1). Darin werden die aktuellen theoretischen und methodologischen Herangehensweisen der „Anthropologie der Menschenrechte" vorgestellt.

Bereits im Einleitungsartikel fordert Goodale dazu auf, kritische Haltungen gegenüber dem herrschenden Menschenrechtsregime mit einem politischen oder ethischen Bekenntnis zur

Idee der Menschenrechte zu vereinen (Goodale 2006a: 5; 2006b). Auch für Wilson ist eine Verbindung von normativen und empirischen Ansätzen möglich. Er unterstreicht jedoch, dass es sich beim kritischen Engagement um einen heiklen Balanceakt handelt (2006: 81). Deshalb steht für ihn die Ethnographie der Menschenrechtspraxis im Sinne von „documenting the social life of rights" im Vordergrund (Ebd. 78).

Demgegenüber schlägt Speed vor, AnthropologInnen sollten sich Menschenrechten aus einer Perspektive des „critically engaged activist research" (2006) nähern. Dieses offene aktivistische Engagement der ForscherInnen mit den Forschungssubjekten und ihren (menschenrechtlichen) Anliegen ermögliche es, herrschende Hierarchien der Repräsentation und Wissensproduktion zwischen Forschenden und Beforschten aufzubrechen und umzudrehen, indem die Forschung dazu verwendet wird, in kollaborativer Weise mit den Beforschten auf ein gemeinsames politisches Ziel hinzuarbeiten (Ebd. 71).[51] Dabei sollen AnthropologInnen nicht nur die Rolle als akademische FürsprecherInnen („academic advocacy") einnehmen, sondern auch die kritische Distanz zu ihren Forschungssubjekten wahren, damit die Durchführung einer kritischen Analyse gewährleistet bleibt (Ebd.).
Diese Verbindung aus kultureller Kritik und aktivistischem Handeln ermögliche es, laut Speed, „to create knowledge that is at once empirically grounded, theoretically valuable, and contributes to the ongoing struggle for greater social justice" (Ebd. 75). Sie ist sich aber bewusst, dass dadurch die epistemologischen und ethischen Probleme, die im Zusammenhang mit Menschenrechtstheorie und -aktivismus auftreten, nicht gelöst sind. Etwa die Frage, ob durch die aktivistische Positionierung und eine zu legalistische Herangehensweise nicht implizit neoliberale Diskurse (Individualismus, Liberalismus, rechtliche Fixierung von Identitäten) reproduziert und verfestigt würden (Ebd. 67).
Merrys (2006) Zugang ist etwas weniger aktivistisch als jener von Speed. Auch sie will das durch ihre Forschung gewonnene Wissen im Kampf gegen Gewalt und Unterdrückung einsetzen;[52] Menschenrechte betrachtet sie in diesem Zusammenhang als strategisches Werkzeug und sich selbst als Übersetzerin oder Vermittlerin zwischen transnationalen globalen Ideen (Menschenrechte) und lokalen Praktiken und Vorstellungen (Merry 2006: 40-43). Ihr Hauptziel ist jedoch die Entwicklung eines analytischen Rahmens, um zu erforschen, wie menschenrechtliche Argumentationen und Praktiken produziert, verbreitet, verändert und

[51] In Speeds eigener Forschung ging es beispielsweise um einen Landrechtsstreit einer Gemeinschaft in Chiapas. Speed betont in ihrem Artikel jedoch ausdrücklich, dass ihre Ziele oft nicht mit denen ihrer ForschungspartnerInnen übereinstimmten und Produkt stetiger Verhandlungen waren.
[52] Merry selbst arbeitet va. zu Gewalt gegen Frauen.

vor allem: wie sie in lokale Kontexte übersetzt („vernacularized“) werden und so auf die soziale Praxis des Alltags einwirken (Merry 2006: 38-39).
Merrys analytische Herangehensweise lässt auch eine Reflexion der ideologischen Implikationen und des politischen Machtkontextes nicht außer Acht. Einerseits unterstreicht sie, dass es sich beim Übersetzungsprozess von globaler auf lokale Ebene stets auch um einen Akt der Machtausübung handelt, da die transnationale Menschenrechtssprache grundsätzlich machtvoller ist als entsprechende lokale Konzepte (Ebd. 42, 48f). Andererseits ist sie sich nicht sicher, ob das Werkzeug „Menschenrechte“ wirklich das wirkungsvollste ist, und betont, dass zumindest Eines gewiss ist: nämlich, dass die Nutzbarmachung der Menschenrechte zur weltweiten Verbreitung der „modernistischen Weltanschauung des globalen Nordens“ beiträgt und somit zur Unterstützung der damit verbundenen Werte und Konzepte wie Demokratie, Individualismus, Rechtsstaatlichkeit und freier Markt (Ebd. 49).
In dieser Hinsicht ist auch dieAufforderung Goodales relevant, der AnthropologInnen dazu aufruft, die politische Ökonomie des Menschenrechtsdiskurses zu reflektieren: „anthropologists must consider which interests (political, economic, military) are served through the apotheosis of human rights“ (Goodale 2009b: 386).

Meine Herangehensweise an die Beforschung von Menschenrechten baut auf den eben erläuterten Zugängen auf. Ähnlich wie andere RechtsanthropologInnen (Dembour 2006: 1, Speed 2006: 67, Merry 2006: 49) fühle ich mich zu bestimmten Aspekten des Konzepts „Menschenrechte“ hingezogen sowie von anderen abgestoßen. Hingezogen von den emanzipatorischen, „ermächtigenden“ Potenzialen der Menschenrechte und abgestoßen von den „einschränkenden“, herrschaftslegitimierenden[53] und den mitschwingenden imperialistischen Dimensionen (Wilson 2006: 78).
Mein Zugang zu Menschenrechten ist sowohl normativ-wertend als auch analytisch.[54] Der theoretische Ausgangspunkt der Forschung sind normative Überlegungen; ihnen widme ich mich im folgenden Unterkapitel über die konzeptionellen und praktischen Grenzen der Menschenrechte in Verbindung mit MigrantInnen, sowie unten in Kap. 3.3.3. in Zusammenhang mit EU-Grenzschutzbestimmungen. Mein primäres Forschungsinteresse ist es allerdings zu untersuchen, wie bestimmte soziale AkteurInnen mit dem Konzept Menschenrechte umgehen, wie sie es in Zusammenhang mit Diskursen und Praktiken des EU-Grenzregimes einsetzen, und welche ideologischen Überlegungen dabei eine Rolle spielen.

[53] Siehe dazu oben Kap. 2.3.
[54] Zu meiner Positionierung im Feld als Wissenschafter und Aktivist siehe unten Kap. 5.1.3.

Dabei betrachte ich Menschenrechte, in Anlehnung an Dembour (2006, 2010), va. als eine Art Diskurs oder machtvolle Sprache.[55]

### 2.4 Was sind *die* Menschenrechte? Die vier Denkschulen der Menschenrechtstheorie

> „In order to answer why migrants are excluded from human rights, and indeed what they are excluded from, we need to define precisely what we mean when we talk about human rights." (Dembour/Kelly 2011: 12)

Wie bereits erwähnt, gibt es die eine, allgemein gültige Antwort auf die Frage, was *die* Menschenrechte im Kern sind oder was sie sein sollten, nicht. Unterschiedliche Menschen haben unterschiedliche Herangehensweisen an das Konzept Menschenrechte (Dembour 2010: 2) und verwenden es in der Praxis verschiedenartig. Um die praktischen Konsequenzen und ideologischen Implikationen der jeweiligen Konzeption von Menschenrechten offen legen und analysieren zu können, ist die Frage danach, was unter Menschenrechten verstanden wird, aber dennoch relevant; ebenso, um Antworten für das Versagen von Menschenrechten im Zusammenhang mit undokumentierten MigrantInnen zu finden. Als Analyserahmen für die Beantwortung meiner ersten Forschungsfrage – wie ausgewählte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte konzipieren – verwende ich das von der belgischen Rechtsanthropologin Marie-Bénédicte Dembour erarbeitete Konzept der vier Denkschulen der Menschenrechtstheorie, das ich im Folgenden vorstelle.

Aufbauend auf einer komparativen Analyse wissenschaftlicher Arbeiten ausgewählter MenschenrechtstheoretikerInnen entwickelte Dembour ein Kategorisierungsmodell, das seinem Anspruch nach alle Konzeptionen von Menschenrechten in deskriptiver Weise erfassen soll (2010: 2).[56] Dabei teilt sie sämtliche Standpunkte und Argumentationsmuster in vier „Denkschulen" der Menschenrechtstheorie ein. Jede dieser Schulen hat ihren jeweils speziellen Zugang zu Menschenrechten:[57] die „Naturrechtsschule" sieht in ihnen etwas von Natur *Gegebenes*, die „Deliberative Schule" etwas, worauf sich die politische Gemeinschaft in diskursiven Aushandlungsprozessen *geeinigt* hat, die „Protestschule" betrachtet Menschenrechte als etwas zu *Erkämpfendes* und die „Diskursschule" lediglich als etwas,

[55] Siehe unten Kap. 2.4.4.
[56] Dembour verweist darauf, dass ihr Vier-Schulen-Modell auch für die Analyse von Zugängen von Menschenrechts-„Laien", also in der Menschenrechts*praxis* Tätigen, nutzbar gemacht werden kann (2006: 232).
[57] Dembour präsentierte ihr Modell der vier Menschenrechts-Denkschulen erstmals in ihrer 2006 erschienen Monographie „Who believes in Human Rights? Critical Reflections on the European Convention". Weitere Abhandlungen – ohne wesentliche Änderungen – folgten 2010 und 2011 (in Dembour/Kelly).

worüber im politischen Diskurs *gesprochen* wird (Dembour 2006: 10f, 2010: 1; Dembour/Kelly 2011: 12).

Die vier Denkschulen sind nicht als starr voneinander abgrenzbare, stringente und zusammenhängende Kategorien zu betrachten, sondern als einander überlappende, flexible und mehrdeutige ideal-typische „Orientierungen" im Weberianischen Sinne (Dembour 2010: 4, 20; Dembour/Kelly 2011: 12).[58] Ziel dieses „heuristischen" Kategorisierungsmodells ist es, zusammenhängende Ideen und Argumentationskonfigurationen sowie deren ideologische und praktische Implikationen sichtbar und einer eingehenden Analyse zugänglich zu machen (Dembour 2006: 232; Dembour/Kelly 2011: 20).

Im Folgenden gehe ich darauf ein, was die jeweiligen Denkschulen unter Menschenrechten verstehen, wie sie ihre Geltung begründen, welchen Stellenwert sie ihnen im politischen und sozialen Leben beimessen, zu welchen Zielen sie sie einsetzen und wie sie das institutionalisierte Menschenrechtssystem[59] bewerten.

### *2.4.1. Menschenrechte aus Sicht der „Naturrechtsschule"[60]*

> „[D]ie Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen [bildet] die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt [...]" (Erster Satz, AEMR Präambel)

Für die AnhängerInnen der Naturrechtschule sind Menschenrechte von Natur aus gegebene, unveräußerliche und offensichtliche („self-evident") Rechtsansprüche, die alle Menschen aufgrund ihres Menschseins *besitzen*. Menschenrechte werden dabei im Kern als negative[61] und mit absoluter Geltung ausgestattete Rechtsansprüche des freien Individuums betrachtet. Als Fundament der Menschenrechte dient die gemeinsame menschliche „Natur", die als Abkürzung „für Gott, das Universum, die Vernunft oder eine andere transzendentale Quelle" stehen kann (Dembour 2010: 2-3). Dementsprechend betonen die VertreterInnen der Naturrechtsschule die Universalität der Menschenrechte und gehen davon aus, dass sie

[58] Insofern ist der Begriff „Denk*schulen*", wie Dembour selbst betont, „zugegebenermaßen irreführend" (2006: 232) und wird der realen Komplexität der Argumentationen über Menschenrechte nicht gerecht (2011: 12).

[59] Unter „institutionalisierten Menschenrechten" verstehe ich jene Menschenrechte, die durch Rechtsdokumente positiviert und Rechtsprechung sowie herrschende Dogmatik gefestigt sind.

[60] Die in diesem und den drei darauf folgenden Unterkapiteln vorgenommene Zusammenfassung der jeweiligen Denkschulen stammt aus einer Zusammenschau der drei in Fn 57 erwähnten Werke. Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf den Ausweis der konkreten Fundstellen verzichtet, außer es handelt sich um direkte Zitate.

[61] Negativ in dem Sinne, dass niemand, weder Staat noch Private, in die Menschenrechte und Grundfreiheiten des Individuums eingreifen darf. Damit korrespondiert die zur Zeit der Aufklärung entstandene und bis Anfang des 20. Jahrhunderts vorherrschende Konzeption von Menschenrechten als „Abwehrrechte" oder „liberale Grundrechte" des autonomen Individuums gegen den Staat (Adamovich, Funk, Holzinger 2003: 4).

unabhängig von sozialer Anerkennung gelten und „existieren", sozusagen als transzendentale Prinzipien im Kantischen Sinne, die „überhalb" konkreter politischer Begrenzungen und festgesetzter Rechtsnormen stehen und stets auch ethisch-moralische Aspekte umfassen. Logische Konsquenz dieser Konzeption von Menschenrechten ist die Erreichung eines „weltbürgerlichen Zustands", sprich die Abschaffung sämtlicher politischer Grenzen.

Die Naturrechtschule war laut Dembour bis vor kurzem die innerhalb der Menschenrechtstheorie vorherrschende Denkschule.[62] Ihre AnhängerInnen tendieren dazu, Menschenrechte als quasi-religiöses Dogma zu betrachten, also an sie und ihren Nutzen für die gesamte Menschheit zu glauben. Die Mehrzahl von ihnen sieht in den institutionalisierten Menschenrechten die logische Fortsetzung des Konzepts „Menschenrechte", bewertet also die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsregimes grundsätzlich positiv; dies muss jedoch nicht zwangsläufig so sein. Die Kluft zwischen Menschenrechtsideal und -praxis ist für die „natural scholars" va. ein Problem der mangelhaften Umsetzung.

### *2.4.2. Menschenrechte aus Sicht der „Deliberativen Schule"*

> „Der *demokratische Prozess* trägt die ganze Bürde der Legitimation. [...] Das positive Recht kann seine Legitimität nicht mehr aus einem übergeordneten moralischen Recht, sondern nur noch einem Verfahren präsumtiv vernünftiger Meinungs- und Willensbildung entnehmen." (Habermas 2009: 664, 674, Hervorhebung im Original)

Für die VertreterInnen der Deliberativen Schule sind Menschenrechte die Produkte gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse, welche ihre Legitimität nicht von einer transzendentalen, mit quasi-religiöser Aura ausgestatteten Quelle beziehen, sondern einzig und allein aus dem diskursiv entstandenen Konsens eines bestimmten politischen Gemeinwesens.[63] Menschenrechte sind für „deliberative scholars" eng mit den politischen Werten liberaler Demokratie verbunden. In diesem Sinne werden sie im Wesentlichen als Verfassungs- und Verfahrensprinzipien politischen Handelns und politischer Entscheidungsfindung betrachtet, zur Gewährleistung möglichst fairen, demokratischen und rechtsstaatlichen Regierens. Dadurch werden politische und zivile Menschenrechte gegenüber sozialen und kollektiven implizit bevorzugt.

Für die AnhängerInnen der Deliberativen Schule gibt es keine Menschenrechte – und somit auch keine Menschenrechtsverletzungen – außerhalb des institutionalisierten Menschen-

[62] 2006 (253ff) bezeichnete Dembour noch die Naturrechtsschule als die vorherrschende und die traditionelle „Orthodoxie" der Menschenrechtstheorie repräsentierende Denkschule. 2010 verwies sie darauf, dass sich mittlerweile eine Verschiebung der „Orthodoxie" in Richtung Konsensschule abzeichnet (2010: 1, 19).

[63] Wesentlicher theoretische Bezugspunkt der deliberativen Schule ist die Theorie der diskursiven Legitimität des Rechts von Habermas (2009).

rechtssystems, ihre Herangehensweise ist rechtpositivistisch. Dementsprechend beinhalten Menschenrechte ihrer Meinung nach keine ethisch-moralischen Aspekte, sondern beschränken sich auf festgesetzte Normen samt deren Interpretation.

Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsregimes bewerten „deliberative scholars" grundsätzlich positiv, und sie bewerben dessen Verbreitung, bis die Universalität der Menschenrechte durch globale Anerkennung und Institutionalisierung faktisch erreicht ist. Die Menschenrechtkonzeption der Deliberativen Schule wird mehr und mehr zur vorherrschenden Doktrin innerhalb der Menschenrechtslehre und auch -praxis.

### *2.4.3. Menschenrechte aus Sicht der „Protestschule"*

> „In the process, human rights have turned from a discourse of rebellion and dissent into that of state legitimacy [...] [and] have become the raison d'etre of the state system." (Douzinas 2000: 7, 374)

Die AnhängerInnen der Protestschule sehen Menschenrechte als täglich zu erkämpfende rechtliche und politische Ansprüche von „armen, unterprivilegierten, unterdrückten und vergessenen" (Dembour/Kelly 2011: 16) Individuen und sozialen Gruppen. Ähnlich wie die „natural scholars" glauben sie grundsätzlich an das Projekt „Menschenrechte" und akzeptieren somit implizit ihre transzendentale Begründung.[64] Sie betrachten jedoch den sozialen Kampf gegen den Status quo aktueller politischer Verhältnisse als Ausgangspunkt und primäre Legitimationsquelle von Menschenrechten.

Dem institutionalisierten Menschenrechtssystem stehen „protest scholars" misstrauisch gegenüber. Ihrer Ansicht nach hat die „Bürokratisierung" der Menschenrechte dazu geführt, dass ihr Ideal von politischen Eliten „entführt" und Menschenrechte von einem „Diskurs der Rebellion" und Emanzipation zu einem der „staatlichen Legitimität" wurde, ja sogar zum „Selbtszweck" staatlicher Herrschaft (Douzinas 2000: 7, 374), der dazu instrumentalisiert würde, staatliche Macht zu legitimieren und die Unterdrückung von Subalternen zu festigen.

Als Reaktion darauf rufen die VertreterInnen der Protestschule zur einer „Rückkehr zu den wahren Menschenrechten" (Dembour 2010: 9) auf. Diesbezüglich nehmen sie nicht nur PolitikerInnen und Staaten, sondern alle Menschen in die Pflicht, die sie dazu auffodern, sich insbesondere für die Rechte anderer einzusetzen, anstatt Menschenrechte ausschließlich für „ihren Eigennutz" (Ebd. 8) einzusetzen. Die VertreterInnen der Protestschule betrachten den Kampf für die Menschenrechte der Machtlosen und Unterdrückten als im Werden

[64] Ähnlich wie die AnhängerInnen der Naturrechtsschule betrachten jene der Protestschule die Universalität der Menschenrechte als immanent, sprich im Menschsein enthalten und von Natur aus gegeben.

befindliches und utopisches Projekt nach dem Motto: „The fight must go on“ (Dembour 2006: 243) bis die Welt frei von Ungerechtigkeit und Gewalt ist und somit das „wahre Ziel“ der Menschenrechte erreicht ist.

Ebenso wie die „natural scholars“ sehen die „protest scholars“ Menschenrechtsverletzungen primär als Umsetzungsproblem. Anders als die Deliberative Schule, bezeichnet die Protestschule auch solche Handlungen und Rechtsakte als Menschenrechtsverletzungen, die im formellen Sinne nicht als solche zu qualifizieren sind.

### *2.4.4. Menschenrechte aus Sicht der „Diskursschule“*

> „We learned that rights are grounded on human discourse and nothing more solid, like nature or humanity. They are therefore essentially unlimited, in other words inessential, the dissolution of all guarantees of certainty.“ (Douzinas 2000: 371)

Für die AnhängerInnen der Diskursschule existieren Menschenrechte lediglich, weil über sie gesprochen wird; sie betonen also ihre soziale Konstruiertheit und Kontingenz und verweigern die Verehrung des Menschenrechtsideals.[65] Sie betrachten aus kritisch-analytischer Perspektive, wie Menschenrechte in verschiedenen sozialen Kontexten eingesetzt werden als eine Art Diskurs oder machtvolle Sprache, um teilweise widersprüchliche politische Forderungen auszudrücken und diese mit der besonderen Aura vermeintlich unhinterfragbarer Legitimität auszustatten (Dembour 1996: 24). Die dabei oft behauptete Universalität von Menschenrechten kritisieren sie als „intellektuell unhaltbar“ (Dembour 2010: 9) angesichts der realen Diversität verschiedener Konzepte von Moral.

Für die „discourse scholars“ sind Menschenrechte zwar grundsätzlich so gut oder schlecht wie jede andere Form von Recht, allerdings betonen sie die konzeptionellen Grenzen von Menschenrechten, und zwar insbesondere, dass sie „nicht das halten, was sie versprechen, nämlich die Gleichheit aller Menschen“ (Dembour 2010: 8). In diesem Sinne weisen sie auch daraufhin, dass sich Menschenrechte nahtlos in die Anforderungen des liberalen Imperialismus und globalen Freihandels einzufügen scheinen, sodass sie deren Ziele rechtfertigen und die herrschenden, vermeintlich ungerechten, Machtverhältnisse stützen.

Auch wenn manche VertreterInnen der Diskursschule akzeptieren, dass Menschenrechte auch positive Ergebnisse erzielen können, so rufen sie dazu auf, nach anderen, über die vermeintlich „leere Rhetorik der Menschenrechtssprache“ (Dembour/Kelly 2011: 17) hinaus

[65] Dembour bezeichnet die „discours scholars“ deshalb als Menschenrechts-„Nihilisten“. Dabei bezieht sie sich auf Nietzsche, nach dessen Philosophie Nihilismus nicht die Ablehnung jeglicher Moral und Werte bedeutet, sondern für die Kritik an den herrschenden Werten und die Aufforderung zu deren Neubewertung steht, um zu einer verbesserten Moral zu gelangen (Dembour 2006: 11-12, 274).

gehenden, emanzipatorischeren Projekten zu suchen, nach dem Motto: „Ist der Menschenrechtsdiskurs die einzige Sprache, um über Ungerechtigkeit zu reden?“ (Asad zit. in Dembour 2006: 258).

*2.4.5. Ideologische und praktische Implikationen der jeweiligen Menschenrechtskonzeption*

Jeder vorgeblich noch so neutralen und unpolitischen Konzeption von Menschenrechten liegen gewisse bewusst oder unbewusst getroffene ideologische Vorannahmen zugrunde (vgl. Brown 2004), welche wiederum die Art und Weise beeinflussen, wie Menschenrechte in der Praxis eingesetzt werden. Ich erörtere im Folgenden die Implikationen der jeweiligen Menschenrechtsdenkschulen und stelle darauf aufbauend Hypothesen auf, wie sich die Menschenrechtskonzeption auf die Position im EU-Grenzregime auswirkt.

Die Naturrechts- und die Deliberative Schule beziehen sich in ideologischer Hinsicht va. auf die in der Aufklärung geprägten Strömungen des Liberalismus[66] und Individualismus, in deren Zentrum das autonome Individuum steht (Dembour 2010: 4). Dahingegen beziehen sich die Protest- und die Diskursschule eher auf Ideen kollektiver sozialer Gerechtigkeit, wenden sich also einerseits tendenziell gegen liberale und individualistische Positionierungen und stehen andererseits dem institutionalisierten Menschenrechtssystem und somit auch den herrschenden Machtverhältnissen grundsätzlich kritisch gegenüber (Ebd.).

Die vier Menschenrechtskonzeptionen korrespondieren mit den in Kap. 2.3. erwähnten Erklärungsversuchen für das Scheitern der Menschenrechte in Verbindung mit MigrantInnen (Dembour/Kelly 2011: 12). So sind die AnhängerInnen der Naturrechtsschule aufgrund ihrer abstrakten und fiktiven Konzeptionierung von Menschenrechten blind für die konkreten Begrenzungen der realpolitischen Verfasstheit der Welt,[67] die durch ihre Einteilung der Menschen in StaatsbürgerInnen und Nicht-StaatsbürgerInnen weit von der Errichtung einer „Weltrepublik“ entfernt ist, in der „alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ sind (Art. 1 AEMR). „Natural scholars“ setzen sich zwar auch für die Menschenrechte von undokumentierten MigrantInnen ein und finden den menschenrechtlichen Status quo des EU-Grenzregimes untragbar, sie vernachlässigen allerdings die spezifische politische Dimension, die hinter deren menschenrechtlicher Marginalisierung steht.

[66] Unter Liberalismus wird hier die politische Philosophie verstanden, nach der der Staat so wenig wie möglich in die Lebenswelten seiner BürgerInnen eingreifen soll (Dembour 2006: 6).
[67] Siehe oben Kap. 2.3.1.

Das Menschenrechtsverständnis der Deliberativen Schule wiederum korrespondiert mit den in Kap. 2.3.2. erörterten inhärenten Grenzen liberaler Demokratie und dem Dilemma zwischen Selbstbestimmung und universellem Menschenrechtsanspruch (Benhabib 2004: 2). So sehen „deliberative scholars" die (menschenrechliche) Marginalisierung von undokumentierten MigrantInnen als legitim an, vorausgesetzt, sie beruht auf einer demokratisch gefassten Entscheidung des *Demos*. Die „Beschwörung" dieses möglichst fair zu Stande gekommenen Konsens' verschleiert allerdings die realen Machtverhältnisse, die diesem Aushandlungsprozess zugrunde liegen (Dembour 2010: 9), va. die Tatsache, dass undokumentierte MigrantInnen in der Regel nicht am Entscheidungsprozess teilnehmen können.
Für AnhängerInnen der Deliberativen Schule besteht weiters grundsätzlich kein Widerspruch zwischen Grenzschutz und Menschenrechten. Obwohl sie zwar mit großer Sicherheit gewisse Praktiken des EU-Grenzregimes als menschenrechtswidrig kritisieren, lassen sie dennoch die politische Grundsatzentscheidung der Notwendigkeit von Grenzschutz und Immigrationskontrolle unangetastet, da sie durch demokratischen Konsens legitimiert sei. An dieser Stelle wird ersichtlich, dass die Deliberative Schule durch ihren Rechtspositivismus explizit oder implizit das herrschende politische System unterstützt und somit affirmativ wirkt.

VertreterInnen der Protestschule hingegen stellen sich dezidiert gegen den menschenrechtlichen Status quo des politischen Systems und betrachten deshalb Grenzschutz und Menschenrechte als zueinander in Widerspruch stehend. Dementsprechend kritisieren sie die Strategien und Praktiken des EU-Grenzregimes, insbesondere die Tatsache, dass Menschenrechte von den institutionellen AkteurInnen dazu verwendet werden, Grenzschutz zu legitimieren. Indem sie für die Durchsetzung der menschenrechtlichen Ansprüche undokumentierter MigrantInnen kämpfen, bestätigen sie jedoch ihren grundsätzlichen Glauben an das vorgeblich gute Menschenrechtsideal. Über die Forderung nach der Umsetzung der Menschenrechte hinausgehend, berücksichtigen „protest scholars" auch die hinter Menschenrechtsverletzungen im EU-Grenzregimes stehenden politischen und sozialen Aspekte und fordern kollektive und soziale Gerechtigkeit für alle Menschen ein.

Nach der Diskursschule sind Menschenrechtsverletzungen innerhalb des EU-Grenzregimes weniger ein Umsetzungsproblem, sondern werden vielmehr den konzeptionellen Grenzen von Menschenrechten zugeschrieben, die stets sowohl emanzipatorische als auch herrschaftslegitimierende Aspekte beinhalten. Die „discourse scholars" beobachten aus kritisch-analytischer Distanz, dass Menschenrechte zu einem immer machtvolleren Diskurs innerhalb

des EU-Grenzregimes werden, der von allen AkteurInnen aufgegriffen wird. Sie sind grundsätzlich skeptisch gegenüber diesem „Hype“ (Dembour 2006: 272), da sie sehen, dass Menschenrechte einerseits „nicht einhalten, was sie versprechen“ (Dembour 2010: 8) und andererseits vermehrt zur Rechtfertigung der repressiven Praktiken des EU-Grenzregimes instrumentalisiert werden. Dementsprechend geht ihre Kritik über die rechtspositivistische Einmahnung der Einhaltung der Menschenrechte von undokumentierten MigrantInnen hinaus. Sie fordern vielmehr eine grundlegende Reflexion über die politischen und moralischen Werte ein, die den Logiken des EU-Grenzregimes zugrunde liegen. Von allen Denkschulen stehen sie dem Konzept Menschenrechte am distanziertesten gegenüber, sehen aber vereinzelt deren positive Effekte und die strategische Bedeutung von Menschenrechten innerhalb konkreter sozialer Aushandlungsprozesse.

### 2.5. „Humanitarian reason“ - Humanitarismus als staatliche Regierungstechnik

In diesem Unterkapitel stelle ich Fassins Konzept des „humanitarian reason“ (2012) vor, jene Spezialform des Humanitarismus, die als Analyserahmen für die Auswertung der empirischen Daten in Zusammenhang mit der Beantwortung der dritten Forschungsfrage dient, die lautet: Welche Rolle spielen humanitaristische Argumentationen innerhalb des Menschenrechts-diskurses des EU-Grenzregimes?

#### *2.5.1. Moralische Empfindungen als politische Handlungsanleitungen*

> „In fact, humanitarianism has become a language that inextricably links values and affects, and serves both to define and justify discourses and practices of the government of human beings.“ (Fassin 2012: 2)

Eine neue Sprache des Humanitarismus scheint die Logiken und Praktiken rund um das Regieren und die Verwaltung von undokumentierten MigrantInnen, Opfern von Naturkatastrophen und politischen Konflikten sowie Kranken neu zu definieren: [68] Militärische Einsätze werden zu „humanitären Interventionen“ (Ebd. 223-242), Aufenthaltstitel und der Rechtsstatus als Flüchtling zunehmend nur mehr „aus humanitären Gründen“ oder aufgrund schwerer Krankheit und Leiden erteilt (Ebd. 83-108; Fassin 2001), Grenzschutzmaßnahmen als „humanitäre Seenotrettungsmaßnahmen“ (Laitinen 2011) zur Verhinderung von „humanitären Tragödien“ im Mittelmeer deklariert. Kurzum: Humanitäre Einsätze – einst

[68] Fassin spricht diesbezüglich vom „government of precarious lives“ (2012: 4). Beim Begriff „government“ bezieht er sich auf Foucault: „‚Government' here should be understood in a broad sense, as the set of procedures established and actions conducted in order to manage, regulate, and support the existence of human beings: government includes and exceeds the intervention of the state, local administrations, international bodies, and political institutions more generally.“ (Ebd. 1f)

„Prärogative“ von NGOs und zwischenstaatlichen Institutionen (Fassin 2012: 223) – sind die moralisch gebotenen politischen Maßnahmen der Stunde und folgen den Gesetzen des „humanitarian reason“.[69]

Zu diesem Schluss kommt der französische Anthropologe Didier Fassin, aufbauend auf ethnographischen Forschungen in Zusammenhang mit Armut, Krankheit, Asyl und undokumentierter Migration, Naturkatastrophen und militärischen Interventionen. Dabei analysiert er den immer größer werdenden Einfluss moralischer Empfindungen wie Mitleid und Mitgefühl auf Diskurse und Praktiken der Politik, die dadurch neu konfiguriert und legitimiert wird (Fassin 2012: 2). Im Sinne der von ihm erarbeiteten „kritischen Anthropologie der Moral“ (URL 3) geht es Fassin va. darum, den historischen Entstehungsprozess dieser „neuen moralischen Ökonomie“[70] (Fassin 2012: 7) innerhalb der Politik und die dahinterstehenden Interessen kritisch zu beleuchten. Was ist der „political return“ (Ebd. 3) des „humanitarian reason“, durch den „Leiden“ zur „charakteristischen Sprache der aktuellen Welt“ und „Mitleid“ zu einer „politischen Triebkraft“ wurden (Ebd. 9)? In den folgenden Unterkapiteln erörtere ich die politischen Implikationen, die sich aus der kollektiven Mobilisierung und Instrumentalisierung von Mitgefühl gegenüber den vermeintlich Schwachen und Marginalisierten der Gesellschaft ergeben.

### *2.5.2. Mitleid und Mitgefühl als Maske der herrschenden Machtverhältnisse*

> „[The] tension between inequality and solidarity, between a relation of domination and a relation of assistance, is constitutive of all humanitarian government.“ (Fassin 2012: 3)

Laut Fassin ist es kein Zufall, dass moralische Empfindungen wie Mitgefühl und Solidarität va. im Kontext mit sozialer Ungleichheit mobilisiert werden. Er sieht das Phänomen des „humanitarian government“ (Ebd. 1-20) als quasi-religiöse Antwort der Gesellschaft, um mit dem Unertragbaren der Welt, mit Armut, Gewalt, Krankheit und Ungerechtigkeit umzugehen. Der „humanitarian reason“ ermögliche es nämlich, die abstrakte Gleichheit aller Menschen –

[69] Ich entscheide mich für die Verwendung der englischen Bezeichnung „humanitarian reason“, da eine deutsche Übersetzung wie etwa „humanitäre Vernunft“ oder „humanitäre (Beweg-)Grund“ dem englischen „reason“ in seiner Vieldeutigkeit nicht gerecht wird. „Reason“ umfasst nämlich nicht nur die vermeintlich zielgesteuerte „Räson“ oder „Vernunft“, sondern auch die „Ursache“, die „Veranlassung“, das „Motiv“ oder die „Rechtfertigung (Springer 1992: 1139). Unter dem Adjektiv „humanitarian“ fasst Fassin sowohl die physische Gesamtheit der „Menschheit“ wie das Konzept der „Menschlichkeit“ im Sinne des Mitgefühls für andere zusammen (2012: 2, 274f).

[70] Unter moralischer Ökonomie versteht Fassin die „Produktion, Verbreitung, Zirkulierung und den Einsatz von Emotionen und Werten, Normen und Verpflichtungen im sozialen Raum: sie charakterisieren einen spezifischen historischen Moment und in manchen Fällen eine spezifische Gruppe.“ (2012: 266)

die geteilte „Menschheit“ – sowie den Gedanken, dass wir alle einer moralischen Gemeinschaft im Sinne der „Humanität“angehören, aufrecht zu erhalten:

> „Thus humanitarian government has a salutary power for us because by saving lives, it saves something of the idea of ourselves, and because by relieving suffering, it also relieves the burden of this unequal world order.“ (Ebd. 252)

Durch den vermeintlich apolitischen Fokus auf menschliches „Leid“, „Exklusion“ und „Unglück“ anstelle einer Auseinandersetzung mit „Ungerechtigkeit“, „Ungleichheit“ und „Beherrschung“ (Ebd. 6) werden laut Fassin einerseits eben jene herrschenden, ungleichen und unterdrückenden Machtverhältnisse, die das menschliche „Leid“ in der jeweilige Form überhaupt erst erzeugen, implizit aufrechterhalten und sogar unterstützt. Andererseits wird das hierarchische Verhältnis zwischen Hilfeleistenden und Hilfeempfangenden verschleiert, das jeder humanitären Aktion inhärent ist (Fassin 2012: 193). Mitgefühl und Mitleid werden so zur Maske politischer Herrschaft und sozialer Ungleichbehandlung (Fassin 2012: 6, 16, 194ff), ebenso wie sich menschenrechtliche sowie Ansprüche kollektiver sozialer Gerechtigkeit in humanitären Konzessionen verwandeln. Der „humanitarian reason“ verändert damit die politische und rechtliche Legitimität von Menschen in grundsätzlicher Weise, indem sie diese auf ihren Körper, auf ihre Rolle als Opfer sowie auf ihr Leid reduziert werden (Ebd. 87ff): „The undocumented foreigner perceives him/herself as a victim reduced to soliciting compassion.“ (Fassin 2001: 5)[71]

### *2.5.3. Biolegitimität und die Rettung von Menschenleben - Kritik des Unbestreitbaren*

> „Auch wenn die Ordnung [der Menschenrechte] ursprünglich nicht hierarchisch war, ist sie es mittlerweile zweifelsfrei geworden. Von nun an stellt das Recht auf Leben ein absolutes moralisches Gebot dar, während wirtschaftliche und soziale Rechte in die Zweitrangigkeit verbannt werden.“ (Fassin 2010b: 193)

Einer der Wesenzüge des „humanitarian government“ ist dessen kategorische Bevorzugung des Menschenrechts auf Leben. Kein anderes Menschenrecht genießt eine so zentrale Stellung innerhalb der „allgemeinen Ökonomie der Menschenrechte“ (Ebd. 192) und des politischen Diskurses rund um „humanitäre“ Maßnahmen, deren primäres Ziel es ist, vermeintlich unpolitische „Menschenleben zu retten“ (Ebd. 201). Wer wohl könnte diesen hehren Beweggrund kritisieren, scheint das „Dogma von der Heiligkeit des Lebens“ (Benjamin 1999: 202) doch „offensichtlich“ und „unbestreitbar“ zu sein (Fassin 2010b)? Fassins Kritik des

[71] Vgl. dazu Browns Kritik an der Herangehensweise, Menschenrechte als vorgeblich apolitisches und minimalistisches Mittel zur Bekämpfung von Leid und Gewalt zu betrachten, ohne die dabei mitschwingenden politischen Implikationen zu berücksichtigen: „Rather, the point is that there is no such thing as *mere* reduction of suffering or protection from abuse – the nature of the reduction or protection is itself productive of political subjects and political possibilities.“ (2004: 460)

„humanitarian reason“ setzt jedoch genau an dieser Stelle an, und zwar bei der „Hinterfragung des moralisch Selbstverständlichen“ (2012: 244) im Sinne einer Reflexion des vermeintlich „unbestreitbaren“ Imperativs der Rettung „bloßer“ Menschenleben unter Ausblendung der mitschwingenden sozialen und politischen Implikationen (2010b: 202f).

Die Vormachtstellung der Rettung „bloßen Lebens“[72] bezeichnet Fassin als „Biolegitimität“ (Ebd. 200ff). Dabei konstatiert er, dass durch die systematische Bevorzugung des Rechts auf Leben im Sinne des „humanitarian reason“ einerseits zwangsläufig wirtschaftliche und soziale Menschenrechte sowie Ansprüche einer Ethik der sozialen Gerechtigkeit verdrängt werden (Fassin 2010b). Andererseits würden dadurch alte Ungleichheiten aufrechterhalten und/oder neue geschaffen, da die der Gefährdung von Menschenleben zugrunde liegenden Verhältnisse nicht thematisiert werden (Ebd. 202f). Die aus der moralischen Ökonomie des „humanitarian reason“ fließende politische Zielsetzung „Menschenleben retten“, ohne sich mit den sozialen und politischen Verhältnissen auseinanderzusetzen, die die Rettungsmaßnahmen erst erforderlich machen, wird somit zur Symptombekämpfung, die durch ihren vermeintlich apolitischen Charakter implizit die herrschenden Machtverhältnisse verschleiert und legitimiert.

Wie unten in Kap. 3.3.2.3. thematisiert wird, sind Aspekte des „humanitarian reason“ und der Biolegitimität auch innerhalb des EU-Grenzregimes anzutreffen, sodass insbesondere Grenzschutzmaßnahmen an den südlichen EU-Außengrenzen unter dem Schlagwort des Humanitarismus firmieren.[73] Inwiefern humanitaristischem „reasoning“ in den menschenrechtlichen Konzeptionen und Argumentationen der von mir interviewten AkteurInnen des EU-Grenz-regimes eine Rolle spielt, wird sich im Rahmen der Analyse zeigen.

[72] Bezüglich der Kritik des „bloßen Lebens“ und der damit verbundenen „Heiligkeit des Lebens“ baut Fassin auf den Überlegungen von Benjamin (1999: 200ff) auf. „Falsch und niedrig ist der Satz, dass Dasein höher als gerechtes Dasein stehe, wenn Dasein nichts als bloßes Leben bedeuten soll [...]“ (Ebd. 201).

[73] So lautet etwa der Untertitel eines Artikels von Frontex Exekutivdirektor Ilkka Laitinen: „Frontex has significantly developed and proven its added value to the EU’s humanitarian objectives“ (Laitinen 2011). Albahari (2006) spricht diesbezüglich von der staatlichen und supranationalen „Monopolisierung“ des Humanitarismus mit dem Zweck, die „tödlichen“ Grenzschutzpraktiken im Mittelmeer zu legitimieren.

# 3. MAPPING THE FIELD: MENSCHENRECHTE UND GRENZSCHUTZ AN DEN SÜDLICHEN EU-AUSSENGRENZEN

In diesem Kapitel wird das Forschungsfeld „EU-Grenzregime" abgesteckt, um die für diese Arbeit relevanten Strukturen, Diskurse und AkteurInnen zu beschreiben. Ich baue diesbezüglich auf den theoretischen und methodologischen Überlegungen des interdisziplinären Forschungs- und Kunstprojekts TRANSIT MIGRATION (2007, URL 4) und des „Netzwerks kritische Migrations- und Grenzregimeforschung" (kritnet, URL 5) auf. Ich stelle zuerst den Begriff „Grenzregime" sowie die Arbeitshypothesen der „ethnographischen Grenzregimeanalyse" (Hess/Tsianos 2010) vor. Im Anschluss daran erörtere ich die rechtlichen Strukturen und politischen Leitlinien in Zusammenhang mit Grenzschutz und Menschenrechtsschutz an den südlichen EU-Außengrenzen. Danach erfolgt eine Skizzierung des Grenzregimes in und um Malta sowie abschließend eine Vorstellung der relevanten organisierten und institutionellen AkteurInnen des EU-Grenzregimes, die Forschungsgegenstand dieser Arbeit sind, und mit deren VertreterInnen ich ExpertInneninterviews geführt habe.

## 3.1. Grenzregime: Eine Begriffsannäherung

Der Begriff „Grenzregime"[74] bezeichnet ein „Ensemble aus Technologien, Politiken, Institutionen und sozialen Praktiken" (Hess/Tsianos 2005: 5) in Zusammenhang mit der Steuerung und Regulierung von Migration. Im Sinne Foucaults können die Praktiken der Einwanderungskontrolle und der Grenzsicherung als Formen der Ausübung staatlicher „Bio-Politik" oder „Bio-Macht" betrachtet werden: sprich als Mittel der Steuerung der Bevölkerung zu Zwecken der Ökonomisierung des Lebens der/s Einzelnen und der Gesamtheit (Ruoff 2009: 80-85; Falk 2011: 78). Den Ansätzen Foucaults zur „Gouvernmentalisierung" der Politik folgend, wirken diese Regierungs- und Machttechniken jedoch nicht *gegen,* sondern *durch* die betroffenen Personen (Kasparek/Hess 2010: 18) und somit auch dezentral und auf mehreren Ebenen. Dabei ist „der"[75] Staat nicht mehr der „erste Beweger" (Hess/Karakayali 2007: 48) einer zentral gesteuerten souveränen Regulierungsmacht im Sinne der klassischen politischen Philosophie. (Staatliche) Macht wird vielmehr als „positive, produzierende Kraft" (Tsianos/Hess 2010: 250) gesehen, die *durch* verschiedene AkteurInnen, Diskurse und Praktiken wirksam und täglich neu geschaffen wird. Der Begriff

[74] Der Terminus „Grenzregime" baut einerseits auf der Regimetheorie der Internationalen Beziehungen der 1980er Jahre und andererseits auf den machtanalytischen Theorien von Foucault auf.

[75] Nach Foucault ist staatliche Macht „in der Form von komplexen und beweglichen strategischen Relationen zu analysieren, in denen niemand dieselbe Position einnimt und nicht immer dieselbe behält." (zit. nach Ruoff 2009: 155f)

„Grenzregime“ umfasst alle diese AkteurInnen, Diskurse und Praktiken sowie ihr Verhältnis zueinander und ermöglicht so eine breite Analyse des sozialen Phänomens „Grenze“ und der damit zusammenhängenden Strategien und Praktiken der „Grenzverwaltung“, die nicht nur Grenzschutzmaßnahmen im engeren Sinne (Überwachung, Kontrolle, Einreiseverweigerung) umfasst, sondern sämtliche Aspekte des Migrations- und Grenz*management*[76] im weiteren Sinne.

### 3.2. Die Vier Arbeitshypothesen der ethnographischen Grenzregimeanalyse[77]

Ich stelle im Folgenden die vier Arbeitshypothesen der ethnographischen Grenzregimeanalyse vor, die sich mit der Frage beschäftigt, wie „Grenzen“ und die damit in Verbindung stehenden Politiken und Praktiken „gemacht“ (Kasparek/Hess 2010: 20; Tsianos/Hess 2010: 248) werden: Wer sind die beteiligten AkteurInnen auf den verschiedenen strukturellen Ebenen und lokalen Schauplätzen? Welche Diskurse und Dispositive[78] beeinflussen ihre Strategien und Handlungen, wie werden Erstere produziert und verbreitet?

Die VertreterInnen der ethnographischen Grenzregimeforschung grenzen sich dezidiert von „objektivierenden, funktionalisitischen und instrumentalistischen theoretischen Zugängen“ ab (Tsianos/Hess 2010: 244), die herrschende politische Diskurse und Begriffe unreflektiert übernehmen und so bewusst oder unbewusst Wissen (re-)produzieren, das dazu verwendet wird, Migration besser zu „verwalten“.[79] Demgegenüber strebt die ethnographische Grenzregimeanalyse nach einer kritischen, aktivistischen Wissensproduktion, die das „'Recht auf Migration und Flucht' als zentrale erkenntnistheoretische und politische Maxime“ (Kasparek/Hess 2010: 12f) anerkennt und die Reflexion der eigenen Verflechtung mit dem Grenzregime als wesentliche Voraussetzung für Kritikfähigkeit sieht (Römhild 2007: 220). [80]

[76] Laut Georgi wurde der Schlüsselbegriff „Migrations*management*“ va. von der International Organisation for Migration (IOM) geprägt (2010: 147).

[77] Hess/Tsianos 2005: 5-9. Für eine Zusammenfassung der „ethnographischen Grenzregimeanalyse“ siehe auch Bojadzijev/Karakayali (2007) und va. Tsianos/Hess (2010).

[78] Der von Foucault geprägte Begriff „Dispositiv“ bezeichnet alle Prozesse und Machttechniken, die einen bestimmten Bereich der sozialen Ordnung regulieren und normalisieren (Krause 2008: 142f); in den Worten Foucaults ist das Dispositiv eine „heterogene Gesamtheit, bestehend aus Diskursen, Institutionen, architektonischen Einrichtungen, reglementierenden Entscheidungen, Gesetzen, administrativen Maßnahmen, wissenschaftlichen Aussagen, philosophischen, moralischen und philanthropischen Lehrsätzen, kurz Gesagtes ebenso wie Ungesagtes [...] Das Dispositiv selbst ist das Netz, das man zwischen diesen Elementen herstellen kann.“ (zit. nach Ruoff 2009: 101)

[79] Ein Charakteristikum der Migrationsverwaltung ist die wissensbasierte Vorgehensweise, weswegen den ProduzentInnen diesbezüglichem Wissen eine machtvolle Rolle zukommt (Hess 2010: 110).

[80] Zur Reflexion meiner Positionierung im Feld siehe unten Kap. 5.1.3.

„Ethnographische Grenzregimeanalyse“ steht dabei für

> „[...] ein multimethodisches Verfahren, das theoriegeleitet Einsichten und Herangehensweisen einer neuen ethnographischen Feldforschungsmethodik [...] mit diskursanalytischen und regimetheoretischen Ansätzen kombiniert.“ (Tsianos/Hess 2010: 245)

### *3.2.1. „Grenzregime statt Festung“*

Die Bezeichnung „EU-Grenzregime“ bezweckt eine Abgrenzung von der Metapher der „Festung Europa“ (Kasparek/Hess 2010: 17, Karakayali/Tsianos 2007: 11f), die eine zentralistisch gesteuerte Abschottungspolitik suggeriert. Entgegen dieser strukturalistischen Betrachtungsweise soll mit der Bezeichnung „Regime“ ausgedrückt werden, dass es sich beim EU-Grenzregime um „ein komplexes System der Limitierung, Differenzierung, Hierarchisisierung und partiellen Inklusion von Migrantengruppen“ (Bojadzijev/Karakayali 2007: 204) handelt, dessen Ziel gerade nicht die totale Schließung der Grenzen ist. Auch wenn die EU-Grenzen von manchen als programmatisch verschlossen bezeichnet werden (zB. Falk 2011: 143), so ist doch die Filterfunktion, die relative Durchlässigkeit, eines der wesentlichen Merkmale des EU-Grenzregimes. Dessen Ziel ist nicht die völlige „Abschottung“, sondern das „Management“ von Migration und die Schaffung eines „heterogenen und hierarchisierten Zirkulationsraum[s]“ (Hess/Tsianos 2007: 36) zur besseren Nutzung der Humanressource ArbeitsmigrantInnen.

### *3.2.2. „Grenze als soziales Verhältnis“*

Die Erforschung von Grenzregimen im Sinne der ethnographischen Grenzregimeforschung beschränkt sich nicht auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit staatlichen Strukturen, Rechtstexten und formellen Institutionen rund um Grenz- und Migrations*management* im Sinne eines „top-down“ Prozesses; sie bezieht – unter Berücksichtigung der jeweiligen diskursiven Kontexte (Kasparek/Hess 2010: 12) – sämtliche sozialen AkteurInnen, die bei der Ausverhandlung der Strategien und Praktiken von Grenzverwaltung beteiligt sind, in die Analyse mit ein. Grenzen werden dadurch als sich fortlaufend veränderndes „soziales Verhältnis“ (Tsianos/Hess 2005: 7) betrachtet.

Diesem praxeologischen Ansatz folgend, sind EU-Migrationspolitiken nicht bloß der Ausdruck einheitlicher supranationaler Staatlichkeit oder Souveränität, sondern ein Produkt aus lokalen, staatlichen und supranationalen Strukturen und Praktiken im „Wechselverhältnis zur migrantischen Transnationalisierung 'von unten' [...]“ (Karakayali/Tsianos 2007: 11). Dem subjektiven und kreativen Faktor von Migration und staatlichem Handeln wird dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt:

> „Es geht darum, ethnographisch und empirisch das 'subjektive Gesicht' der Migration und des staatlichen Handelns gleichermaßen in ihrer konstitutiven und produktiven Dimension zu erfassen [...]." (Karakayali/Tsianos 2007: 15)

### *3.2.3. „Migration als soziale Bewegung"*

Das Konzept der „Autonomie der Migration" dient als methodische Grundlage der ethnographischen Grenzregimeanalyse (Bojadzijev/Karakayali 2007: 203, Hess/Tsianos 2010). MigrantInnen werden dabei weder als „heroisierte Akteure einer diffus konzipierten 'Globalisierung von unten'" (Tsianos/Hess 2010: 243) noch als passive Objekte oder Opfer restriktiver Einwanderungsregime betrachtet, sondern als AkteurInnen mit Handlungsmacht. Ihre Rolle innerhalb dieser Regime ist deshalb zentral, weil „ihre Taktiken und Bewegungen zum Element der Steuerung von Migrationsbewegungen" werden (Hess/Tsianos 2007: 38). Die Subjektivität und Geschichte von MigrantInnen sowie ihre kreativen und improvisatorischen Strategien, sich innerhalb des Grenzregimes zu bewegen und seine restriktiven Praktiken zu umgehen, stehen dabei ebenso im Zentrum der Analyse wie die ausbeuterischen und repressiven Dimensionen des Grenzregimes. Dementsprechend gilt es, MigrantInnen im ambivalenten Spannungsfeld zwischen Selbstermächtigung und Ausbeutung zu betrachten, zwischen Autonomie und Heteronomie (vgl. Römhild 2007: 218; Bojadzijev/Karakayali 2007: 209).

### *3.2.4. „Staatlicher Paradigmenwechsel"*

Die ethnographische Grenzregimeforschung schließt an den Paradigmenwechsel staatlicher und supranationaler Verwaltungstechniken seit den 1980ern an, der unter dem Slogan „Governance statt Government" zusammengefasst werden kann (Hess/Karakayali 2007: 47f). Die neue „Regierungskunst" der „sog. „Global Governance" baut auf den Überlegungen der Regimetheorie auf und ist deren Umsetzung in die Praxis (Ebd. 49): Weg von „Government" im Sinne zentral organisierter, souveräner Staatsgewalt, hin zur Errichtung eines „multi-level-system of governance" (Ebd. 47) und dem „Management" von Migration.[81]

Dieses Konzept der Governance steht für eine Politik, die „dezentralisiert" ist und auf „mehreren Ebenen" stattfindet, was durch die gezielte Errichtung von „Agenturen", „Netzwerken" und die „strategische Partizipation der Zivilgesellschaft" und Verwertung von „ExpertInnenwissen" gewährleistet werden soll (Ebd.; Hess/Tsianos 2007: 27).[82] Dadurch

[81] An diese ökonomisierende Herangehensweise schließen die innerhalb des Grenzregimes verwendeten Begrifflichkeiten wie zB. „integrated border management" oder „management of migration flows" an.

[82] Das Konzept der Governance wurde im Weißbuch „Europäisches Regieren" der EU-Kommission (2001) als politisches Leitmodell der EU bestimmt (EU-Kommission 2001). Darin werden die Grundsätze des Good

kommt es zur Verlagerung, Externalisierung und Privatisierung bisher souverän-staatlicher Aufgaben, wie eben der Grenzverwaltung, auf unterschiedliche, semi-staatliche bis private AkteurInnen auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer wie internationaler Ebene.[83] Um die Strukturen des EU-Grenzregimes zu implementieren und auch in „Drittstaaten" zu verbreiten, sind also nicht mehr nur die formellen Institutionen der EU und der Mitgliedstaaten nötig.

Diese Entwicklung, die auch als „Gouvernmentalisierung" im Sinne Foucaults bezeichnet werden kann, führt mitunter zu einer Art Privatisierung und „NGOisierung" gewisser Bereiche der EU-Migrationspolitik (Kasparek/Hess 2010: 18; Hess/Kerakyali 2007: 53). Durch ihre Einbeziehung in den politischen Ausverhandlungsprozess und in die Produktion authentischen Wissens als „Think Tanks", „DienstleistungsanbieterInnen", „ExpertInnen", „WissenschafterInnen" und „AusbildnerInnen" erhalten private Organisationen und zwischenstaatliche Institutionen (wie der UNHCR, IOM oder ICMPD) eine immer bedeutendere Rolle innerhalb des EU-Grenzregimes (Klepp 2011: 95).[84] Denn sie übernehmen zunehmend staatliche Aufgaben, sorgen für ihre Implementierung und Verbreitung oder fungieren als VermittlerInnen zwischen verschiedenen Ebenen und AkteurInnen; dies ermöglicht es ihnen, die Diskurse, Praktiken und Subjektpositionen innerhalb des EU-Grenzregimes mitzubestimmen (vgl. Hess/Kerakyali 2007: 49, 53). Eine strikte Trennung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen ist daher genau so wenig möglich wie eine genaue Rekonstruktion politischer Prozesse; auch die demokratische Kontrolle und die Legitimität politischer Strategien und Praktiken geht dadurch bis zu einem gewissen Grad verloren, weswegen der neue Politikstil der Migrationsverwaltung und seine AkteurInnen als „undemokratisch", „technokratisch" (Hess 2010: 97) und „entpolitisiert" (Klepp 2011: 315) kritisiert werden. Außerdem kommt es zu einer „Durchmischung von Verantwortlichkeiten"[85] zwischen unterschiedlichsten AkteurInnen, die – va., wenn sie nicht-staatlich organisiert sind – keiner politischen Rechenschaftspflicht unterliegen, nicht an die Einhaltung von Grund- und Menschenrechte gebunden sind und staatliche Funktionen

Governance unter den Schlagwörtern „Offenheit", „Partizipation", „Verantwortlichkeit", „Effektivität" und „Kohärenz" zusammengefasst (Ebd. 13f).

[83] Ein Beispiel für die Privatisierung der Grenzkontrolle ist die Verpflichtung von Fluggesellschaften und anderen Transportunternehmen, nur Passagiere mit gültigen Visa und Identitätsdokumenten zu befördern, sodass schon an dieser Stelle die erste Einreisekontrolle und (eventuell) -verhinderung stattfindet. Bei einer Verletzung dieser Verpflichtung droht den Transportunternehmen eine Geldstrafe sowie die Verpflichtung zur Übernahme der Kosten einer allfälligen Abschiebung (Marischka 2009: 3).

[84] Siehe dazu im Detail unten Kap. 3.4.

[85] Dies ist einer der wesentlichen Kritikpunkte an der Arbeit von Frontex (vgl. Keller/Lunacek/Lochbihler 2011: 24ff) Siehe dazu unten Kap. 3.4.1.

ausüben, ohne dazu demokratisch legitimiert zu sein. Allerdings sind meines Erachtens auch die potenziell positiven Seiten der Einbeziehung von NGOs und internationalen Menschenrechtsinstitutionen in die Aushandlungsprozesse des Grenzregimes zu beachten, die dadurch als kritischer Gegenpol zu formellen politischen Institutionen und Organen agieren können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nicht von einer einheitlichen kohärenten, einem zentralen „Masterplan" (Falk 2011: 138) folgenden, EU-Migrations- und Grenzpolitik gesprochen werden kann.[86] Auch wenn es gewisse herrschende Diskurse und anerkannte politische Leitlinien gibt, ist EU-Migrationspolitik doch stets das Produkt von Aus-verhandlungen zwischen den verschiedenen AkteurInnen. Dabei ist insbesondere ein Tauziehen zwischen der EU-Kommission auf der einen Seite und den MinisterInnen der Mitgliedstaaten – repräsentiert durch den Rat der EU – auf der anderen Seite zu erkennen (vgl. Kasparek 2010: 113). Während die EU-Kommission um die Durchsetzung einheitlicher Praktiken und Standards bemüht ist, vertreten nationale PolitkerInnen oftmals partikularistische Interessen im Kampf um ihre nationale Selbstbestimmung.

Die zweite wesentliche Tendenz innerhalb des EU-Grenzregimes, die va. durch den Schengener Prozess[87] vorangetrieben wurde, ist jene der Exterritorialisierung der Migrations- und Grenzverwaltung, sprich der räumlichen Ausdehnung ihrer Machtwirkung weit über die territorialen Grenzen hinaus (Hess/Tsianos 2007: 25-34; Kasparek 2008: 11-14); im Bereich der Seegrenzen etwa in internationale oder territoriale Gewässer[88] von Drittstaaten.[89]

> „Die territoriale Grenze wurde transformiert in höchst flexible und differenzierte, nicht markierte Grenzräume nach innen und [...] weit nach außen, die die erstaunliche Fähigkeit haben, je nach Charakteristika von Personen bzw. Bevölkerungsgruppen in die Praxis umgesetzt zu werden oder inexistent zu sein." (Hess/Tsianos 2005: 5)

Diese räumliche Verlagerung des Grenzschutzes ist Bestandteil der „externen Dimension" der EU-Migrationspolitik (EU-Kommission 2011) und erfolgt durch die Zusammenarbeit der EU mit sog. „Nachbar-" und „Partnerländern" sowie „Transit-" und „Herkunftsländern".

---

[86] Fischer-Lescano und Tohidipur sprechen von der „polyzentrischen Migrationsverwaltung" und einer transnationalen Behördenkooperation, die aufgrund der unklaren Verteilung der Verantwortlichkeiten „neuartige Gefährdungslagen" für die betroffenenen MigrantInnen schaffe (2007: 1220, 1271-1274).

[87] Siehe dazu unten Kap. 3.3.1.

[88] Als „Territorialgewässer" oder „Küstenmeer" wird jenes Gebiet innerhalb von 12 Seemeilen ab den Küsten eines Staates bezeichnet (Art. 3 SRÜ); es gehört zum Territorium eines Staates (Art. 2 Abs. 1 leg cit).

[89] Die Einbeziehung Nordafrikanischer Staaten in das EU-Grenzregime betreffend, meint Levy:„[a]s a result, the North African States effectively have become ad hoc Schengen members although lacking the possibility to become Member States of the EU. A Euro-Mediterranean system of managed migration, thus, has come into effect without a full acknowledgement of it. Of course, the human cost is well known; thousands have perished in the Atlantic, Mediterranean, and the Sahara." (2010: 114)

Zentrale Instrumente der Exterritorialisierung des EU-Grenzregimes sind: der Abschluss von Kooperationssabkommen mit „Drittstaaten“ in Angelegenheiten der Grenzverwaltung,[90] der Austausch von Know-how und Ausrüstung mit „Drittländern“, die Errichtung von extraterritorialen Flüchtlingslagern,[91] die Verlagerung von Grenzkontrollmaßnahmen in internationale Gewässer und Territorien von „Drittstaaten“,[92] der Abschluss von Rückübernahmeabkommen,[93] die Koppelung von Geldern in Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit an die Kooperation in Angelegenheiten des Grenzschutzes[94] und die Entsendung von VerbindungsbeamtInnen in „Transit- oder Herkunftsländer“, um Behördenkontakte her-zustellen, Informationen und Know-how auszutauschen und generell die Zusammenarbeit zu erleichtern.

Als Ergebnis dieser Maßnahmen findet Grenzverwaltung nicht nur ex- sondern auch zunehmend deterritorialisiert statt, das heißt, losgelöst von geographischen Grenzräumen. Trotzdem werden die territorialen EU-Außengrenzen gleichzeitig technisch aufgerüstet[95] und

[90] Das berühmteste dieser Abkommen ist wohl der „Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation“ zwischen Italien und Libyen, der 2008 von Berlusconi und Gaddhafi unterzeichnet wurde und zu einem drastischen Rückgang der Bootsmigration nach Lampedusa und Malta in den Jahren 2009 und 2010 führte (vgl. Kasparek 2008: 29f). Italien billigte dabei bewusst die Umgehung menschen- und flüchtlingrechtlicher Verpflichtungen, an deren Einhaltung sich Libyen nicht gebunden fühlte, wofür es nicht nur von NGOs (Human Rights Watch 2009) und der EU-Kommission kritisiert, sondern letztendlich auch vom EGMR verurteilt wurde (EGMR 2012) Das Freundschaftsabkommen zwischen Italien und Libyen wurde während der NATO-Interventionen eingefroren, jedoch im Dezember 2011 revitalisiert; ob es auf dem alten Abkommen aufbaut, ist noch unklar (BBC-News, 15. 12. 2011; Tripolipost, 22. 1. 2012).

[91] Die Idee der Errichtung extraterritorialer „Auffanglager“ für Flüchtlinge außerhalb der EU wurde erstmals in einem österreichischen Positionspapier von 1998 formuliert und dann 2003 von der britischen Regierung unter Tony Blair wieder aufgegriffen. Nach einem langen Streit setzte sie sich jedoch innerhalb der EU aufgrund menschenrechtlicher Bedenken nicht durch, obwohl sie auch von Institutionen wie dem UNHCR und der IOM unter dem Motto „bring safe havens closer to the people“ gefördert wurde (vgl. dazu ausführlich Levy 2010).

[92] So patroulliert etwa Frontex im Rahmen der Operation HERA und im Auftrag von Spanien seit 2006 vor den Küsten – und somit in den Hoheitsgewässern – Mauretaniens, Senegals und Kap Verdes und hindert so BootsmigrantInnen aus diesen Ländern daran, in Richtung kanarische Inseln aufzubrechen und weiter ans Festland Spaniens zu gelangen, was dazu führte, dass die westafrikanische Migrationsroute nach Europa beinahe „geschlossen“ wurde (Laitinen 2011: 14). Als rechtliche Basis dieser Operationen dienen bilaterale Abkommen zwischen Spanien und den jeweiligen afrikanischen Ländern. Dabei ergeben sich Grauzonen, va. was die Einhaltung flüchtlingsrechtlicher Verpflichtungen betrifft (vgl. zB. Geißler 2009, Kasparek 2008).

[93] Rückübernahmeabkommen dienen der Vereinfachung des Verfahrens zur Durchführung von Abschiebungen ausgewiesener Personen. Sie legen die völkerrechtliche Pflicht eines Staates zur Rückübernahme „eigener“ StaatsbürgerInnen fest und regeln va. die Feststellung der Staatsangehörigkeit und die Ausstellung von Heimreisezertifikaten, die erforderlich sind, um eine Person abzuschieben (Gunßer 2009: 23).

[94] Stichwort „Migration und Entwicklung“ (Europäischer Rat 2010: 29). Hier ist va. das „Cotonou-Abkommen“ zwischen der EU und den 77 AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) bedeutsam, das erstmals die Gewährung von Geldern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit von der Kooperation in Grenzschutzangelgenheiten abhängig machte, insbesondere mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen (Kasparek/Hess 2010: Fn 5).

[95] In diesem Zusammenhang sei auf die drei EU-Initiativen zur technologischen Grenzüberwachung hingewiesen: das Europäische Grenzüberwachungssystems (EUROSUR, siehe unten Fn 117), das „Einreise-/Ausreisesystem“ EES (Entry-Exit-System) und das „Registrierungsprogramm für Reisende“ RTP (Registered Traveller Programme). Dabei soll unter Verwendung von Satellitensuchsystemen, Drohnen (unbemannten Flugzeugen), hochauflösenden Kameras, Offshore-Sensoren sowie biometrischen Identitätskontrollen ein flächendeckendes Überwachungssystem aufgebaut werden. In einer aktuellen Studie werden die dafür benötigten Kosten auf € 2 Mrd. geschätzt (URL 6).

durch die zahlreichen Seeoperationen auch physisch präsenter, was zur Folge hat, dass undokumentierte MigrantInnen gezwungen sind, immer noch gefährlichere Routen zu wählen, um die Grenzen zu überwinden[96] (vgl. Georgi/Kasparek 2009: 41).

Die Deterritorialisierung der Grenzverwaltung und ihre Verlagerung auf Agenturen, Private, internationale Organisationen und Drittstaaten im Sinne der Errichtung eines „multi-level-system of governance" führt außerdem zur Entstehung von Grauzonen des Rechts, in denen rechtliche Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen immer undurchsichtiger und nicht mehr klar zuordenbar sind. Dadurch verringert sich der effektive Rechtsschutz von Einzelnen gegen sie betreffende Rechtsakte und -handlungen; für sie wird nicht mehr klar ersichtlich, von wem die konkrete Handlung ausgeht, und wer die Haftung dafür übernimmt. Das wiederum ist im Sinne der Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auf denen die EU basiert,[97] problematisch (vgl. Tohidipur 2009: 16f; Frenz 2010: 578 ff).[98]

### 3.3. Rechtliche Strukturen und herrschende Diskurse innerhalb des EU-Grenzregimes

In diesem Unterkapitel skizziere ich die rechtlichen Strukturen des EU-Grenzregimes, an die die für diese Arbeit relevanten Diskurse und Dispositive rund um Menschenrechte und Humanitarismus in Verbindung mit Grenzschutz und Sicherheit anschließen. Ich befasse mich in dieser Arbeit ausschließlich mit den Grenzschutzmaßnahmen im engeren Sinne, also jenen der „Grenzüberwachung", „Grenzkontrolle" und „Einreiseverweigerung" an den und rund um die EU-Außengrenzen; dabei fokussiere ich mich auf das Verhältnis zwischen Grenzschutz und Menschenrechtsverpflichtungen. Weiters konzentriere ich mich räumlich auf die südlichen EU-Außengrenzen und somit auf die Praktiken des Grenzschutzes im Mittelmeer.

#### *3.3.1. Von Schengen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"*

> „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist." (Art. 3 Abs. 2 EUV)

Die EU stellt ein völkerrechtliches Paradoxon dar: obwohl sie nicht als Staat im klassisch-völkerrechtlichen Sinne[99] klassifiziert werden kann, verfügt sie über „UnionsbürgerInnen"[100]

[96] Dieser Nebeneffekt strenger Grenzkontrollen wird auch als „waterbed effect" bezeichnet (Rijpma 2010: 2).
[97] Art. 2 EUV, siehe unten Kap. 3.3.3. Marischka spricht diesbezüglich von den „verschwommenen Grenzen der Rechtsstaatlichkeit" (2008: 22f).
[98] Tohidipur betont in diesem Zusammenhang, dass die unklare Verantwortlichkeitsaufteilung die „Gefahr der Exkulpation der Akteure unter Verweis auf andere Rechtsverantwortliche birgt." (2009: 17)
[99] Vgl. dazu oben Kap. 2.2.2., Fn 22.

sowie über gemeinsame Außengrenzen (Guild 2011: 2), die sich aus 42.672 km See- und 8.826 km Landgrenzen der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzen (Busuttil 2011: 11). Die Grenzen nach innen sind für die Angehörigen des sog. „Schengener Freizügigkeitsraumes“[101] durchlässig, da die Personenkontrollen an den Binnengrenzen grundsätzlich abgeschafft sind und damit der freie Personenverkehr innerhalb des Schengenraumes garantiert ist. Mit dem Wegfall der Binnengrenzen wurden Außengrenzen geschaffen, wohin sich die Maßnahmen der Grenzkontrolle und der Grenzsicherung verlagerten; weg von eindeutigen Grenzlinien hin zu einem Grenzraum, der zunehmend ex- und deterritorialisiert wird (Kasparek 2009: 11-14).

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand[102] – zuerst auf völkerrechtlicher Basis außerhalb des Unionsrechts geregelt – am 1. Mai 1999 von der EU übernommen und damit die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und die Schaffung gemeinsamer Außengrenzen unionsrechtlich institutionalisiert.[103]
Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 folgte der nächste Schritt. Seit damals ist die EU als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) konzipiert, in dem die Regelungskompetenz in den Bereichen „Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ (Art. 77-80 AEUV) ausschließlich auf Unionsebene liegt, mit dem langfristigen Ziel der Einführung eines einheitlichen sog. „Integrated Border Management“ (Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV; Europäischer Rat 2010: 26f).[104]

[100] Die UnionsbürgerInnenschaft wird durch die Staatsangehörigkeit zu einem EU-Mitgliedstaat vermittelt; sie tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt diese aber nicht (Art. 9 EUV). Zur neuen Konzeption der „citizenship“ innerhalb der EU durch den Vertrag von Lissabon siehe Guild (2010).
[101] Diesem Raum gehören 27 Staaten an. Von den 27 EU-Staaten sind Irland, Großbritannien, Rumänien und Bulgarien nicht Teil des Schengen-Raumes; wohl aber die drei EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie die Schweiz. Rumänien und Bulgarien sollen ab Herbst 2012 schrittweise aufgenommen werden (vgl. Die Presse, 26. 4. 2012).
[102] Häufig auch als „Schengener Acquis“ bezeichnet, ist der Schengener Besitzstand die Gesamtheit aller Regelungen zur Abschaffung der Personenkontrollen innerhalb der Grenzen der sog. „Schengenstaaten“, sprich jener Staaten, die Vertragsparteien des Schengener Übereinkommens von 1985 und der darauf aufbauenden Regelungen sind. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat die EU die ausschließliche Regelungskompetenz über den Schengener Besitzstand. Die völkerrechtlichen Verträge werden also mittlerweile von unionsrechtlichen Regelungen – insbesondere dem Schengener-Grenzkodex – überlagert. Zur Entwicklung des Schengener Prozesses siehe Kasparek (2009), Klepp (2011: 48-59) oder Strondl (2011: 14-34).
[103] Krause (2008) spricht diesbezüglich von einer Übertragung des nationalen Territorialitätsprinzip auf die Ebene der EU.
[104] Hierbei ist zwischen den Konzepten des „Integrated Border Managemnt“ (IBM) der EU-Kommission und jenem von Frontex zu unterscheiden. Ersteres geht auf die „Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans“ aus dem Jahr 2002 zurück, die von der EU-Kommission gemeinsam mit ICMPD entwickelt wurden mit dem Ziel „to establish effective, efficient and coordinated border management, in order to reach the objective of open, but well controlled and secure borders“ (EU-Kommission 2009: 19). Die Betonung liegt dabei auf der Erleichterung des Wirtschaftsverkehrs. Das IBM-Konzept von Frontex ist demgegenüber „sicherheitsorientiert“ (Interview ICMPD). Sein Ziel ist die Analyse sämtlicher Vorgänge vor dem, während des und nach dem Grenzübertritt in Zusammenhang mit undokumentierter Migration (Frontex PressPack: 5). Wesentliches Charakteristikum beider IBM-Konzepte ist die Einbeziehung aller relevanten „stakeholder“ rund

Das Kernstück des RFSR, die Gewährleistung der Freizügigkeit und des freien Personenverkehrs innerhalb der EU für alle UnionsbürgerInnen und Angehörigen von Schengenländern, wird als wesentlicher Motor des Integrationsprozesses der EU betrachtet (Guild/Carrera 2010) und als Beitrag zur Schaffung einer gemeinsamen „EU-europäischen" Identität[105] (Krause 2008) in Abgrenzung zu sog. „*Dritt*staaten" und „*Dritt*staatsangehörigen". Für Letztere sind nämlich die Einreise, der Aufenthalt und die Niederlassung im RFRS streng reglementiert, sie dürfen grundsätzlich nur an den vorgeschriebenen Grenzübertrittsposten und unter dem Vorweisen eines Visums einreisen.[106]

Der „wirksame Schutz der Außengrenzen" (Frontex-VO III: Ewg. 4), also die Sicherstellung, dass die Einwanderungsbestimmungen nicht umgangen werden, wird als „notwendige Ergänzung" (Ebd. Ewg. 2) zur Gewährleistung der Bewegungsfreiheit innerhalb der EU betrachtet oder, wie es in einem Film über Frontex in etwas pathetischeren Worten heißt:

> „But with that freedom came responsibility. As internal border controls were removed the need to strengthen external borders became paramount. The Schengen chain is only as strong as its weakest link." (Frontex-Video)

Die „Verantwortung" ist grundsätzlich ungleichmäßig zu „Lasten" der Staaten an den Rändern des Schengenraumes verteilt, da diese nunmehr nicht nur für sämtliche Grenzschutzmaßnahmen zuständig sind, sondern durch das Verteilungssystem der Dublin-VO auch vorrangig für die Durchführung von Asylverfahren.[107]

Als Grundlage für die Umsetzung des RFRS soll die Achtung der Grundrechte und der Normen der Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten dienen (Art. 67 Abs. 1 AEUV). Nach Borchardt wird durch diesen Verweis implizit klar, dass die rechtliche Vereinheitlichung im RFSR nur im Bereich des Grundrechtsschutzes ausdrücklich angeordnet wird (2010: 571). Außerdem verweist er auf die Schutzklausel in Art. 72 AEUV, der normiert, dass sämtliche nationalen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit innerhalb eines Mitgliedsstaates von EU-

---

um Grenzverwaltung im Sinne der „intraservice", „inter-ageny" und „international cooperation" (EU-Kommission 2009: 20f).

[105] Krause betont die Bedeutung von Strategien des „Othering" in Zusammenhang mit der Schaffung gemeinsamer Grenzen und einer geteilten EU-Identität (2008: 178-195).

[106] Die Grundsätze der Freizügigkeit und des freien Personenverkehrs gelten auch für UnionsbürgerInnen und Angehörige von mit Schengen assoziierten Ländern nicht unbeschränkt. Voraussetzung für einen längeren als dreimonatigen Aufenthalt in einem anderen EU-Staat ist entweder 1.) die Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Arbeit im Aufnahmestaat, oder 2.) der Nachweis, dass man über ausreichende Existenzmittel für sich und seine Angehörigen verfügt, oder 3.) die Absolvierung einer (Berufs-) Ausbildung im Aufnahmestaat inklusive Nachweis einer Krankenversicherung (Art. 7 Freizügigkeits-RL).

[107] Nach der Grundregel der Dublin-II-VO sind jene Staaten für die Durchführung des Asylverfahrens primär zuständig, durch die AsylwerberInnen erstmals den Schengenraum betreten haben.

Recht nicht berührt werden;[108] daraus ergebe sich, dass die EU-Organe für diesen „Kernbereich nationaler Verantwortlichkeit" keinerlei Regelungszuständigkeit hätten (Borchardt 2010: 572f.).[109]

Die politischen Leitlinien des RFSR sind im Mehrjahresprogramm des Europäischen Rats für die Jahre 2010 bis 2014 festgelegt, dem sog. „Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger".[110] Die aktuelle Herangehensweise der EU-Kommission ist in ihrer Mitteilung „The Global Approach on Migration and Mobility" niedergelegt (2011).[111] Während das Stockholmer Programm va. die nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten reflektiert, indem sie den Fokus auf die „Bürger" der EU und die Gewährung ihrer „Sicherheit" legt,[112] betont die EU-Kommission die (Menschen-)Rechte von MigrantInnen und ihre Rolle als aktive AkteurInnen:

> „In essence, migration governance is not about 'flows', 'stocks' and 'routes', it is about people. In order to be relevant, effective and sustainable, policies must be designed to respond to the aspirations and problems of the people concerned." (EU-Kommission 2011: 6)

Lag die politische und mediale Aufmerksamkeit im Jahr 2011 im Zuge der Entwicklungen rund um den „Arabischen Frühling" noch auf den BootsmigrantInnen des Mittelmeers, so verlagerte sich diese mittlerweile einerseits auf die östlichen EU-Außengrenzen, va. auf jene zwischen Griechenland und der Türkei im östlichen Mittelmeer sowie entlang des Ebrus[113] und andererseits auf die Grenzen nach innen. So einigten sich die EU-InnenministerInnen

[108] Dementsprechend können gemäß Art. 23 Schengener-Grenzkodex die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wiedereingeführt werden.
[109] Borchardt weist jedoch darauf hin, dass in diesem Punkt Strittigkeit innerhalb der Lehre besteht (2010: 573).
[110] Das Stockholmer Programm dient als programmatische Grundlage für Politik und Praxis in den Bereichen Innere Sicherheit, Justiz und Innenpolitk allgemein. Es baut auf den Fünfjahresplänen von Tampere (1999-2004) und Den Haag (2005-2009) auf. Sämtliche Programme wurden, wie Kasparek und Hess betonen, „ohne jegliche Beteiligung von Parlamenten oder der Zivilgesellschaft ausgearbeitet" (2010: Fn 8).
[111] Die Politik der EU-Kommission im Bereich Migration baut auf vier Säulen auf: 1.) „organising and facilitating legal migration and mobility", 2.) „preventing and reducing irregular migration and trafficking in human beings", 3.) „promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum policy" und 4.) „maximising the development impact of migration and moblity" (EU-Kommission 2011).
[112] Trotzdem wird betont, dass die EU im Zusammenhang mit Asyl weiterhin „ein gemeinsamer Raum für Schutz und Solidarität" bleiben soll (Europäischer Rat 2010: 32f). „Solidarität" bezieht sich aber nicht auf den Umgang mit Flüchtlingen sondern auf das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten, die im Sinne eines „burden-sharings" gemeinsam „Verantwortung" übernehmen sollen mit besonderer Rücksicht auf jene Staaten, „die einem besonderen Zuwanderungsdruck ausgesetzt" sind (Ebd. 32).
[113] Im Jahr 2011 kam ein Drittel der „irregulär" in die EU eingereisten Personen über Griechenland in die EU. Vgl. die diesbezüglichen statistischen Daten von Frontex (2012a).

Anfang Juni 2012 auf die Errichtung eines Notfallmechanismus zur Wiedereinführung der Personenkontrollen innerhalb des RFSR (vgl. FAZ, 7.6. 2012).[114]

### *3.3.2. Grenzschutz an den südlichen EU-Außengrenzen*

#### 3.3.2.1. Allgemein

Grenzschutz, sprich die Kontrolle und Regulierung der Einwanderung von Nicht- oder „Drittstaatsangehörigen" sowie die Sicherung nationaler Grenzen wird als essentieller Bestandteil der territorialen Souveränität eines Nationalstaats erachtet (International Commission of Jurists 2011: 30, 43), wonach jeder Staat selbstbestimmt über sein Territorium regiert (Seidl-Hohenveldern/Hummer: 144).[115] Im Rahmen des RFSR haben die EU-Mitgliedstaaten die Regelungskompetenz bezüglich Grenzschutz zwar an die EU delegiert, die Durchführung der Grenzschutzmaßnahmen, und somit auch die (menschen-)rechtliche Verantwortung, obliegt jedoch weiterhin den einzelnen Staaten als Ausdruck ihrer Souveränität;[116] auch wenn die Implementierung eines sog. „Integrierten Grenzsschutz-systems", also einer einheitlichen, von EU-Organen umgesetzten Grenzverwaltung, langfristiges Ziel des RFSR ist.

Die konkreten Maßnahmen des Grenzschutzes an den südlichen EU-Außengrenzen lassen sich einteilen in „Grenzüberwachung", „Grenzkontrolle" und „Einreiseverweigerung". Sie beginnen bei der Sammlung statistischer Daten zu undokumentierter Migration, reichen über die durch Satellitentechnik unterstützte Überwachung des Mittelmeerraumes[117] und enden beim Abdriften, Abfangen, Aufgreifen und Zurückweisen von Booten,[118] die versuchen, die Grenzen ohne Erlaubnis zu überschreiten. Diese Grenzschutztätigkeiten finden sowohl

[114] Wie oben erwähnt, können Staaten auch nach den aktuell geltenden Grenzvorschriften selbständig die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen für einen kurzen Zeitraum wieder einführen. Dies geschah beispielsweise vor einem Jahr, als Frankreich kurzfristig die Grenzen zu Italien kontrollierte, um tunesische MigrantInnen abzuwehren, denen Italien zuvor Visa erteilt hatte. Am 7. 6. 2012 einigten sich die EU-InnenminsterInnen auf die Einführung eines „Notfallmechanismus" zur Durchführung von Grenzkontrollen in „außergewöhnlichen Situationen" für bis zu zwei Jahre, zB. in Fällen von „anhaltenden ernsthaften Mängeln in Bezug auf die Kontrolle der Außengrenzen". Die Letztentscheidung darüber verbleibt bei den Mitgliedstaaten, die allfällige Grenzkontrollen jedoch erst nach einer Evaluierung durch die EU-Kommission einführen dürften. Dem Beschluss der EU-InnenministerInnen muss noch das EU-Parlament zustimmen; sowohl EU-Parlament als auch Kommission haben Klagen beim Europäischen Gerichtshof angekündigt (vgl. FAZ, 7. 6. 2012).

[115] Siehe oben Kap. 2.2.1. und 2.2.2.

[116] Vgl. Art. 1 Abs. 2 Frontex-VO I, geändert durch Frontex-VO III.

[117] Hier sei auf die Entwicklung im Zusammenhang mit dem Projekt „EUROSUR" (European Border Surveillance System) verwiesen, dessen Ziel die Errichtung eines paneuropäischen, flächendeckenden Satellitenüberwachungssystems und damit zusmmenhängend einer gemeinsamen dezentral verwalteten Informationsdatenbank ist (vgl. EU-Kommission 2008; Frontex 2012b).

[118] Diese Maßnahmen werden auch unter dem Begriff „interception of migrants at sea" zusammengefasst.

innerhalb der Territorialgewässer der EU-Mitgliedstaaten als auch außerhalb auf Hoher See oder in Territorialgewässern von „Drittstaaten“ statt; dies spielt zwar für die menschen- und va. flüchtlingsrechtliche Verantwortlichkeit der jeweiligen Staaten keine Rolle,[119] ist jedoch sehr wohl relevant für die Anwendbarkeit der EU-Außengrenz-schutzbestimmungen[120] und wirft außerdem die grundlegende Frage auf, auf welcher völkerrechtlichen Grundlage Staaten dazu ermächtigt sind, Grenzschutzmaßnahmen außerhalb ihres Territoriums – etwa auf Hoher See – durchzuführen (vgl. den Heijer 2010: 170), wo doch Art. 89 des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) der VN den Grundsatz der „Freiheit der Hohen See“ festlegt: „Kein Staat darf den Anspruch erheben, irgendeinen Teil der Hohen See seiner Souveränität zu unterstellen.“[121]

#### 3.3.2.2. Schengener-Grenzkodex

Zentrale Rechtsquelle für sämtliche EU-Grenzschutzaktivitäten ist der Schengener-Grenzkodex samt seinen Ergänzungen sowie die Frontex-VOs bei Einsätzen, die von Frontex koordiniert werden. Dem Schengener-Grenzkodex zufolge dient die Grenzüberwachung

> „(1) [...] der Verhinderung des unbefugten Grenzübertritts, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Veranlassung von Maßnahmen gegen Personen, die die Grenze unerlaubt überschreiten.
> (2) Diese Überwachung wird in einer Weise durchgeführt, dass Personen daran gehindert und davon abgehalten werden, die Kontrollen an den Grenzübergangsstellen zu umgehen “ (Art. 12 Abs. 1 und 2)

Allen „Drittstaatsangehörigen“, die nicht sämtliche Einreisevoraussetzungen erfüllen oder zum privilegierten Personenkreis derer gehören, denen Freizügigkeit innerhalb des RFSR zukommt, wird die Einreise verweigert (Art. 13 Abs. 1 leg cit).

Ausdrückliches Ziel der in den Grenzschutztexten niedergelegten und durch die Grenzschutzmaßnahmen manifestierten Logik ist die Verhinderung jeglicher Form von

[119] Siehe unten Kap. 3.3.3.2.

[120] Der Text des Schengener-Grenzkodex ist widersprüchlich, was seinen Anwendungsbereich angeht. Einerseits knüpft er an konkrete territoriale Grenzen oder deren „unmittelbare Nähe“ (Art. 2 Ziffer 12), andererseits funktionell an Grenzkontrolltätigkeiten, va. in Zusammenhang mit Seegrenzen (Anhang VI., Art. 3), an. Um Rechtslücken und -unsicherheit zu vermeiden, vertritt den Heijer die Meinung, die Anwendbarkeit des Schengener-Grenzkodex nur an funktionelle Voraussetzungen zu knüpfen statt an geographische (2010: 176-180). Dies sieht Jacques Barrot, Vize-Präsident der EU-Kommission, ähnlich (vgl. EGMR 2012: Rz 34).

[121] Die völkerrechtliche Grundlage für das Aufbringen von Schiffen und somit die Ausübung von Hoheitsgewalt auf Hoher See ist in erster Linie Art. 110 Abs. 1 lit. d SRÜ, der das Betreten von Schiffen, die keine Staatsangehörigkeit besitzen, sprich ohne Flagge unterwegs sind, erlaubt. Weiters stützen sich Staaten diesbezüglich auf die Bestimmungen der sog. „Palermo-Protokolle“, den Zusatzprotokollen zum „Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität“, betreffend die „Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels“ bzw. „Menschenschmuggels“. Um den darin festgelegten Verpflichtungen nachzukommen, sind Staaten autorisiert, Boote abzufangen und zu betreten, die verdächtigt werden, Zwecken des „Menschenhandels“ oder „Menschenschmuggels“ zu dienen (Europarat 2011: Rz 25, 54ff).

undokumentierter Einwanderung, und zwar im Idealfall bereits am Ursprungsort der Wanderungsbewegung, wie es Frontex Exekutivdirketor Ilkka Laitinen formuliert: „the best way to tackle the dangers of illegal migration is to prevent migrants from setting out in the first place" (2011: 16). Worauf sich die „dangers" genau beziehen, bleibt wohl bewusst offen.

#### 3.3.2.3. Sicherheitsdispositiv

Warum (Außen-)Grenzschutz aus staatlicher und supranationaler Perspektive erforderlich sei, fasst folgender Erwägungsgrund der geänderten Frontex-VO (III) konzise zusammen:

> „Ein wirksamer Schutz der Außengrenzen durch Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung trägt zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Verringerung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten bei." (Ewg. 4 Frontex-VO III)[122]

Im Mittelpunkt steht also die „Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels" sowie die Verringerung der vermeintlichen Bedrohung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung und Gesundheit. Dabei wird augenscheinlich, dass „illegale" Grenzüberschreitungen va. als „Bedrohung" betrachtet werden.[123]

Dies impliziert erstens die verwendete Sprache in Zusammenhang mit Migration und Grenzschutz, in der von „Kampf" gegen „illegale" Migration die Rede ist, von zu befürchtenden „Flüchtlingsströmen"[124] oder von „massivem" Anstieg undokumentierter Grenzüberschreitungen, die dazu geeignet seien, die öffentliche Sicherheit zu gefährden. Zweitens zeigen die bei der Grenzüberwachung eingesetzten militärischen Mittel (Kriegsschiffe, Helikopter) und Technologien (biometrische Datenbanken, Satelliten, Radar, Drohnen), dass va. die Aspekte der „Sicherheit" im Vordergrund stehen.

Die VertreterInnen der ethnographischen Grenzregimeanalyse sprechen diesbezüglich von einem Sicherheitsdispositiv im Sinne der „Versicherheitlichung"[125] oder „Securitization", das die Logik des Grenzschutzes im engeren Sinne wesentlich bestimme (Hess/Tsianos 2007: 29). Dabei ist festzuhalten, dass bereits der Begriff „Grenz*schutz*" die Gefährlichkeit und das

[122] Vgl. den fast identischen Wortlaut des Ewg. 6 Schengener-Grenzkodex.

[123] Dieselbe Logik ist dem „Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität" und den daran anschließenden Palermo-Protokollen inhärent. Siehe oben Fn 121.

[124] Wodak weist darauf hin, dass diese auf Umweltkatastrophen anspielenden Metaphern gezielt dazu eingesetzt werden, um diskursiv ein Bedrohungsszenario zu schaffen und dadurch restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen (2012: 31).

[125] Die Grundannahme des Konzepts der Versicherheitlichung der Kopenhagener Schule ist, dass politische AkteurInnen nicht auf „objektiv gegebene Bedrohungen" reagieren, sondern diese diskursiv selbst konstruieren, um die darauf aufbauenden politischen Maßnahmen – wie etwa Grenzschutz – zu legitimieren (Ratfisch/Scheel 2010: 90). Ratfisch und Scheel hingegen sehen Versicherheitlichung im Sinne Foucaults als „Technik des Regierens" und somit „nicht als Ergebnis intentionalen Handelns einzelner Akteure, sondern als Effekt der dynamischen Machtkämpfe und Kräfteverhältnisse innerhalb des Feldes der (Un-)Sicherheit" (Ebd. 105).

Sichereitsrisiko impliziert, das von undokumentierten Grenzüberschreitungen vermeintlich ausgehe. Die diskursive Konstruktion eines Bedrohungsszenarios und die „Rekodierung" von undokumentierter Migration mit Begriffen wie „grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität", „Schlepperwesen" und „Menschenhandel" würde dabei zur Legitimierung der politischen Maßnahmen des Grenzschutzes dienen (Ebd.; Kasparek 2010: 115). Denn einerseits sei es politisch leichter rechtfertigbar, ein soziales Phänomen „bekämpfen" zu müssen, das als Bedrohung betrachtet wird; andererseits würde va. durch den mächtigen Diskurs rund um Menschenhandel die „Aufspaltung in Villains und Victims der Migration" suggeriert (Bojadzijev/Karakayali 2007: 206), also in zu schützende passive Opfer – die undokumentierten MigrantInnen – und in zu verfolgende Täter – die vermeintlich „kriminellen Netzwerke hinter dem Schmuggel und Handel mit Menschen" (Frontex Press Kit: 1).[126] Dies ermögliche es, die restriktive Bekämpfung „illegaler" Migration als menschenrechtlich gebotene und humanitäre „Maßnahme zum Schutz der unschuldigen Opfer organisierter Kriminalität [zu] arrangieren" (Bojadzijev/Karakayali 2007: 206; vgl. auch Hess/Karakayali 2007: 52).[127]

Dabei werden laut Albahari die zahlreichen Todesfälle von BootsmigrantInnen im Mittelmeer „entpolitisiert" und „naturalisiert", indem sie vornehmlich der Skrupellosigkeit von kriminellen „Schmugglern" und „Schleppern", den Unwägbarkeiten der Hohen See und dem schlechten Zustand der Boote zugeschrieben werden, anstatt (auch) die „tödlichen" Effekte der EU-Grenzschutzpraktiken zu beleuchten (2006: 2). Letztere wiederum würden gerechtfertigt und politisch akzeptiert, indem sie als humanitäre und moralische Interventionen dargestellt werden, wie etwa folgende Aussage von Laitinen verdeutlicht: „Frontex is Europe's largest search-and-rescue organisation, and saving lives at sea has always been one of the central pillars of the Agency's operational focus."[128] (2011: 14)

---

[126] Diese vereinheitlichende Perspektive greift nach Römhild viel zu kurz, da die soziale Praxis im Bereich der Zwangsmigration und -arbeit sich durch „ein höchst unterschiedliches und oft sehr bewusst einkalkuliertes Mischungsverhätlnis von Freiwilligkeit und Zwang, von Fremdausbeutung und Selbstermächtigung" auszeichne (2007: 218). Vgl. auch Cuttita (2010: 34f). Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass Menschenhandel im Sinne einer zwangsweisen und gewaltsamen Ausbeutung von Menschen ein reales und meines Erachtens sehr wohl ein zu verfolgendes wie zu verurteilendes Phänomen ist.

[127] Diesbezüglich sei eine Analyse des auf der Homepage von Frontex abrufbaren Informationsvideos über die Agentur empfohlen. Darin werden Elemente des Sicherheits- wie auch des Menschenrechtsdispositivs manifest, etwa in der verwendeten Sprache, der Musik oder den Symbolen und Bildern, die allesamt „Gefahr" suggerieren und zum „professionellen" und „high-tech-unterstützen" Einschreiten aufrufen (vgl. Frontex Video).

[128] Diese humanitäre Argumentationslogik und das humanitäre Eigenverständnis von Frontex waren jedoch – wie Laitinen beteuert – nicht schon immer essentieller Bestandteil von Frontex; so betonte Laitinen in einem Interview mit der FAZ im Jahr 2006 noch, dass die Durchführung von Such- und Rettungsaktionen keine Aufgabe von Frontex sei (zit. in Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1253f, Fn 174).

Bereits an dieser Stelle wird augenscheinlich, dass die diskursive Form des „humanitarian reasoning“ innerhalb des EU-Grenzregimes eine wichtige Rolle zur Legitimierung staatlicher und supranationaler Praktiken spielt, sodass im Endeffekt nicht mehr klar zwischen humanitärem Seenotrettungseinsatz einerseits und Grenzschutzmaßnahme andererseits unterschieden werden kann (vgl. Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1254). So wird etwa die von Frontex koordinierte Operation „HERA“ gewürdigt als „preventing not only illegal migration into the EU, but also countless unnecessary deaths on the high seas“ (Laitinen 2011: 14). Dass im Zuge dieser Einsätze zahlreiche Menschen an ihrem Recht, jedes Land, einschließlich ihres eigenen, zu verlassen (Art. 13 Abs. 2 AEMR), und an jenem, um internationalen Schutz anzusuchen, gehindert werden, wird dabei in den Hintergrund gedrängt und wohl bewusst in Kauf genommen.

### *3.3.3. Menschenrechtsschutz in Zusammenhang mit EU-Außengrenzschutz*

> „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. (Art. 2 EUV)
>
> „Die Entwicklung einer vorausschauenden und umfassenden europäischen Migrationspolitik, die auf Menschenrechten, Solidarität und Verantwortung beruht, [...] ist weiterhin eines der politischen Hauptziele der Europäischen Union.“ (Ewg. 1 Frontex-VO III)

#### 3.3.3.1. Allgemein[129]

Die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte[130] zählen zu den grundlegenden Werten, auf die sich das politische Projekt „EU“ stützt (Art. 2 EUV). Im Stockholmer Programm ist dementsprechend von einem „Europa auf dem Fundament der Grundrechte“ (Europäischer Rat 2010: 8) die Rede mit Wirkung nach innen und nach außen.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verfügt die EU über einen eigenständigen Grundrechtekatalog, die GR-Charta, die für alle Rechtsakte und Handlungen von EU-Institutionen wie EU-Mitgliedstaaten in Ausübung unionsrechtlicher Bestimmungen rechtsverbindlich ist (Art. 6 Abs. 1 EUV) und deshalb als „bill of rights“ der EU bezeichnet wird (Guild 2010). Weiters sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass die EU der EMRK beitritt und sich somit in menschenrechtlicher Hinsicht dem EGMR als letzter Instanz unterstellt (Art. 6 Abs. 2 EUV). Dadurch sind laut Tretter Konflikte um die menschenrechtliche

[129] Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit menschen-, grund-, flüchtlings- und seerechtlichen Verpflichtungen in Verbindung mit EU-Außengrenzschutz, insbesondere auf Hoher See, siehe den Heijen (2010), Fischer-Lescano/Löhr (2007), Fischer-Lescano/Tohidipur (2007), International Commission of Jurists (2011), Weinzierl (2007, 2008) und das Urteil des EGMR im Fall *Hirsi Jamaa u.a.* (2012).

[130] Wie oben in Kap. 2.1.1. erwähnt, bleibe ich bei der Bezeichnung „Menschenrechte“ auch wenn auf EU-Ebene fast ausschließlich der Terminus „Grundrechte“ verwendet wird.

„Definitionsmacht“ zwischen EU und Europarat allerdings bereits vorprogrammiert (2005: 80).[131]

Mit Blick auf den Entstehungsprozess der GR-Charta und „angesichts der [vermeintlichen] Gefährdung von Sicherheitsinteressen durch Migration und Terror“, ist Tretter jedoch der Ansicht, dass die Mehrzahl der RegierungsvertreterInnen der EU-Mitgliedstaaten die Grund- und Menschenrechte eher als „Hemmschuh“ oder als „Luxusgut“ „denn als rechtspolitischen Maßstab für alle Politiken der Union [...]“ betrachten (2005: 79).[132] Dies zeige sich schon am niedrig gesteckten Ziel der GR-Charta, die Grundrechte lediglich „sichtbar zu machen“ (Abs. 4 der Präambel).[133]

Trotzdem kommt Menschenrechten programmatisch wie normativ eine besondere Stellung im Rahmen sämtlicher Aktivitäten der EU zu, und zwar sowohl als moralische Handlungsanleitungen der Politik als auch als durchsetzbare Rechtsansprüche. Ihr Schutz innerhalb der EU ist mehrfach gesichert: 1.) durch die GR-Charta und das Rechtsschutzsystem innerhalb der EU,[134] 2.) durch die EMRK und das Rechtsschutzsystem des Europarats,[135] 3.) durch die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 3 EUV) und die jeweiligen Verfassungsgerichte sowie 4.) durch weitere menschenrechtliche Normen va. aufgrund von verbindlichen UNO-Konventionen sowie nicht-verbindlichen UNO-Deklarationen des sog. „soft law“ (wie zB. der AEMR).

Obwohl die GR-Charta mittlerweile rechtsverbindlich ist und, im Gegensatz zur EMRK, auch soziale und kulturelle Rechte beinhaltet, ist die EMRK immer noch als wichtigster Menschenrechtsmaßstab innerhalb der EU anzusehen (Tretter 2005: 73ff, 80). Zum Einen, da sich die GR-Charta in „Bedeutung und Tragweite“ jener Rechte, die denen der EMRK entsprechen, ausdrücklich auf die in der EMRK verbrieften Rechte im Sinne der Auslegung des EGMR bezieht (Art. 52 Abs. 3 GR-Charta).[136] Zum Anderen ist die EMRK anwendbar,

[131] Der Beitritt der EU zur EMRK ist derzeit noch nicht vollzogen.

[132] Die GR-Charta wurde am 7. 12. 2000 von den drei Institutionen der EU (Kommission, Rat, Parlament) angenommen, erlangte jedoch erst durch den Vertrag von Lissabon Rechtskraft. Seit damals ist sie Teil des sog. „Primärrechts“ der EU, somit oberste Rechtsgrundlage und Prüfstein für sämtliche Sekundärrechtsakte wie etwa RL oder VOs (vgl. Guild 2010: 2f). Zur Entstehungsgeschichte der GR-Charta siehe Tretter (2005).

[133] Für eine positive Einschätzung der Bedeutung der GR-Charta innerhalb des EU-Menschenrechtssystems siehe Guild (2010).

[134] Richterliche Hüterin der GR-Charta ist der Europäische Gerichtshof (EuGH).

[135] Alle Mitgliedstaaten der EU sind auch Mitglieder des Europarats und somit Vertragsstaaten der EMRK.

[136] Damit wird die EMRK indirekt bereits vor dem Beitritt der EU zur EMRK zur Menschenrechtsquelle der EU und der EGMR zur obersten Menschenrechtsinstanz (Tretter 2005: 75). Die Rechte der EMRK und ihre jeweilige Bedeutung und Tragweite dienen jedoch nur als Mindeststandard, sodass innerhalb der EU (theoretisch) ein umfassenderes Schutzniveau möglich ist (Art. 52 Abs. 3 GR-Charta).

sobald Staaten „Hoheitsgewalt“ ausüben (Art. 1 EMRK) und nicht lediglich, wenn sie aufgrund von Unionsrecht handeln.

Die Institutionen und Agenturen der EU, wie etwa Frontex, sind formell (noch) lediglich an die GR-Charta gebunden; indirekt sind jedoch auch völkerrechtliche Menschenrechte relevant: Erstens durch den Verweis auf die EMRK und die GFK durch die GR-Charta (Art. 52 Abs. 3, Art. 18) und zweitens durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und die von ihm entwickelten, ungeschriebenen Gemeinschaftsgrundrechte, aufbauend auf den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und den von ihnen abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, wie va. der EMRK und der GFK (Berka 1999: 198ff; Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1242).

3.3.3.2. Nichtzurückweisung, Seenotrettung, Extraterritorialität

Dass Menschenrechte sämtliche Rechtsbereiche der EU durchdringen, zeigt auch deren Niederschlag in den relevanten Außengrenzschutzbestimmungen. Bereits in der Präambel des Schengener-Grenzkodex wird festgelegt, dass die menschliche Würde in vollem Umfang gewahrt bleiben soll (Ewg. 7). In Ewg. 20 heißt es weiter:

> „Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt sind. Sie sollte unter Beachtung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen internationaler Schutz und Nichtzurückweisung angewandt werden.“

Es wird also direkt auf die völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten des Flüchtlingsschutzes Bezug genommen. Dem entsprechend sieht Art. 3b des Schengener-Grenzkodex vor, dass die Grenzbestimmungen auf alle Personen Anwendung finden „unbeschadet [...] der Rechte von Flüchtlingen und Personen, die um internationalen Schutz[137] ansuchen, insbesondere hinsichtlich der Nicht-Zurückweisung.“

**Nichtzurückweisung**

Beim Grundsatz der Nichtzurückweisung oder des „Non-Refoulement“ handelt es sich um die zentrale Bestimmung des völker- wie unionsrechtlichen Asyl- und Flüchtlingsrechts (vgl. Goodwin-Gill/McAdam 2007: 201ff). Es normiert das Verbot der Ausweisung und Abschiebung von Personen in einen Staat, in dem für sie „das ernsthafte Risiko der

[137] Innerhalb der Rechtsterminologie der EU bezeichnet der Antrag auf „internationalen Schutz“ den Antrag auf Schutzgewährung als Flüchtling oder – im Falle, dass der Status als Flüchtling nicht gewährt wird – als „subsidiär Schutzberechtigte/r“ (vgl. Art. 2 Status-RL). Damit erhalten alle jene Personen, deren Ausweisung und Abschiebung gegen das Gebot des Nichtzurückweisung verstieße, einen temporären Schutzstatus.

Todesstrafe, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht." (Art. 19 Abs. 2 GR-Charta)

In Zusammenhang mit Grenzschutz ist das Gebot der Nichtzurückweisung aus drei Gründen von fundamentaler Bedeutung: Erstens hängt seine Geltung nicht vom Rechtsstatus einer Person – etwa als Flüchtling – ab, vielmehr gilt es für alle Menschen. Zweitens ist es unerheblich, wo die Grenzschutzmaßnahme stattfindet, ob an Land- oder Seegrenzen, innerhalb des staatlichen Territoriums oder auf Hoher See:[138] Das Gebot der Nichtzurückweisung gilt – mittlerweile unbestritten – extraterritorial und kann auchdurch räumliche Verlagerung der Grenzschutzmaßnahmen auf Bereich außerhalb des nationalen Hoheitsgebietes nicht umgangen werden. Entscheidend für die staatliche Gebundenheit an das Refoulementverbot ist lediglich die Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne der Ausübung „effektiver Kontrolle" über Personen, etwa durch das Aufbringen, Abdriften oder Zurückeskortieren von Schiffen.[139] Drittens verpflichtet das Gebot des Non-Refoulement Staaten im Umkehrschluss dazu, sämtlichen Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, Zugang zu einem entsprechenden Verfahren zu gewähren. Laut herrschender Ansicht garantiert das internationale Flüchtlingsrecht nämlich keinen individuellen Rechtsanspruch auf Schutzgewährung, und somit auf Zutritt zum Territorium eines anderen als des „eigenen" Staates, sondern lediglich ein prozedurales Recht, um Schutz anzusuchen (Goodwin-Gill/McAdam 2007: 368; International Commission of Jurists 2011: 47ff).[140]

Auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung nimmt auch der sog. „Seegrenzen-Beschluss" des Rates der EU vom 26. 4. 2010 Bezug, der die Leitlinien der von Frontex koordinierten Grenzüberwachungsaktivitäten festlegt:[141]

> „Keine Person darf unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung ausgeschifft oder auf andere Weise den Behörden eines Landes überstellt werden, in dem die Gefahr der Ausweisung oder Rückführung in ein anderes Land unter Verstoß gegen diesen Grundsatz besteht."[142] (Art. 1.2)

---

[138] Zum Gebot der Nichtzurückweisung in Zusammenhang mit Grenzschutzmaßnahmen, insbesondere der sog. „interception of migrants", siehe: Europarat 2011, Fischer-Lescano/Löhr 2007; Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1249ff; Goodwin-Gill 2007: 201ff, 2011; International Commission of Jurists 2011: 110; Weinzierl 2007, 2008 und die „Meilenstein-Entscheidung" des EGMR in *Hirsi Jamaa u.a.* (2012).

[139] Siehe oben Kap. 2.3.1.

[140] Daran ändert auch die missverständliche Formulierung des Art. 18 GR-Charta nichts, in dem vom „Recht *auf* Asyl" die Rede ist.

[141] Der Beschluss war eine Antwort auf die Kontroversen zwischen Italien und Malta im April 2009 rund um die Aufnahme des türkischen Frachters „Pinar E", der 140 in Seenot geratene BootsmigrantInnen an Bord nahm, und dem deshalb zunächst von beiden Staaten der Einlass in ihre Häfen verweigert wurde. Erst nach vier Tagen, und nachdem eine schwangere Frau an Bord der Pinar E gestorben war, genehmigte Italien dem Schiff die Einfahrt (Europarat 2011a: Rz 50-52).

[142] Derselbe Artikel regelt die Pflicht zur Information und Befragung von „aufgegriffenen oder geretteten Personen", um sicherzustellen, dass eine etwaige Ausschiffung an den Herkunftshafen des Bootes nicht gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstößt.

Der Seegrenzen-Beschluss stellt die wichtigste Erweiterung des Schengener-Grenzkodex in menschenrechtlicher Hinsicht dar, da er bestimmt, dass das Gebot des Non-Refoulement bei sämtlichen Grenzschutzmaßnahmen anwendbar ist und somit extraterritorial gilt.[143] Der zweite, nicht verbindliche Teil des Beschlusses enthält Leitlinien über die Vorgangsweise bei Such- und Seenotrettungsmaßnahmen und den im Anschluss daran anzusteuernden Hafen, also dem Zielort der Ausschiffung oder „disembarkation".[144]

**Seenotrettung**

Die aus menschenrechtlicher Perspektive relevante Pflicht zur Rettung von in Seenot geratenen BootsmigrantInnen ergibt sich aus dem Völkerrecht und korrespondiert mit der Verpflichtung von Staaten, das Leben aller Menschen zu schützen, die unter ihrer Hoheitsgewalt stehen:[145]

> „Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without serious danger to the ship, the crew or the passengers:
> a.) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost;
> b.) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may be expected of him;" (Art. 98 Abs. 1 SRÜ)

Bei der Klärung der Frage, welcher Staat oder welches Schiff im konkreten Fall für die Seenotrettung zuständig ist und zu welchem Hafen die Geretteten gebracht werden sollen, kommt es jedoch häufig zu rechtlichen Unklarheiten[146] und diplomatischen Streitigkeiten[147] zwischen Staaten (vgl. Klepp 2011: 216ff, 256ff). Außerdem werden Kapitäne und Fischer durch Fälle wie die des Menschenrechtsaktivisten Elias Bierdel (2006) oder der tunesischen Fischer von Teboulba (SOS Mittelmeer 2010a, b), die von italienischen Behörden wegen „Beihilfe zur illegalen Einreise" angeklagt wurden, nachdem sie in Seenot geratene BootsmigrantInnen gerettet und an Bord genommen hatten, indirekt von der Seenotrettung abgehalten.

---

[143] Der EuGH erklärte den Seegrenzen-Beschluss in seiner Entscheidung vom 5. 9. 2012 für nichtig, da er ohne die in diesem Fall gebotene demokratische Beteiligung des EU-Parlaments verabschiedet wurde. Der Rat der EU überschritt dadurch seine Kompetenzen. Bis eine Neuregelung erlassen wird, gelten jedoch weiterhin die Bestimmungen des Seegrenzen-Beschlusses (Pro Asyl 2012).

[144] Die Ausschiffung von aufgegriffenen oder geretteten BootsmigrantInnen muss im Gastland des Frontex-Einsatzes erfolgen, wenn die Ausschiffung in den Herkunftshafen des Bootes nicht möglich ist. Diese Bestimmung ist einer der Gründe, warum Malta derzeit keine Kooperation mit Frontex mehr eingeht (siehe unten Kap. 3.5.).

[145] Relevant sind das SRÜ der VN von 1982, die „International Convention for the Safety of Life at Sea" (SOLAS) von 1974 und die „International Convention on Maritime Search and Rescue" (SAR) von 1979.

[146] Dies wurde auf tragische Weise durch jenen in der Einleitung erwähnten Vorfall augenscheinlich, bei dem 63 in Seenot geratene BootsmigrantInnen im Mittelemeer ums Leben kamen (vgl. Europarat 2012a-c).

[147] Zum Streit zwischen Malta und Italien im Fall des Frachters Pinar E siehe oben Fn 141.

**Extraterritorialität**

Die extraterritoriale und unabdingbare Geltung der Menschen- und Flüchtlingsrechte in Zusammenhang mit Grenzschutzaktivitäten wurde im „Meilenstein-Urteil" (UNHCR 2012) des EGMR vom 23. 2. 2012 im Fall *Hirsi Jamaa u.a.* (EGMR 2012) endgültig bestätigt. In diesem Fall ging es um die Zurückweisung von BootsmigrantInnen durch italienische Behörden nach Libyen auf der rechtlichen Grundlage des „Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation" zwischen Italien und Libyen. Der EGMR verurteilte Italien wegen des Verstoßes gegen das Refoulementverbot (EGMR 2012: Rz 146ff), das Verbot der kollektiven Ausweisung (Ebd. 183ff) und der Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde (Ebd. Rz 197ff) und betonte, dass ein bilateraler völkerrechtlicher Vertrag keinesfalls die Entbindung von menschenrechtlicher Verantwortlichkeit nach sich ziehe (Ebd. Rz 129, 157). Staaten seien vielmehr an die Einhaltung der Menschenrechte gebunden, sobald sie „effektive Kontrolle" über Personen ausüben, egal auf welchem Territorium sich ihre Organe dabei befänden (Ebd. Rz 73, S. 46). Den Tendenzen der Verlagerung und Auslagerung von Aktivitäten der Grenzverwaltung der EU wurden durch diese Entscheidung klare menschenrechtliche Schranken aufgezeigt.[148] Auf Arendt Bezug nehmend, betonte EGMR-Richter Pinto in seiner „Concurring Opinion" sogar: „The ultimate question in this case is how Europe should recognise that refugees have 'the right to have rights' [...]" (Ebd. 40).

3.3.3.3. Menschenrechtsdispositiv

Menschenrechte spielen also im EU-Grenzregime eine wichtige Rolle und stehen – rein normativ betrachtet – nicht im Widerspruch zu Maßnahmen des Grenzschutzes.

Um die Umsetzung, Dokumentierung und Überwachung der menschenrechtlichen Normen bzw. der Menschenrechtspraxis kümmert sich eine Vielzahl von Institutionen und Organisationen, allen voran die EU-Grundrechteagentur, der EGMR, internationale Organisationen wie der UNHCR und andere UNO-Insitutionen und zahlreiche Menschen-

[148] Allerdings ging der EGMR nicht näher darauf ein, wie im Rahmen von Grenzschutzaktivitäten auf Hoher See das prozedurale Recht, um internationalen Schutz anzusuchen und die Gewährleistung des Refoulementverbots konkret ausgestaltet werden soll. Es bleibt also abzuwarten, ob diese Entscheidung dazu führt, dass Staaten in Zukunft Anträge auf internationalen Schutz akzeptieren, die auf Hoher See und auf ihren Schiffen gestellt werden. Bisher ist dies nicht der Fall, weswegen dem konkreten Ort der Grenzschutz- und Abfangmaßnahme weiterhin eine große Bedeutung zukommt (siehe unten Fn 174). Wie Weinzierl und Lisson betonen, gestattet die sog. Verfahrens-RL den Mitgliedstaaten diesbezüglich „die Beibehaltung menschenrechtswidriger Verfahrens-standards", da sie die Einrichtung bestimmter Verfahren für internationale Schutzanträge an den Grenzen vorsieht, für die die festgelegten verfahrensrechtlichen Mindestgarantien nicht gelten (2007: 76). Der UNHCR vertritt die Meinung, dass das Verfahren zwar grundsätzlich auf dem Territorium des jeweiligen Staates stattfinden sollte, schließt allerdings die Installierung sog. „extraterritorial processings" als Alternative nicht aus (UNHCR 2010).

und Flüchtlingsrechts-NGOs, die die Praktiken des EU-Grenzregimes teilweise scharf kritisieren. Es kann also im Sinne der VertreterInnen der ethnographischen Grenzregimeanalyse von der Existenz eines Menschenrechtsdispositivs innerhalb des EU-Grenzregimes insofern gesprochen werden, als die Menschenrechtslogik und -sprache sämtliche Bereiche der EU-Grenzverwaltung durchdringt; und zwar mit der normativen Vorgabe, alle faktischen und rechtlichen Maßnahmen menschenrechtlich zu legitimieren im Sinne eines „fundamental rights based border management".[149]

Der Diskurs rund um Menschenrechts- und Flüchtlingsschutz wird jedoch auch dazu eingesetzt, repressive Praktiken des Grenzregimes im „Kampf" gegen „illegale" Migration als humanitäre und aus menschenrechtlicher Hinsicht gebotene Maßnahmen darzustellen, indem BootsmigrantInnen vornehmlich als passive Opfer transnationaler krimineller Netzwerke von „Schleusern" und „Menschenhändlern" dargestellt werden.[150]

Vor allem die seit einiger Zeit von Frontex forcierte Darstellung sämtlicher Grenzschutzmaßnahmen im Mittelmeer und Atlantik als „Seenotrettungsaktionen" und „humanitäre Interventionen" vedrängt dabei die grundlegende Auseinandersetzung mit der Frage, wie BootsmigrantInnen nicht nur „gerettet", sondern wie ihnen auch der Zugang zum „Recht auf Rechte" gewährt wird.

### *3.3.4. Formeller Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung*

> „Frontex considers that respect and promotion of fundamental rights are unconditional and integral components of effective integrated border management. Frontex is fully committed to develop and promote a shared understanding of fundamental rights among the entire European Union (EU) border-guard community and integrate this also into the cooperation with Third Countries." (Frontex 2011a: 1)

So beginnt die Präambel der „Frontex Fundamental Rights Strategy",[151] die am 31. 3. 2011 vom Verwaltungsrat von Frontex verabschiedet worden ist, die damit die Entwicklung auf formell-rechtlicher Ebene rund um die Änderung der Frontex-VO antizipierte (Frontex 2011a). Nach Jahren der Kritik an der EU-Außengrenzschutzagentur und ihren Aktivitäten von aktivistischer wie wissenschaftlicher,[152] und von internationaler (Europarat 2011) wie

[149] So lautete der Titel einer nicht-öffentlichen Tagung in Wien, bei der VertreterInnen von Frontex, FRA, UNHCR und borderline-europe (siehe unten Kap. 3.5.2.) und UNHCR vertreten waren und die Auswirkungen der neuen Frontex-VO (III) diskutierten (Interview Bierdel).

[150] Siehe oben Kap. 3.3.2.3.

[151] An ihrer Erarbeitung waren neben VertreterInnen von EU-Mitgliedstaaten auch solche der IOM, FRA und des UNHCR beteiligt (Frontex 2011a).

[152] Vgl. zB. borderline europe 2012, CBA-Frontex Watch, Fischer-Lescano/Tohidipur (2007), Frontexplode 2012, Goodwin-Gill (2011), Human Rights Watch (2009, 2011a,b), IMI (2009), Kasparek (2010), Pro Asyl (2008), Statewatch (2011a,b; 2012; Frontex Observatory), Trevisanut (2009), Weinzirl/Lisson (2007).

supranationaler[153] Seite fanden Menschenrechte letztlich ihren Einzug in die offizielle wie interne Sprache und Logik von Frontex.

Während in der Gründungs-VO von Frontex aus dem Jahr 2004 lediglich ein einziges Mal auf Grundrechte Bezug genommen wird (Ewg. 22), wird in der am 25. 10. 2011 verabschiedeten geänderten Frontex-VO (III) an beinahe 30 (!) Stellen auf „Menschen-", „Grund-" und „Flüchtlingsrechte" verwiesen; sie werden somit zu zentralen Begriffen der sog. „Integrierten Grenzverwaltung":[154]

> „Die Agentur erfüllt ihre Aufgaben unter umfassender Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, einschließlich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [...] dem einschlägigen Völkerrecht, einschließlich des am 28. Juli 1951 in Genf geschlossenen Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen [...], der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz, insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung [...]" (Art. 1 Abs. 2 leg cit)

Aus menschenrechtlicher Sicht ergeben sich dadurch folgende Neuerungen: Erstens kann der/die ExekutivdirektorIn in Zukunft gemeinsame Operationen mit EU-Mitgliedstaaten sowie Pilotprojekte vorläufig aussetzen oder im Fall von Verstößen gegen die Grundrechte oder internationales Flüchtlingsrecht gänzlich beenden (Art. 3 Abs. 1a leg cit).[155] Zweitens wird das Mandat der Agentur erweitert, sodass sie fortan in „humanitären Notsituationen und Seenotrettungen" „technisch" und „operativ" unterstützend eingreifen kann (Art. 2 Abs. 1 lit. da leg cit). Drittens werden zwei Mechanismen innerhalb von Frontex etabliert, die die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte in sämtlichen Frontex-Aktivitäten überwachen sollen. Dabei handelt es sich einerseits um einen von Frontex beschäftigten „Fundamental Rights Officer" und andererseits um ein „Consultative Forum", das sich aus menschen- und flüchtlingsrechtlichen Institutionen und Organisationen zusammensetzt.[156] Beide stehen dem/r Exekutiv-direktorIn bzw. dem Verwaltungsrat lediglich beratend bei und werden vom Verwaltungsrat bestimmt; es handelt sich, entgegen den ursprünglichen Forderungen des EU-

[153] So fragen etwa die AutorInnen einer von den grünen EU-Parlamentsabgeordneten Keller/Lunacek/Lochbihler (2011) herausgegebenen Studie: „Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten?", und kritisieren va. die „Durchmischung von Verantwortlichkeit" zwischen Mitgliedstaaten und Frontex. Dies führe, zusammen mit anderen Ursachen, zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Tätigkeiten von Frontex, wie der „Nichtbeachtung des Asylrechts", der „Behinderung beim 'Recht jedes Land zu verlassen'", der „unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung" und allgemein der „Diskriminierung".

[154] Wie Laitinen im Interview betonte, ist die Tatsache, dass das EU-Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahren diesmal in die Erarbeitung und Verabschiedung der neuen VO einbezogen war, mit ein Grund dafür war, dass Menschenrechte in der neuen VO (III) eine so zentrale Rolle spielen. Die Gründungs-VO (I) hingegen wurde nur vom Rat der EU erarbeitet (Interview Laitinen).

[155] Genaue Kriterien, ab wann es zu einer Aussetzung oder Beendigung von Operationen kommt, sind nicht vorgesehen, sodass die Entscheidung darüber einzig bei dem/r ExekutivdirektorIn liegt.

[156] Zu diesem Forum werden EASO, FRA und UNHCR sowie „VertreterInnen der Zivilgesellschaft" (Art. 26a Frontex-VO III) eingeladen. Laut Zeitplanung soll die Zusammensetzung des Consultative Forum am 23. Mai vom Verwaltungsrat bestimmt worden sein, sodass es im September 2012 zum ersten Mal zusammentreffen könnte. Im selben Monat soll auch der Fundamental Rights Officer bestimmt werden (Frontex 2012c).

Parlaments, um keine organisatorisch unabhängigen Stellen. (vgl. Statewatch 2012) Viertens soll gemeinsam mit dem Consultative Forum ein verbindlicher Verhaltenskodex („Code of Conduct") für sämtliche von Frontex koordinierte Einsätze ausgearbeitet werden „zur Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips und zur Achtung der Grundrechte" (Art. 2a Frontex-VO III).[157]

Vor allem beim EU-Parlament war die Euphorie über die formelle Verankerung der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen von Frontex-Einsätzen groß. In einer Presseaussendung kurz nach Annahme des Textes der geänderten VO am 13. September 2011 bezeichnete es Frontex gar als „new human rights watchdog" (EU-Parlament 2011a). Menschenrechts-NGOs sahen dies anders. Für Statewatch sind die neuen Menschenrechts-bezüge lediglich „[a] drop of fundamental rights in an ocean of unaccountability" (2012). Pro Asyl (2011) und Human Rights Watch (2011b) sind ähnlicher Ansicht und bemängeln va., dass die VO kein Verfahren regelt, wie Frontex für etwaige Menschenrechts-verletzungen zur Verantwortung gezogen werden könnte.
Skepsis kommt auch von institutioneller Seite; so forderte der Europäische Ombudsmann P. Nikiforos Diamandouros in einer am 6. März 2012 auf Eigeninitiative eröffneten Anfrage Frontex-Exekutivdirektor Laitinen zur Klärung der Frage auf, wie Frontex seine grund-rechtlichen Verpflichtungen umzusetzen gedenke (EU-Ombudsman 2012a,b).
An der grund- und menschenrechtlichen Verantwortlichkeit der Agentur hat sich durch die geänderte VO nichts geändert, denn Frontex war rechtlich bereits seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an die GR-Charta gebunden und diesbezüglich der Rechtsprechung des EuGH unterstellt. Zentraler Knackpunkt bleibt jedoch weiterhin, dass Frontex grundsätzlich nicht für seine Handlungen verantwortlich gemacht werden kann, da es formell keine Hoheitsgewalt ausübt und seine Handlungen daher keine „Rechtswirkung gegenüber Dritten" entfalten können.[158]

### 3.4. Malta: EU-Grenzregime national kontextualisiert

Um das Forschungsfeld in Malta zu skizzieren, gehe ich im folgenden Unterkapitel auf die rechtlichen Strukturen und herrschenden Diskurse des maltesischen Grenzregimes ein.

[157] Frontex erarbeitete, aufbauend auf einer Studie der University of Birmingham über die „Ethics of Border Security", bereits zuvor in Zusammenarbeit mit VertreterInnen von Mitgliedstaaten, UNHCR und FRA einen solchen Verhaltenskodex, (Frontex Code of Conduct; University of Birmingham 2010).
[158] Siehe dazu unten Kap. 3.4.1.

*3.4.1. Allgemein - Rechtliche Strukturen*[159]

Auf der Insel Malta leben rund 417.000 EinwohnerInnen auf einer Fläche von lediglich 316 $km^2$. Das macht Malta zum flächenmäßig ebenso wie bezüglich der Bevölkerungszahl kleinsten Mitgliedstaat der EU und außerdem zu einem der am dichtest besiedelten Länder weltweit. Der Beitritt Maltas zur EU erfolgte im Zuge der sog. „EU-Osterweiterung" am 1. Mai 2004. Am 21. Dezember 2007 trat der Inselstaat dem Schengenraum bei. Seit damals sind die nationalen Grenzen Maltas gleichzeitig Teil der EU-Außengrenzen und somit Grenzschutz nicht mehr nur von nationalem, sondern auch supranationalem Belang.

Neben dem Schengener-Grenzkodex ist der „Immigration Act" von 1970 die wesentliche Rechtsgrundlage in Grenzschutz- und Einreiseangelegenheiten. Diesem nationalen Gesetz entsprechend, werden grundsätzlich alle ImmigrantInnen, die die maltesischen Grenzen auf undokumentierte Weise überschreiten, automatisch festgenommen und für 12 bis maximal 18 Monate in sog. „closed" oder „open detention centers" angehalten, damit die Behörden ihren Rechtsstatus feststellen können.[160] Bis zum Jahr 2002 stellte „illegale" Einreise sogar einen Straftatbestand dar (DeBono 2011: 152). Für die Überwachung der Grenzen rund um Malta innerhalb seiner Territorialgewässer sowie für die Seenotrettung von BootsmigrantInnen sind die Armed Forces of Malta (AFM) zuständig (MJHA 2005: 9).

Malta ist seit 1987 Vertragspartei der EMRK und verfügt erst seit 2000 über ein eigenständiges Verfahren zur Feststellung des Rechtsstatus von Flüchtlingen.[161] Vor Inkrafttreten des nationalen „Refugee Act" im Oktober 2001 wurden sämtliche Anträge auf internationalen Schutz vom UNHCR-Büro in Rom angenommen und entschieden (Ebd. 5).[162]

Die politischen Leitlinien in Zusammenhäng mit „irregulärer" Migration nach Malta sind im Positionspapier des maltesischen Ministry for Justice and Home Affairs (MJHA) aus dem Jahr 2005: „Irregular Immigrants, Refugees and Integration" (MJHA 2005) zugrundegelegt. Es dient noch heute als Grundlage für das Vorgehen der maltesischen Behörden.

Beinahe alle undokumentierten MigrantInnen erreichen, von den Küsten Libyens ablegend, Malta per Boot, und stellen in Malta einen Antrag auf internationalen Schutz. Zwischen 2002

[159] Für einen rechtlichen und politischen Überblick über Bootsmigration nach Malta siehe Klepp (2011: 160ff).

[160] Von der verpflichtenden Anhaltung ausgenommen sind Minderjährige und „vulnerable persons", wie Schwangere und Menschen in besonders schlechtem Gesundheitszustand oder mit körperlicher/geistiger Beeinträchtigung (MJHA: 2005: 13f).

[161] Malta ist seit 1971 Vertragspartei der GFK, behielt jedoch bis zum 13. Dezember 2001 die geographische Beschränkung gem. Art. 1 B 1a GFK bei, wonach nur Flüchtlingen aus europäischen Ländern Schutz gewährt wurde (vgl. UNHCR-Malta 2010).

[162] Erst im Jahr 2005 eröffnete der UNHCR ein eigenständiges Büro in Malta, das 2009 ausgebaut wurde (Interview Falzon).

und 2010 erreichten so 13.157 BootsmigrantInnen Malta,[163] von denen ca. ein Drittel aus subsaharischen Staaten wie Eritrea oder Somalia stammt (UNHCR-Malta 2010). 56% aller AntragstellerInnen wurde internationaler Schutz gewährt, was Malta zum EU-Staat mit der höchsten Anerkennungsquote macht (Ebd.).[164]

*3.4.2. „Solidarität" und „Kampf gegen irreguläre Migration als oberste Priorität"*

Seit 2002 ist das soziale Phänomen der undokumentierten Bootsmigration ein polarisierendes Thema innerhalb der maltesischen Öffentlichkeit.[165] Die maltesische Regierung betont in diesem Zusammenhang stets, dass Malta aufgrund seiner geringen Größe, der hohen Bevölkerungsdichte und der exponierten geographischen Lage „viel verletzbarer" als andere EU-Mitgliedstaaten sei, was „irreguläre Migrationsströme" betrifft (MJHA 2005: 6). Sie pocht deshalb und mit Verweis auf das ungleiche Verteilungssystem der Dublin-VO[166] und das relativ zu anderen Staaten kleine Wirtschaftsvolumen Maltas stets auf die „Solidarität" der EU-Institutionen sowie jene der übrigen Mitgliedstaaten und fordert deren Unterstützung ein, bezüglich der Verwaltung des Migrations- und Asylsystems in Malta:

> „My Government hopes that other countries would come forward to assist in alleviating the burden[167] which Malta carries - a burden so acutely diproportionate to Malta's population, land size and population density." (Lawrence Gonzi, Prime Minister, zit. in Debono 2011: 151)

In der Argumentation der maltesischen Regierung werden dabei Elemente des Flüchtlingsschutz- und Sicherheitsdispositivs offensichtlich, die dazu dienen, das Vorgehen der maltesischen Regierung rund um den „Kampf gegen irreguläre Migration" „rechtlich" wie „moralisch" zu rechtfertigen:

> „Malta considers the fight against irregular migration as a priority issue, not only because such migration patterns undermine national stability and pose challenges to the labour market but also because it considers itself legally and *morally* obliged to combat human trafficking." (MJHA 2005: 7, keine Hervorhebung im Original)

[163] Durchschnittlich stranden jährlich ca. 1.500 BootsmigrantInnen in Malta. Der „Rekord" lag 2008 bei 2.775 ImmigrantInnen, wohingegen 2010 lediglich 28 BootsmigrantInnen Malta erreichten, wohl als Folge des Partnerschaftsbkommens zwischen Libyen und Italien (DeBono 2011: 148; Europarat 2011a: Fn 8).
[164] 53% erhielten subsidiären Schutz und 3% den Status als Flüchtling (UNHCR-Malta 2010).
[165] Falzon betonte im Interview, dass bereits vor 2002 undokumentierte MigrantInnen nach Malta kamen, dies jedoch von Politik wie Öffentlichkeit nicht weiters thematisiert wurde (Interviews Falzon).
[166] Siehe oben Fn 107.
[167] Auf dem Konzept des „burden-sharing" in Zusammenhang mit Flüchtlingen bauen die sog. „Resettlement-" bzw. „Relocation-" Programme auf, durch die Flüchtlinge auf andere Staaten verteilt werden mit dem Ziel „to ease pressure on host countries" (UNHCR 2007: 8). Die implizite Gleichsetzung von Flüchtlingen mit „Lasten" verdeutlicht in besonderer Weise die objektifizierende und problemorientierte Betrachtung von Flüchtlingen.

*3.4.3. „Not our problem" und Barmherzigkeit statt Rechtsanspruch*

Die verpflichtende Festnahme und Anhaltung sämtlicher undokumentierter ImmigrantInnen für bis zu 18 Monate sowie die teilweise menschenunwürdigen Bedingungen in den Anhaltezentren in Malta sind seit Jahren Gegenstand nationaler wie internationaler menschenrechtlicher Kritik.[168] Die maltesische Regierung scheint jedoch an ihrer Vorgehensweise nichts ändern zu wollen mit der Begründung, es sei

> „[...] in the national interest, and more specifically, for reasons concerning employment, accommodation and maintenance of public order, that a detention policy be adopted in cases concerning the arrival of irregular immigrants." (MJHA 2005: 6)

Auch die Verurteilung Maltas wegen der Verletzung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit und des Rechts auf eine wirksame Beschwerde durch den EGMR im Fall *Louled Massoud* im Jahr 2010 brachte keine wesentlichen Veränderungen. Maltas Innenminister, Mifsud Bonnici, meinte zwar unlängst, es handle sich bei der restriktiven Anhaltepolitik nicht um eine „perfect policy", rechtfertigte sie allerdings mit der Begründung, dass nur dadurch eine möglichst schnelle Feststellung des Rechtsstatus möglich sei (Times of Malta, 22. 5. 2012).

Weiters prangern KritikerInnen Maltas generelle Herangehensweise an, und zwar dass undokumentierte Migration immer noch als „temporäre Notstandssituation" behandelt werde, und nicht als dauerhaftes soziales Phänomen (Ebd. 21. 5. 2012; Interview Hoisaeter).

Mit den Fragen, warum die maltesische Regierung die Verbesserung der menschenrechtlichen Lage von undokumentierten MigrantInnen systematisch zu verweigern scheint und dies von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wird, beschäftigt sich die maltesische Rechtsanthropologin DeBono (2011). Sie kommt dabei zum Schluss, dass die maltesische Öffentlichkeit keine menschenrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber BootsmigrantInnen empfindet, da sie „irreguläre Migration" nicht als maltesisches, sondern als „Problem" der EU betrachtet (Ebd. 154).

Tatsächlich entstanden Maltas menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen im Wesentlichen erst anlässlich des Beitritts zur EU – insbesondere durch die ungleiche Verteilung der Zuständigkeit für Asylverfahren durch die Dublin-VO. Durch diese „Belastung" fühle sich Malta laut DeBono von den übrigen EU-Mitgliedstaaten betrogen und im Stich gelassen und reagiere mit der Trotzreaktion „[it's] not our problem" (2011: 146).

[168] Vgl. zB Europarat 2011b, die Ergebnisse einer Studie der International Commission of Jurists (Times of Malta, 21. und 22. 5. 2012) sowie insbesondere den aktuellen Bericht von Human Rights Watch (2012).

Neben diesen politischen Gründen betont DeBono weiters die Bedeutung interner sozialer und kultureller Prozesse der maltesischen Gesellschaft, die mitverantwortlich seien für die allgemein akzeptierte rechtliche und soziale Exklusion undokumentierter MigrantInnen (Ebd. 147). So würden diese einerseits durch Prozesse des „Othering" nicht als Mitglieder der maltesischen „Familie" betrachtet, wewegen die Verletzung ihrer (Menschen-)Rechte weniger Scham- und Mitgefühl auslöse (Ebd. 158). Andererseits steche eben jenes, mit der „Logik der Familie" korrespondierende, Konzept des Mitgefühls und der Barmherzigkeit den „rights-based approach" gegenüber „verletzbaren" Personen aus (Ebd. 162). Diese diskursive Bevorzugung von Mitleid im Gegensatz zur Auseinandersetzung mit (Menschen)-Rechtsansprüchen kann im Sinne Fassins als „humanitarian reasoning" bezeichnet werden.[169]

### *3.4.4. Seenotrettungen*

Die BeamtInnen der AFM sind zwar grundsätzlich auch für die Überwachung der Grenzen Maltas zuständig, sie führen jedoch keine sog. „interceptions" (Abfangaktionen unbeflaggter Boote) auf See durch (Interview St. John). Deshalb spielen in Zusammenhang mit Grenzschutz ausschließlich Maßnahmen der Seenotrettung eine Rolle.[170]

Als Vertragstaat der seerechtlichen Konventionen SOLAS und SAR[171] ist Malta für die Koordinierung und Durchführung von Such- und Rettungsmaßnahmen innerhalb seiner „Search and Rescue-Zone" (SAR-Zone) verantwortlich; diese umspannt ein Gebiet von 250.000 $km^2$, das von Lampedusa über Tunesien bis beinahe nach Kreta reicht (Europarat 2011a: Rz 49f). Insbesondere der Streit über den konkreten Ort der Ausschiffung von geretteten BootsmigrantInnen ist seit einigen Jahren Auslöser diplomatischer Auseinandersetzungen zwischen Italien und Malta.[172] Den Erweiterungen zur SOLAS- und SAR-Konvention entsprechend, hat für Italien die Ausschiffung in jenem Staat stattzufinden, der für die SAR-Zone verantwortlich ist. Ähnliches sieht auch der „Seegrenzen-Beschluss" für von Frontex koordinierte Aktionen vor, nachdem die geretteten Personen in jenes Land gebracht werden müssen, das Gastland der jeweiligen Frontex-Mission ist.[173] Malta hingegen, das die Erweiterungen zur SOLAS- und SAR-Konvention nicht unterzeichnet hat, vertritt die

[169] Siehe oben Kap. 2.5.
[170] Zu Praktiken der Seenotrettung der AFM siehe Klepp (2011: 240ff)
[171] Siehe oben Fn. 145.
[172] Dass dadurch mitunter auch Todesfälle in Kauf genommen werden, veranschaulicht jener Vorfall um den türkischen Frachter Pinar E, in dessen Zuge eine schwangere Frau starb. Siehe oben Fn 141.
[173] Diese unterschiedlichen Zugänge führten dazu, dass Malta seit 2010 nicht mehr als Gastland für Frontex-Einsätze fungiert, da es nicht für allen in seiner SAR-Zone geretteten BootsmigrantInnen zuständig sein will (Malta Independent, 26. 3. 2010; Interview St. John).

Auffassung, dass die Ausschiffung am „nearest safe port“ zu erfolgen habe, also unabhängig davon, wo die Rettungsaktion stattfindet (Europarat 2011a: Rz 49ff; Times of Malta, 27. 5. 2009; Interview St. John). Es könne und wolle nicht für alle innerhalb seiner SAR-Zone geretteten BootsmigrantInnen zuständig sein (Ebd.).

Dass es bei Seenotrettungen nicht lediglich um die vermeintlich unpolitische Aufgabe geht, Menschenleben zu retten, sondern um grundsätzliche Fragen der flüchtlings- und menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten,[174] wird anhand dieser Auseinandersetzungen besonders deutlich. Malta wird in diesem Zusammenhang von MenschenrechtsaktivistInnen und -institutionen vorgeworfen, eben jene Verantwortlichkeiten bewusst zu umgehen, indem BootsmigrantInnen, die nach Auffassung italienischer Behörden in Seenot sind, mit Treibstoff und der nötigen Information über den schnellsten Weg nach Italien versorgt würden (Interview Falzon).[175] Dies geht etwa aus einer im Feburar 2012 an die Öffentlichkeit gelangten Depesche der US-amerikanischen Botschaft hervor (Times of Malta, 28. 2. 2012). Die maltesischen Behörden rechtfertigen sich in diesem Zusammenhang damit, BootsmigrantInnen nicht zur Seenotrettung zwingen zu können:

> „Often we are faced with a situation where a boat would be progressing under its own steam, with a very clear destination in mind: Italy. Unless our assistance is directly requested, or there is a real and imminent danger of loss of life, we are powerless to intervene. We can’t simply ‘rescue’ people against their express wishes [...] that would be illegal.” (Andrew Mallia, Lieutenant Colonel der AFM, zit. in Malta Today, 13. 9. 2009)

Die meist unerwähnt bleibende Konsequenz dieses Nichteingreifens ist jedoch die bewusste oder unbewusste Hintanhaltung der menschenrechtlichen Verantwortlichkeit Maltas, die erst eintritt, sobald seine Behörden „Hoheitsgewalt“ in der Form von „effektiver Kontrolle“ über BootsmigrantInnen ausüben.[176]

### 3.5. AkteurInnen des EU-Grenzregimes

Aufbauend auf der Lektüre der thematischen Fachliteratur, dem Studium der rechtlichen Strukturen und politischen Positionspapiere sowie auf der Beobachtung aktueller Diskurse, teile ich die AkteurInnen des EU-Grenzregimes in sechs Gruppen ein: 1.) EU-Institutionen und -Agenturen, 2.) nationale Behörden, 3.) Internationale Organisationen, 4.) nationale,

[174] Der spanische Abgeordnete des Europarats, Díaz Tejera, betont beispielsweise in seinem Bericht: „It ought to be reiterated that the disembarkation of an asylum seeker onto a state's territory has long-term implications in terms of access to asylum procedures, reception modalities and durable solutions.“ (Europarat 2011a: Fn 62)
[175] Zu den unterschiedlichen Auffassungen Italiens und Maltas, wann Seenot besteht, siehe Klepp (2011: 247ff).
[176] Siehe oben Kap. 2.2.1. und Kap. 3.3.3.2.

inter-, supra- und transnationale NGOs, 5.) MigrantInnen und 6.) WissenschafterInnen.[177] Ich stelle im Folgenden jene institutionellen und organisierten AkteurInnen des EU-Grenzregimes vor, die Gegenstand dieser Arbeit sind (erste bis vierte Übergruppe) und mit deren VertreterInnen ich qualitative ExpertInneninterviews geführt habe.[178] Dabei gehe ich insbesondere auf die Rolle und die Tätigkeiten von Frontex als einer der wesentlichen AkteurInnen des EU-Grenzregimes ausführlich ein, während ich die anderen AkteurInnen lediglich in Grundzügen skizziere.

EU-Institutionen, Internationale Organisationen und nationale Behörden sind durch ihre institutionalisierte Einbezogenheit in die Strategien und Praktiken des EU-Grenzregimes allesamt funktionale AkteurInnen; bei NGOs trifft dies nur teilweise zu, wie ich unten in Kap. 3.5.7. erläutern werde.

### *3.5.1. Frontex*[179]

Die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäische Union" wurde 2004 per VO des Rates der EU gegründet und ist seit 2005 operativ tätig. Sie ist unabhängig von anderen EU-Organen, genießt eigene Rechtspersönlichkeit und unterliegt als dezentrale Verwaltungsbehörde nur eingeschränkter demokratischer Kontrolle und Rechtfertigungspflicht (Tohidipur 2009: 14).

Hauptaufgabe von Frontex ist die koordinierende Unterstützung und Beratung der EU-Mitgliedstaaten in Grenzverwaltungsangelegenheiten, um so zu einem „effizienten, hohen und einheitlichen Niveau der Personenkontrollen und der Überwachung" der EU-Außengrenzen beizutragen (Art. 1 Abs. 2 Frontex-VO III). Frontex fungiert damit als Vehikel zur schrittweisen Einführung einer integrierten Grenzverwaltung und ist bereits jetzt *das* Symbol des EU-Grenzregimes. Die rechtliche Verantwortung über die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen liegt jedoch weiterhin bei den EU-Mitgliedstaaten (Ebd.), sodass Frontex selbst keine Hoheits- und Weisungsbefugnisse ausübt und, rein normativ betrachtet, lediglich koordinierend tätig wird, auch wenn die Agentur die konkrete Praxis an den EU-Außengrenzen wesentlich mitbestimmt (Weinzierl/Lisson 2007: 73).

---

[177] In der Praxis bestehen zwischen den unterschiedlichen AkteurInnen oftmals keine so scharfen Trennlinien, wie durch dieses abstrakte Einteilungsmodell impliziert wird.

[178] Die Stimmen und Erfahrungen undokumentierter MigrantInnen, deren Menschenrechte im EU-Grenzregime verhandelt werden, wird man in dieser Arbeit vergeblich suchen, da sie nicht Gegenstand der Forschung sind.

[179] Das Akronym „Frontex" leitet sich von der französichen Bezeichnung „Frontières extérieures" ab. Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den rechtlichen Strukturen und den oft kritisierten Rechtsschutzdefiziten im Rahmen von Frontex-Einsätzen siehe: Fischer-Lescano/Tohidipur (2007b), Strondl (2011). Tohidipur (2009), Weinzierl (2007, 2008), Weinzierl/Lisson (2007). Für kritische zivilgesellschaftliche Beobachtungsstellen siehe: CBA-Frontex Watch, Frontexplode 2012 und Statewatch - Frontex Observatory.

Nach außen hin ist die Wahrnehmung von Frontex in zwei Lager geteilt (Kasparek 2010: 111ff): während Frontex für die kritische Öffentlichkeit va. für Menschenrechtsverletzungen und repressive oder gar „tödliche“ (Statewatch 2012, UNITED 2012) Grenzschutzpraktiken der „Festung Europa“ steht,[180] sieht die Wissenschaft Frontex va. als Motor des EU-Integrationsprozesses sowie der Dezentralisierung und Exterritorialisierung des EU-Grenzregimes. Frontex selbst stellt sich seit einiger Zeit als die „größte Seenotrettungsagentur Europas“ (Laitinen 2011: 14) und als Motor zur Verbreitung eines „fundamental rights based border management“ dar.

Das Mandat und somit der Handlungsspielraum sowie die Eigenständigkeit von Frontex wurden seit 2004 stetig erweitert. Zu den Aufgaben der Agentur zählt nicht nur die Koordinierung der Grenzschutzaktivitäten der EU-Mitgliedstaaten und somit die Planung, Organisation und Durchführung multilateraler sog. „joint operations“ oder „Pilotprojekte“ an den Außengrenzen, ob an Land, auf Hoher See oder in der Luft,[181] sondern auch die Unterstützung bei der Ausbildung von GrenzschutzbeamtInnen einschließlich der Erarbeitung eines einheitlichen „Common Core Curriculum“.[182] Seit 2007 kann Frontex weiters „Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke“ zusammenstellen und entsenden, um einen Mitgliedstaat zu unterstützen,

> „der einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, insbesondere durch den Zustrom einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen an bestimmten Stellen der Außengrenzen, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen (Art. 1 Abs. 1 Frontex-VO II).[183]

Des Weiteren beteiligt sich Frontex an der Entwicklung der Forschung rund um Außengrenzüberwachung und somit auch an der Erarbeitung neuer Konzepte, Praktiken und Technologien des „border management“, weswegen Kasparek Frontex auch als „Laboratorium“ und „Think Tank“ bezeichnet (2010).

---

[180] Siehe oben Fn 152. Georgi und Kasparek fassen die Kritikpunkte an Frontex unter den Schlagworten „Menschenrechtsverletzungen“, „intransparent“ und „verselbständigt“ zusammen (2009: 39). Für eine Entkräftung sämtlicher aufgeworfener Kritikpunkten siehe Strondl (2011).

[181] Wie oben erwähnt, können zu diesen Aktionen auch „humanitäre Notsituationen und Seenotrettungen gehören“ (Art. 2 Abs. 1 lit. da).

[182] Auch das Budget von Frontex wuchs seit 2005 konstant. Während die Agentur 2005 noch mit € 6 Mio. auskommen musste, beläuft sich ihr jährliches Budget mittlerweile auf ca. € 86 Mio. Im September 2011 wurde es aufgrund der vermehrten Aktivitäten von Frontex im Zuge der Ereignisse des „Arabischen Frühlings“ einmalig um € 49,9 Mio. aufgestockt (Rat der EU 2011). Den größten Posten stellen stets „Joint Operations“ und Pilotprojekte an den Seegrenzen dar, die zB. 2011 mit € 24,040.000 Mio. veranschlagt wurden (Frontex 2011b).

[183] Der erste Einsatz von Soforteinsatzteams („Rapid Border Intervention Teams“) fand im Oktober 2010 an den Grenzen zwischen Griechenland und der Türkei auf Ersuchen Griechenlands statt.

Durch die geänderte Frontex-VO (III) vom 25. Oktober 2011 wurden nicht nur die Grund- und Menschenrechte formell zum Schlüsselbegriff des integrierten EU-Außengrenzschutzes, sondern es kam auch zu einer deutlichen Erweiterung der Befugnisse von Frontex. Die Agentur kann nunmehr eigenständig technische Ausrüstung kaufen oder leasen, erhält von den Mitgliedstaaten jährlich ein bestimmtes Kontingent an GrenzbeamtInnen und Ausrüstung zur Verfügung gestellt und übernimmt eine „co-leading role" im Zusammenhang mit gemeinsamen Einsätzen und Pilotprojekten. Außerdem werden ihre Befugnisse bezüglich gemeinsamer Rückführungsaktionen[184] sowie der Möglichkeiten, enger mit anderen EU-Exekutivbehörden und „Drittstaaten" bzw. „Drittstaatsbehörden" zusammen zu arbeiten, gestärkt. (vgl. Rat der EU 2011) So kann Frontex nunmehr eigenständig VerbindungsbeamtInnen in „Drittstaaten" entsenden, vorrangig in jene, die „ Ursprungs- oder Durchgangsland für illegale Einwanderung sind", mit dem Ziel, durch die „Herstellung und Pflege von Kontakten zu den zuständigen Behörden [...] einen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und zur Rückführung illegaler Einwanderer zu leisten."[185+186] Allerdings müssten die Grenzschutzmethoden in jenen Staaten „Mindestmenschenrechtsstandards" genügen (Art. 14 Abs. 3 Frontex-VO III).[187]

Die Agentur arbeitet grundsätzlich „intelligence driven", sprich mit nachrichtendienstlichen Methoden und aufbauend auf Geheimdaten (Frontex 2012d). Ausgangspunkt aller ihrer Einsätze und sonstiger Aktivitäten sind sog. „Risikoanalysen", die Frontex laufend durchführt, und auf denen das jährliche Arbeitsprogramm basiert.[188] Durch ihre Vernetzungstätigkeit mit unterschiedlichen AkteurInnen von „Drittstaaten"[189] über

[184] Die Organisation und Durchführung gemeinsamer Rückführungsaktionen stellt in finanzieller Hinsicht mit ca. € 10 Mio. im Jahr 2011 den zweitgrößten Posten von Frontex neben See-Einsätzen dar (Frontex 2011b).

[185] Außerdem kann Frontex nunmehr eigenständig „Projekte zur fachlichen Unterstützung von Drittländern" „auf den Weg" bringen und mit Unionsmitteln finanzieren (Art. 14 Abs. 5 Frontex-VO III). Die Zusammenarbeit mit „Drittstaaten" ist einer der größten Kritikpunkte an Frontex. Keller/Lunacek/Lochbihler kritisieren va. die Aufrechterhaltung der fiktiven Unterscheidung in „operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten" und „operative Zusammenarbeit mit Drittstaats*behörden*", die in der Praxis von fundamentaler Bedeutung ist. Frontex ist nämlich mangels Mandats und eigenständiger Völkerrechtssubjektivität nicht zur operativen Kooperation mit Dritt*staaten* befugt. Dies wird allerdings umgangen, indem fingiert wird, es handle sich lediglich um eine Zusammenarbeit auf administrativer Ebene. (2011: 37)

[186] Im Änderungsentwurf der EU-Kommission zur Frontex-VO war der Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit „Drittstaaten" und die Entsendung von VerbindungsbeamtInnen noch an die Zustimmung der Kommission gebunden (EU-Kommission 2010: Art. 14 Abs. 7). Die verabschiedete VO sieht jedoch lediglich das Recht der EU-Kommission vor, eine vorherige Stellungnahme abzugeben, und das Recht des EU-Parlaments, nachträglich informiert zu werden (Art. 14 Abs. 8). Frontex unterliegt also beinahe keiner demokratischen Kontrolle.

[187] Diese Regelung steht in klarem Widerspruch zur internationalen Menschenrechtsdogmatik, wonach Menschenrechte unteilbar sind. Siehe oben Kap. 2.1.1.

[188] Kasparek weist auf die Sichtbarkeit des Sicherheitsdispositivs hin, das sich dadurch ausdrückt, dass Frontex die wissenschaftliche Forschung über undokumentierte Migration als „*Risiko*analyse" bezeichnet (2010: 115).

[189] Frontex unterhält Kooperationsbeziehungen zu 16 Ländern: Russische Föderation, Ukraine, Kroatien, Moldawien, Georgien, die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien, Albanien, Bosnien und

internationale Organisationen[190] bis zu anderen EU-Agenturen[191] ist sie maßgeblich an der Dezentralisierung sowie der De- und Exterritorialisierung des EU-Grenzregimes beteiligt.

Frontex sieht sich selbst als neutralen und apolitischen „Service-Provider" (Interview Strondl) ohne politisches Mandat und rechtliche Verantwortung (Georgi/Kasparek 2009: 39). In diesem Sinne betont auch Laitinen stets, dass eine Kritik an Fontex ins Leere gehe, da letztlich allein der jeweilige Einsatzmitgliedstaat einer von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktion die rechtliche Verantwortung für sämtliche Grenzschutzaktivitäten und somit auch für die Handlungen der GrenzschutzbeamtInnen trage (Interview Laitinen; FRC).[192] Frontex sei daher das falsche Ziel der Kritik.
Aus formellrechtlicher Perspektive ist dem nichts entgegenzusetzen. Denn da Frontex per Mandat weder Exekutivbefugnisse noch Weisungsrechte zukommen, sind auch ihre operativen Tätigkeiten lediglich als Handlungen faktischer, und nicht normativer Natur, zu werten (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1265), denen keine „Rechtswirkung gegenüber Dritten" zukommt (Art. 263 Abs. 1 AEUV). Letzteres ist jedoch Voraussetzung für die Erhebung einer Klage vor dem EuGH durch eine natürliche oder juristische Person, die vorgibt, durch eine sie „unmittelbar und individuell betreffende Handlung" von Frontex in ihren Grundrechten verletzt worden zu sein (Art. 263 Abs. 4 leg cit). Es ist also im Ergebnis äußerst schwierig, eine rechtliche Verantwortlichkeit gegen Frontex zu konstruieren.[193] Der Rechtsschutz verbleibt somit primär auf nationaler Ebene der jeweiligen Einsatzmitgliedstaaten (vgl. Strondl 2011: 87f).[194]

Herzegowina, U.S.A., Montenegro, Weißrussland, Kanada, Kap Verde, Nigeria und Armenien (Frontex 2012e). Am 28. 5. 2012 unterzeichnete Frontex ein „Memorandum of Understanding" mit der Türkei (Frontex 2012h).

[190] Hierzu zählen ua.: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODOC), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), UNHCR, IOM, Interpol und ICMPD (Frontex 2012f).

[191] Hierzu zählen neben polizeilichen, geheimdienstlichen und überwachungstechnologischen Stellen: FRA, EASO, und Eurojust (Frontex 2012g).

[192] Auch Rijpma verweist auf das vermeintlich „schwache Mandat" von Frontex und sieht in der Kritik an der Agentur eine Art „blame shifting" von den Nationalstaaten auf die EU-Ebene (2010). Wie Strondl (2011) betont er, dass Frontex zur Förderung der Achtung der Menschenrechte an den Grenzen beitragen könne (2010: 1).

[193] Eine Klage ist nur in Fällen möglich, in denen MitarbeiterInnen der Agentur ihre Befugnisse überschreiten (Weinzierl/Lisson 2007: 73; Interview Strondl).

[194] Für Strondl ist dies ein Argument, um die Kritik am vermeintlich „unklaren Rechtsschutz" und der „Vermischung der Verantwortlichkeiten" rund um die Aktivitäten von Frontex zu entkräften, da durch die Konzentrierung des Rechtsschutzes auf die nationale Ebene – wie durch Art. 19 Abs. 1 EUV vorgesehen – die Verantwortlichkeit klar geregelt sei (2011: 88; Interview Strondl). Er meint, es wäre „unverhältnismäßig " und „paradox", Frontex nur deshalb Exekutivbefugnisse zu übertragen, um eine „Klagemöglichkeit gegen Eingriffe zu ermöglichen", zu denen die Agentur vorher gar nicht befugt war (Ebd.).

*3.5.2. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*

Die FRA ist eine Regulierungsagentur der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie wurde 2007 durch VO des Rates der EU gegründet und ging aus der „Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" hervor.

Hauptaufgabe der FRA ist es, den Organen der EU sowie den Mitgliedstaaten in „grundrechtlichen Angelegenheiten", auf der Grundlage der GR-Charta und ausschließlich in Zusammenhang mit der Durchführung von Unionsrecht, „Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen" (Art. 2 FRA-VO). Sie wird also lediglich beratend tätig und spricht evidenzbasierte Empfehlungen aus. Ihre Aktivitäten konzentrieren sich im Wesentlichen auf drei Bereiche: die Erhebung und Analyse wissenschaftlicher Daten in bezüglich grundrechtlicher Fragen, die Vernetzung mit „Partnerorganisationen"[195] und die Übermittlung von den auf Feldforschungen und Analysen aufbauenden Empfehlungen, sowohl an die Öffentlichkeit wie an Partnerorganisationen (FRA 2012a).

Seit 2010 beschäftigt sich die FRA ausführlich mit den Bereichen Grenzkontrolle an den EU-Außengrenzen sowie „irreguläre" Migration insgesamt.[196] So lautete auch der Titel der von der FRA alljährlich organisierten Grundrechtekonferenz des Jahres 2011 „Dignity and Rights of Irregular Migrants" (FRA 2011d).

Die FRA beschreibt ihre Ziele in Zusammenhang mit den Projekten zu Grenzkontrollen und „irregulärer" Migration folgendermaßen:

> „The overall goal of the FRA in the area of border control, immigration and asylum is for policy makers to consider respect for fundamental rights not as an obstacle to effective policies, but rather as a quality indicator of modern border management, integration and asylum policies. The FRA intends to achieve this by providing policy makers as well as practitioners with evidence on current practices and possible ways forward. Key stakeholders, including national authorities, as well as Frontex and EASO, will be increasingly involved during the implementation of projects."[197] (FRA 2012b: 10)

Derzeit befindet sich das Projekt „Treatment of third-country nationals at the EU's external borders: Protecting fundamental rights at the EU sea borders" in der Endphase; der abschließende Bericht soll im Juli 2012 veröffentlicht werden (FRA 2012c).

[195] Eine dieser Partnerorganisation ist Frontex, zu der seit Mai 2010 eine Arbeitsvereinbarung.

[196] Vgl. zB. die Berichte aus dem Jahr 2011: „Coping with a fundamental rights emergency - The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner"; „Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States"; „Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States"; „Detention of third-country nationals in return procedures"; „Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union" (FRA 2011c).

[197] Dabei wird deutlich, dass auch die FRA MigrantInnen nicht als „stakeholders" sieht.

*3.5.3. European Asylum Support Office (EASO)*

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen wurde 2010 durch die EASO-VO gegründet und ist, gleich wie Frontex und die EU-Grundrechteagentur, eine mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Regulierungsagentur der EU. EASO ist seit Juni 2011 von seinem Sitz in Malta aus operativ tätig. Zu den drei Hauptaufgaben des Unterstützungsbüros gehören: 1.) die Erleichterung, Koordinierung und Intensivierung der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Asylfragen, va. durch den Austausch von Informationen, und die Durchführung von Ausbildungen, 2.) die Unterstützung von EU-Staaten, die „unter besonderem Druck stehen", durch die Einrichtung von „Frühwarnsystemen" und die Entsendung von ExpertInnenteams zur Assistierung in Asylverfahren[198] und 3.) die Forcierung der Umsetzung des sog. „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems". (EU-Kommission, DG Home Affairs - EASO)

Ähnlich wie bei Frontex, ist auch im Rahmen von EASO die Errichtung eines Consultative Forum zur Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie zur Vernetzung der unterschiedlichen AkteurInnen auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer wie internationaler Ebene vorgesehen (EASO Monitor).

Aufgrund des kurzen Bestehens von EASO finden sich noch keine umfassenden wissenschaftlichen Analysen zur Rolle und zu den Tätigkeiten von EASO innerhalb des EU-Migrations- und Grenzregimes. Es sei jedoch auf den von Falzon und seiner NGO aditus[199] betriebenen Blog „EASO Monitor" verwiesen, dessen Ziel es ist, sämtliche Aktivitäten von EASO zu dokumentieren und kommentieren.

*3.5.4. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*

Die UNO-Flüchtlingsagentur wurde 1950 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegründet und ist weltweit die einzige Internationale Organisation mit einem spezifischen Mandat für Flüchtlinge. Sie sieht ihre Aufgabe darin, auf „nicht-politischer" und „humanitärer" Basis, Flüchtlingen und anderen „persons of concern" internationalen Schutz zu bieten und dauerhafte Lösungen für sie zu finden, bis das „Flüchtlingsproblem" weltweit gelöst ist (UNHCR 2005: 7). Zu den Menschen, für deren Schutz UNHCR verpflichtet ist, zählen Flüchtlinge, AsylwerberInnen, Staatenlose, sog. „returnees" (Flüchtlinge, die in ihr Herkunftsland zurückkehren) und unter gewissen Umständen sog. „internally displaced persons", also Personen, die keine nationalen Grenzen überschreiten (Ebd. 12f).

[198] Das erste dieser Teams wurde im Mai 2011 nach Griechenland entsandt ( EASO Monitor).
[199] Siehe unten Kap. 3.5.7.1.

Der UNHCR spielt eine wichtige Rolle innerhalb des EU-Grenzregimes aufgrund seiner engen Zusammenarbeit mit relevanten internationalen Organisationen, EU- Mitgliedstaaten sowie „Drittstaaten", nationalen NGOs und auch EU-Institutionen.[200] Dabei fungiert der UNHCR nicht nur als Berater, sondern beteiligt sich auch an der Produktion und Verbreitung herrschender Diskurse und Strategien rund um Migrations- und Grenzkontrolle, etwa durch die Schulung von GrenzbeamtInnen oder die Erstellung von Positionspapieren.

Wie Ratfisch und Scheel (2010) betonen, greift der UNHCR dabei seit einiger Zeit die „Rhetorik der Sicherheit" rund um Migrationsverwaltung auf und trägt so zu Rechtfertigung der restriktiven Grenzschutzpraktiken des EU-Grenzregimes bei. Dies geschieht va. durch die Unterscheidung in „schutzbedürftige" „people of concern to UNHCR" – Flüchtlinge und andere Personen, die die rechtlichen Kriterien des internationalen Schutzes erfüllen – einerseits und abzuschiebende „irreguläre" MigrantInnen andererseits.[201] Die diesbezügliche Logiken und Praktiken werden von der Wissenschaft als „Flüchtlingsschutzdiskurs"[202] zusammengefasst.

Der UNHCR entwickelte in diesem Zusammenhang das Konzept der „mixed migration flows" (Ebd. 96). Dieses geht davon aus, dass sich internationale „Migrationsströme" aus unterschiedlichen Kategorien von MigrantInnen zusammensetzen. Neben Flüchtlingen seien dies auch Menschen, „whose reasons for moving are different and not protection-related" (UNHCR 2007: 1); deshalb bedürfe es in der Auseinandersetzung mit „gemischten Bewegungen" im Rahmen der Migrations- und Grenzverwaltung differenzierter Herangehensweisen unter Berücksichtigung des jeweiligen Rechtsstatus von MigrantInnen (Ebd. 1ff). Darauf aufbauend entwickelte der UNHCR seinen bis heute gültigen „10-Point Plan of Action".[203]

Durch den Flüchtlingsschutzdiskurs verfestigt der UNHCR nicht nur die „nationale Ordnung der Dinge" (Malkki 1995), nach deren Logik Flüchtlinge als zu lösendes „Problem" betrachtet

[200] Der UNHCR ist die einzige Internationale Organisation, die – seit dem Jahr 2007 – ein Verbindungsbüro mit Frontex beim Hauptsitz der Agentur in Warschau unterhält (Interview Simone).

[201] Diese Unterscheidung ist strukturell bedingt, da aus dem rechtlichen Mandat des UNHCR fließend.

[202] Weitere Grundzüge des Flüchtlingsschutzdiskurses sind die Viktimisierung, Objektifizierung und Dehistorisierung von Flüchtlingen, indem sie von staatlichen Behörden genauso wie von internationalgen Organisationen und Flüchtlingrechts-NGOs oftmals als passive Objekte sowie hilfe- und schutzbedürftige Opfer krimineller Netzwerke dargestellt werden (vgl. Ratfisch/Scheel 2010: 93ff, 105ff; Malkki 1995).

[203] Bestehend aus: 1.) Cooperation among key partners, 2.) Data collection and analysis, 3.) Protection-sensitive entry systems, 4.) Reception arrangements, 5.) Mechanisms for profiling and procedures, 6.) Differentiated processes and procedures, 7.) Solutions for refugees, 8.) Addressing secondary movements, 9.) Return arrangements for non-refugees and alternative migration options, 10.) Information Strategy (UNHCR 2005).

werden, sondern beteiligt sich auch an der Entpolitisierung von Flüchtlingen, indem deren Flucht auf „humanitäre“ Aspekte reduziert wird (Ratfisch/Scheel 2010: 106).[204]

### *3.5.5. IOM*

Die Internationale Organisation für Migration wurde 1951 gegründet und ist nach dem UNHCR die zweitgrößte zwischenstaatliche Organisation im Bereich Migration mit 127 Mitgliedstaaten (Georgi 2010: 145). Die IOM ist jedoch weder ein Organ der UNO noch hat sie ein Schutzmandat für Flüchtlinge.[205] Im Gegensatz zum UNHCR arbeitet die IOM unmittelbar im Auftrag von Regierungen, Privaten und internationalen Organisationen „[to] [a]ssist in meeting the growing operational challenges of migration management.“ (IOM 2012) Hauptziel ihrer Arbeit ist also nicht die Leistung „humanitärer“ Hilfe und die „Lösung“ des „Flüchtlingsproblems“, sondern die Verwaltung von Migration nach ihrem Motto: „Managing migration for the benefit of all“ (Ebd.). Diesbezüglich schließt sie also durch ihr Selbstverständnis an die Logiken des EU-Grenzregimes rund um die neue „Regierungskunst“ der Migrations- und Grenzverwaltung an, mit dem Ziel der ökonomischen Nutzenmaximierung der Humanressource (Arbeits-)MigrantInnen. Dass dabei die Interessen der Staaten und nicht jene der MigrantInnen im Vordergrund stehen, ergibt sich bereits aus ihrer Finanzierungsstruktur; sie finanziert sich nämlich zu 96% über von Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen in Auftrag gegebene Projekte (Georgi 2010: 151).

Diese Projekte reichen von der Forschung über Wanderungsbewegungen, die Beratung von MigrantInnen, der Planung und Durchführung humanitärer Einsätze, politische Beratungstätigkeiten („policy guidance“), der Vernetzung unterschiedlicher Migrations-„stakeholders“ und vom Aufbau staatlicher Strukturen und Institutionen zur Migrationskontrolle („capacity building“) bis hin zur Konzeptionierung und Umsetzung konkreter Projekte im Zusammenhang mit Migration. Seit Ende des 20. Jahrhunderts forciert die IOM insbesondere Programme zum „Kampf gegen Menschenhandel“, zur Arbeitsmigration und zur sog. „freiwilligen Rückführung“ von abgelehnten AsylwerberInnen[206] (IOM 2012; Georgi 2010).

---

[204] Die „nationale Ordnung der Dinge“ wird auch dadurch verfestigt, dass Staaten durch ihre Funktion als wesentliche Geldgeber des UNHCR dessen Strategien beeinflussen können.

[205] Die IOM erhielt 1992 Beobachterstatus bei den VN und beteiligt sich erst seit damals formell an humanitären Projekten (Georgi 2010: 147).

[206] Eben diese „freiwillige Rückführung“ ermöglicht es Staaten in vielen Fällen erst, abgelehnte AsylwerberInnen außer Landes zu bringen. Eine erzwungene Rückführung scheitert nämlich oft an den fehlenden Identitätsdokumenten, die benötigt werden, dass Zielstaaten „ihre“ StaatsbürgerInnen aufnehmen.

Diese migrationspolitischen „Dienstleistungen“ bietet die IOM nicht nur einzelnen Staaten, sondern auch den EU-Institutionen an, was sie zu einer einflussreichen AkteurIn innerhalb des EU-Grenzregimes macht, sowohl als politischer Think Tank als auch als Vernetzerin und Umsetzerin konkreter Projekte. Zivilgesellschaftliche Einrichtungen kritisieren die IOM aufgrund ihrer staatsnahen Positionierung und ihrer Involvierung in Menschenrechtsverletzungen sowie die Verbreitung repressiver Praktiken im „Kampf“ gegen „irreguläre“ Migration (Georgi 2010: 150).

*3.5.6. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*

Das International Centre for Migration Policy Development wurde 1993 von Österreich und der Schweiz gegründet und hat mittlerweile 15 Mitglieder.[207] Das Mandat der intergouvernmentalen Organisation ist die Entwicklung und Implementierung von Langzeitstrategien „to cope with the migration phenomenon“ nach dem Motto: „Migration is about people – those who are in the move, those who remain and those who receive“ (ICMPD 2012; Factsheet). Die Arbeit des ICMPD beruht auf den interdependenten Säulen: „migration dialogues“, „capacity building“ und „research and documentation“ (Ebd.). Dabei vernetzt ICMPD die „stakeholders“ rund um Migrationsverwaltung, berät Regierungen, beteiligt sich am Aufbau staatlicher Strukturen, Programme und Institutionen, erarbeitet wissenschaftliche Studien über „Migrationsströme“, analysiert die „root causes“ von Migration und baut insbesondere auf eine enge Zusammenarbeit mit „Herkunftsländern“ von MigrantInnen.[208]

Als eine der „führenden Beratungsinstitutionen“ im Bereich Migrationspolitik war und ist das ICMPD wesentlich an der Etablierung und Verbreitung der Verwaltung der Migration im Sinne der globalen oder europäischen „Governance“ beteiligt (Hess 2010: 96).[209]

Wie Hess im Zuge einer Teilnehmenden Beobachtung als Praktikantin innerhalb eines ICMPD-Teams herausfand, ist das Eigenverständnis seiner MitarbeiterInnen ähnlich dem von Frontex, denn sie betrachten ICMPD als neutrale, koordinierende Dienstleistungs- und Beratungsinstitution, nach dem Motto: „'We simply facilitate states' as 'migration policy is still the duty of states' “ (2010: 104). Dadurch wird jedoch die, laut Hess offensichtliche,

[207] Neben Österreich und Schweiz sind dies Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien, Schweden, Tschechien und Ungarn.

[208] Neben dem regionalen Fokus auf Osteuropa arbeitet ICMPD va. mit nordafrikanischen und asiatischen Ländern zusammen. Vgl. die derzeit laufenden Projekte: „Border Management in Central Asia (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan)“; „Heroin Route Phase II (Azerbaijan, Armenia, Bulgaria, Romania, Turkey, Iran, Kazakhstan, Turkmenistan, Ukraine, Russia)“; „A comprehensive Approach to the Effective Management of Mixed Migration Flows in Libya“ etc. (ICMPD 2011).

[209] Siehe oben Kap. 3.2.4.

spezifische politische Agenda, die ICMPD in relativ autonomer Weise verfolgt, verschleiert, und somit auch der wesentliche politische Einfluss, den ICMPD – va. durch die Produktion von Wissen über Migrationsverwaltung – auf die Strukturen, Diskurse und Praktiken des EU-Migrations- und Grenzregimes nimmt.[210]

### *3.5.7. NGOs*

Die im Folgenden vorgestellten NGOs können in zwei Kategorien unterteilt werden. In jene, die durch ihre formelle Einbeziehung in den politischen Prozess und die Praktiken des Migrations- und Grenzregimes eine operative oder funktionale Rolle einnehmen, und jene, deren Position außerhalb der institutionalisierten Strukturen zu verorten ist.

#### 3.5.7.1. aditus - accessing rights[211]

Die maltesische NGO wurde im März 2011 von drei maltesischen JuristInnen rund um Neil Falzon, dem aktuellen Direktor von „aditus", gegründet. Aditus bezeichnet sich als unabhängige, ehrenamtliche und nicht-gewinnorientierte Organisation mit dem Ziel, den Zugang zum Menschenrechtsschutz von Individuen und Gruppen zu unterstützen, zu überwachen und darüber zu berichten, und zwar sowohl im lokalen Kontext in Malta sowie auf regionaler und internationaler Ebene. Dabei fokussiert sich aditus grundsätzlich auf „marginalisierte" und „verletzbare" Personengruppen, für die der Zugang zum Menschenrechtsschutz durch Diskriminierung, institutionelle Hürden und soziale Exklusion schwierig ist. Thematisch liegt der Schwerpunkt der NGO sowohl auf den Bereichen Asyl und Migration als auch auf LGBT-Themen.[212] Als ideelle Grundlage ihrer Arbeit führt aditus den „Glauben" an die Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte an. Die Aktivitäten von aditus reichen von „Advocacy", Rechtsberatung und Öffentlichkeitsarbeit über die Vernetzung mit „key stake-holders" bis zur Organisation und Durchführung von Menschen- und Flüchtlingsrechtstrainings für Regierungsbehörden.

Laut Falzon waren für die Gründung von aditus zwei Punkte ausschlaggebend: erstens, um neben den zahlreichen NGOs, die spezifische Dienstleistungen im Menschenrechtsbereich in

[210] Den Topos der apolitischen Rolle von ICMPD sieht Hess als Folge der Gouvernmentalisierung der EU-Migrationspolitik und der „sanften Methoden" der neuen Governance, die ihre Agenden nicht durch einen gewaltvollen „top-down"-Prozess umsetzt, sondern durch subtile Methoden wie: „vertrauensbildenden Maßnahmen", die Übermittlung „neutraler Information und Ratschläge", die Produktion „gemeinsamen Wissens" und einer gemeinsamen Sprache und die Vernetzung unterschiedlicher AkteurInnen (2010: 105ff).

[211] Sämtliche Informationen aus diesem Unterkapitel stammen, wenn nicht anders ausgewiesen, von der Homepage von aditus (Aditus 2012).

[212] LGBT: Lesban, Gay, Bisexual and Transgender.

Malta anbieten, auch eine Organisation zu schaffen, der es um generelle „legal advocacy" von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen geht; und zweitens, um Menschenrechte als Querschnittsthema innerhalb der maltesischen Gesellschaft zu positionieren und einen „Menschenrechts-basierten" Zugang zu propagieren. Diesbezüglich will aditus als Schirmorganisation für sämtliche Menschenrechts-NGOs fungieren. (vgl. Interview Falzon)
Aditus ist meines Erachtens aufgrund seiner institutionalisierten Stellung und seiner Tätigkeiten als Dienstleistungsanbieter für Behörden als operativer Akteur innerhalb des maltesischen Migrations- und Grenzregimes einzustufen.[213]

#### 3.5.7.2. Afrique Europe Interact (AEI)[214]

Afrique Europe Interact ist ein seit 2009 bestehendes, transnationales Netzwerk von AktivistInnen aus Deutschland, Mali[215], den Niederlanden und Österreich.[216] Sein Motto lautet: „Für Bewegungsfreiheit & Gerechte Entwicklung!". AEI verfolgt zwei politische Ziele: erstens die „Durchsetzung der zivilien, politischen und sozialen Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen [...] insbesondere, was das Recht auf globale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit betrifft". Zweitens engagiert sich AEI für entwicklungspolitische Ziele und setzt sich „gegen die neokoloniale Ausbeutung und Unterwerfung Afrikas zur Wehr", insbesondere gegen Landvertreibungen. Um dies zu erreichen, will AEI transnationale Netzwerke zwischen BasisaktivistInnen aus Afrika und Europa aufbauen.
Zielscheibe der Kritik von AEI am EU-Grenzregime ist va. Frontex. So lancierte AEI im März 2011, gemeinsam mit anderen Netzwerken, die Deklaration „Freiheit statt Frontex". Im Juli 2012 führte AEI, gemeinsam mit anderen internationalen Netzwerken sowie nationalen NGOs aus Europa und Afrika, die Aktion „Schiffe der Solidarität – Boats4People" durch. Nach dem Motto: „Stoppt das Sterben von MigrantInnen auf See! Für Freiheit und Solidarität im Mittelmeerraum" wurde im Zuge einer mehrwöchigen Karawane von Italien nach Tunesien – zu Fuß und per Schiff – auf die tödlichen Praktiken des EU-Grenzregimes aufmerksam gemacht. (Boats4People 2012) In diesem Zusammenhang initiierte AEI in Zusammenarbeit mit einer forensisch-ozeanographischen Forschungsgruppe des Goldsmiths College das Projekt „WatchTheMed". Dabei handelt es sich um eine zivilgesellschaftliche Stelle mit dem Ziel, die Seegrenzen der EU in Echtzeit zu „überwachen", um so die staatliche

[213] Siehe dazu unten Kap. 5.2.2.
[214] Sämtliche Informationen aus diesem Unterkapitel stammen, wenn nicht anders ausgewiesen, von der Homepage von Afrique Europe Interact (AEI 2012).
[215] Eine der zentralen Gruppen von AEI ist die Assoziation der Abgeschobenen Malis (AME).
[216] Seit Jänner 2012 gibt es eine Wiener AEI-Gruppe.

und supranationale Rechenschaftspflicht für die Todesfälle von BootsmigrantInnen und die Verletzung ihrer Rechte zu erhöhen (WatchTheMed 2012).

Anders als aditus nimmt AEI durch seine kritisch-distanzierte Positionierung keine funktionale Rolle innerhalb des EU-Grenzregimes ein. Es wird meines Erachtens von institutioneller Seite (noch) nicht als relevanter „Stakeholder" betrachtet, was etwa dadurch zum Ausdruck kommt, dass AEI bisher nicht in den formellen politischen Dialog miteinbezogen wurde, wie etwa andere NGOs oder zwischenstaatliche Organisationen. Außerdem unterscheidet sich AEI gegenüber den institutionalisierten AkteurInnen des EU-Grenzregimes dadurch, dass ein wesentlicher Teil seiner Mitglieder selbst Abgeschobene bzw. Menschen sind, die persönliche Erfahrungen mit den Praktiken des EU-Grenzregimes gemacht haben.

#### 3.5.7.3. borderline-europe. Menschenrechte ohne Grenzen[217]

Borderline-europe wurde im Jahr 2007 gegründet und hat Büros in Berlin, im Burgenland und in Sizilien. Die Entstehungsgeschichte von borderline-europe ist eng mit der persönlichen Geschichte von Elias Bierdel, Gründungsmitglied und Vorstand des Vereins, verbunden.[218] Borderline-europe bezeichnet sich als gemeinnützigen Verein, der unabhängig von politischen Parteien und Regierungen agiert und seine Arbeit als „Akt des zivilen Widerstands" sieht, um „den tödlichen Konsequenzen der Abschottungspolitik entgegen zu wirken." Dieses Ziel soll insbesondere durch Öffentlichkeitsarbeit sowie durch die Beobachtung der Situation an den Außengrenzen, die Erstellung von Berichten, die Unterstützung von humanitären Initiativen und den Aufbau europäischer Netzwerke erreicht werden. Erst kürzlich erhielt borderline-europe den Aachener Friedenspreis 2012.

Ebenso wie AEI, betrachte ich borderline-europe aufgrund seiner kritischen Distanzierung nicht als operativen Akteur des EU-Grenzregimes. Obwohl sich der Verein durch seinen Fokus auf „humanitäre Tragödien" und „tägliche Dramen" humanitaristischer Argumentationen bedient, kann seine Vorgehensweise trotzdem nicht als „humanitarian reasoning" im Sinne Fassins bezeichnet werden, wie ich in Kap. 5.3.3. zeigen werde.

#### 3.5.7.4. Jesuit Refugee Service (JRS) - Malta[219]

JRS-Malta ist ein nationaler Ableger der weltweit agierenden katholischen Organisation JRS, deren „Mission" es ist, Flüchtlinge und gewaltvoll Vertriebene „zu begleiten, ihnen zu dienen

[217] Sämtliche Informationen stammen von der Homepage von borderline-europe (borderline-europe 2012).
[218] Siehe dazu unten Kap. 8.1.
[219] Sämtliche Informationen stammen von der Homepage von JRS-Malta (JRS-Malta 2012).

und ihre Rechte zu verteidigen.“ JRS-Malta entstand 1993, als mehrere hundert Personen aus dem Irak und dem ehemaligen Jugoslawien nach Malta flohen und ist die personell wie finanziell größte NGO rund um Asyl und Migration in Malta. Die Aktivitäten der Organisation erstrecken sich auf folgende Bereiche: Rechtsberatung und Information von AsylwerberInnen, Öffentlichkeitsarbeit, Anwaltschaft, Sozialarbeit, medizinische und psychologische Unterstützung und Seelsorge. Dabei arbeitet JRS va. innerhalb der offenen und geschlossenen Anhaltezentren Maltas, wird jedoch auch außerhalb, in der sog. - „community“ von AsylwerberInnen tätig.

Wegen ihrer Rolle als Dienstleistungsanbieterin und ihrer institutionalisierten Einbezogenheit in den politischen Prozess stufe ich die Organisation JRS-Malta, ebenso wie aditus, als operative Akteurin innerhalb des maltesischen Migrations- und Grenzregimes ein.

# 4. METHODEN

Im folgenden Kapitel beschreibe und begründe ich meine generelle methodologische Herangehensweise sowie die von mir verwendeten Erhebungs- und Auswertungsmethoden mit besonderem Augenmerk auf das zentrale Instrument der Datengewinnung: das ExpertInneninterview.

## 4.1. Methodologische Verortung der Forschung

Methodologisch ist diese Arbeit im Bereich der qualitativen Sozialforschung anzusiedeln, deren Wesensmerkmale die Gegenstandsbezogenheit, ein theorie- und regelgeleitetes Vorgehen und das Prinzip der Offenheit sind (Gläser/Laudel 2009: 30-32). Eines der Ziele qualitativer Sozialwissenschaft ist es, soziales Handeln, seine Ursachen und Wirkungen deutend zu erforschen (Ebd. 24). Deduktiv erarbeitete theoretische Vorannahmen spielen dabei eine wichtige Rolle im Sinne des theoriegeleiteten Vorgehens, und zwar von der Erarbeitung der Forschungsfrage bis hin zur Analyse. Sie werden allerdings stets mit dem empirischen Material konfrontiert. Denn es gilt, sämtliche durch die Forschung generierten theoretischen Aussagen empirisch zu begründen, jeden Erkenntnisschritt zu reflektieren und in einem fortwährenden Wechselspiel von den erhobenen Daten auf die Theorie zu schließen („Rekursivität") und umgekehrt (Meuser/Nagel 2002: 90). Damit soll sichergestellt werden, dass nicht das erforscht wird, was man bereits im Vorhinein vermutet oder ersehnt.[220]
Die Offenlegung der Arbeitsweise ist in den Sozialwissenschaften deshalb unverzichtbar, weil die konkreten Forschungen nicht wiederholbar sind, und außerdem, weil das wichtigste Element des gesamten Forschungsprozesses, von der Erarbeitung der Forschungsfrage bis hin zur Analyse der empirischen Ergebnisse, die Interpretation oder das „Verstehen" ist (Gläser/Laudel 2009: 32); diesen internen mentalen Prozess gilt es, intersubjektiv nachvollziehbar zu machen.

Die soziale Praxis, die Gegenstand meiner Forschung ist, ist die Art und Weise, wie bestimmte AkteurInnen des EU-Grenzregimes mit dem Konzept „Menschenrechte" umgehen. Ich untersuche also eine diskursive Praxis. Dadurch erhoffe ich mir, Antworten auf die Frage zu erhalten, warum so viele undokumentierte BootsmigrantInnen im Mittelmeer keinen Zugang zum Menschenrechtsschutz erhalten. Als Ausgangspunkt für die empirische Forschung dient mir die theoretische Auseinandersetzung mit den konzeptionellen sowie

[220] Meuser und Nagel (2002: 81) sprechen diesbezügich von der „methodischen Kontrolle des Zirkelschlusses".

praktischen Grenzen von Menschenrechten (Kap. 2.2.), mit anthropologischen Zugängen zu „Recht“ und „Menschenrechten“ (Kap. 2.3.) sowie mit den AkteurInnen und rechtlichen Normen und Diskursen in Zusammenhang mit Menschenrechten und Grenzschutz innerhalb des EU-Grenzregimes (Kap. 3.). Darauf aufbauend, erfolgte die ethnographische Datenerhebung an spezifischen Schauplätzen des Feldes EU-Grenzregimes.

Meine Arbeit fußt diesbezüglich auf den oben beschriebenen methodologischen Überlegungen der ethnographischen Grenzregimeforschung, die sich wiederum auf die von Marcus (1995) entwickelte „multi-sited ethnography“ bezieht. Marcus plädiert für die Durchführung einer „mobilen Ethnographie“, in der die Gebundenheit ethnographischer Forschung an einzelne Lokalitäten aufgebrochen werden soll. Es gehe nicht mehr um „'locating' culture(s) in place(s)“ (1995: 104), sondern darum, soziale Beziehungen, Assoziationen und Dynamiken zwischen unterschiedlichen Ebenen zu erforschen (Ebd. 96).

Damit schließt Marcus an die Zugänge von Gupta und Ferguson (1992) an, die davon ausgehen, dass erstens „Kultur“ oder besser gesagt: kulturelle Praxis nicht mehr als mit bestimmten Orten und Räumen verbunden betrachtet werden kann, und zweitens: dass Räume und spezifische Orte selbst soziale Konstruktionen sind, die auf unterschiedlichen historischen, kulturellen und politischen Erfahrungen aufbauen und sich in ständiger Veränderung befinden. In diesem Sinne betonen Gupta und Ferguson die Notwendigkeit, mit zwei herrschenden Formen des Naturalismus, also der Annahme, dass gewisse Erscheinungen von Natur aus so sind, aufzuräumen: Nämlich einerseits mit der „natürlichen“ Assoziation von kulturell einheitlichen Gruppen mit deren Territorium, und andererseits mit der vermeintlich selbstverständlichen Verbindung von StaatsbürgerInnen mit einem bestimmtem (Staats-)Gebiet (1992: 11). Beide Naturalismen werden laut Gupta und Ferguson von Staaten und nationalen Eliten mit dem Ziel gefördert, bestimmte Orte zu schaffen und zu legitimieren, die Beziehungen zwischen Gesellschaften und Orten als solide, allgemein akzeptiert und auf allgemeinem Einverständnis beruhend darzustellen, wohingegen sie in Wirklichkeit unsicher, umkämpft und stets im Fluss begriffen seien (1992: 12). Die umkämpften, naturalisierten und „normalisierten“ (Krause 2008) Orte, um die es in dieser Arbeit geht, sind die südlichen EU-Außengrenzen, an denen nationale wie supranationale Aktivitäten der Grenzüberwachung mit undokumentierten Grenzüberschreitungen von BootsmigrantInnen aufeinandertreffen.

Die eben beschriebenen Herangehensweisen von Marcus bzw. Gupta und Ferguson scheinen gerdae für die Grenzregimeforschung besonders geeignet. Diese befasst sich nämlich mit transnationalen Bewegungen von Menschen in Zusammenhang mit den institutionalisierten

Kontrollmaßnahmen und Beschränkungen, die dabei wirksam werden. Das EU-Grenzregime wird dabei als ein Konvolut aus globalen, supranationalen, nationalen wie lokalen Diskursen, Praktiken und Strategien betrachtet, das sich nicht genau orten lässt.[221] Denn seine Strukturen werden im Sinne eines „multi-level system of governance" (Hess/Karakayali 2007: 47) an vielen verschiedenen Schauplätzen (vgl. Marcus 1995: 99) im Zusammenspiel von miteinander in Beziehung stehenden AkteurInnen geprägt und verhandelt.
Obwohl ich mich im Rahmen meiner Diplomarbeit eher mit diskursiven und strukturellen Dimensionen des EU-Grenzregimes befasse, war mir bereits während der Konzepterstellung klar, dass eine Feldforschung an den physischen Grenzen notwendig sein würde, denn nur dort manifestieren sich theoretische Diskurse, werden fassbar in konkreten Handlungen und Wahrnehmungen. Somit fand meine empirische Forschung an folgenden Schauplätzen des EU-Grenzregimes statt: in und um Wien, in Warschau beim Hauptsitz von Frontex und an den südlichen EU-Außengrenzen in Malta.

### 4.2 . Leitfadengestützte offene ExpertInneninterviews

Als primäre Erhebungsmethode wählte ich nichtstandardisierte, leitfadengestützte ExpertInneninterviews. Im Gegensatz zu anderen Formen qualitativer Interviews, werden bei ExpertInneninterviews nicht Individuen in ihrer Gesamtheit erforscht (Meuser/Nagel 2002: 72, 85, 91). Es geht viel mehr um die „bereichsspezifische Analyse" eines bestimmten Teils des Wissens und sozialen Handelns von ExpertInnen eines spezifischen Handlungssystems.
Nichtstandardisiert bedeutet, dass ein bestimmter, im Vorhinein angefertigter Katalog an Fragen als Grundlage des Interviews dient, die Reihenfolge und Art der Antwort den InterviewpartnerInnen aber freigestellt bleibt, sodass lediglich die Handlungen der/s InterviewerIn standardisiert sind (Gläser/Laudel 2009: 41). Damit soll gemäß dem Prinzip der Offenheit verhindert werden, den InterviewpartnerInnen durch fixe Fragen ein „externes Relevanzsystem zu oktroyieren" (Pfadenhauer 2002: 117). Dabei ist darauf zu achten, die Fragen so zu formulieren, dass sie so wenig wie möglich die Antworten determinieren (Gläser/Laudel 2009: 131).

Grundlegendes Charakteristikum des ExpertInneninterviews ist laut Pfadenhauer, dass das Gespräch „auf gleicher Augenhöhe" stattfindet, InterviewerInnen von ihrem Gegenüber also als „Quasi-ExpertInnen" betrachtet werden, denen im Gegensatz zu „echten" ExpertInnen

[221] Siehe oben Kap. 3.2.4.

lediglich die ExpertInnenkompetenz fehlt (Pfadenhauer 2002: 121). Die dahinter liegende Prämisse lautet, dass Menschen mit InterviewerInnen unterschiedlich reden, je nachdem, ob sie diese für mehr oder weniger kompetent befinden. Wichtigstes Ziel während des Expert-Inneninterviews ist es daher, ein „Interviewsetting zu erzeugen, das der Gesprächssituation *unter* Experten möglichst nahe kommt." (Ebd. 119f.). Damit sich die interviewten ExpertInnen nicht der rhetorischen Mittel von Belehrung oder Rechtfertigung bedienen, die sie gegenüber Laien einsetzen würden, müssen sich InterviewerInnen die jeweilige Fachsprache sowie das relevanten Fachwissen aneignen. Außerdem gilt die Grundregel ethnographischer Forschung: „'knowing the language' guarantees the integrity of [...] fieldwork" (Marcus 1995: 101). Dies betrifft nicht nur Sprache im wörtlichen Sinn, sondern auch sprachliche Codes und die Art des Auftretens. Für die InterviewerInnen ist es besonders wichtig, den ExpertInnen zu vermitteln, dass sie auch sie, die InterviewerInnen, über fachliche Kompetenz verfügen und zwar vom Moment der Kontaktaufnahme und Vorstellung des Forschungsprojekts bis zur Durchführung des Interviews (Meuser/Nagel 2002: 77).
Diese Überlegungen beherzigend, bereitete ich mich auf sämtliche ExpertInneninterviews intensiv vor, indem ich einschlägige Rechtstexte, Positionspapiere, Presseaussendungen oder NGO- und Medienberichte studierte. Ich achtete auf sprachliche Codes und passte mich der jeweiligen Interviewsituation und dem Setting an, was Kleidung und Auftreten betrifft. Die erste Möglichkeit, entsprechende Kompetenz und Fachwissen zu vermitteln, ergab sich bereits während der Kontaktaufnahme in Form der Interviewanfrage an die ExpertInnen. Aus meiner Sicht entscheidend war jedoch das informelle Vorgespräch vor dem eigentlichen Interview, in welchem ich meine Forschung generell und die konkreten Fragestellungen vorstellte und dadurch die Chance erhielt, mich als „Quasi-Experte" zu profilieren.

### *4.2.1. Warum ExpertInneninterviews?*

Die Wahl der Erhebungsmethode „ExpertInneninterview" ergab sich aus drei Gründen: Erstens: aus dem Forschungsgegenstand dieser Arbeit, in der ich untersuche, wie bestimmte AkteurInnen des EU-Grenzregimes, die in dieser Rolle als ExpertInnen anzusehen sind, mit dem Begriff und Konzept „Menschenrechte" umgehen. Nach Bogner und Menz ist das ExpertInneninterview besonders dafür geeignet, „[s]ubjektive Handlungsorientierungen und implizite Entscheidungsmaximen" sowie „Strukturen und Strukturzusammenhänge des Expertenwissen/handelns" zu erforschen (Bogner/Menz 2002: 38).

Zweitens: durch mein theoriegeleitetes Vorgehen, insbesondere was die Verwendung des Kategorisierungsmodells von Dembour[222] und des Konzepts von Fassin[223] als Analyserahmen der Datenauswertung betrifft. Laut Meuser und Nagel sind Forschungen, bei denen „ExpertInnenwissen" den primären Forschungsgegenstand darstellen, eng mit theoretischen Vorannahmen und Erklärungsansätzen verbunden (Meuser/Nagel 2002: 82). Die aus Expert-Inneninterviews gewonnenen Daten und die daran anschließende Auswertung könnten somit als „Prüfinstanz für die Reichweite der Geltung des zugrunde gelegten theoretischen Erklärungsansatzes [...]" (Ebd. 76) dienen, mit dem Ziel einer theoretischen Verallgemeinerung (Ebd. 91). Dadurch erscheint die Methode „ExpertInneninterview" prädestiniert in Verbindung mit meiner theoretischen Herangehensweise.
Drittens: aus pragmatischen Überlegungen. Einerseits konnte dadurch ich innerhalb eines relativ kurzen Forschungszeitraumes viele Interviews mit unterschiedlichen AkteurInnen des EU-Grenzregimes führen. Andererseits sind durch die Form des ExpertInneninterviews gezielte Fragestellungen möglich, um an komprimierte und spezifische, durch das Forschungsinteresse geleitete Informationen zu gelangen.

### *4.2.2. Wer ist ein/e ExpertIn?*

Wer als ExpertIn gilt, hängt vom zu erforschenden sozialen Kontext und vom Forschungsinteresse ab. Der Status und Begriff „ExpertIn" ist also relational und wird auch wesentlich von der Auswahl der ForscherIn beeinflusst (Meuser/Nagel 2002: 73). ExpertInnen im Sinne der Sozialwissenschaften sind nicht per se gleichzusetzen mit Angehörigen von Eliten, das heißt: sie müssen keine hohen Positionen im kulturellen, sozialen oder politischen Leben bekleiden. Nach Gläser und Laudel beschreibt der Begriff „'Experte' [...] die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte." (Gläser/Laudel 2009: 12) Pfadenhauer hingegen vertritt die Meinung, dass Expertenschaft, neben dem besonderen Wissensbestand und den speziellen Fähigkeiten, auch „Expertenkompetenz" voraussetzt, sprich die Verantwortung und „Zuständigkeit für problemlösungsbezogene Entscheidungen" (Pfadenhauer 2002: 116).
Meuser und Nagel sind ähnlicher Ansicht; für sie ist ExpertIn,

> „wer [zusätzlich zum Spezialwissen] in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt." (Meuser/Nagel 2002: 73)

[222] Siehe oben Kap. 2.3.
[223] Siehe oben Kap. 2.5.

Bei der Auffindung der relevanten ExpertInnen für meine Forschung waren beide Aspekte von Bedeutung, das ExpertInnenwissen und die ExpertInnenkompetenz.

Als für meine Forschung relevante „ExpertInnen" identifizierte ich VerteterInnen der in Kap. 3.5. beschriebenen organisierten und institutionellen AkteurInnen, die auf Menschenrechte in Verbindung mit Grenzschutz spezialisiert sind und eine Stellung innerhalb der jeweiligen Gruppe einnehmen, in der ihnen „ExpertInnenkompetenz" nach den oben beschriebenen Kriterien zukommt. Ob sie eine leitende Position innehaben, war dabei kein Maßstab.[224] Gläser und Laudel weisen diesbezüglich darauf hin, dass bei der Durchführung von ExpertInneninterviews mit funktionalen „Eliten", also Personen, die eine „herausgehobene Position in der Gesellschaft" einnehmen, darauf zu achten ist, nicht die Kontrolle über die Gesprächssituation zu verlieren (2009: 181). Die Gefahr sei hier besonders groß, dass die ExpertInnen, ähnlich wie PolitkerInnen, lediglich „Statements" abgeben und nicht auf die eigentlichen Interviewfragen eingehen würden. Vorsicht sei laut Meuser und Nagel auch bei einem „rhetorischem Interview" geboten, in dem die/der ExpertIn einen Vortrag hält, um ihr/sein Wissen und die jeweiligen Thesen darzulegen (Meuser/Nagel 2002: 79). Dass das Interview dadurch nicht zum reinen „Abschreibungsposten" würde, sei nur dadurch zu verhindern, dass man versucht, den Redefluss der ExpertInnen zu unterbrechen (Ebd.).

### *4.2.3. Erstellung des Interviewleitfadens*

Der Interviewleitfaden bildet das „Gerüst" des Interviews (Gläser/Laudel 2009: 115, 142ff). Er garantiert einerseits die notwendige Offenheit, da man durch die Erstellung des Leitfadens dazu gezwungen ist, sich genügend thematisches Wissen anzueignen, um ein möglichst lockeres und offenes Gespräch führen zu können (Ebd. 143; Meuser/Nagel 2002: 78). Dadurch soll verhindert werden, dass zu starre oder suggestive Fragen gestellt werden, die die Antworten determinieren könnten. Andererseits ist durch die Verwendung eines Leitfadens die Vergleichbarkeit der Interviews gewährleistet, denn Ziel des ExpertInneninterviews ist es ja, in jedem Interview bestimmte Informationen zu erheben und diese danach in Verbindung zueinander zu setzen (Gläser/Laudel 2009: 150).

Nach Gläser und Laudel erfüllt die Ausarbeitung und Verwendung eines Interviewleitfadens folgende Zwecke: 1.) Interviewende können den ExpertInnen zeigen, dass sie über entsprechendes Fachwissen verfügen; 2.) durch die Verwendung vorformulierter Fragen und

[224]Die Mehrzahl meiner InterviewpartnerInnen nimmt jedoch leitende Positionen ein: Elias Bierdel, Ilkka Laitinen, Arabelle Bernecker-Thiel, Michele Simone, Martina Huber, Robert Strondl, Katrine Camilleri, Claus Folden, Jon Hoisaeter, Neil Falzon und Joseph St. John. Zu den jeweiligen Personen siehe unten Kap. 8.1.

die Reflexion der Fragestellung im Vorhinein ist es möglich, sich verständlicher auszdrücken; 3.) unnötige Fragen können vermieden werden; 4.) optimalerweise kann ein möglichst natürlicher Gesprächsverlaufs hervorgerufen werden (2009: 150).

Der wichtigste Schritt in der Erstellung des Interviewleitfadens ist die Operationalisierung, sprich die Übersetzung der abstrakten Forschungsfragen zunächst in Leitfragen und in einem weiteren Schritt in konkrete Interviewfragen (Gläser/Laudel 2009: 142ff). Hierbei ergaben sich bei meiner Forschung die größten Schwierigkeiten. Diesem Übersetzungsprozess widmete ich vor den ersten vier Interviews zu wenig Aufmerksamkeit und stellte teilweise direkt meine (abstrakten) Forschungsfragen an die InterviewpartnerInnen. In den ersten beiden Interviews stellte dies noch kein Problem dar, da sich sowohl Bierdel als auch Laitinen als äußerst gesprächsbereit erwiesen und auch auf meine abstrakten Fragen eingingen. Bei den nächsten zwei Interviews funktionierten meine Interviewleitfragen, va. die Eingangsfrage, nicht mehr so gut.[225] Dies regte mich dazu an, den Interviewleitfaden noch einmal zu reflektieren und zu überarbeiten, va. was die genaue Formulierung der Fragen angeht. Das Grundgerüst des Interviewleitfadens blieb jedoch von Anfang bis Ende der Forschung gleich. Die Interviews in Malta unterschieden sich von denen in Wien und Warschau nur dadurch, dass sie sich nicht nur mit der EU-Ebene befassten, sondern auf konkrete Diskurse und Praktiken in Malta eingingen.

Der Interviewleitfaden setzt sich aus drei thematischen Blöcken zusammen:[226] Im ersten Teil geht es um die Konzeption und die allgemeine Verwendung des Begriffs „Menschenrechte". Der zweite Block befasst sich mit der Rolle von Menschenrechten innerhalb des EU-Grenzregimes; hier geht es einerseits allgemein um das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Grenzschutz und andererseits um die konkrete Bedeutung der Grund- und Menschenrechte in Zusammenhang mit Frontex und der geänderten VO. Der dritte Block behandelt Malta-spezifische Aspekte bezüglich Menschenrechten und Grenzschutz.

Wegen ihrer potenziell suggestiven Wirkung entschied ich mich dafür, keine direkten Fragen bezüglich humanitaristischer Aspekte innerhalb des Menschenrechtsdiskurses des EU-Grenzregeims zu stellen. Ob gewisse Aussagen der ExpertInnen als „humanitarian reasoning" im Sinne Fassins betrachtet werden können, analysierte ich im Rahmen einer Gesamtschau ihrer Argumentationsmuster.[227]

---

[225] Was im zweiten Fall wohl mitunter daran lag, dass das Gespräch telefonisch abgewickelt wurde und sich so nie jene Dynamik und Lockerheit entwickelte wie bei normalen face-to-face Interviewsituationen.

[226] Vgl. dazu den Interviewleitfaden im Detail in Kap. 8.2.

[227] Ich ging lediglich im explorativen Gespräch mit David E. Zammit direkt auf die Bedeutung des Humanitarismus innerhalb des maltesischen Migrations- und Grenzregimes ein.

Der Interviewleitfaden wurde für jedes einzelne Interview betreffend Formulierung, Akzentuierung und Reihenfolge der Fragen so adaptiert, dass ich die spezifische Situation berücksichtigen konnte (Gläser/Laudel 2009: 150; vgl. auch Meuser/Nagel 2002: S. 78), und gleichzeitig das Gerüst aller durchgeführten Interviews dasselbe und somit vergleichbar blieb.

*4.2.4. Auswertung der ExpertInneninterviews: Qualitative Inhaltsanalyse*

Für die Auswertung der aus den ExpertInneninterviews gewonnen Daten nahm ich eine qualitativen Inhaltsanalyse vor und orientierte mich am Analyseverfahren nach Gläser/Laudel (2009) sowie an jenem nach Schmidt (2005). Die qualitative Inhaltsanalyse eignet sich durch ihr regelgeleitetes und systematisches Vorgehen sowie die Einbeziehung der theoretischen Vorannahmen in den Analyseprozess besonders für theoriegeleitete Forschungen wie die hier vorliegende (vgl. Gläser/Laudel 2009: 204).

Die Erstellung eines Kategoriensystems und die darauf aufbauende „Extraktion" von Informationen aus dem Text – und somit die Loslösung vom „Ursprungstext" – sind die zentralen Elemente der qualitativen Inhaltsanalyse (Ebd. 200f). Dabei ist zu beachten, dass es sich bereits bei der Extraktion um einen Akt der Interpretation handelt, da schon an dieser Stelle Informationen gefiltert und reduziert werden (Ebd. 201, 218). Daher ist es wichtig, die Vorgangsweise während dieses Prozesses offenzulegen und nachvollziehbar zu machen.
Durch das die Extraktion anleitende Kategoriensystem werden die theoretischen Vorüberlegungen vermittelt (Gläser/Laudel 2009: 201); es dient als „Suchraster", um die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevanten Informationen aufzufinden. Die Prinzipien der Offenheit und Gegenstandsbezogenheit beherzigend, orientiert sich das Kategoriensystem jedoch am Material und bleibt somit offen (Ebd. 30-32, 204ff; Schmidt 2005: 447ff). Bei der Auswertung der Interviews ging ich sowohl deduktiv als auch induktiv vor:

Zuerst transkribierte ich alle Interviews vollständig und machte auch Pausen sowie Akzentuierungen sichtbar, um diese Auffälligkeiten in die Interpretation mit einfließen lassen zu können. Bereits während der Transkription erstellte ich erste Notizen und Überschriften, thematisch grob gegliedert nach den drei Forschungsfragen und den theoretischen Vorannahmen aus Kap. 2. und 3. Danach widmete ich mich der inhaltlichen Vorbereitung der Extraktion (Gläser/Laudel 2009: 206ff); dabei ging es darum, noch einmal mein „gesamtes

Wissen [zu] mobilisieren“ (Ebd. 208), sprich: sämtliche theoretische Vorüberlegungen zu reflektieren, bevor ich an das Material trat.[228]

Bezüglich meiner ersten und dritten Forschungsfrage spielten theoretische Vorannahmen eine besonders wichtige Rolle, da die Konzepte Dembours[229] und Fassins[230] den theoretischen Rahmen der Analyse bildeten. In diesem Fall trug ich sowohl Auswertungskategorien als auch Ausprägungen deduktiv an das Material heran. Für die Extraktion der benötigten Information zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage fungierte Dembours Kategorisierungsmodell der vier Denkschulen der Menschenrechte als Suchraster. Ich versuchte also, die Menschenrechtskonzeptionen der von mir interviewten ExpertInnen den jeweiligen Denkschulen zuzuordnen. In Zusammenhang mit der dritten Forschungsfrage bestand der Suchraster aus Fassins Konzept des „humanitarian reason“ (2012) in Verbindung mit theoretischen Überlegungen der ethnographischen Grenzregimeforschung zum Flüchtlingsschutzdiskurs.[231]

Die aus den theoretischen Überlegungen stammenden Kategorien konfrontierte ich in weiterer Folge mit den empirischen Daten, wodurch sie modifiziert, erweitert und va. verdichtet bzw. reduziert wurden (Gläser/Laudel 2009: 201, 218; Schmidt 2005: 450f). Um dies zu erleichtern und einen Überblick über das gesamte Material aus den Interviews zu erhalten, erstellte ich eine tabellarische Materialübersicht (Schmidt 2005: 454f), in der ich Kernzitate der InterviewpartnerInnen sowie Paraphrasierungen den jeweiligen Auswertungskategorien zuordnete.[232] Im Anschluss daran erarbeitete ich das endgültige Kategoriensystem,[233] das ich als Suchraster für die Extraktion verwendete; es kam jedoch bis zum Schluss des Extraktionsprozesses noch zu kleinen Modifkationen des Kategoriensystems. Nach Abschluss der Extraktion wandte ich mich der Aufbereitung der Daten für deren Auswertung zu, indem ich das Rohmaterial zusammenfasste, reduzierte und ordnete (Gläser/Laudel 2009: 229ff).

Als letzter Schritt der qualitativen Inhaltsanalyse erfolgte die vertiefende Fallinterpretation (Schmidt 2005: 455f) bzw. Auswertung der Daten (Gläser/Laudel2009: 246), in der ich die empirischen Ergebnisse strukturiert darstellte, sie mit den zuvor erarbeiteten Fragestellungen sowie theoretischen Vorannahmen konfrontierte und dadurch versuchte, meine Forschungsfragen zu beantworten.

[228] ZurAuflistung der theoretischen Vorannahmen, die die Auswertung anleiteten siehe unten Kap. 5.2.1.
[229] Siehe oben Kap. 2.4.
[230] Siehe oben Kap. 2.5.
[231] Siehe oben Kap. 3.3.2.3 und Kap. 3.5.4.
[232] Zur tabellarischen Materialübersicht siehe unten Kap. 8.3.
[233] Zum Kategoriensystem siehe unten Kap. 8.4.

Zur inhaltlichen Strukturierung der Darstellung und Auswertung der Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews übernahm ich großteils die Auswertungskategorien bzw. Kategorieausprägungen des Kategoriensystems als Kapitelüberschriften.

### 4.3. Teilnehmende Beobachtung

Die Standardmethode der Kultur- und Sozialanthropologie (Hauser-Schäublin 2003: 35f) ist durch ihre „Janusköpfigkeit" gekennzeichnet, sprich durch ein Ausbalancieren zwischen Nähe und Distanz sowie der Doppelrolle der ForscherInnen als „Insider" und gleichzeitig „Outsider" (Ebd. 44, 50). Die Interaktion mit den Forschungssubjekten und der Einfluss von ForscherInnen auf die konkrete Situation sind dabei immer mit zu bedenken.[234]

Im Zuge der Feldforschung in Malta wählte ich die Erhebungsmethode der Teilnehmenden Beobachtung erstens, um dadurch besseren Zugang zum Feld zu erhalten. Die Kombination aus ExpertInneninterviews und Teilnehmender Beobachtung erschien mir deshalb geeignet, da es mir dadurch leichter fiel, mich als „Quasi-Experte" zu qualifizieren und als solcher von den ExpertInnen akzeptiert zu werden (vgl. Pfadenhauer 2002: 127). Zweitens entschied ich mich für die Durchführung einer Teilnehmenden Beobachtung, um komplementär zu den ExpertInneninterviews zusätzlich Daten zu erheben und so die „empirische Absicherung von Ergebnissen" durch eine zusätzliche Methode zu erweitern (Gläser/Laudel 2009: 105).

Allerdings spielt das aus der Teilnehmenden Beobachtung gewonne Material eine untergeordnete Rolle, da das Hauptaugenmerk dieser Diplomarbeit auf der Analyse der ExpertInneninterviews liegt. Dementsprechend unterzog ich die in Feldnotizen festgehaltenen Daten aus der Teilnehmenden Beobachtung nur einer groben Inhaltsanalyse, indem ich thematische Überschriften und Kategorien in Zusammenhang mit den Forschungsfragen erstellte. Während der Feldforschung führte ich ein Feldtagebuch.

[234] Siehe dazu unten Kap. 5.3.

# 5. EMPIRISCHE ERGEBNISSE

In diesem Kapitel präsentiere ich die empirischen Ergebnisse der Forschung. Zuerst beschreibe ich den Forschungsprozess von der Phase der Konzepterstellung bis zum Abschluss der empirischen Datenerhebung. Dann gehe ich auf meinen Zugang zum sowie auf meine Positionierung im Feld ein und erörtere erste Ergebnisse aus der Feldforschung in Malta. Abschließend folgt das Kernstück meiner Forschung: die Darstellung und Analyse der ExpertInneninterviews zur Beantwortung der Forschungsfragen.

## 5.1. Empirische Forschung

### *5.1.1. Forschungsprozess*

Ich begann ab Herbst 2011 mit der intensiven theoretischen Auseinandersetzung und der Erstellung eines Forschungsdesigns für die Diplomarbeit. Während dieser Zeit besuchte ich mehrere öffentliche Vorträge und Podiumsdiskussionen in Wien zum Thema EU-Grenz- und Migrationspolitik.[235] In dieser „explorativen Phase" (Beer 2003: 24) ging es va. darum, das weite Feld EU-Grenzregime kennenzulernen und die relevanten AkteurInnen zu identifizieren. Im Rahmen dieser Veranstaltung knüpfte ich bereits Kontakte mit NGO-AktivistInnen, führte informelle Gespräche und vereinbarte erste Interviews. Einen weiteren Überblick verschaffte ich mir einerseits durch intensive Literatur- und Internetrecherche sowie das Studium politischer Positionspapiere und Rechtstexte und andererseits durch das Mitverfolgen der Grundrechtekonferenz (via Livestream) von 21. bis 22. November 2011 in Warschau, die unter dem Titel „Dignity and Rigts of Irregular Migrants" stand (FRA 2011d). Dadurch bot sich mir erstens die Möglichkeit, die aktuellen Diskurse und jeweiligen Standpunkte rund um Migration und Menschenrechte in der EU kennezulernen und zweitens die Chance zu analysieren, wer durch die Teilnahme an der Konferenz als relevante/r AkteurIn innerhalb des EU-Grenzregimes wahrgenommen wird. Dass etwa während der gesamten Veranstaltung nur eine, vom Grenz- und Migrationsregime unmittelbar betroffene Migrantin zu Wort kam, bestätigte meine anfangs angestellte und durch die theoretische Auseinandersetzung unterstützte Annahme, dass MigrantInnen vom Menschenrechtsdiskurs marginalisiert bzw. ausgeschlossen sind.

[235] Am 10.10. 2011 „Todesgrenze Mittelmeer?": Vortrag und Podiumsdiskussion im Parlamanet mit Elias Bierdel (borderline-europe) und Riadh Ben Ammar (AEI), organisiert von der Grünen Bildungswerkstatt; am 11. 11. 2011: „Bis an die Grenzen. Chronik einer Migration", Lesung und Podiumsdiskussion mit dem Autor Fabien Didier Yene und Dieter Behr (AEI); am 23. 11. 2011: Filmvorführung und Publikumsgespräch mit malischen AktivistInnen von AEI im Schikaneder, organisiert von AEI; am 5. 12. 2011: Filmvorführung und anschließende Diskussion mit Elias Bierdel, Riadh Ben Ammar, Margot Ammer (Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte) und der Regisseurin Rosa Schillaci im Rahmen des Filmfestivals „This Human World".

Ab Ende November startete die nächste Phase der Forschung mit der Durchführung der ersten ExpertInneninterviews in Wien und in Warschau. Im Zuge der Übersetzung der Forschungsfragen in Interviewleitfragen und der Erarbeitung des Interviewleitfadens präzisierte ich die Fragestellung noch einmal. Ein Aufenthalt „im Feld", genauer gesagt an den südlichen EU-Außengrenzen, war von Anfang an als Bestandteil meiner Arbeit geplant. Ich begann ab Mitte November mit der Vorbereitung der Feldforschung. Nach längerem Abwägen erschien mir der Inselstaat Malta als idealer Ort. Denn einerseits ist Malta neben der Nachbarinsel Lampedusa eine der Hauptanlaufstellen für BootsmigrantInnen, die von den Küsten Tunesiens und Libyens ablegen; andererseits erhoffte ich mir durch die geringe Größe Maltas einen besseren Zugang zu relevanten GesprächspartnerInnen. Die vierwöchige Feldforschung in Malta erstreckte sich von Mitte Jänner bis Anfang Februar 2012[236] und stellte den Abschluss der empirischen Datenerhebung dar. Im Anschluss daran begann die Phase der Sichtung und Auswertung des erhobenen Materials und darauf aufbauend der Schreibprozess.

### *5.1.2. Durchgeführte ExpertInneninterviews*

Ich führte insgesamt 13 Interviews mit ExpertInnen in ihrer Eigenschaft als VertreterInnen unterschiedlicher AkteurInnen des EU-Grenzregimes durch. Sie lassen sich den folgenden vier, teilweise sich einander überschneidenden, Übergruppen zuordnen:

1.) NGO-AktivistInnen: Dieter Behr (AEI), Elias Bierdel (borderline-europe), Katrine Camilleri und Celine Warnier de Wailly (JRS-Malta),[237] Neil Falzon (aditus);[238]
2.) VertreterInnen von EU-Institutionen: Claus Folden (EASO), Martina Huber (FRA), Ilkka Laitinen und Robert Strondl (Frontex);[239]
3.) VertreterInnen von Internationalen Organisationen: Arabelle Bernecker-Thiel und Viktor Makai (ICMPD), Jon Hoisaeter (UNHCR-Malta), Eleonora Servino (IOM-Malta), Michele Simone (UNHCR/Frontex);
4.) Vertreter von nationalen Behörden: Joseph St. John und Julian Micallef (MJHA).[240]

Weiters führte ich ein exploratives Experteninterview mit David E. Zammit durch, der als Rechtsanthropologe an der University of Malta seit mehreren Jahren zum Thema Menschen-

[236] Nähere Details dazu siehe unten Kap. 5.2.2.
[237] Da ich mit Camilleri und de Wailly zeitlich getrennt voneinander sprach, werte ich die Gespräche als zwei separate Interviews. Das Interview mit Bernecker-Thiel und Makai werte ich als ein zusammenhängendes Gespräch, da es unter gleichzeitiger Teilnahme beider stattfand.
[238] Sämtliche NGO-AktivistInnen sind auch wissenschaftlich tätig und können somit auch der fünften Übergruppe zugerechnet werden.
[239] Als leitender Beamter des österreichischen Innnenministeriums kann Strondl auch der vierten Übergruppe zugerechnet werden.
[240] Für eine Liste aller Interviews samt Informationen zu den ExpertInnen siehe unten Kap. 8.1.

rechte und Grenzschutz forscht. Das Gespräch diente dazu, einen wissenschaftlichen und politischen Überblick über die Besonderheiten des Menschenrechtsdiskurses in Malta zu erhalten.

Die Mehrzahl der Interviews fand in den Büroräumlichkeiten der ExpertInnen statt und wurde mittels digitalen Aufnahmegeräts aufgezeichnet. Die Gespräche dauerten von 40 Minuten bis zu zwei Stunden.[241] Die Länge der Interviews und die Gesprächsbereitschaft der PartnerInnen beeinflussten die Qualität des jeweiligen Gesprächs wesentlich, sodass sie bezüglich thematischer Tiefe und behandelter Themen teilweise nicht gänzlich vergleichbar sind. Der Balanceakt zwischen Offenheit des Gesprächs und gezielter Hinführung zu bestimmten Fragen und Themenkomplexen fiel mir gelegentlich schwer. Manche GesprächspartnerInnen tendierten dazu, die Gesprächssituation zu dominieren. In diesem Fall versuchte ich, durch nachhakende Fragen entgegenzuwirken, was jedoch nicht immer gelang.

Ich eröffnete jedes der 14 ExpertInneninterviews mit einer Art „Aufwärmfrage" zur Auflockerung (Gläser/Laudel 2009: 148), in dem ich nach dem persönlichen und beruflichen Zugang der jeweiligen InterviewpartnerInnen zum Thema Menschenrechte fragte. Daraufhin folgte meist die Frage, was die ExpertInnen unter Menschenrechten generell verstehen.[242] Jedes Interview endete mit der Frage an die ExpertInnen, ob Sie dem bisher Gesagten noch etwas hinzufügen möchten, das ihrer Meinung nach während des Gesprächs nicht oder zu wenig ausführlich behandelt wurde. Dies eröffnete meist ein kurzes Nachgespräch, in dem zentrale Argumente und Standpunkte noch einmal zusammengefasst, präzisisiert oder besser pointiert wurden. Manchmal wurden die markantesten Aussagen erst in dieser eher informelleren Phase des Interviews getroffen.

Zum Schluss ist noch darauf hinzuweisen, dass meine InterviewpartnerInnen im Gespräch mit mir drei einander überlagernde Subjektpositionen vereinten: erstens jene als ExpertInnen eines bestimmten Fachbereichs (EU-Grenzregime, Menschenrechte, Grenzschutz), zweitens jene als VerteterInnen einer innerhalb des EU-Grenzregimes relevanten Institution oder Organisation und drittens jene als Privatperson.

### *5.1.3. Zugang zum Feld*

Der Zugang zu den InterviewpartnerInnen im Speziellen und zum Feld generell erwies sich als unkomplizierter als ursprünglich angenommen. Ich trat mit meinen InterviewpartnerInnen

[241] Für nähere Informationen zu den einzelnen Interviews siehe unten Kap. 8.1. Bis auf die Gespräche mit Behr, Bierdel, Huber und Strondl fanden alle Interviews auf Englisch statt.
[242] Zum Intervieleitfaden siehe oben Kap. 4.2.3. und unten Kap. 8.2.

einerseits durch informelle Gespräche im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen im Herbst 2011 in Wien in Kontakt, andererseits durch eine Interviewanfrage via E-Mail. Die Bereitschaft der von mir kontaktierten ExpertInnen des EU-Grenzregimes, ein Interview zu führen, war durchgehend groß. Besonders überraschend war, dass sich auch der Zugang zu funktionellen Führungspersönlichkeiten von Institutionen und Organisationen des EU-Grenzregimes leichter erwies als erwartet.

In Malta wählte ich eine andere Strategie, um Zugang zum Feld zu erhalten. Im Zuge einer Internetrecherche fand ich heraus, dass eine der Schlüsselpersonen des Flüchtlings- und Menschenrechtsbereiches, Neil Falzon, im März 2011 die oben beschriebene NGO „aditus-accessing rights" gegründet hatte. Also kontaktierte ich Falzon und fragte an, ob ich ihn im Zuge meiner Feldforschung in Malta als ehrenamtlicher Praktikant von aditus begleiten könnte. Falzon willigte ein, und so führte ich die Feldforschung in Malta nicht nur als Wissenschafter, sondern auch als Mitglied des relevanten Feldes im Sinne einer Teilnehmenden Beobachtung durch, wobei sich Praktikum und Forschung meist ergänzten.

Falzon vermittelte mich an zahlreiche InterviewpartnerInnen, gewährte mir Einblick in seine tägliche Arbeit als NGO-Aktivist und Lehrbeauftragter für Flüchtlingsrecht und EU-Migrationspolitik. Weiters erzählteer mir von seinen Erfahrungen als ehemaliger Leiter des UNHCR-Büros in Malta, das er mit aufbaute, und ließ mich an seiner Expertise rund um Grenzschutz- bzw. Seenotrettungsmaßnahmen in Zusammenhang mit menschenrechtlichen Verpflichtungen teilhaben.[243] Als Ausgleich für seine Hilfestellung unterstützte ich ihn bei der Vorbereitung von Konferenzen und bei wissenschaftlicher Recherche sowie administrativen Arbeiten. So nahm ich am monatlichen Treffen zwischen sämtlichen relevanten NGOs der Flüchtlingsszene in Malta und der Agency for the Welfare of Asylum Seekers (AWAS) teil, [244] sowie am „NGO Stakeholder Meeting on Protection" zwischen dem maltesischen UNHCR-Büro und mehreren VertreterInnen lokaler NGOs. Weiters besuchte ich die von aditus gemeinsam mit dem maltesischen UNHCR-Büro organisierte Konferenz „Facilitating Integration: Project Presentations".

Schon nach zwei Wochen hatte ich während mehrerer fomeller und informeller Treffen mehrere AkteurInnen des maltesischen Migrations- und Grenzregimes kennengelernt und konnte mir ein Bild über ihre unterschiedlichen Positionierungen und Ansichten machen. Auch die Kontaktaufnahme mit VertreterInnen der maltesischen Behörden erwies sich als

[243] Falzon verfasste als wissenschaftlicher Konsulent im Auftrag des Europarats die Hintergrundberichte zu den zwei Berichten und den darauf aufbauenden Resolutionen des Europarats (2011a, 2012a-c).
[244] AWAS ist jene Behörde, die in Malta für die Betreuung von Flüchtlingen und AsylwerberInnen zuständig ist.

unkomplizierter als erwartet. Dabei kam mir wohl entgegen, dass sich die AkteurInnen des relevanten Feldes – ob staatlich, zwischenstaatlich oder privat – aus einem kleinen Kreis an Leuten zusammensetzen, die einander gut kennen und sogar oftmals die Positionen wechseln.

Während meiner Forschungsaktivitäten wies ich aus forschungsethischen Überlegungen heraus stets auf meine Doppelrolle als NGO-Praktikant und Forscher hin. Wie sich meine Stellung als NGO-Mitarbeiter auf meine Positionierung im Feld auswirkte, darauf gehe ich im Anschluss an eine grundsätzliche Reflexion der eigenen Positionierung als Forscher ein.

### *5.1.4. Eigene Positionierung*

Mein eigener Standpunkt im Feld ist gleichzeitig der eines Menschenrechtsaktivisten und der eines Sozialwissenschafters. Bereits seit drei Jahren beschäftige ich mich im Rahmen meines Studiums der Kultur- und Sozialanthropologie sowie der Rechtswissenschaften mit den Themenschwerpunkten: Rechtsanthropologie, Grund- und Menschenrechte sowie Migration bzw. Migrationssrecht, jeweils unter der Berücksichtigung sozial- wie rechtswissenschaftlicher Herangehensweisen. Nebenbei arbeite ich seit mehreren Jahren ehrenamtlich bei NGOs der Wiener Asyl- und Flüchtlingsszene; derzeit als Rechtsberater beim Verein Flüchtlingsprojekt Ute Bock. Mein wissenschaftlicher Zugang und die jeweiligen erkenntnistheoretischen Interessen sind daher untrennbar mit aktivistischen Motivationen, sprich gewissen ethisch-moralischen Idealen, verbunden: nämlich, für die Durchsetzung der sozialen Ansprüche und (Menschen-)Rechte von AsylwerberInnen und Flüchtlingen einzutreten. Dabei versuche ich, eine gewisse kritisch-analytische Distanz zu bewahren und va. auch meine eigene – privilegierte – Rolle im Feld zu reflektieren: als Forscher, und somit Teilnehmer am Prozess der kollektiven Wissensakkumulierung und -produktion, sowie als Menschenrechtsaktivist mit dem Anliegen, dieses Wissen in den Grabenkämpfen der sozialen Praxis einzusetzen.

Meine Grundhaltung entspricht also durchaus dem von Speed (2006) vertretenen „critically engaged activist research“,[245] wobei sich meine Arbeit nicht in die Tradition der kollaborativen und/oder aktivistischen Forschung einreiht. Zentraler Forschungsgegenstand sind nämlich nicht diejenigen, deren Menschenrechte im EU-Grenzregime verhandelt werden: undokumentierte MigrantInnen, sondern die institutionalisierten und organisierten AkteurInnen; weiters wurde das primäre Forschungsziel nicht in kollaborativer Weise, auf

[245] Siehe oben Kapitel 2.2.2,

konkreten Anliegen und Forderungen von undokumentierten MigrantInnen beruhend, und mit ihnen gemeinsam entwickelt.

Ein zentraler Bestandteil der „multi-sited fieldwork“ nach Marcus und der ethnographischen Grenzregimeanalyse ist das Bewusstsein der Forschenden, Teil des Forschungsfeldes zu sein.

> „Das spezifische heuristische Moment einer ethnographischen Grenzregimeanalyse liegt jedoch va. im Involviert-Werden der Forschenden, in der Konfrontation der eigenen Subjektivität und des eigenen situierten Blicks mit dem und der Subjektivität der Anderen, der Gegenüber und des Kontexts.“ (Tsianos/Hess 2010 257)

Das macht eine ständige Reflexion der eigenen Positionierung, Identität und Eigenwahrnehmung als ForscherIn im Feld unverzichtbar, da verschiedene Identitäten von einem Forschungsschauplatz zum nächsten neu verhandelt werden. Dadurch modifizieren sich die Relationen zu und die Affiliationen mit den verschiedenen Forschungssubjekten (Marcus 1995: 112ff). Meine eigene Identität als Forscher veränderte sich im Laufe des Forschungsprozesses deutlich. War ich bei meinen Interviews in Wien und Warschau „lediglich“ ein Student der Universität Wien, der für seine Diplomarbeit forscht, so wurde ich während meiner Feldforschung in Malta zu einem Mitglied (im weitesten Sinne) des maltesischen Migrations- und Grenzregimes. Wie oben erwähnt, absolvierte ich im Zuge meines Aufenthalts in Malta ein „internship“ bei der NGO aditus. Als „intern“ nahm ich eine privilegierte Stellung ein und profitierte va. von Falzons großem sozialen und symbolischen Kapital, das er als Schlüsselfigur innerhalb des relevanten Feldes in Malta besitzt. Dadurch erhielt ich wesentlich leichteren Zugang zu potenziellen InterviewpartnerInnen, welche mich nicht nur als außenstehenden, östereichischen Studenten betrachteten, sondern als – wenn auch etwas distanzierteres – Mitglied des Feldes. Außerdem hatte ich als Mitarbeiter von aditus und Begleiter von Falzon Zutritt zu geschlossenen Veranstaltungen.

Mit meiner Involviertheit in diverse NGO-Aktivitäten ging zwangsläufig auch eine gewisse Identifikation mit den Zielen und Anliegen von aditus sowie Falzon einher. Dadurch vermischten sich teilweise die Grenzen zwischen analytischer Distanz und „engagierter“ Teilnahme; sie lösten sich jedoch nicht gänzlich auf. Einerseits versuchte ich, stets meinen Forschungsfokus im Hinterkopf zu behalten; andererseits blieb das Verhältnis zwischen Falzon und mir – trotz des zunehmend freundschaftlicheren Umgangs – bis zum Schluss va. ein professionelles, das heißt von einer gewissen Distanz geprägtes.

## 5.2. Erste Ergebnisse aus dem Feld

Die folgenden Ergebnisse aus dem Feld bauen auf Eindrücken auf, die ich im Zuge meiner Praktikantentätigkeit bei aditus und durch den Besuch der oben erwähnten Veranstaltungen innerhalb des maltesischen Migrations- und Grenzregimes gewonnen habe.[246]

### *5.2.1. Marginalisierung undokumentierter MigrantInnen vom Menschenrechtsdiskurs*

Im Zuge meiner Feldforschung stellte sich heraus, dass undokumentierte MigrantInnen – wie bereits bei der Grundrechtekonferenz in Warschau zu beobachten war – auch in Malta innerhalb des institutionalisierten Menschen- und Flüchtlingsrechtsdiskurs marginalisiert sind. So setzten sich die „InteressenvertreterInnen" der „stakeholder-meetings", an denen ich teilnahm, im Wesentlichen aus maltesischen NGO-AktivistInnen, VertreterInnen Internationaler Organisationen und BeamtInnen maltesischer Behörden zusammen. Einzig am Treffen zwischen AWAS und NGOs des Flüchtlingsbereichs nahm Ali Konate, ein undokumentierter Migrant aus Mali, teil, der allerdings eher im Hintergrund blieb.[247]

Insbesondere Camilleri, Falzon und Hoisaeter drückten ihren Unmut darüber aus, dass diejenigen, über deren Lebenssituation und Rechte verhandelt wird, nicht oder fast nicht an der politischen Debatte teilnehmen. Sie führen dies auf mehrere Faktoren zurück: zum Einen auf die strukturell bedingte, mangelhafte Organisation, die aus der hohen Fluktuation an undokumentierten MigrantInnen, ihrem relativ kurzen Aufenthalt in Malta sowie der Unterteilung in unterschiedliche ethnische und nationale Gruppen resultiert. Zum Anderen führen sie die politische Marginalisierung undokumentierter MigrantInnen auf deren prekären rechtlichen Status zurück, der sie entmachte und dazu veranlasse, aus Furcht vor Abschiebung oder anderen Sanktionen politisch unsichtbar und inaktiv zu bleiben (Interviews Camilleri, Falzon, Hoisaeter).[248]

### *5.2.2. NGOs als funktionale AkteurInnen des maltesischen Migrations- und Grenzregimes*

Während der Feldforschung in Malta ist die institutionelle Einbezogenheit gewisser NGOs – wie aditus und JRS-Malta – und deren funktionale Rolle innerhalb des maltesischen Migrations- und Grenzregimes deutlich geworden. Dies wird etwa aus den aktuellen

[246] Siehe Kap. 5.2.
[247] Zu Ali Konate siehe oben Fn 243.
[248] Hoisaeter und Falzon verwiesen auf ihre Zusammenarbeit mit Ali Konates und dessen NGO „network for equality", deren Konstituierung und Miteinbeziehung in den politischen Prozess sie durch „train the leaders"-Programme unterstützen wollen, um die „community" undokumentierter MigrantInnen durch die Förderung von Unabhängigkeit und Selbständigkeit zu ermächtigen (Interviews Falzon, Hoisaeter).

Projekten von aditus ersichtlich, wie den „Stakeholder Information Sessions“ für öffentliche und private „service-providers“, in denen es um „capacity-building“ im Bereich „refugee integration“ geht (aditus 2012). In diesem Zusammenhang informiert aditus, gemeinsam mit UNHCR-Malta, VertreterInnen öffentlicher Behörden und privater Unternehmen und führt Trainings durch

> „[t]o sustain integration efforts by reaching out to key stakeholders, providing core asylum-related information and identifying the specific challenges, opportunities and best practices faced by individual stakeholders.“ (aditus Stakeholder Information Session)

Weiters soll ein sog. „Stakeholder tool on integration, selfreliance and access to services in Malta“ produziert und an die relevanten „stakeholders“ verteilt werden (Ebd.). Dadurch nimmt aditus wesentlichen Einfluss auf die Strategien und Praktiken rund um Grenz- und Migrationspolitik in Malta.

Die Unterscheidung in staatliche und nicht-staatliche AkteurInnen wird außerdem dadurch verkompliziert, dass die jeweiligen NGOs finanziell sowohl auf staatliche Gelder als auch auf Mittel der EU angewiesen sind. Um den Erhalt Letzterer stehen die NGOs – zu deren Missfallen (Interviews Camileri, Falzon) – in Konkurrenz zu nationalen Behörden, die sich ebenfalls um EU-Mittel, insbesondere aus jenen des „European Refugee Fund“, bewerben.

### 5.3. Darstellung und Analyse der Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews

In diesem Unterkapitel präsentiere ich die Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews. Zuerst liste ich die theoretischen Vorannahmen auf, um die Ausgangspunkte der Analyse offen zu legen. Danach handle ich in systematischer Weise die drei in der Einleitung gestellten Forschungsfragen ab: 1.) Wie konzipieren ausgewählte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte? 2.) Wie sehen sie das Verhältnis zwischen Grenzschutz einerseits und Menschenrechten andererseits? 3.) Welche Rolle spielen humanitaristische Argumentationen innerhalb des Menschenrechtsdiskurses des EU-Grenzregimes?

#### *5.3.1. Theoretische Vorannahmen*

Aufbauend auf der in den Kapiteln 2. und 3. erfolgten theoretischen Vorarbeit und den daraus abgeleiteten Forschungsfragen, ergeben sich mehrere theoretische Vorannahmen, die mich bei der Auswertung der ExpertInneninterviews anleiteten. Als Fundament meiner Forschung dient die in Kap. 2.3. präsentierte Hypothese von Dembour und Kelly, die der Ansicht sind, dass die Frage danach, was unter Menschenrechten verstanden wird, Aufschlüsse darüber

gibt, warum Menschenrechte in Verbindung mit undokumentierten MigrantInnen versagen (Dembour/Kelly 2011: 12). Im selben Kapitel erarbeitete ich eine weitere wesentliche theoretische Stütze dieser Arbeit, nämlich die Annahme, dass Menschenrechte – in den Worten von Douzinas – „janusköpfig" (2000: 175) sind, da sie sowohl herrschafts-legitimierend-affirmativ als auch emanzipatorisch wirken können.

In Kap. 2.4. beschäftigte ich mich mit unterschiedlichen konzeptionellen Zugängen zu Menschenrechten und deren praktischen sowie ideologischen Implikationen. Durch diese Erörterung ergaben sich die theoretischen Vorannahmen, dass die jeweilige Konzeption von Menschenrechten erstens die Art und Weise beeinflusst, wie Menschenrechte in der Praxis ein- und umgesetzt werden; und zweitens, dass das Verständnis von Menschenrechten mit der Position korreliert, die man gegenüber dem institutionalisierten Menschenrechtssystem einnimmt. Darauf aufbauend, lautet die nächste Vorannahme, dass die Frage, wie man das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Grenzschutz sieht, wesentlich davon abhängt, wie man Menschenrechte konzipiert.

Die Vorstellung der unterschiedlichen organisierten und institutionalisierten AkteurInnen des EU-Grenzregimes in Kap. 3.5. ließ außerdem bereits erahnen, dass ein Zusammenhang zwischen der Position der jeweiligen AkteurIn im Feld „EU-Grenzregime" und der Art und Weise, wie Menschenrechte konzipiert und eingesetzt werden, besteht.

Bezug nehmend auf die zahlreichen Todesfälle von BootsmigrantInnen im Mittelmeer und die Kritik von Menschenrechtsinstitutionen und -aktivistInnen an den Praktiken des EU-Grenzregimes, ergab sich bereits in der Einleitung die Vorannahme, dass Menschenrechte und Grenzschutz normativ (EGMR 2012, Europarat 2012a-c) und faktisch mitunter in Widerspruch zueinander stehen. Dahingegen wurde in Kap. 3.3.2.3. bzw. Kap. 3.3.3.3 deutlich, dass staatliche Stellen sowie EU-Institutionen menschen- und flüchtlingsrechtliche Argumentationen teilweise dafür einsetzen, um Grenzschutz als legitim und sogar moralisch geboten darzustellen (vgl. Hess/Karakayali 2007: 52).

Aus der Auseinandersetzung mit Fassins Konzept des „humanitarian reason" (2012) leiteten sich schlussendlich die beiden letzten theoretischen Vorannahmen ab: nämlich erstens, dass humanitaristische Argumentationen in Zusammenhang mit Menschenrechten und Grenzschutz entpolitisierend, viktimisierend und objektifizierend wirken; und zweitens, dass durch den Fokus auf Leid, Mitleid und Barmherzigkeit die (politischen) Machtverhältnisse, die hinter Grenzschutz stehen, ausgeblendet und dadurch implizit reproduziert sowie unterstützt werden.

**FORSCHUNGSFRAGE 1**

*5.3.2. Wie konzipieren ausgewählte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte?*

Um die unterschiedlichen konzeptionellen Zugänge zu Menschenrechten der von mir interviewten AkteurInnen des EU-Grenzregimes zu kategorisieren, verwende ich das in Kap. 2.4. vorgestellte Modell der vier Denkschulen der Menschenrechte von Dembour (2006, 2010; Dembour/Kelly 2011).[249] Dementsprechend korreliert die Struktur dieses Unterkapitels mit jener in Kap. 2.4. und nicht etwa mit den jeweiligen Positionen im „EU-Grenzregime".

Wie in Kap. 4.2.4. erwähnt, gehe ich sowohl deduktiv als auch induktiv vor. Dembours Konzept stellt das grobe Analyseraster zur theoretischen Verortung der jeweiligen Positionen dar. Die endgültigen Kategorien ergeben sich jedoch aus den empirischen Daten.

5.3.2.1. Menschenrechte als unterschiedliche Aspekte des Menschseins - Naturrechtsschule

Ausschlaggebend für die Kategorisierung der Menschenrechtskonzeption als zugehörig zur Naturrechtsschule waren Bezüge auf abstrakte Konzepte wie die menschliche Natur und Würde sowie die Auffassung, dass Menschenrechte für alle Menschen, unabhängig ihres Migrationsstatus, Geltung haben. Positionen der Naturrechtsschule vertreten fünf ExpertInnen: die NGO-AktivistInnen Katrine Camilleri (JRS-Malta) und Neil Falzon (aditus), die IOM-Mitarbeiterin Eleonora Servino sowie die FRA-Mitarbeiterin Martina Huber und der ehemalige Verwaltungsratsvorsitzende von Frontex, Robert Strondl.

Aufgrund ihrer primär legalistischen Herangehensweise stufe ich jedoch alle bis Camilleri als der deliberativen Denkschule zugehörig ein. Camilleri war die einzige, die überwiegend auf transzendentale Legitimationsquellen als Geltungsgrund für Menschenrechte verwies, gemäß ihrem Leitspruch: „Human rights are about people. Human rights safeguard people, people's dignity; people being treated as people, as I want to be treated. That's the most important supremacy of human rights law." (Interview Camilleri)

**Menschliche Würde und Natur**

Auf die menschliche Würde als Ausgangspunkt für Menschenrechte verwies auch Servino, die betonte, dass Menschenrechte nicht in allen kulturellen Kontexten dasselbe bedeuten würden, aber:[250]

> „I think what's common however is the respect of human life and the dignity of the people and I think that's the main concept that can be used in a broader way. More or less everybody

[249] Für eine tabellarische Übersicht über die Zuordnung der ExpertInnen zu den jeweiligen Denkschulen siehe unten Kap. 8.5.

[250] Zu Servinos leicht distanzierter Haltung gegenüber dem Konzept Menschenrechte siehe unten Kap. 5.3.2.4.

> agrees upon it and as IOM our mandate is to try to manage migration in a dignified and human way; I think this is the kind of vision that is as well within the organization.“ (Interview Servino)

Für Falzon reflektieren Menschenrechte sämtliche Aspekte, die uns zu Menschen machen. Menschenrechte sind für ihn deshalb universell gültig, interdependent und unteilbar:[251]

> „I try to see human rights as reflective of the different elements of a human being, which make us human, and that each of the different rights deal with a specific aspect of our humanity; and that is why they need to be seen as a comprehensive whole and not as individual items, that's one general thing which describes us as human: our educational activities, our social, religious, interpersonal or employment or whatever social activities. Together then human rights I think tend to protect different aspects ultimately of the same item.“ (Interview Falzon)

Wie Falzon selbst ausführte, ist jedoch sein Zugang primär ein legalistischer; dabei bezieht er sich va. auf die AEMR, zu der er sich wiederum gerade deswegen hingezogen fühlt, „because I think it really contains a list of what I feel is mostly human about us and what needs to be protected and covered.“ (Interview Falzon)

**Menschenrechte als „lowest possible denominator“**

Die FRA-Mitarbeiterin Martina Huber legte klar, dass Menschenrechte ihrer Ansicht nach Rechte sind, „die für alle Menschen gelten aufgrund der Tatsache, dass sie Menschen sind und nicht aufgrund irgendeines Migrationsstatus.“ (Interview Huber)

Diese Ansicht teilt Falzon, der darauf hinwies, dass Menschenrechte als „bottom line“ oder „minimum set of rights“ fungieren sollten, um der Einteilung von Menschen in unterschiedliche rechtliche Kategorien Grenzen zu setzen:

> „Ultimately migrants, regular or irregular, do also have and should be enjoying a minimum set of rights, which are the fundamental human rights. I think there has been so much categorization of people to different groups: EU citizens, third country nationals, regular, irregular, refugees, subsidiary protection and so many different civil rights attached to different statuses that I think sometimes we tend to forget that beyond all of the added rights we give or the added benefits that the EU gives and States give their nationals, ultimately, there really is a bottom line below which no-one is allowed to go.“ (Interview Falzon)

Menschenrechte sollten laut ihm also eine Art „lowest possible denominator“ oder „level playing field common to all“ sein (Ebd.). Die Schaffung unterschiedlicher (bürgerInnen-) rechtlicher Kategorien von Menschen an sich stellt für Falzon jedoch kein Problem dar, obwohl er sich darüber im Klaren ist, dass die Ungleichbehandlung von Menschen in rechtlicher Hinsicht dadurch erst ermöglicht wird, und zwar legitimerweise: „Obviously that different grouping attracts that kind of argument, but if the starting point is to assert that they

[251] Falzon, selbst als Lehrender an der Universität von Malta tätig, vertritt also die Auffassung der herrschenden Menschenrechtsdogmatik. Vgl. oben 2.1.1.

are completely separate, I don't think we'll get anywhere with it.“ (Falzon) Er plädiert also gleichzeitig für die Beibehaltung der verschiedenen rechtlichen Kategorien wie für eine von Menschenrechten gebotene Gleichbehandlung in grundlegenden Angelegenheiten, die von niemandem unterlaufen werden dürfe.

**Menschenrechte als negative Rechte**

Des weiteren vertritt Falzon die klassische Position der Naturrechtsschule, dass es sich bei Menschenrechten im Kern um negative Rechte oder Freiheiten handelt: „I see them as [...] a bubble of protection around an individual [...] essentially a space around the individual within which the State or any other individual cannot penetrate this blanket of protection.“ (Interview Falzon) Auf den negativen Charakter von Menschenrechten verwies auch Robert Strondl, leitender Beamter des österreichischen Innenministeriums und ehemaliger Frontex-Verwaltungsratsvorsitzender, der ausführte, dass Menschenrechte „ursprünglich als Abwehrrechte gegen den Staat formuliert waren“, sich allerdings mittlerweile weiterentwickelt haben (Interview Strondl).

5.3.2.2. Menschenrechte als Bestandteile der Gesellschaftsstruktur - Deliberative Schule

Entscheidend für die Zuordnung zur Deliberativen Schule waren zwei Aspekte: Erstens der Verweis auf geltendes Recht als Legitimationsquelle für Menschenrechte, also ein legalistischer oder rechtspositivistischer Zugang; und zweitens die Gleichsetzung von Menschenrechten mit prozeduralen Standards oder Richtlinien. Es stellte sich heraus, dass die Mehrheit meiner InterviewpartnerInnen (alle VertreterInnen Internationaler Organisationen und EU-Institutionen, der Beamte des maltesischen Innenministeriums, Joseph St. John, die Menschenrechtsaktivistin celine de Wailly (JRS-Malta) und Neil Falzon von aditus) ausschließlich oder überwiegend Positionen der Deliberativen Schule vertritt.

**Menschenrechte als Bestandteile der Gesellschaft: „surrounding us and just there“**

Für Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen sind Menschenrechte eng verbunden mit demokratischen Strukturen; seiner Ansicht nach sind Menschenrechte in Europa stets präsent, da sie alle Bereiche des Lebens durchdringen:

> „I was born in a democratic country. I come from Finland where human rights are part of the constitution and the whole structure of the society. It's in the educational system, it's in the daily life [...] and it's a very natural thing for me. [...] So that means it's not a sort of big thing, but it's surrounding us and just there.“ (Interview Laitinen)

Die Auffassung Laitinens, dass Menschenrechte „uns umgeben“ würden und „einfach da“ seien, sowie seine Bekräftigung, Menschenrechte seien „very natural“, legen die Vermutung nahe, dass es sich hierbei um Positionen der Naturrechtsschule handelt, die Menschenrechte als von Natur aus gegebene Rechtsansprüche betrachtet.[252] Da sich Laitinen jedoch nie auf transzendentale Geltungsquellen bezog, sondern stets auf die herrschenden politischen Strukturen und Regeln, ist er eindeutig als Anhäger der Deliberativen Schule einzustufen. Dazu passt auch seine Gleichsetzung von Menschenrechten mit politischen Werten: „You know the values and the objectives of the EU and fundamental rights: Human rights are in the heart of European values. [...] This is what Western society is built on.“ (Interview Laitinen) Auch Huber hob hervor, dass es sich bei Grundrechten um Werte der EU als politischem Raum handle (Interview Huber).

**Menschenrechte als Standards**

EASO-Mitarbeiter Claus Folden setzte Menschenrechte mit prozeduralen Richtlinien oder „Standards“ gleich, deren zentrale Aufgabe es sei, öffentlichen Organen – wie etwa GrenzbeamtInnen – die Botschaft zu vermitteln, „that there are standards that you have to live up to and you cannot just read in a manual.“ (Interview Folden)

Er versteht Menschenrechte als „starting point of our way to work“, als „part of the package whenever we do something“, die als Richtlinien fungieren und immer „da sind“:

> „something which is in the papers when you are sent out that you have to live up to, I mean you can't kick an asylum seeker, you cannot do this and that, all these things you cannot breach, so there's also a very practical element of human rights not spelled out as human rights.“ (Interview Folden)

Folden bediente sich einer ähnlichen Diktion wie Laitinen, da er mehrmals darauf hinwies, dass Menschenrechte für ihn „a very natural thing“ und so selbstverständlich seien, dass sie teilweise gar nicht explizit bedacht würden:

> „it's always there and it's really in my way thinking [...] it's on the checklist for what you do [...] like a backbone - and again don't misunderstand me on that - you don't think about it anymore in the sense of: 'Ah ja, there are those human rights, what to do about them?' It's pretty natural to have them in mind.“ (Ebd.)

Auf die Standards der EU nahmen auch die ICMPD-MitarbeiterInnen Arabelle Bernecker-Thiel und Viktor Makai Bezug, als sie erläuterten, was sie unter Menschenrechten verstehen. Dabei führten sie aus, dass Menschenrechte in ihrer Arbeit zwar keine prominente Rolle spielen würden, jedoch ihrer Arbeit inhärent seien: „It's not at the forefront in our everyday

[252] Siehe oben Kap. 2.4.1.

work, but of course [...] it's inherently there.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel) Da die EU die größter Auftraggeberin von ICMPD ist, sei nämlich auch die Berücksichtigung der Standards der EU selbstverständlich. Eben jene Standards seien bei Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen generell allgegenwärtig sowie den Arbeitsabläufen „inhärent“, sodass es nicht nötig sei, „mit dem Finger darauf zu zeigen“: „So of course human rights standards are reflected in all of this, it's all meant in the context of human rights, but you don't necessarily point the finger to it that much.“ (Ebd.) Wie Bernecker-Thiel weiter ausführte, sei für die Einhaltung der Menschenrechte daher nichts weiter nötig, als dass GrenzbeamtInnen sich an ihre Arbeitsabläufe und die diesbezüglichen -vorschriften hielten, denn: „the standards are already translated in the operational procedures and if they follow them correctly, normally there should be no human rights issues.“ (Ebd.)

**Einfügung in politische Rahmenbedingungen**

Auf die Frage, was Menschenrechte für sie seien, berief sich Servino nicht nur auf EU-Standards und völkerrechtliche Verpflichtungen, sondern implizit auch auf die herrschenden politischen Rahmenbedingunen. Dementsprechend brachte sie etwa Maltas Anhaltepolitik nicht mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung, obwohl sie zugab, dass die Situation idealerweise besser sein könnte: „I don't think detention is an issue. I mean, that's the Maltese policy and they are quite clear that they don't want to change it [...]. I would not speak of human rights violations, but of course ideally the situation should be better.“ (Ebd.)

Camilleri, Falzon, Hoisaeter und de Wailly sahen dies anders und bezeichneten nicht nur die Bedingungen innerhalb der „detention centres“ als menschenunwürdig, sondern die generelle diesbezügliche Politik als menschenrechtswidrig und „key obstacle“ (Interview Hoisaeter).

Servino andererseits ging sogar so weit zu konstatieren, dass internierte MigrantInnen Menschenrechte teilweise „missbrauchen“ würden: „Sometimes I think the concept of human rights is even a bit abused, because you know [migrants in detention say]: 'They are not respecting my human rights!' But then if you go and see, I mean, according to the law there are no violations.“ (Ebd.) Servinos generelles Urteil über die menschenrechtliche Situation in Verbindung mit undokumentierter Migration nach Malta fiel grundsätzlich positiv aus, sodass ihrer Meinung nach lediglich die „Bedingungen“ verbessert werden könnten: „the minimum standards are there. There is always space for improvement, that's for sure, but I think that the basics are covered. [...] what is needed more is to improve the conditions [...].“ (Ebd.) Dabei wurde das Leitmotiv der IOM erkennbar, die sich stets die Frage stellt: „let's see what we can do to improve the situation, to manage it better.“ (Ebd.)

Diese Anpassung an die gegebenen Bedingungen war auch beim Interview mit Bernecker-Thiel und Makai zu beobachten. Beide führten aus, dass Menschenrechte bisher kein Thema waren („it does not really count at the moment", Interview ICMPD, Makai), da es bei Grenzverwaltung erstens um „technische Angelegenheiten" gehe, und zweitens die EU in ihren gemeinsamen Projekten mit ICMPD den Fokus nicht auf Menschenrechte gelegt hätte:

> „In border management the focus is on very, very technical issues like document security [...] You don't touch about human rights, you know, it's a technical thing, you teach tools [...] human rights don't have a huge room there, it's just not your topic [...] the EU did not put the focus on it." (Interview Bernecker-Thiel)

Als ICMPD-MitarbeiterInnen wären sie dehalb schlicht „not requested so far to create specific human rights elements in our projects" (Interview Bernecker Thiel). Allerdings beobachten beide, dass derzeit ein „shift of focus" innerhalb der EU stattfinde, was sich auch in aktuellen Projektausschreibungen widerspiegelt: „I think human rights will become more visible and we will be asked to make them more visible." (Ebd.) Dies, obwohl es in Bernecker-Thiels Augen bessere Menschenrechts-ExpertInnen gäbe als jene des ICMPD.

**Menschenrechte als Werkstoff der Polizei**

Für Strondl sind Menschenrechte nicht nur politische Werte, Standards oder Richtlinien, sondern „der Werkstoff des Polizeiberufes" und beinhalten „die Pflicht des Staates, für die Gewährleistung der Rechte des Einzelnen zu sorgen" (Interview Strondl). Eben hierfür sei die Polizei zuständig, die den „permanenten Auftrag" habe, „um den Schutz der Rechte des einen zu gewährleisten, in die Rechte des anderen, der diese Rechte stört oder beeinträchtigt, auch einzugreifen, sofern das eben gesetzlich vorgesehen ist." (Ebd.) Als Legitimationsgrund für Menschenrechte bezeichnete Strondl geltendes Recht, insbesondere die GR-Charta.

**Verweis auf geltendes Recht: Legalistische Herangehensweise**

Für die Menschenrechtsaktivistin Celine De Wailly existieren keine Menschenrechte außerhalb des institutionalisierten Menschenrechtssystems. Auf die Frage, wie sie Menschenrechte definieren würde, antwortete sie: „I can't think of a definition other than legal for that. Human rights apply to anyone, who is under the jurisdiction of any State." (Interview de Wailly)

In ähnlicher Weise bezeichnete Falzon seine Herangehensweise an Menschenrechte als „legalistisch", nach seinem Leitspruch: „our starting point should be the rights-based approach" (Interview Falzon). Obwohl er, wie im vorigen Unterkapitel erläutert, auch natur-

rechtliche Positionen vertritt, ist er wegen seines grundsätzlich legalistischen Zugangs wohl eher als Anhänger der Deliberativen Schule zu qualifizieren:[253]

> „I choose to go by the list in the Universal Declaration of Human Rights. That's what I see as the list of human rights to which I subscribe and even to which I try to push within the NGO and even in my advocacy efforts, I try to use that as my starting point, from which the discussion starts and then I see what legal instruments emerge, which are based on the Declaration, because obviously my approach always tends to be a bit of a legalistic one.“ (Interview Falzon)

Dementsprechend fällt seine Aufforderung an staatliche und europäische Stellen aus, sich an die menschenrechtlichen Verpflichtungen zu halten, die sie erstens mit erarbeitet und denen sie sich zweitens unterworfen hätten, denn: „If the rules are there then the rules are there.“ (Ebd.)

Auf eben jene völkerrechtlichen Verpflichtungen verwies auch Joseph St. John, Mitarbeiter des maltesischen Innenministeriums, als ich ihn fragte, was er unter Menschenrechten verstehe: „Of course Malta is bound by the relevant international conventions, so essentially you could argue that that's where our definition comes from.“ (Interview St. John) Seine Aufgabe als Teil der staatlichen Verwaltung sieht er darin, die aus diesen Verpflichtungen erfließenden Menschenrechte in allen Bereichen zu berücksichtigen und die entsprechenden politischen Maßnahmen und Strukturen daran anzupassen (Ebd.). Da beispielsweise auch die oftmals kritisierte automatische und bis zu 18 Monate dauernde Anhaltung undokumentierter MigrantInnen in den Augen St. Johns den relevanten völkerrechtlichen Regelungen entspreche, sieht er darin auch keine Menschenrechtsverletzungen: „certain NGOs have been critical of the fact that we have a detention policy. So from that point of view you could argue that that is one of the main challenges. On the other hand, of course, detention is pursued in line with relevant international law, in line with local legislation [...].“[254] (Ebd.)

Hubers Zugang zu Menschenrechten ist ebenfalls legalistisch; sie stellte klar: „Für mich per Mandat der FRA müssen die Grundrechte aus der Grundrechte-Charta sein.“ (Interview Huber)

[253] Dies wird an seiner Auffassung deutlich, wie Menschenrechte innerhalb des EU-Grenzregimes verwirklicht würden, sowie daran, wie er das Verhältnis zwischen Grenzschutz und Menschenrechten betrachtet. Siehe unten Kap. 5.3.3.1. bzw. 5.3.4.1.

[254] Wie oben in Kap. 3.4.3. behandelt, entspricht Maltas Anhaltepolitik freilich nicht in allen Belangen den geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, was durch die Verurteilung Maltas durch den EGMR im Fall *Louled Massoud* bestätigt wurde (EGMR 2010).

In ähnlicher Weise fielen die Antworten der UNHCR-Mitarbeiter Jon Hoisaeter und Michele Simone aus. Insbesondere Hoisaeter betonte dabei die Rolle und das Mandat des UNHCR als „rights agency“: „for me the starting point is that UNHCR is a rights agency, it is about state obligations and about the access to human rights for a particular group of people, people of our concern.“ (Interview Hoisaeter)

Dabei wird die strukturell bedingte Unterscheidung in „schutzbedürftige“ „people of concern to UNHCR“ einerseits und in „irreguläre MigrantInnen“, die die Kriterien des internationalen Schutzes nicht erfüllen, andererseits deutlich; der UNHCR ist per rechtlichem Auftrag nur für die Durchsetzung eines engen Personenkreises zuständig, nämlich für „people of concern to UNHCR“.[255] Auf diese Schwierigkeit machte Hoisaeter ausdrücklich aufmerksam, ohne sie jedoch zu problematisieren:

> „The rejected person feels like he is the one we should focus most on, because he is not able to do anything and so he is in a limbo here, but then I have to tell him that: 'In fact, if you have had a proper assessment of your case you are not even of our concern, you have a different interest, it doesn't mean you shouldn't have any kind of support, but it means that you don't have the same interests to the guy sitting next to you, you don't have the same situation.' “ (Interview Hoisaeter)

#### 5.3.2.3. Menschenrechte? „Das ist eine Utopie“ - Protestschule

Der Menschenrechtsaktivist Elias Bierdel ist der einzige von mir interviewte Akteur des EU-Grenzregimes, der, was sein Verständnis von Menschenrechten betrifft, eindeutig als Anhänger der Protestschule einzustufen ist. Dembours Kategorisierungsmodell scheint wie auf ihn zugeschneidert zu sein, denn er vertritt sämtliche Positionen der Protestschule. Dementsprechend sind für ihn Menschenrechte weit mehr als nur positivierte Rechte, Standards oder Prinzipien, sondern ein beinahe unerreichbares moralisch-philosophisches Ideal. Neben ihm vertritt nur Camilleri vereinzelt Positionen der Protestschule.

**Menschenrechte als Utopie: „jeden Tag neu und von jedem errungen“**

Auf die Frage, was Menschenrechte für ihn seien, antwortete Bierdel:

> „Das ist eine Utopie. Es ist eine Vorstellung einer Welt, die für alle gleiche Lebenschancen beinhalten könnte und das in einem ganz, ganz breiten Sinne. [...] Es gibt aber keinen Flecken auf der Welt, wo der Katalog der Menschenrechte im Sinne der AEMR [...] realisiert ist.“ (Interview Bierdel)

Eben jene „Realisierung“ der Menschenrechte hat für ihn wenig mit der Unterzeichnung von Rechtsdokumenten zu tun, denn:

[255] Siehe oben Kap. 3.5.4.

> „im Wesentlichen sind die Menschenrechte eben nie gewährt, die sind nicht einfach dann da – jetzt haben wir sie unterschrieben, jetzt haben wir sie –, sondern die werden jeden Tag neu und von jedem errungen. Jeder an seinem Platze. Und das ist das Spannende daran. Das ist ein fortlaufender Prozess.“ (Ebd.)

**„Entweder nur universell oder nicht existent“**

Dabei nimmt Bierdel alle Mitglieder der Gesellschaft in die Verantwortung und nicht nur PolitkerInnen und „Entscheidungsträger“, denn im Kampf um die Durchsetzung von Menschenrechten gebe es „keine höheren Instanzen als uns selbst“ (Interview Bierdel). Deshalb dürfe es sich die Gesellschaft nach Bierdel nicht „bequem“ machen oder „nachlässig“ werden, denn dadurch verriete sie das Ideal der Menschenrechte „verraten“ (Interview Bierdel). Dieses Ideal der Menschenrechte ist für Bierdel erst dann umgesetzt, wenn die Menschenrechte aller Menschen realisiert sind,

> „weil am Ende Menschenrechte entweder nur universell sind oder nicht existieren. Wer sich vorstellt, dass zB. der Umgang mit Flüchtlingen nichts mit ihm zu tun hat, der befindet sich in einem fundamentalen Irrtum. [...] Was hier gilt, gilt für alle [...] das ist das ganz, ganz Entscheidende und darum betrifft es uns ja auch so unmittelbar, wenn irgendwo auf der Welt grob dagegen verstoßen wird. Darum dürfen wir uns das Recht herausnehmen, darauf hinzuweisen und wir als Menschenrechtsaktivisten sollen das und dürfen das tun.“ (Ebd.)

Letztere Position vertreten auch die maltesischen MenschenrechtsaktivistInnen Camilleri und – in abgeschwächter Weise – Falzon. So meinte Camilleri: „I think even I as a European citizen, as a Maltese citizen, I do have a right to speak to my government and say: 'I want you to respect not only my rights but even migrants' rights.' “ (Interview Camilleri)

**Menschenrechtsideal entführt**

Rund um die Strategien und Praktiken des EU-Grenzregimes beobachtet Bierdel, dass aktuell auch von staatlichen Stellen immer häufiger menschenrechtliche Argumentationen forciert werden, entgegen dem eigentlichen Ideal der Menschenrechte: „Aber: Was natürlich nicht geht, ist, dass das zu einer Angewohnheit bestimmter politischer Eliten oder Regierungen in bestimmten Regionen wird, die insgeheim den Sinn, den Geist dieser Verpflichtungen verraten.“ (Interview Bierdel) Seiner Meinung nach sei es offensichtlich, dass hier „etwas in Widerspruch zu sich selbst geraten ist, wo wir eben das universelle Versprechen der Menschenrechte gebrochen sehen.“ (Ebd.)

Dass Menschenrechte im politischen Diskurs trotzdem eine so prominente Rolle spielen und von VertreterInnen nationalstaatlicher und europäischer Institutionen hoch gehalten werden, bezeichnete er als „Form von Heuchelei“, was besonders augenscheinlich werde,

> „wenn wir jetzt auch noch feststellen, dass die Verantwortung dafür, dass Menschen in anderen Teilen der Welt immer weniger dieser Menschenrechte für sich in Anspruch nehmen

können, [...] in großen Teilen hier bei uns liegt, dass wir also aktiv dazu beitragen, dass anderen diese Menschenrechte vorenthalten werden.“ (Ebd.)

**Kritik an institutionalisierten Menschenrechten: „Es gibt keine legalistische Hoffnung“**

Für Bierdel ist bei Menschenrechtsarbeit nicht wichtig, was in Rechtstexten steht, sondern, was in der Praxis geschieht: „Es gibt Leute, die interessieren sich dafür, was irgedwo reingeschrieben wird und es gibt Leute, die interessieren sich dafür, was eigentlich wirklich passiert. [...] Was auf dem Papier steht, finde ich zum Teil lustig.“ (Interview Bierdel)

Camilleri sieht dies ähnlich. Sie erläuterte: „even if we have the most beautiful laws, in practice they will count for nothing.“ (Interview Camilleri) Allerdings bewertet sie die menschenrechtlichen Strukturen in Europa, insbesondere das Menschenrechtsregime der EMRK und des EGMR, grundsätzlich positiv und sieht es im internationalen Vergleich als Errungenschaft an. Gleichzeitig wies sie allerdings mit Nachdruck darauf hin: „at the same time, even in Europe, we have Court judgements and we have laws and we still have a reality on the ground where people can't access protection, that's just true.“ (Interview Camilleri)

Bierdel ist diesbezüglich deutlich kritischer. Obwohl er Prinzipien wie „good governance“ und „Rechtsstaatlichkeit“ grundsätzlich für sehr gut halte, hat er kein Vertrauen zum institutionalisierten Menschenrechtssystem: „Es gibt keine legalistische Hoffnung wegen der verstopften Wege zum EGMR.“ (Interview Bierdel) Durch Überlastung und Unterausstattung hätten europäische PolitikerInnen laut Bierdel dafür gesorgt, den EGMR funktionsunfähig zu machen. Außerdem seien die Strukturen des EU-Grenzregimes aufgrund der „Vielfalt von ineinandergreifenden Rechtssystemen“ dazu angetan, sich darin zu „verheddern und [zu] verstricken“, was etwa seine eigene Geschichte deutlich vor Augen führe (Ebd.).[256]

Da es also „keine legalistische Hoffnung“ gebe, sei es laut Bierdel wichtig, die Hebel an der grundsätzlichen politischen Herangehensweise anzusetzen und insbesondere die realen Ausbeutungs- und Gewaltverhältnisse zu bekämpfen, um für eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen weltweit zu sorgen (Ebd.).[257]

[256] Bierdel wurde im Juli 2004 von der italienischen Staatsanwaltschaft wegen „Beihilfe zur illegalen Einreise“ angezeigt, als er als Vorsitzender der deutschen NGO „Cap Anamur“ mit dem gleichnamigen Schiff (ungeplanterweise) 37 in Seenot geratene BootsmigrantInnen an Bord nahm und um Einfahrt in den Hafen von Agrigento bat. Erst nach elftägiger Seeblockade, und nachdem die an Bord befindlichen Offiziere den Notstand ausgerufen hatten, wurde ihnen diese von den italienischen Behörden gewährt. Bierdel wurde sofort in Untersuchungshaft genommen, und es folgte ein langjähriger Prozess, der 2010 mit einem Freispruch in letzter Instanz endete (Interview Bierdel). Sämtliche Umstände der Seenotrettung und des anschließenden Prozesses arbeitete Bierdel in seinem Buch „Das Ende einer Rettungsfahrt“ (2006) auf.

[257] Vgl. dazu unten Kap. 5.3.3.3.

5.3.2.4. Menschenrechte als „Diskurstiger“ - Diskursschule

Der Menschenrechtsaktivist Dito Behr ist der einzige Interviewpartner, der ausschließlich Positionen der Diskursschule vertritt und somit dieser Denkschule der Menschenrechte zuzurechnen ist.[258] Er bezeichnete Menschenrechte als „Diskurstiger“, der in unterschiedlichen Kontexten eingesetzt werden könne und jeweils andere Bedeutungen habe (Interview Behr). Behr betrachtet Menschenrechte also aus kritisch-analytischer Distanz. Im Interview betonte er, dass Menschenrechte für ihn „immer mit imperialer Lebensweise verbunden“ seien (Ebd.). Im Rahmen des EU-Grenzregimes etwa würden Menschenrechte von staatlichen wie europäischen Offiziellen seiner Meinung nach primär zur „Ruhigstellung der Gesellschaft“ eingesetzt, um so die restriktiven Praktiken des EU-Grenzregimes zu legitimieren. Er selbst greift in seiner aktivistischen Arbeit für Afrique Europe Interact jedoch auch auf Menschenrechte zurück und verwendet sie in „strategischer“ Weise. Dabei legt er besonderen Wert darauf, Menschenrechte nie losgelöst von den jeweiligen Rahmenbedingungen, sondern stets „kontextualisiert“ mit dem jeweiligen politischen Setting zu betrachten, insbesondere den „ökonomischen Ausbeutungsverhältnissen.“ (Ebd.)

Auch Servino erwähnte, dass sie dem Konzept „Menschenrechte“ gegenüber durch ihren Hintergrund als Islamwissenschafterin grundsätzlich skeptisch eingestellt ist:

> „At the first place I am a bit sceptical about the concept of human rights, because I studied Islamic Studies so I know that what human rights are for us, are not always what human rights are seen in other parts of the world. There are different priorities and different visions of it, that's why it's difficult to find something that everybody actually agrees upon.“ (Intervew Servino)

Sie wies also auf die Vieldeutigkeit von Menschenrechten hin: „It's a label that contains so many things and sometimes nothing actually. What are we talking about actually? [...] I mean, what do you mean by human rights? [...] It's everything and nothing.“ [259] (Ebd.)

*5.3.3. Wie können / sollen Menschenrechte verwirklicht werden?*

Bei dieser Auswertungskategorie ging es darum, unterschiedliche Herangehensweisen herauszuarbeiten, wie die jeweiligen InterviewpartnerInnen in ihrer täglichen Arbeit mit Menschenrechten umgehen und wie Menschenrechte ihrer Ansicht nach innerhalb des EU-

[258] Auch der maltesische Rechtsanthropologe David E. Zammit ist als Vertreter der Diskursschule einzustufen. Sein Verständnis von Menschenrechten spielt jedoch für die hier vorliegende Analyse keine Rolle, da VertreterInnen der Wissenschaft nicht Gegenstand meiner Forschung sind. Siehe oben Kap. 1.2., 3.5.

[259] Servino betonte allerdings, dass die eben erwähnten Ausführungen ihre persönliche Meinung widerspiegeln und nicht jene, die sie als IOM-Mitarbeiterin vertritt. Aus diesem Grund stufe ich sie als Vertreterin der Deliberativen und nicht als eine der Diskursschule ein.

Grenzregimes verwirklicht würden. Es ergaben sich zwei Dimensionen, das heißt zwei grundlegend verschiedene Zugänge zu Menschenrechten: 1.) „Make those rights the reality" und 2.) „Grundsätzliche Herangehensweise ändern". Zur ersten Dimension gehören die beiden Unterkategorien „Advocacy und Lobbying" sowie „Soft measures statt Antagonismus", also einerseits konfrontative Mittel, und andererseits „soft measueres", um Menschenrechte in die „Realität" umzusetzen.

5.3.3.1. „Make those rights the reality"

Für den Großteil meiner InterviewpartnerInnen (alle AnhängerInnen der Deliberativen und Naturrechtsschule) werden Menschenrechte innerhalb des EU-Grenzregimes dadurch verwirklicht, dass geltende Rechtsansprüche in die „Realität" umgesetzt werden. Paradigmatisch hierfür ist folgende Aussage Hoisaeters:

> „our target is always the fulfilment of those rights [Anm. fundamental and human rights] and that everything we do basically boils down to those objectives. [...] It is about the fulfilment of rights, it's about supporting all the actors who can make those rights the reality and that is basically what UNHCR is about." (Interview Hoisaeter)

In diesem Sinne ist eines der wichtigsten Anliegen Hoisaeters – der diesbezüglich mit Falzon übereinstimmt – die Installierung eines „rights-based system" in Malta und der EU (Ebd., Interview Falzon).

**„Channel the people to the right procedures"**

Diesem rechtlichen System entsprechend, sollten nach den Ansichten Falzons, Hoisaeters, Laitinens und Simones sämtliche Menschen, die territoriale Grenzen überschreiten, dem jeweiligen rechtlichen Verfahren zugeführt werden, das ihrem rechtlichen Status entspricht:

> „You really need to have different channels to send people to [...] I think it makes more sense, even from a financial perspective, that States really do a proper analysis of the kind of migrants crossing their borders, legally or illegally, whichever way, and try to come up with different schemes for the different groups of migrants." (Interview Falzon)

Dazu bräuchte es nach Falzon einerseits Maßnahmen wie „preliminary screening and profiling, to get an idea what the person is all about" (Ebd.) und andererseits müssten sämtliche GrenzbeamtInnen entsprechend ausgebildet sein, denn

> „[if] you would have propper training, you know exactly how to identify a possible victim of trafficking, unaccompanied minors, economic migrants, asylum seekers and then you would channel them to the proper procedures [...] that's how it should work, that the border points simply become crossing points to the different kinds of systems." (Interview Falzon)

An dieser Stelle wird das Dilemma Falzons deutlich, der – wie in Kap. 5.3.2.1. erwähnt – auf der einen Seite die Unterteilung von Menschen in unterschiedliche rechtliche Kategorien

kritisiert, diese jedoch auf der anderen Seite durch seine Aufforderung: „channel them to the propper procedures“ reproduziert und unterstützt.[260]

**Staatliche Perspektive**

Wie in Kap. 5.3.2.2. erwähnt, werden Menschenrechte in den Augen St. Johns dadurch umgesetzt, indem nationale Politiken mit völkerrechtlichen Verpflichtungen abgestimmt werden (Interview St. John). Laitinen und Strondl gingen einen Schritt weiter und hoben die Pflicht staatlicher Behörden hervor, aktiv für die Geltendmachung von Menschenrechten zu sorgen, denn schließlich sei es Aufgabe der Exekutive, den „BürgerInnen“ zu „dienen“:

> „This is the role of the law enforcement and the public officials in general: to serve the public, serve the citizens, because they have created the societies [...] there is border control, there are others just to serve these people, because they have a need to be served. And we have different criteria, and at least one of the criteria, one of the most important, is the fundamental rights and human rights.“ (Interview Laitinen)

Strondl betonte diesbezüglich, dass es sich bei Menschenrechten um den „Werkstoff“ der Polizei handle, die durch gezielte Eingriffe in die Rechte Einzelner, die die Rechte anderer beeinträchtigen, dafür sorgen würden, dass Menschenrechte insgesamt gewährleistet werden (Interview Strondl). Eben jene Eingriffe sind laut Laitinen innerhalb des EU-Grenzregimes gegen „kriminelle Organisationen“ zu richten, die die Geltendmachung der Menschenrechte von undokumentierten MigrantInnen verhinderten und Letztere insgesamt ausbeuteten; er betonte deshalb „the importance of tackling these organizations“ (Interview Laitinen).

5.3.3.2. Advocacy und Lobbying

In diesem Unterkapitel behandle ich konfrontative Mittel, um Menschenrechte um- und einzusetzen. Dabei handelt es sich um Aktivitäten wie „Advocacy“, also Eintreten oder Sprechen im Namen anderer, und „Lobbying“, also die Durchführung von Kampagnen und Überzeugungsarbeit, um politische Diskurse und öffentliche Debatten zu beeinflussen.

**EU- und maltesische Politik ändern**

Um Menschenrechten innerhalb des EU- bzw. maltesischen Grenzregimes zum Durchbruch zu verhelfen, betreiben Camilleri, Falzon und Hoisaeter allesamt Lobbying, wobei Camilleri anmerkt, dass diese Vorgangsweise bisher wenig erfolgreich war: „We report, we document our reports, we make recommendations, we meet with people, but it had limited success.“ (Interview Camilleri) Ziel dieser Kampagnen ist die stärkere Betonung von Menschenrechten,

[260] Diesbezüglich sprechen, wie Falzon selbst betonte, noch immer der ehemalige UNHCR-Mitarbeiter und die Herangehensweise des UNHCR der „mixed migration flows“ aus ihm heraus. Siehe oben Kap. 3.5.4.

die im politischen Diskurs in den Augen Camilleris wie Falzons zu wenig berücksichtigt würden: „So, although there is a kind of acknowledgement it's an afterthought. The priority isn't there and I think if human rights have to mean anything, they have to be given at least as much priority as security, as effective border control." (Interview Camilleri) Dafür bedürfe es laut Falzon einer Abrüstung der Festungsmauer, die die EU umgeben: „the building of walls around the borders and around the EU, the building of borders for stopping people from getting in: That remains a very huge human rights concern." (Interview Falzon)

Camilleri, de Wailly, Falzon und Hoisaeter bezeichneten weiters Maltas Anhaltepolitik als „key obstacle" (Interview Hoisaeter) für die Durchsetzung der Menschenrechte von undokumentierten MigrantInnen. So erwähnte Hoisaeter, dass er als UNHCR-Mitarbeiter bei jeder Stellungnahme über seine Tätigkeiten innerhalb der Anhaltezentren mit Nachdruck darauf hinweise: „We think that the system in Malta, or that automatic detention for asylum seekers, is inherently undesirable, that it is not necessary and that alternatives should be found." (Interview Hoisaeter)

Falzon setzt sich in seiner menschenrechtlichen Arbeit wiederum dafür ein, auf die diplomatischen Auseinandersetzungen zwischen Malta und Italien bezüglich Seenotrettungen hinzuweisen, um somit einen Beitrag zu deren Beilegung zu leisten (Interview Falzon).

**EGMR anrufen**

Für Camilleri, Falzon und Hoisaeter stellt das Menschenrechtsregimes der EMRK und des EGMR ein wichtiges Mittel dar, um Menschenrechte geltend zu machen:

> „This is the good thing in Europe, there is a place to take them. [...] It's an opportunity in Europe that you have a human rights framework that benefits also people of our concern and it's working. So [...] you have rights institutions in Europe and you have even ways of enforcing those, which is quite unique in the world, in terms of how developed it is, so we as UNHCR must, as much as we can, partner with those, because we don't have an enforcement at that level."[261] (Interview Hoisaeter)

**Frontex überzeugen, Flüchtlingsrecht zu inkorporieren**

Auch Folden und Simone betreiben Lobbying, und zwar mit dem Ziel, ihre jeweiligen KooperationspartnerInnen – EU-Mitgliedstaaten im Falle Foldens bzw. Frontex im Falle Simones – zu überzeugen, Flüchtlingsrecht in ihre Politik bzw. Arbeitsweise zu inkorporieren (Interviews Folden, Simone). Beide bedienen sich dafür jedoch eher nicht-konfrontativer Mittel wie Beratung, „capacity building" und der Durchführung von Ausbildungen (Ebd.)

[261] An dieser Stelle wird abermals Hoisaeters Zugang als UNHCR-Mitarbeiter deutlich, der Menschenrechte nur in Bezug auf „people of concern to UNHCR" einsetzt und daher fragt: „Where is it that the rights of people of our concern can be protected under general human rights instruments?" (Interview Hoisaeter)

5.3.3.3. Soft measures statt Antagonismus

Auf eben jene nicht-konfrontativen Mittel oder „soft measures“ greift die Mehrheit meiner InterviewpartnerInnen in ihrer Arbeit zurück, um Menschenrechte in die Praxis umzusetzen.

**Forschen, Beraten, Information, Training, Empowerment**

Da die FRA aufgrund ihres rechtlichen Mandats „hauptsächlich eine Forschungsinstitution“ ist, aber keine Überwachungsbefugnisse hat, sieht etwa Huber ihre Rolle darin, AnsprechpartnerInnen wie Frontex in menschenrechtlichen Angelegenheiten zu beraten und diesbezüglich Forschungen anzustellen (Interview Huber).[262]

Ebenso sieht dies Folden, der seine Aufgabe darin sieht, EU-Mitgliedstaaten daran zu erinnern „to take that element [Anm. asylum] in if you make the training“ (Inteview Folden).

Auch Camilleri, Falzon und Hoisaeter bedienen sich zur Umsetzung von Menschenrechten nicht nur konfrontativer Mittel wie „Advocacy“.[263] Alle drei hoben hervor, wie wichtig ihnen die Information der Gesellschaft und staatlicher Stellen in menschenrechtlichen Belangen und Prozesse des „Empowerment“ seien statt Belehrungen mit erhobenem Finger:

> „I think our role is to look for those who are interested, who want information from us, and empower them to engage in that dialogue. I think it's much more efficient if the Maltese take this discussion primarily among themselves, rather than UNHCR coming in saying: 'Well, here you are wrong. We think this and we think that.' And being seen as a finger pointing institution, educating people. At times we have to do that, at times we have to raise our voice on behalf of the people of our concern we have to say: 'Here we think there is a fundamental problem.' But, I think over time that's not going to make the main difference. The main difference is going to be made by more and more Maltese people understanding the refugee and migration issue and having a much more developed, mature public debate about it. [...] Malta wants Malta to take the decision, not UNHCR.“ (Interview Hoisaeter)

Durch „train the leaders“-Programme wollen sie auch undokumentierte MigrantInnen Trainings in menschenrechtlichen Angelegenheiten anbieten „not with a view to just giving information, but it's information to be used for empowerment, independence, self-relicance and being more active in civic activities.“ (Interivew Neil)

**Trust- und capacity-building statt Antagonismus**

Bernecker-Thiels und Makais Herangehensweise ist paradigmatisch für die Dimension „trust“ und „capacity building“. Ihrer Ansicht nach sollten Menschenrechte, insbesondere in Zusammenarbeit mit „Drittstaaten“, nicht konfrontativ eingesetzt werden, sondern erst, nachdem sich ein gewisses Vertrauen gebildet hat:

[262] Vgl dazu oben Kap. 3.5.2.
[263] Wie oben in Kap. 5.2.1. erwähnt, betrachten sie das Eintreten und Sprechen für andere auch kritisch.

> „Yes, you can come with human rights, but not into the face from day one. It takes time. You give them something that they feel is more useful and then they swallow the human rights feed and you do awareness raising.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel)

Ein zu konfrontativer Umgang mit Menschenrechten laufe nämlich Gefahr, „Antagonismus“ zu erzeugen. So meinte etwa Makai, der selber als Grenzbeamter arbeitete, dass man als solcher oft denke, die Thematisierung von Menschenrechten „is basically criticizing your work“ (Interview ICMPD, Makai) Deshalb seien „trust building elements“ besonders wichtig:

> „I am quite comfortable that human rights are not that much promoted because it can create antagonism. Not in every country, but if I come to Libya – we had a project in Libya – I should not make it my main topic. [...] If I put it into a context etc. they will build up trust before and they will talk about it or will deal with it as well.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel)

Bernecker-Thiel führte weiter aus, dass Menschenrechte ihrer Ansicht nach sowohl richtig kommuniziert als auch kontextualisiert werden müssten, um erfolgreich vermittelt zu werden:

> „It's very important how you communicate this. I think a human rights agenda is important, but you cannot go with the 'Menschenrechtskeule', you cannot say: 'That's human rights and you have to act so and so.' No, you have to put it into a context so people can accept it. You will not go and say: 'We do a human rights project for border guards.' No, that would not carry a project. [...] So you would do something more practical, more operational and then you put in the human rights elements exactly where they fit, in the right context and then there is no problem [...] but it's not the topic that you can display hugely and spend weeks and thousands of Euros.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel)

Die ICMPD-Mitarbeiterin stellte weiters klar, dass sie „Advocacy“ gegenüber kritisch distanziert sei, denn einerseits sei „holding up the flag of human rights“ im Sinne von „paper pushing“ in ihren Augen „a waste of time“ und andererseits sei „Advocacy“ einfach nicht die Aufgabe des ICMPD:

> „What I'm very much against is [when] it becomes paper pushing. That it says human rights on the document, we do an alibi activity that we can tick off in the end so it has been done and for the border guards it was like a seminar in a nice location for two days that was essentially boring, but the food was good. That's why I am not in advocacy. That's why I'm happy with what we are doing, because we try to make less noise, but to work on the substance.“ (Ebd.)

Außerdem müssten sie, so Makai weiters, als ICMPD-MitarbeiterInnen sicherstellen „that we are not losing our main principles: basically to support the authorities on doing a decent job.“ (Interview ICMPD, Makai)

**Kultur, Werte und Standards der EU fördern und verbreiten**

Laitinen, Strondl (und in abgeschwächter Form Huber) hoben ebenfalls die Bedeutung von „soft measures“ hervor, derer sich Frontex (bzw. FRA) zur Förderung von Menschenrechten

vorrangig bedienten, anstatt an EU-Mitgliedstaaten heranzutreten und ihnen zu sagen, was sie zu tun hätten, denn

> „member states are very careful with the sovereignty in these aspects and we understand this situation. [...] the EU institutions [...] cannot go and tell the member states what to do [...] therefore we have to use more these sort of softer measures to promote things. Not to say that we are really the ones who go there and put this in place, but try to promote the ways of training, developing practices, marketing best practices, keeping things in public and things like that. This is the way how we can do it instead of going and telling somebody what to do." (Interview Laitinen)

Dementsprechen sieht er in der Verbreitung und Förderung der „europäischen Kultur der GrenzbeamtInnen" sowie europäischer Werte eine der Kernaufgaben von Frontex:

> **„**Behind that is the idea that it's not only to fulfil the requirements of the regulatory frame and legislation, fulfil the political aims established. But also creating a culture. And that is one of the aims of the agency as well to do whatever we can to promote the european culture of the border guard, which is based on the european values and interests." (Interview Laitinen)

Auch in der Zusammenarbeit mit „Drittstaaten" spiele laut Laitinen und Strondl die Verbreitung „europäischer Werte" eine wichtige Rolle, allerdings betonten beide:

> „But we have to be very careful in that respect. There are different interpretations in terms of human rights, different standards in third countries, when you go to Africa or to Asia [...] and we should not consider ourselves to be the supreme court or the executor who is going there and determining what is good. Our aim is to liaise border guards in third countries to a structured cooperation with us and try to promote the values of the EU to the extent which is justifiable." (Ebd.)

In ähnlicher Weise argumentierten Bernecker-Thiel und Makai: „Our strength is to transmit European standards towards the outside, towards third countries [...] to strengthen the bilateral contacts." (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel) Oder wie Makai es ausdrückte: „Our focus is outside Europe by taking Europe there." (Interview ICMPD, Makai)

**Undokumentierte Migration verhindern**

Nach Servino und St. John müsse man außerdem dafür sorgen, undokumentierte Migration zu verhindern, um BootsmigrantInnen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Demnach gelte es „[to] solve the problem at the root", denn „the problem is always the reason why they left." (Interview Servino) In diesem Zusammenhang arbeite IOM laut Servino etwa an Projekten zur finanziellen Unterstützung abgewiesener AsylwerberInnen bei der „freiwilligen Rückkehr", einem ihrer Ansicht nach „more sustainable way for a return" (Ebd.); außerdem biete IOM Trainings über die Verhinderung „illegaler" Migration für Behörden von „Dritt- und Herkunftsstaaten" an und führe „Präventionskampagnen" durch:

> „Like with Switzerland we did a prevention campaigns for illegal migration in Senegal, it was an advert broadcasted on the national TV of Senegal where you would see a person at

> the phone with the family, while he was telling: 'Ah no, I am studying now.' And it was showing that actually he was begging for money, because he was irregular, you know. [... ] Often what they say how the things are is not actually in the reality.“ (Ebd.)

St. John betonte ebenfalls, dass man an der Verhinderung „illegaler“ Migration ansetzen müsse (Interview St. John). Ein Schlüssel diesbezüglich sei „to improve the relations with third and neighbouring countries“ (Ebd.). Deshalb gelte es für Malta wie die EU, möglichst rasch völkerrechtliche Abkommen mit Libyen zu schließen (Ebd.).

#### 5.3.3.4. Grundsätzliche Herangehensweise ändern

Behr, Bierdel und Camilleri haben einen deutlich unterschiedlichen Zugang zu Menschenrechten. Für sie geht es weniger um die Umsetzung formeller menschenrechtlicher Ansprüche in die Praxis nach dem Motto: „make those rights the reality“. Sie plädieren vielmehr für eine grundsätzliche Änderung der politischen Herangehensweise.

Camilleri ist diesbezüglich noch am moderatesten.[264] Sie wies darauf hin, dass „a change of perception, a change of attitude“ nötig sei und es für PolitikerInnen gelte, „to revisit the actual policy“ und „[to] rethink how we view migration“ (Interview Camilleri). Denn nur durch die Gleichsetzung von Menschenrechten und „Sicherheit“ sei die Geltendmachung von Menschenrechten innehalb des Grenzregimes gewährleistet (Ebd.).

Bierdels geht einen Schritt weiter. Seiner Meinung nach müsse sich der gesamtgesellschaftliche „Geist“ ändern, der hinter der Abschottungs- und Abschreckungspolitik der EU steht (Interview Bierdel). Dabei nimmt er, wie in Kap. 5.3.2.3. erwähnt, alle Mitglieder der Gesellschaft in die Pflicht, denn Menschenrechte werden in Bierdels Augen „jeden Tag neu und von jedem errungen“ (Ebd.). Damit Menschenrechte innerhalb des EU-Grenzregimes verwirklicht würden, sei es daher erstens nötig, „Bewusstseinsprozesse zu verändern“, um die Botschaft zu verbreiten, dass die Verletzung der Menschenrechte undokumentierter MigrantInnen „uns alle unmittelbar betreffen“ (Ebd.); zweitens geht es Bierdel darum, grundlegende politische und ökonomische Strukturen zu debattieren.[265] Diesbezüglich will er va. gegen Rassismus und globale, ökonomische Ausbeutungs- sowie politische Machtverhältnisse kämpfen (Ebd.). Aber auch den Klimawandel und seine Folgen erachtet er als menschenrechtlich relevantes Thema, welches zu reflektieren für die Umsetzung von Menschenrechten unabdingbar sei (Ebd.).

---

[264] Dies hängt wohl damit zusammen, dass sie, wie in Kap. 5.3.2.5. erläutert, dem institutionalisierten Menschenrechtssystem weniger kritisch gegenübersteht als Behr und Bierdel.

[265] Diesbezüglich erwähnte Bierdel seine Beobachtung, dass VertreterInnen von EU-Institutionen sowie UNCHR in der Regeln nicht daran interessiert seien, „Themen grundsätzlich zu diskutieren“ (Interview Bierdel).

Behrs Herangehensweise an Menschenrechtsarbeit im weitesten Sinne ist sehr ähnlich. Auch ihm geht es darum, die „europäische Gesellschaft zu ändern“ und sich dabei insbesondere gegen Rassismus zur Wehr zu setzen. (Interview Behr). Das Ziel seiner aktivistischen Tätigkeit sieht er darin, das EU-Grenzregime durch Aktionen wie „Schiffe der Solidarität“[266] zu „destabilisieren“ (Ebd.). In den politischen Umwälzungen rund um den „Arabischen Frühling“ sieht er ein „Möglichkeitsfenster“ zur Erreichung dieses Ziels (Ebd.).
Menschenrechte sieht er, wie in Kap. 5.3.2.4. beschrieben, als „Diskurstiger“ und strategisches Kampfmittel, dessen er sich zwar bedient, es jedoch immer kontextualisiert mit konkreten ökonomischen Ausbeutungsverhältnissen und den realen Folgen unserer „imperialen Lebensweise“ einsetzt (Ebd.).

Auch Hoisaeter – dessen menschenrechtlicher Zugang vorrangig legalistisch ist – sieht in der Änderung der grundsätzlichen Herangehensweise eine Möglichkeit, Menschenrechte zu verwirklichen. Er schlug vor, Grenzschutz und Menschenrechte durch Arbeitsmigration in pragmatisch-ökonomischer Weise zu vereinen. Dadurch könne man eine „win-win situation“ kreieren „where you have countries' interests in having a fluid labour market joined with some of the protection needs out there.“ (Interview Hoisaeter)

### *5.3.4. Resümee*

Worum es sich bei Menschenrechten handelt, scheint innerhalb des EU-Grenzregimes alles andere als klar zu sein, wie die unterschiedlichen Zugangsweisen veranschaulichen:

- Für Camilleri, Falzon (und in eingeschränkter Weise Servino) sind Menschenrechte eng verbunden mit der menschlichen Natur oder Würde;
- für de Wailly und St. John sind Menschenrechte nichts weiter als (völker-)rechtliche Verpflichtungen;
- für Hoisaeter und Simone sind Menschenrechte Mittel, um die Rechte und Ansprüche von „people of concern to UNCHR“ durchzusetzen;
- für Folden, Huber, Laitinen und Strondl sind Menschenrechte Werte und Richtlinien des politischen Systems, die den rechtlichen Strukturen der EU als Art „backbone“ inhärent sind und uns somit stets umgeben;
- für Bernecker-Thiel / Makai und Servino sind Menschenrechte das, was ihnen von ihren jeweiligen AufrtaggeberInnen vorgegeben wird. Ihr Zugang wird somit durch

[266] Siehe oben Kap. 3.5.7.2.

die Leitlinien der maltesischen Politik bzw. durch die Standards der EU bestimmt;

- für Bierdel sind Menschenrechte transzendentale, ethisch-moralische Ideale, die beinahe unerreichbar scheinen und täglich neu erkämpft werden müssen;
- für Behr sind Menschenrechte einerseits ein Diskurs und andererseits ein strategisches Kampfmittel.

Die unterschiedlichen Menschenrechtskonzeptionen ließen sich allesamt einer bzw. mehreren Menschenrechts-Denkschulen zuordnen. Dabei kristallisierte sich eine klare Tendenz in Richtung Deliberativer Schule heraus; das heißt, dass ein Großteil der InterviewpartnerInnen legalistisch bzw. rechtspositivistisch mit Menschenrechten arbeitet. Zwischen Deliberativer und Naturrechtsschule ergaben sich außerdem die meisten Überschneidungen, was die in Kap. 2.4.5. behandelte Feststellung Dembours bestätigt, dass diese beiden Denkschulen in ideologischer Hinsicht verwandt sind, da sie dem Liberalismus, und somit auch dem institutionalisierten Menschenrechtssystem, nahe stehen.

Letzteres bewerten Camilleri, Falzon und Hoisaeter explizit positiv; lediglich Camilleri verweist darauf, dass die Menschenrechtspraxis oftmals nicht der institutionellen Garantierheit entspreche und somit auch die „schönsten Gesetze“ und menschenrechtlichen Strukturen sinnlos wären, wenn sie von der Politik nicht umgesetzt, sondern missachtet würden (Interview Camilleri).

Folden, Laitinen, Simone und Strondl stehen dem institutionalisierten Menschenrechtssystem implizit positiv gegenüber, da sie deren große Bedeutung als politische Werte und Prinzipien sowie als Verfahrensrichtlinien in den Vordergrund stellen; die Positionen von Bernecker-Thiel / Makai, Huber, St. John und de Wailly sind als neutral zu bewerten, da sie sich diesbezüglich weder positiv noch negativ äußern.

Sowohl explizit wie implizit positive als auch neutrale Positionen wirken affirmativ gegenüber dem institutionalisierten Menschenrechtssystem, und somit auch gegenüber den herrschenden politischen Verhältnissen, die, wie in Kap. 2.2. erörtert, mit dem institutionalisierten Menschenrechtsregime eng verbunden sind.

Bernecker-Thiel / Makai sowie Servino fügen sich sogar darüber hinaus explizit in die vorgegebenen politischen Rahmenbedingungen ein; dies ist nicht weiter überraschend, da Staaten bzw. EU-Stellen die AuftraggeberInnen von IOM bzw. ICMPD sind. Auch bei Hoisaeter und Simone, bei St. John sowie bei sämtlichen VertreterInnen der EU-Institutionen schlägt sich die Ausrichtung der jeweiligen Institution bzw. Organisation, die sie vertreten, deutlich durch, was ihre Konzeption von und Umgangweise mit Menschenrechten angeht.

Als kritisch distanziert erwiesen sich lediglich Behr und Bierdel. Formelle Rechtstexte stellen für ihre Menschenrechtsarbeit keine wichtige Referenz dar; sie hinterfragen nämlich das institutionalisierte Menschenrechtssystem in grundlegender Weise und sehen es als Teil der herrschenden politischen Machtverhältnisse an, eingebettet in imperialistische und rassistische Strukturen sowie Diskurse. Die Bezugspunkte ihrer aktivistischen Tätigkeit sind konkrete politische Forderungen nach und Ansprüche auf kollektive Gerechtigkeit,[267] wobei Bierdel die Idee der Menschenrechte „im Sinne von dem, was sie eigentlich meinen" (Interview Bierdel) für theoretisch unterstützenswert und gut erachtet.
Die weite Definition von Menschenrechten Behrs und Bierdels hat zur Folge, dass auch ihr Begriff von Menschenrechtsverletzungen nicht auf positivierte Menschenrechte beschränkt ist; anders als dies bei den AnhängerInnen der Deliberativen Schule der Fall ist, für die nur solche Handlungen Menschenrechtsverletzungen darstellen, die in formell-rechtlicher Hinsicht als solche zu werten sind, wie das etwa an der Aussage Laitinens deutlich wurde: „crossing the border against the rule is not a human right" (Interview Laitinen).[268]

Überraschend war, dass die anderen MenschenrechtsaktivistInnen, Camilleri, Falzon und de Wailly, ihr Verständnis von Menschenrechten betreffend, keine bzw. nur marginal Positionen der Protestschule vertreten; auch wenn sie manchen Aspekten der EU- bzw. maltesischen Grenz- und Migrationspolitik kritisch gegenüber stehen, hinterfragen sie das institutionalisierte Menschenrechtssystem und die damit verbundenen herrschenden politischen Verhältnisse kaum. Durch diese Herangehensweise wirkt ihre Arbeit bis zu einem gewissen Grad ebenfalls direkt oder indirekt affirmativ.
Insgesamt bestätigte sich die theoretische Vorannahme, wonach Menschenrechte „janusköpfig" (Douzinas 2000: 175) sind, da sie in ihrer Wirkweise herrschaftslegitimierend-affirmative wie emanzipatorisch-kritische Positionen vereinen; letztere vertritt nur eine Minderheit der von mir interviewten AkteurInnen des EU-Grenzregimes.

Für den Großteil meiner InterviewpartnerInnen ist die Geltendmachung von Menschenrechten eine Frage der Umsetzung positivierter Rechtsansprüche nach dem Motto: „make those rights the reality" (Interview Hoisaeter). Dies hängt damit zusammen, dass die meisten (11 von 13) als AnhängerInnen der Menschenrechts-Denkschule der Deliberativen bzw. Naturrechtsschule

[267] Auch diesebzüglich bestätigt sich die in Kap. 2.4.5. aufgestellte Hypothese, wonach sich AnhängerInnen der Protest- und Diskursschule eher für kollektive Gerechtigkeit als für die Durchsetzung individueller Menschenrechte einsetzen.
[268] Siehe dazu unten Kap. 5.3.4.1.

einzustufen sind, deren Herangehensweise grundsätzlich rechtspositivistisch – das heißt an geltendem Recht orientiert – ist.
Die Art und Weise, wie die von mir interviewten ExpertInnen Menschenrechte in der Praxis einsetzen und wie Menschenrechte ihrer Meinung nach in die Praxis umgesetzt werden, hängt – wie durch die vorangegangen Abschnitte deutlich wurde – sowohl davon ab, was sie konzeptionell unter Menschenrechten verstehen, als auch davon, welche Position sie im sozialen Feld EU-Grenzregime einnehmen. Dadurch werden die theoretischen Vorannahmen Nr. 3 und 5 bestätigt. Die Position im Feld spielt diesbezüglich wohl eine wichtigere Rolle, was sich dadurch zeigte, dass sich die jeweiligen Organisations- bzw. Institutionsleitlinien und -strukturen in den Aussagen der GesprächspartnerInnen deutlich niederschlugen.
Weiters stellte sich heraus, dass die meisten meiner InterviewpartnerInnen anstatt konfrontativer Mittel bevorzugt „soft measures“ zur Umsetzung von Menschenrechten verwenden. Dies wird meines Erachtens va. dadurch erklärbar, dass der Großteil der GesprächspartnerInnen dem institutionalisierten Menschenrechtssystem und somit auch den herrschenden politischen Verhältnissen grundsätzlich unkritisch gegenübersteht. Als „sanfte Mittel“ eingesetzt, wirken Menschenrechte va. affirmativ und tragen so indirekt zur Unterstützung der herrschenden Praktiken rund um Grenzschutz bei.

Dembours Kategorisierungsmodell der vier Denkschulen der Menschenrechte erwies sich als nützlich, um einen Überblick über unterschiedliche Zugänge zu und Umgangsweisen mit Menschenrechten zu erhalten, insbesondere, was praktische Implikationen der jeweiligen Konzeption von Menschenrechten betrifft. Allerdings fühlte ich mich durch die Gebundenheit an einen theoretischen Analyserahmen teilweise auch eingeengt, da ich durch diesen Zugang dazu gezwungen war, stets zwischen theoretisch-abstraktem Modell und empirischen Daten zu vermitteln. Insofern bestätigte sich auch Dembours These, dass ihr Modell der realen Komplexität von Argumentationen über Menschenrechte nicht gerecht wird (Dembour 2010: 4, 20; Dembour/Kelly 2011: 12).

**FORSCHUNGSFRAGE 2**

*5.3.5. „Crossing the border against the law is not a human right" - Das Verhältnis zwischen Grenzschutz und Menschenrechten*

Bei der Auswertung der Frage nach dem Verhältnis von Grenzschutz und Menschenrechten ergaben sich vier Dimensionen, die sich teilweise überlappen und teilweise in Widerspruch zueinander stehen: „Two different sides of the same coin", „Certain tricky points", „'Disconnect' zwischen Kontroll- und Schutzsystem" und „Absolut nicht vereinbar".

5.3.5.1. „Two different sides of the same coin"

Falzon, Huber, Laitinen, Simone und Strondl äußerten im Vergleich zu den übrigen InterviewpartnerInnen die wenigsten Bedenken zur grundsätzlichen Vereinbarkeit von Grenzschutz und Menschenrechten.

**Grenzschutz als staatliche Pflicht**

Für Falzon stellt Grenzschutz eine staatliche Pflicht zum Schutz bestimmter Interessen dar und steht nicht zwangsläufig im Widerspruch zu Menschenrechten, solange sichergestellt bleibt, dass die Rechte von Flüchtlingen gewahrt bleiben:

> **„**In fact I personally don't have anyhting against border control, I don't think it should stop. I think States should keep on controlling their borders, because there are interests, which have to be protected: National interests, financial, economic. I am not one of those who propose a world without borders, no. I think it's a duty of a State to control its borders, but it can be done in a more humane manner, in a manner which respects fundamental human rights [...] As long as it's done with respect to the different categories of people, because some people just have to get in." (Interview Falzon)

Die richtige Balance zwischen Grenzschutz und Menschenrechten zu finden, sei nach Falzon zwar nicht leicht, aber möglich: „it is very, very challenging, [...] but I don't think it has to be to the sacrifice of human rights, I think you can find a balance between the two." (Ebd.)

**Grenzschutz und Menschenrechte als zwei Seiten einer Medaille**

Simone führte diesbezüglich aus, dass Grenzschutz und Menschenrechte nach Ansicht des UNHCR „Hand in Hand" gehen würden, da es sich um „two different sides of the same coin" handle, was auch vom Schengener-Grenzkodex reflektiert werde (Interview Simone).

Strondl sieht dies ähnlich, betonte jedoch, dass stets ein Abwägen zwischen Effektivität der polizeilichen Aufgabe „Grenzschutz" und Einhaltung von Menschrenrechten nötig sei:

> „Um es auf einen Punkt zu bringen: modernes Grenzkontrollwesen ist natürlich wie jeder Beruf bestrebt nach Effizienz und Effektivität bei der Durchführung seiner Aufgabe, seiner Ziele. Aber das ist bei der Durchsetzung von Rechten bzw. Befugnissen niemals losgelöst von den Grundrechten zu sehen. Das heißt, die Durchführung der polizeilichen Aufgabe und

> die Einhaltung der Grundrechte müssen in Balance, Hand in Hand, gehen. Das ist kein Widerspruch, die beiden Aufgabenkomplexe, sondern das ist von der Polizei und von den Grenzpolizeien immer auf Augenhöhe, gleichzeitig, zu beachten." (Interview Strondl)

**Menschenrechte sind nur die Methode: „Crossing borders per se is not a human right"**

Nach Huber würden zwar bestimmte Menschenrechte tendenziell „Risiko laufen, verletzt zu werden".[269] Sie hob jedoch hervor, dass Grenzschutz und Menschenrechte prinzipiell vereinbar seien: „natürlich kann man das versöhnen" (Interview Huber). Sie sieht nämlich in Menschenrechten „nur die Methode, wie die Grenzkontrolle durchgeführt werden muss." (Ebd.)

Laitinen ist diesbezüglich ähnlicher Ansicht; er ging jedoch noch einen Schritt weiter und stellte mit Nachdruck klar, dass das Überschreiten von Grenzen „per se" oder auf undokumentierte Weise kein Menschenrecht sei:

> „Not to forget that the name of the game is that you should cross the borders via the authorized border point. This is the point. A very important aspect in human rights is the fair treatment, the dignity of persons and things like that and that is whatever you do: If you are carrying out the border check, if you do the apprehension, if you do the detention, whatever. It has to be done in a civilized way [...] there are some unclear areas that different instances, different people interprete in a different way, but crossing the border per se, crossing the border against the rule is not a human right. It's some other aspects which are considered to be human rights, but crossing the border against the law is not a human right. " (Interview Laitinen)

5.3.5.2. „Certain tricky points"

Für die Mehrheit meiner InterviewpartnerInnen (alle bis auf Behr, Bierdel und, in eingeschränkter Form, Camilleri) können Grenzschutz und Menschenrechte grundsätzlich zusammen gehen, wobei sich in der Praxis ihrer Meinung nach menschenrechtliche Lücken und Missstände ergeben.

**Fokus zu sehr auf Sicherheit**

Camilleri äußerte Verständnis dafür, dass Staaten ihre Grenzen kontrollieren wollen (Interview Camilleri). Sie würde zwar gern an die Vereinbarkeit von Grenzschutz und Menschenrechten glauben, allerdings sei dies ihrer Ansicht nach aktuell nicht möglich, da der Fokus der Politik zu sehr auf Sicherheit liege (Ebd.). Ihrer Ansicht nach ist va. die Gleichsetzung von undokumentierter Migration mit Sicherheitsrisiken wie terroristischen

[269] Dabei erwähnte sie das Recht auf „Datenschutz, Nicht-Diskriminierung, das Recht auf Leben, gerade bei den Seegrenzen, das Recht auf gesundheitliche Versorgung, dadurch auch das der menschlichen Würde bei verschiedenen Prozessen [...] das Recht auf Asyl natürlich und Non-Refoulement." (Interview Huber)

Bedrohungen unverhältnismäßig, ebenso wie die enormen Kosten – in finanzieller wie menschlicher Hinsicht –, die diese Politik verursachte:

> „I mean, to what extent is illegal border crossing such a massive threat to justify such a huge expense? And if we are denying people access then we have to look at what cost [...] There's a cost for people and that's a fact you can't ignore and that's why I think it is important to count the cost, not only in terms of counting deaths and put them on a website, but even, if possible, to take cases to Court, to have the Court say: 'This is a violation, let's count the cost. This is what our policies are costing us.'" (Interview Camilleri)

Auch für Falzon sind die Festungsmauern rund um die EU teilweise schuld an Menschenrechtsverletzungen „because the States obviously make it very difficult to get into the territory in the first place and that remains one of the biggest issues: the building of walls around the borders and around the EU, the building of borders for stopping people from getting in." (Interview Falzon) Eine weitere Ursache für menschenrechtliche Missstände rund um das maltesische Grenzregime sieht er in den diplomatischen Streitigkeiten zwischen Malta und Italien über rechtliche Verantwortlichkeiten bezüglich Seenotrettungen, über die im Anschluss daran stattfindenden Ausschiffungen und schließlich flüchtlingsrechtliche Zuständigkeiten (Ebd.).[270]

**Zu viel „Druck" auf Malta**

Grenzschutz und Menschenrechte sind für St. John zwar theoretisch vereinbar. Rund um Malta ergäben sich jedoch deshalb Probleme, da durch die flüchtlingsrechtlichen Regelungen der EU und die damit zusammenhängende „unverhältnismäßig große Verantwortlichkeit" zu viel „Druck" auf Malta laste (Interview St. John). Daher fordert St. John in Zusammenhang mit menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen erweitertes „responsibility sharing" innerhalb der EU ein (Ebd.).

**„Certain tricky points"**

Auch Laitinen ist sich eines gewissen Spannungsverhältnisses zwischen Grenzschutz und Menschenrechten bewusst. So seien „europäische Werte" und somit auch Menschenrechte, seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) zwar Bestandteil des EU-Grenzregimes: „then the european values were in a way screened through the border control activities" (Interview Laitinen); trotzdem würden sich aber etwa Grenz- und Flüchtlingsschutz nicht immer treffen:

> „Well there are certain tricky points. One of the trickiest points is that, if we take the human or fundamental rights' side we take for instance access to international protection, this is one good example. The fact is that European structures, legislation, policy, practices have been stretched in a way that these two things do not always meet each other." (Interview Laitinen)

[270] Siehe dazu unten Kap. 5.3.8.2.

Dabei verwies er beispielsweise auf das Problem, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten keine Anträge auf internationalen Schutz auf Hoher See akzeptieren würden, weswegen es zu Unklarheiten über die diesbezügliche Verantwortlichkeit bei Seenotrettungen komme (Interview Laitinen).

Laitinen führte weiters aus, dass das Ziel des Schengener-Grenzkodex zwar die „Verhinderung illegaler Migration" sei, dass dieses durch Grenzschutzmaßnahmen allein jedoch nicht erreicht werden könne: „One should forget about the illusion that border control is the solution." (Ebd.) Denn „if people are to cross the border against the european law illegally they just cross the border. You cannot physically stop them." (Interview Laitinen) Die Lösung liegt seiner Meinung nach in der Kombination aus „dichten Kontroll-mechanismen" und „sekundären Prozessen" (wie dem Asylverfahren), aufbauend auf den zuvor gesetzten Grenzschutzmaßnahmen:

> „And there the solution is the combination of a thorough control mechanism that all illegal border crossings are detected, people are processed, the kind of material in this context used adequately, divided in those people who are in need of international protection, or, if this is not the case, to process it in a way that people are returned, because this is the other option. To make the return successful there once again you need border control, because border control is the measure to get the evidence." (Ebd.)

Die „Schwachstelle" liege bei eben jenen „sekundären Prozessen", denn: „It's not a problem of border control, the border control is there. Almost every illegal border crossing is detected, people are detained and we start the process. But then the impotencies start when it comes to these processes. [...] Asylum processes they don't work. We see what is happening with Dublin II." (Ebd.)

**Sind Menschenrechte „in der Natur der Arbeit" von GrenzbeamtInnen enthalten?**

Zur Frage, ob Menschenrechte inhärenter Bestandteil der Arbeit von GenzbeamtInnen seien, erhielt ich von meinen InterviewpartnerInnen teilweise im Widerspruch zueinander stehende Antworten.

Wie in Kap. 5.3.2.2. und 5.3.3.1. erwähnt, sind Menschenrechte für Strondl der „Werkstoff des Polizeiberufes" (Interview Strondl) und somit auch von GrenzbeamtInnen. Ebenso sieht dies Laitinen, der Menschenrechte als eines der Kriterien bezeichnete, an die sich staatliche Bedienstete halten müssen, um den BürgerInnen zu „dienen" (Interview Laitinen).

Folden ist diesbezüglich anderer Meinung. Für ihn gehören Menschenrechte nicht zur „Natur der Arbeit" von GrenzbeamtInnen, die dafür ausgebildet seien, die Grenze zu bewachen:

> „I mean, they are not trained to it [Anm. human rights] and they shouldn't be trained to it, because they are doing their job, they are watching the border: 'Are the right people getting in and out?' [...] I'd say it's not in the nature of their work and it shouldn't be. We are all specialized in certain things, that's the natural element and therefore it's without saying: 'You have to know all the human rights!' Of course not, but they should in their training also know that you are not supposed to kick people for instance, which happened at some borders.“ (Interview Folden)

Auch für Bernecker-Thiel und Makai stehen Menschenrechte nicht im Vordergrund der Tätigkeit von GrenzbeamtInnen, da es bei „border management“ eher um „technical issues“ und die Frage, wie Grenzübergänge organisiert werden sollen, gehe als um Menschenrechte (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel). Außerdem seien Menschenrechte ohnehin in den konkreten Vorgehensleitlinien reflektiert (Ebd.).[271] Sie wiesen als einzige darauf hin, dass aufgrund der teilweise menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen an den EU-Außengrenzen auch GrenzbeamtInnen selbst Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt seien: „their human rights are also not respected all the time.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel) Ihrer Meinung nach können Menschenrechte und Grenzschutz Hand in Hand gehen, allerdings müsse man auch die schwierige Situation von GrenzbeamtInnen berücksichtigen und dürfe sie, wie in Kap. 5.3.3.3. erläutert, nicht nur in kritischer Weise mit Menschenrechten konfrontieren:

> „No no, it can go in line, but it's just that you have to take the position of those people who are working in the security field into account and if they perceive themselves as doing a good job and they are only confronted with human rights in a negative way, because there is always this criticism and their actual human rights training was 20 years ago and their day to day procedures follow anyway human rights standards so they are aware about this topic anyway. [...] There you might get, not open resistance, but a bit of hesitation.“ (Ebd.)

Camilleri äußerte zumindest Zweifel daran, ob GrenzbeamtInnen ausreichend dafür qualifiziert seien, Menschenrechte genügend zu berücksichtigen und deren praktische Umsetzung zu ermöglichen:

> „[T]he big question is how to make human rights effective at the point of implementation where you are implementing border control, and the question: Who is implementing border control? Soldiers? Border guards, whose training is completely different? And this is the biggest question for me in practice, because even if we agree in principle with human rights, even if we have beautiful legislation and it gives as much weight to human rights considerations as to how to implement border control: How in practice, when it's on the ground, how to make it effective? For me this is the biggest question and I don't have an answer.“ (Interview Camilleri)

Ähnlich skeptisch zeigte sich Hoisaeter, der sich fragte, ob die Vorgehensrichtlinien von GrenzbeamtInnen dazu geeignet seien, Grenzschutz und Menschenrechte in konkreten Situationen mit gleicher Priorität zu behandeln (Interview Hoisaeter). Und er führte weiter

[271] Siehe oben Kap. 5.3.2.2.

aus: „And you can ask another question: Are the people dealing with these dilemmas in these situations qualified to actually adress these issues?“ (Interview Hoisaeter)

**Menschenrechtsverletzungen finden außerhalb der EU statt**

Auch für St. John und Servino stehen Grenzschutz und Menschenrechte nicht in Widerspruch zueinander. Menschenrechtliche Probleme ergäben sich ihrer Meinung nach va. außerhalb der EU ergäben, etwa durch die riskante Überfahrt über das Mittelmeer, die Ausbeutung undokumentierter MigrantInnen durch „Schmuggler“ und durch die menschenunwürdigen Bedingungen in Libyen:

> „When you think about human rights [...], talking about migrants and the ones coming here (Anm. to Malta) are the violations they have been through on their way to arrive to Europe. When you know: on the way they are in the hands of smugglers, they are sold and they have to buy them out again. [...] What comes into my mind are the detention centers when they were in Libya before, then, definitively, there are violations, I mean you hear a lot of stories on that. [...] Once they enter in Europe with all the difficulties, [...] the minimum standards are there. There is always space for improvement, that's for sure, but I think that the basic rights are covered.“ (Interview Servino)

5.3.5.3. „Disconnect“ zwischen Kontroll- und Schutzssystem

Für Hoisaeter befindet sich die EU in ihrer Herangehensweise an Grenzschutz in einem unauflöslichen Dilemma, da sie einerseits ein menschenrechtliches Schutzsystem (Hoisaeter verwies diesbezüglich nur auf das Flüchtlingsrecht) und andererseits ein Grenkzkontroll-system vorsieht; der „disconnect“ zwischen diesen beiden Systemen ist seiner Meinung nach die Ursache des „Bootproblems“ im Mittelmeer:

> „There is a tension and dilemma in Europe where you have an asylum systems, quite developed in many countries, there is an assumption that asylum should be granted in Europe. Then, at the same time you have an effort to basically close the borders for anyone who doesn't have documents to come into the EU, including people who might have asylum means. It isn't so that if you are a victim of persecution that you can take a flight to Paris or to Rome and then present your claims, no. You have no access. [...] So I see that there is a disconnect in the approach of Europe in this way: acknowledging the asylum obligation, but setting up a system where you can't access it and that's why I think we have the boat problem.“ (Interview Hoisaeter)

Die grundätzliche Spannung zwischen den Agenden Grenzschutz und Achtung der Menschenrechte drückt sich laut Hoisaeter in weiterer Folge ua. darin aus, dass die Vorgehensrichtlinien von Grenzschutzbehörden teilweise unklar seien: „you have agencies trying to deal with multiple objectives and you have regulations that are not always clear, even the rescue at Sea have different interpretations, so you have sets of regulations that don't define in detail in every situation what is the obligation and then you end up with politics basically.“ (Ebd.) Um diese Situation zu „entpolitisieren“, schlug Hoisaeter vor, Grenzschutz

und Menschenrechte durch Arbeitsmigration zu vereinen und, wie in Kap. 5.3.3.4. erwähnt, so eine „win-win-Situation“ zu schaffen (Interview Hoisaeter).

#### 5.3.5.4. Grenzschutz und Menschenrechte sind absolut nicht vereinbar

Für Behr und Bierdel stehen Grenzschutz und Menschenrechte in fundamentalem Widerspruch zueinander. Behr sieht in den Grenzschutzlogiken der EU eine „perfide Mischung aus Abschottung und Durchlass“, die mit der Achtung von Menschenrechten wenig gemein hätten (Interview Behr). Die „Filterfunktion“ des EU-Grenzregimes und die damit verbundene „Illegalisierung“ von MigrantInnen sei laut Behr „wichtig für die Aufrechterhaltung unseres Wirtschaftssystems“ und stünde somit in Zusammenhang mit Rassismus und der ökonomischen Ausbeutung von (Arbeits-)MigrantInnen (Ebd.).

Bierdels Ansichten sind sehr ähnlich. Er bezeichnete die Grenzschutzpraktiken der EU als „perfide, gemeine, verheuchelte, widerliche Verfahren“ und meinte, was rund um die EU-Außengrenzen geschehe, sei „namenlos, furchtbar und eigentlich unvorstellbar im Rahmen unseres Systems“ (Interview Bierdel). Außerdem betonte er, dass „Menschen daran zu hindern, dass sie von hier nach da kommen können, ungefähr die größte Schweinerei ist, die es überhaupt gibt.“ (Ebd.)

Bierdel betrachtet auch die Rolle von Menschenrechten mit kritischen Augen, da deren diskursive Prominenz ohne die Änderung konkreter Missstände „mehr oder weniger Züge einer Showveranstaltung“ annehmen würden (Ebd.). Darum reicht seiner Meinung nach der Verweis auf positivierte Menschenrechte auch nicht aus, um die Praktiken und Logiken des EU-Grenzregimes zu kritisieren oder gar zu entschärfen:

> „Alle Gesetze und Regeln, die wir hier gefunden haben und die Europa unterzeichnet hat, entpuppen sich als juristische Bausteine jener Festungsmauer, die unsere Wohlstandsfestung umgibt und damit ist dann für mich auch das Nachsuchen, irgendwie darin Verbesserungen zu finden, insofern müßig [...], solange mir klar ist, dass der Geist oder die Motivation, die dahintersteht, [...] eindeutig dagegen ist, Menschen verbriefte Rechte, die sie ja bei uns hätten, wenn sie es nur schaffen würden, ihren Fuß auf unseren Boden zu setzen, zu verwehren.“ (Ebd.)

Er sieht das Problem also va. im „Geist“, der hinter der Grenzschutzpolitik steht (wie in Kap. 5.3.3.4. erwähnt), der seiner Ansicht nach „verheuchelt“ ist, denn:

> „du kannst nicht Militärs sagen: 'Ihr kümmert euch jetzt um diesen hochsensiblen Bereich, nennen wir es mal 'border managament' [...], ihr macht den Laden dicht, aber Achtung: Menschenrechte nicht vergessen!' Da lache ich mich schlapp. Militärs, die einen Auftrag erhalten, irgendetwas dicht zu machen, die können und die machen das auch.“ (Ebd.)

Grenzschutz und Menschenrechte sind für Bierdel demnach absolut nicht vereinbar, denn „alles, was Menschenrechten ernsthaft zum Durchbruch verhelfen würde, würde augenblick-

lich gegen die Effizienz der eigenen Maßnahmen treffen. [...] Weil es ist entweder oder: entweder Menschenrechte, Flüchtlingsrechte usw. oder nicht.“ (Interview Bierdel) Er wies allerdings daraufhin, dass dieses Dilemma seiner Meinung nach nur auf politischer und nicht auf individueller Ebene gelöst werden könne, denn auch GrenzbeamtInnen seien „im Grunde brave Polizisten“, die oftmals aufgrund der dramatischen Situationen im Mittelmeer „mit den Nerven völlig am Ende“ seien (Ebd.).[272]

*5.3.6. Formeller Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung*

Im folgenden Abschnitt stelle ich dar, wie die jeweiligen ExpertInnen die geänderte Frontex-VO bewerten. Die diesbezüglichen Auffassungen lassen sich in drei Kategorien unterteilen: 1.) „Frontex als Instrument zur Förderung der Menschenrechte“, 2.) „Neutral“, 3.) „Kritische Distanz“ und 4.) „Human rights washing.“

5.3.6.1. Frontex als Instrument zur Förderung der Menschenrechte

Paradigmatisch für diese Dimension ist die Auffassung Strondls, der die geänderte Frontex-VO unter dem Begriff „Frontex hat jetzt ein Grundrechts-Mandat“ zusammenfasst (Interview Strondl). Denn durch die neuen Regelungen habe Frontex nun viele Möglichkeiten „dafür zu sorgen, dass im europäischen Grenzmanagement ein einheitliches, hohes, europäisches Grundrechtsniveau als Standard eingehalten wird“ (Interview Strondl). Die Verabschiedung der „Grundrechte-Strategie“[273] und des rechtlich verbindlichen Verhaltenskodex zeige außerdem, dass Frontex „sehr konkrete Maßnahmen nicht nur auf der rechtlichen Ebene sondern auch auf der praktischen Umsetzungsebene bereits initiiert“ habe (Ebd.). Strondl ging so weit zu konstatieren, dass Frontex nunmehr das „Instrument zur Lösung [...] menschenrechtliche[r] Fragen“ innerhalb des EU-Grenzregimes sei:

> „Wenn wir tatsächlich Verbesserungen, Veränderungen herbeiführen wollen, dann sollten wir die jetzt von mir als Grundrechtsmandat in der neuen Frontex-Verordnung bezeichnete Instrumentensammlung [...] nutzen, so dass man sagen kann: 'Frontex ist nicht das Problem für den Grundrechtsschutz im europäischen Grenzmanagement, sondern Frontex ist das Instrument zur Lösung dieser grund- und menschenrechtlichen Fragen, die in den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des europäischen Grenzmanagements auftreten.' “ (Ebd.)

Kritisch ist Strondl lediglich gegenüber der Tatsache, dass Menschenrechte im Rahmen von Frontex-Aktivitäten in formeller Hinsicht von nun an stärker geschützt sind als bei Grenzschutzmaßnahmen außerhalb von Frontex-Einsätzen; er fordert daher die Angleichung

[272] Bernecker-Thiel und Makai hoben ebenfalls hervor, dass menschenrechtliche Missstände innerhalb des EU-Grenzregimes nicht auf individueller, sondern struktureller Ebene zu suchen sind (Interview ICMPD).
[273] Siehe oben Kap. 3.3.4.

des menschenrechtlichen Schutzniveaus auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten (Interview Strondl).
Auch nach Laitinen sollte Frontex in Zusammenhang mit der Achtung von Menschenrechten als „opportunity to promote“ anstatt als Zielscheibe der Kritik betrachtet werden (Inerview Laitinen). Allerdings meinte er, die geänderte VO „should not be considered as a revolutional way of thinking. That's not like that. It's a sort of re-confirmation of these points.“ (Ebd.) Laut Laitinen ging es also bei der Änderung der VO mehr um „strengthening the message.“ (Ebd.)

Falzon und Simone bewerten die geänderte Frontex-VO ebenfalls positiv. Falzon zeigte sich sehr erfreut, „that there is something specifically in writing, that they have to ensure respect for human rights [...].“ (Interview Falzon) Man habe seiner Meinung nach jedoch weiterhin zu beobachten, wie die neuen Regelungen in der Praxis umgesetzt würden; außerdem müsse Frontex in seinen Aktivitäten und Planungen transparenter werden, um menschenrechtlichen Ansprüchen zu genügen (Ebd.).
Simone verwies im Interview auf die einzige seiner Meinung nach verbleibende Schwachstelle der geänderten VO: das Fehlen eines „unabhängigen Überwachungssystems“ bei von Frontex koordinierten Grenzschutzaktivitäten (Interview Simone).

#### 5.3.6.2. Neutral

Bernecker-Thiel und Makai, Folden, Huber und Servino stehen der geänderten Frontex-VO neutral gegenüber, sehen sie also weder als Errungenschaft an noch äußerten sie Kritikpunkte. Bernecker-Thiel erwähnte, dass sich ihrer Meinung nach ein Perspektivenwechsel innerhalb des EU-Grenzregimes abzeichne:

> „It's not that the EU is discovering human rights and border management, because all border guards in Europe are very aware of that, but it's turning the light more towards it, it's shifting a bit of focus. And that's where we start then seeing it in projects, calls for application. [...] I think this is really starting. Probably, I guess you will see a stronger focus on human rights issues as a cross-sectoral topic.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel)

Dieser Ansicht widersprach Huber, die keine Änderung in der grundsätzlichen Herangehensweise hin zu einer stärkeren Betonung von Menschenrechten sieht (Interview Huber). Allerdings meinte sie zu beobachten, dass sich „mehr und mehr“ eine „Kultur des Repräsentierens bestimmter Werte“ im Rahmen von Grenzschutzmaßnahmen durchsetze (Ebd.).

5.3.6.3. Kritische Distanz

Hoisaeter und St. John erwiesen sich kritisch distanziert gegenüber den neuen Regelungen von Frontex. Hoisaeter betonte, dass rechtliche Vorgaben allein ohne die nötige „Expertise" und konkreten Maßnahmen zur Umsetzung „ungenügend" seien: „One of the issues we talked with Frontex is: 'It's good that you incorporate human rights principles into your regulations [...], but that won't be sufficient unless you also have expertise and capacity within the operational settings to actually implement that." (Interview Hoisaeter) Seiner Ansicht nach könne man auch grundsätzlich hinterfragen: „as to what extent are these control agencies well suited to adress rights issues and is the model that is now being proposed an effective one?" (Ebd.)

Auch St. Johns äußerte sich kritisch über die geänderte Frontex-VO, da sie auf den Leitlinien des „Seegrenzen-Beschlusses"[274] für Frontex-Einsätze auf Hoher See aufbaue, wonach Gaststaaten von Frontex-Missionen die Verantwortung für alle aufgefangenen und geretteten BootsmigrantInnen übernehmen müssten (Interview St. John); diese Verantwortung könne Malta laut St. John nicht übernehmen: „this would pose a challenge impossible to cope with." (Ebd.). Deshalb sei es für Malta auch seit 2010 „unmöglich", mit Frontex zusammenzuarbeiten, solange die diesbezüglichen Regelungen sich nicht ändern (Ebd.).

5.3.6.4. „Human rights washing"

Behr und Bierdel stehen dem formellen Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung am kritischsten gegenüber. Behr sieht in der geänderten Frontex-VO eine Art „Human rights washing", die der „Ruhigstellung der Gesellschaft" diene, um Grenzschutz in ein besseres Licht zu rücken (Interview Behr). Er erhofft sich dementsprechend von den neuen Regelungen keinerlei Verbesserungen, auch wenn Grenzschutz von nun an vermehrt auf menschenrechtliche Argumentationslogiken zurückgreift (Ebd.).

Bierdel findet es zwar theoretisch „schön, dass das Wort [Anm. „Menschenrechte"] jetzt wenigstens vorkommt, das war ja vorher nicht der Fall" (Interview Bierdel). Theoretisch könnte seiner Meinung nach „natürlich [auch] Frontex etwas völlig anderes sein" (Ebd.). Dafür müsste sich allerdings erst der „Geist" hinter der EU-Grenzpolitik ändern, nämlich nach dem Motto:

> „'Na gut, dann schreiben wir die Menschenrechte jetzt endlich da rein, habt ihr jetzt genug?' Antwort: 'Nein, haben wir nicht. Solange das Sterben da draußen weitergeht, haben wir nicht

[274] Siehe oben Kap. 3.4.4.

> genug.' [...] Solange der Geist nicht dahin geht, Menschen in Not beizustehen, sondern das verhindert wird, gibt es da keinen Ausweg. [...] Und da kannst du jetzt oben auf deine Broschüre draufschreiben, was du willst.“ (Interview Bierdel)

Für Bierdel ist schon der Begriff „border management“ ein „Tarnbegriff“, den er ablehnt; das neuerdings propagierte „human rights-based border management“ und der zunehmende Verweis auf Menschenrechte durch Frontex und andere AkteurInnen des EU-Grenzregimes ist in seinen Augen ein Bestandteil der „verheuchelten Rhetorik“ europäischer PolitikerInnen: „wenn die dann kommen und einen auf human rights-based border management machen, kann ich nur lachen.“ (Ebd.).

Denn um Menschenrechte innerhalb des EU-Grenzregimes tatsächlich zu verwirklichen, dafür müsste laut Bierdel die grundsätzliche Herangehensweise überdacht werden; diesbezüglich würden jedoch „alle großen Player schweigen“ und „auch UNHCR“ spiele „seine Rolle“ dabei (Ebd.). Bierdel betonte jedoch, dass dies nicht an den jeweiligen MitarbeiterInnen liege, die in seinen Augen „machen, was sie können“; auch Frontex sei „nicht das Problem, sondern Ausdruck einer Politik und eines Geistes“, den es in öffentlichen Debatten zu problematisieren gelte (Ebd.).

### *5.3.7. Resümee*

Die jeweilige Konzeption von Menschenrechten schlägt sich bei der Bewertung des Verhältnisses zwischen Grenzschutz und Menschenrechten deutlich durch, was die in Kap. 5.3.1. aufgestellte theoretische Vorannahme bestätigt. Denn für sämtliche ExpertInnen mit legalistischem Menschenrechtszugang (AnhängerInnen der Deliberativen oder Naturrechtsschule) sind Grenzschutz und Menschenrechte grundsätzlich vereinbar, wie von den diesbezüglich geltenden Regelungen (zB. Frontex-VO III, Schengener-Grenzkodex) normiert und vom institutionalisierten Menschenrechtssystem unterstützt.[275]

Behr und Bierdel waren die einzigen InterviewpartnerInnen, die die politische Agenda „Grenzschutz“, deren Zwecke wie Erforderlichkeit betreffend in grundlegender Weise hinterfragten. Darüber hinaus reflektieren sie die politischen und ökonomischen Bedingungen, die hinter Grenzschutzlogiken und -praktiken stehen, wie etwa die Wertungsentscheidung, undokumentierte MigrantInnen einerseits gewaltvoll von der politischen Teilhabe und Geltendmachung wesentlicher Menschenrechte zu exkludieren und

[275] Zum völkerrechtlich anerkannten Prinzip der territorialen Souveränität von Nationalstaaten und der damit zusammenhängenden Befugnis zur Kontrolle und Regulierung der Einwanderung und des Aufenthalts von „Drittstaatsangehörigen“ siehe oben Kap. 2.2. und 3.3.2.1.

sie gleichzeitig als „illegalisierte ArbeitsmigrantInnen“ ökonomisch auszubeuten (vgl. Interview Behr).
Als Gegenbeispiel ist etwa auf Falzon zu verweisen, der – obwohl er als NGO-Aktivist eine ähnliche Position im Feld einnimmt wie Behr und Bierdel – durch seine rechtspositivistische Herangehensweise keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen Grenzschutz und Menschenrechten sieht, nach dem Motto „If the rules are there, then the rules are there“ (Interview Falzon), und zwar sowohl was menschenrechtliche Verpflichtungen als auch Befugnisse bezüglich Grenzschutz betrifft.

Bei der Aussage Laitinens: „crossing the border against the law is not a human right“ (Interview Laitinen) handelt es sich meines Erachtens um eine der zentralen Kategorien der Auswertung der ExpertInneninterviews. Denn für alle diejenigen, für die Grenzschutz und Menschenrechte grundsätzlich vereinbar sind, sind Menschenrechte eben nur „die Methode, wie Grenzschutz durchgeführt werden muss“ (Interview Huber) und beinhalten keine darüber hinausgehenden politischen Ansprüche (außer freilich flüchtlingsrechtliche Verpflichtungen); denn globale Bewegungs- und Entfaltungsfreiheit oder in den Worten Laitinens: „crossing the border against the rule“ sind keine durch das herrschende Menschenrechtssystem geschützten Menschenrechte (vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007). Die in Kap. 2.2. behandelten inhärenten Grenzen der Nationalstaatlichkeit sowie der liberalen Demokratie, die zum Spannungsverhältnis zwischen „Kontroll- und Schutzsystem“ (Interview Hoisaeter) führen, werden an dieser Stelle besonders deutlich.
Für Behr und Bierdel stellt globale Bewegungsfreiheit im Gegensatz dazu sehr wohl ein Menschenrecht dar; sie beziehen sich bezüglich ihrer Konzeption von Menschenrechten nämlich nicht auf positivierte und institutionell anerkannte Rechtsansprüche, sondern stützen sich auf darüber hinausgehende Ansprüche kollektiver sozialer Gerechtigkeit.

**FORSCHUNGSFRAGE 3**

*5.3.8. Humanitaristische Argumentationen innerhalb des Menschenrechtsdiskurses des EU-Grenzregimes*

Wie in Kap. 4.2.4. beschrieben, ergibt sich der Suchraster für die Auswertung der dritten Forschungsfrage aus Fassins Konzept des „humanitarian reason"[276] (2012) in Verbindung mit Überlegungen der ethnographischen Grenzregimeforschung zum Flüchtlingsschutzdiskurs.[277] Als „humanitaristisch" werte ich also Aussagen, in denen moralische Empfindungen instrumentalisiert und undokumentierte MigrantInnen auf ihr Leid und ihre Körperlichkeit reduziert werden; zB., indem sie als passive Opfer „organisierter Kriminalität" dargestellt werden oder der Fokus von Grenzschutzmaßnahmen auf das Retten von Menschenleben reduziert wird, anstatt die politische Dimension zu beleuchten, die hinter undokumentierter Migration und damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen steht.

5.3.8.1. Humanitarismus als „overarching logic" des Menschenrechtsdiskurses in Malta

Der maltesische Rechtsanthropologe David E. Zammit wies im Interview darauf hin, dass Menschenrechte als Begriff und Argumentationsreferenz erst seit Anfang der 1980er Jahre Einzug in die politischen Debatten in Malta fanden (Interview Zammit). Insbesondere der nach wie vor große Einfluss der katholischen Kirche sei laut Zammit dafür verantwortlich, dass Menschenrechte mit bestimmten christlichen Bedeutungen aufgeladen und somit in den lokalen Kontext „vernakularisiert"[278] wurden, indem sie an herrschende, kulturelle Bedeutungssysteme anschlossen (Ebd.). Zu diesen gehören laut Zammit va. das Konzept der „Familie" oder „Gemeinschaft" und jenes der „Gastfreundschaft" bzw. „Barmherzigkeit" (Ebd.).[279] Dementsprechend stünde die Mehrheit der maltesischen Gesellschaft der Idee von Menschenrechten als abstrakten, universellen Rechtsansprüchen, losgelöst von sozialen Beziehungen, bis heute distanziert gegenüber, weshalb laut Zammit die öffentlichen Debatten rund um undokumentierte Immigration insbesondere von den Topoi „Gastfreundschaft", „Barmherzigkeit" und der „überspannenden Logik" des Humanitarismus bestimmt seien (Ebd.). Dieser Barmherzigkeits-Diskurs wiederum impliziere einerseits das Ziehen von Grenzen zwischen dem maltesischen „Wir" und den nicht-maltesischen „Anderen", zwischen „Hilfeleistenden" und „Hilfeerhaltenden", und andereseits, dass es sich bei undokumentierter Migration nach Malta um ein temporäres Phänomen, einem Ausnahmezustand ähnlich,

[276] Siehe oben Kap. 2.5.
[277] Siehe oben Kap. 3.3.2.3. und Kap. 3.5.4.
[278] Vgl. dazu Merry (2006). Siehe oben Kap. 2.2.2.
[279] Vgl. dazu DeBono (2011), die diebezüglich von der „Logik der Familie" spricht. Siehe oben Kap. 3.4.3.

handle (Interview Zammit). Letzteren Punkt kritisierte auch Hoisaeter, der ausführte, dass Malta Bootsmigration bis vor kurzem „as something extraordinary and something that requires extrordinary measures“ nach dem Leitgedanken: „'It's something that needs arrangements until the problem can be solved and will go away.' “ (Interview Hoisaeter) Laut Hoisaeter zeichnet sich jedoch derzeit ein Umdenken auf offizieller Seite ab, hin zu pragmatischeren Langezeitstrategien (Ebd.)

Dass humanitaristische Argumentationen innerhalb politischer Debatten in Malta rund um undokumentierte Immigration gegenüber menschenrechtlichen überwiegen, bestätigte sich teilweise im Rahmen der Feldforschung. Falzon etwa pflichtete dieser Ansicht bei und kritisierte, dass der „Charity- und Humanitarismus-Diskurs“ in sämtlichen Bereichen, in denen marginalisierte soziale Gruppen betroffen sind, vorherrschend sei, gleichgültig, ob es um Asyl und Migration, um LGBT-Themen oder ob die Rechte von Menschen mit Behinderung geht (Feldtagebuch, 20. 1. 2012). Genau deswegen sieht er seine Aufgabe als NGO-Aktivist darin, einen „rights-based approach“ innerhalb des maltesischen Migrations- und Grenzregimes zu etablieren: „Our starting point should be the rights-based approach and not the charity-, humanitarian needs-based approach, which I find particularly difficult to work with (Interview Falzon). Allerdings wies Falzon darauf hin, dass auch er sich aus strategischen Gründen teilweise dazu gezwungen sieht, humanitaristische Argumentationen einzusetzen, um gegen die negative Stimmung gegenüber BootsmigrantInnen anzukämpfen: „we also had to bring in the humanitarian approach, using the sad stories, explaining the refugee's stories to try to show the humanity of it.“ (Ebd.)
Falzon stellte weiters fest, dass insbesondere die Diskussionen über vermeintlich knappe ökonomische Ressourcen (menschen-)rechtliche Argumente in den Hintergrund drängen:

> „Rights discourse tends to get overcrowded by other more pressing issues the government feels it should be prioritizing [...], because when we speak about, for example, detention from a rights-based approach, it's ignored, it's tabooed, it's just thrown out of the window. [...] it's all done on the basis of: „Can we afford it, can we not? Is it in the public interest or not? Is it politically viable or no?“ (Ebd.)

Grundsätzlich war bei den von mir besuchten Veranstaltungen in Malta zu beobachten, dass sich die unterschiedlichen AkteurInnen einer pragmatischen und wenig moralisierenden Sprache bedienten, oftmals, ohne sich direkt auf den Begriff „Menschenrechte“ oder humanitaristische Argumente zu beziehen. Was sich jedoch wie ein roter Faden durch zahlreiche Argumentationen von NGO- wie auch BehördenvertreterInnen zog und besonders beim Treffen zwischen AWAS und NGOs deutlich wurde, war die beinahe ausschließliche

Fokussierung auf die Verbesserung der Situation von „vulnerable people“ (Feldtagebuch, 25. 1. 2012; Interviews Servino, St. John), also von besonders verletzbaren Personen innerhalb der Überkategorie undokumentierter MigrantInnen. Obwohl auch Camilleri sich an dieser Debatte beteiligte, kritisierte sie diesen Zugang: „You can talk about vulnerable people, you can talk about conditions, you can talk about [...] the symptoms, but it's not about the central issues. [...] I think there's little real political will to revisit the actual policy itself.“ (Interview Camilleri) Die Betonung des besonderen Leids dieser Menschen unter Vernachlässigung der Thematisierung der generellen politischen und menschenrechtlichen Rahmenbedingungen und Forderungen kann als „humanitarian reasoning“ im Sinne Fassins (2012) bezeichnet werden. Die Situation von undokumentierten MigrantInnen – ob „vulnerable people“ oder nicht – wird dadurch entpolitisiert.

5.3.8.2. Seenotrettungen und Biolegitimität

Bei dieser Kategorie ergaben sich drei wesentliche Tendenzen: Ein Teil der ExpertInnen reduzierte Seenotrettungen, entsprechend Fassins Theorie der Biolegitimität[280] (2010a, b), auf das Retten von Menschenleben, ohne die häufig umstrittene politische Dimension und die Frage nach der (menschen-)rechtlichen Verantwortlichkeit für BootsmigrantInnen in Seenot zu thematisieren. Im Gegensatz dazu unterstrichen Falzon, Hoisaeter und de Wailly eben jene Aspekte. Für Bierdel wiederum ist zwar das Recht auf Leben das „vielleicht wichtigste“ Menschenrecht (Interview Bierdel), er verbindet also auch besondere Legitimität mit dem „bloßen Leben“ von Menschen. Er reflektiert allerdings in äußerst kritischer Weise den politischen Rahmen, in den Seenoterttungsaktionen eingebettet sind und vertritt diesbezüglich die Meinung, dass es va. Frontex bei seiner Tätigkeit in Wahrheit gar nicht darum gehe, Menschen in Seenot zu retten, auch wenn sich die Agentur als Seenotrettungsagentur darstellt.

**„It's about saving lives“**

In den Augen von St. John sind Seenotrettungsaktionen theoretisch „einfach“:

> „Search and rescue operations are very simple: it's about saving the lives of the people in distress and assisting them to take them to the nearest port where there is medical assistance available. Always when Malta is closer we bring the people to Malta.“ (Interview St. John)

Dies spiegelt die in Kap. 3.4.4. erörterte Position der maltesischen Regierung wider, nach der Malta nur dafür zuständig ist, in Seenot geratene BootsmigrantInnen an den „nearest safe port“ auszuschiffen, ohne dabei weitere (menschen-)rechtliche Verantwortung zu über-

[280] Siehe oben Kap. 2.5.3.

nehmen. Auf die diplomatischen Auseinandersetzungen mit Italien und die politisch wie rechtlich alles andere als „einfachen" Rahmenbedingungen bei Seenotrettungen ging St. John nicht näher ein (Interview St. John). Er verwies lediglich darauf, dass es für Malta „unmöglich" sei, die Verantwortung für alle in seiner SAR-Zone geretteten BootsmigrantInnen, wie etwa in den Leitlinien von Frontex-Einsätzen vorgesehen,[281] zu übernehmen (Ebd.). Er stellte jedoch klar, dass die maltesischen Behörden alles tun, um in Seenot geratene BootsmigrantInnen zu retten: „you don't leave a boat in distress at sea, you have to accept them." (Ebd.)

Simone legte ebenfalls den Schwerpounkt auf die Rettung von Menschenleben, das bei Seenotrettungen gegenüber flüchtlingsrechtlichen Fragen „absolut" vorrangig sei:

> „The first thing is saving the life of people when it comes to boats in distress in the High Seas. That is absolutely the first aspect and normally it's not that the asylum is claimed at the vessel in the High Sea. This comes at a later stage, once the persons are disembarked." (Interview Simone)

Darauf angesprochen, welche Menschenrechte ihrer Meinung nach bei undokumentierter Bootsmigration besonders betroffen seien, verwies auch Servino sofort auf das Recht auf Leben: „I think that life should be the first right and I think here one of the biggest issues is the rescue at Sea, that's the first point." (Interview Servino) Allerdings erwähnte sie die bei Seenotrettungsaktionen mitschwingende politische Dimension, ohne diese jedoch näher auszuführen:

> „I don't know if it's strictly connected to human rights, but I think that this [Anm. the saving of lifes] is the first issue, because the fact that sometimes, because of Malta and Italy having different understanding of the international agreements this sometimes leads to a moment where, you know, the migrants get stranded in between, they don't know where they have to bring them." (Interview Servino)

Beim Interview mit Laitinen spielte die Rettung von Menschenleben in Zusammenhang mit Menschenrechten Grenzschutzmaßnahmen keine große Rolle; dies war für mich deshalb überraschend, da sich Frontex, wie oben mehrfach erwähnt, seit einiger Zeit als „größte Seenotrettungsagentur Europas" (Laitinen 2011:14) darstellt und sich dabei in öffentlichen Stellungnahmen zunehmend humanitaristischer Argumentationen bedient. Ewa Monecure, Pressesprecherin von Frontex, die während des Interviews mit Laitinen ebenfalls anwesend war, hob lediglich hervor, welch großen Beitrag Frontex im Anschluss an die Ereignisse rund um den „Arabischen Frühling" leistete, als sich tausende Menschen aus Tunesien und Libyen mit seeuntauglichen Booten auf den Weg Richtung Italien machten: „Just to give you the

[281] Zu den Frontex-Leitlinien des sog. „Seegrenzen-Beschlusses" siehe oben Kap. 3.3.3.2.

figure: 20,000 people were rescued at Sea coming to Lampedusa, 20.000 [Anm. mit Nachdruck]!“ (Interview Laitinen)

**„It's about saving lifes, but it doesn't stop here“**

Für Falzon, Hoisaeter und de Wailly geht es bei Seenotrettungen um mehr als nur um die Rettung von Menschenleben, nach dem Motto: „It is about saving lives, but it doesn't stop here“ (Interview de Wailly). Alle drei thematisierten die rechtlichen Unklarheiten und politischen Auseinandersetzungen, die Rettungsaktionen immer wieder zum Anstoß diplomatischer Streitigkeiten, va. zwischen Malta und Italien, werden lassen.

De Wailly kritisierte in erster Linie die offizielle Position der maltesischen Regierung, die – wie oben in Kap. 3.4.4. beschrieben – die Meinung vertritt, keine menschenrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber geretteten oder aufgegriffenen BootsmigrantInnen übernehmen zu können und zu wollen, die sich auf Booten der AFM befinden:

> „Malta is saying that there is no effective control over the people that are rescued, because the people that are rescued have the choice to be rescued or not. So even if they go to a boat in distress, take the people on board, they say that there is no effective control and so there is no jurisdiction. Which I think is a screwed up argument, because once you have someone on a particular AFM boat with army everywhere, no one is going to jump out of that boat and I would agree with the European Court saying that there is jurisdiction.“ (Interview de Wailly)

Ein weiterer heikler Punkt, der unmittelbar mit der flüchtlingsrechtlichen Verantwortung für internationale Schutzanträge zusammenhängt, ist laut de Wailly der Streit um den Ort der Ausschiffung von gerettenen BootsmigrantInnen:

> „The place of disembarkation definitely is another issue regarding migrants, because no one wants to take responsibility for them. Malta didn't sign the last amendments of the SAR area, because it was imposing to much responsibility on them and the place of disembarkation would be the country [...] coordinating the SAR area which wouldn't work with Malta [...].“ (Ebd.)

Diese Auffassung Maltas führt laut de Wailly zur menschenrechtlich unbefriedigenden Situation, dass Malta rechtlich immer noch nicht verantwortlich ist „for taking everyone they are rescuing or when they are coordinating the rescue and they are still not bound by the Geneva Convention while disembarking somenone, so according to Malta they can still disembark in Tripolis, if it's the nearest safe port.“ (Ebd.)

Auch Hoisaeter sieht im Streit um den Ort der Ausschiffung von in Seenot geratenen BootsmigrantInnen den Kern des Problems rund um Seenotrettungen, welche dadurch stets zu politischen Angelegenheiten würden:

> „And that's where we have [Anm. the situation] that sometimes Italy, Malta and other countries said: 'Well now the rescue is done, but we are not doing the disembarkation.' Then suddenly it becomes a political issue and the AFM would say: 'Well this is not ours. We

> have done the rescue, don't speak to us about ... you know now it has become an access to asylum issue: that's not our responsibility.' And we have had that in particular cases where there was a political negotiation between countries where we as UNHCR tried to engage with both solutions, but we haven't always succeeded.“ (Interview Hoisaeter)

Er unterstrich die „absurden“ Folgen dieser diplomatischen Auseinandersetzungen und der damit zusammenhängenden unklaren Regelungen darüber, welcher Staat im konkreten Fall für eine Seenotrettung zuständig ist:

> „So you end up with people staying on a boat for a week for instance, perhaps in quite difficult conditions. Their needs become secondary for a moment while the countries argue. It's almost absurd, because it could be a handful of people and you have three, four countries in a top heavy political discussion around what to do with five people. So I think this is a sign of how politicized the whole migration issue becomes when we actually are talking about small numbers. [...] if we really look at the demographics of Europe, it really is a non-significant event in the bigger picture.“ (Interview Hoisaeter)

Neben den diplomatischen Streitigkeiten ist in den Augen Falzons auch die maltesische Anhaltepolitik indirekt Schuld daran, dass undokumentierte BootsmigrantInnen auf ihrem Weg Richtung Malta bzw. Italien ertrinken. Dabei wies er auf jene Fälle hin, in denen BootsmigrantInnen sich weigerten, von BeamtInnen der AFM gerettet zu werden,[282] weil sie wussten, welche Behandlung ihnen in Malta zuteil werden würde: „people don't want to be rescued, not simply because they don't like Malta, but because of what we do to them. And it's horrible. It's horrible that because of our policies people would rather risk their lives for another two days than come here.“ (Interview Falzon)

Dieser Ansicht widersprach St. John: „In my opinion that doesn't explain it, I don't think this has much to do with Malta's detention policy.“ (Interview St. John). Seiner Meinung nach ist die Tatsache, dass manche BootmigrantInnen nicht von maltesischen Behörden gerettet werden wollen, eher dadurch erklärbar, dass sie durch die flüchtlingsrechtlichen Regelungen der EU (Dublin-II-VO) auf Malta festsäßen, wenn sie einmal einen Antrag auf internationalen Schutz hier gestellt hätten; einmal am Festland Italiens angekommen, wäre dies anders, da sie sich dort, wenn auch rechtlich nicht toleriert, fortbewegen könnten (Ebd.).

Die medial dokumentierte (Times of Malta, 28. 2. 2012) Vorgehensweise der AFM, Boots-migrantInnen innerhalb der maltesischen SAR-Zone nicht nur nicht zu retten, sondern sie zusätzlich mit Treibstoff, Nahrung und GPS-Daten für den Weg nach Italien zu versorgen, hält Falzon für unkohärent und opportunistisch, denn

> „you also promote yourself as border guards and controlling borders, prevention of smuggling, prevention of trafficking etc. By giving a boat of smuggled persons fuel, you're

[282] Siehe dazu oben Kap. 3.4.4.

> not exactly doing much to stop criminality or stopping vulnerable people from getting on to their journey, because you're actually allowing them to continue. So you know, it's not very coherent with what they are trying to say. [...] Where you want you're intercepting people and being a border guard and where you don't think it's convenient you're facilitating the journey and you're letting them continue. I don't like this approach, I think it's a bit devious.“ (Interview Falzon)

Dass BootsmigrantInnen von den BeamtInnen der AFM oftmals nicht gerettet werden wollen, habe seine Ursache in der maltesischen Anhaltepolitik und komme der Regierung gelegen:

> „that's what the Maltese government wants and that's one of the reasons why we have the detention regime. It really is a vicious circle. The government is telling the people: 'Don't come to Malta, because if you come you are going to be locked up for 18 months. So stay on your boat, risk drowning, but don't worry, you won't drown, we will give you food, we will give you GPS and we will give you fuel to go to Italy.' “ (Ebd.)

Er sieht zwar ein, dass BootsmigrantInnen nicht gezwungen werden können, sich von den BeamtInnen der AFM retten zu lassen, würde aber BootsmigrantInnen, die sich offensichtlich in Seenot befinden, aus mehreren Gründen nicht einfach so gehen lassen:

> „Number one: how do you know that they don't want to be rescued? Is it one man saying it or is it everyone saying it? Is he speaking for his own interest or in the interest of everyone? And ... what is the alternative, if we don't rescue them? Then what? You follow them to Italy? What do you do? I mean, it's very, very risky. And we know of situations where boats were given fuel to continue their journey and they never made it.“ (Ebd.)

Allerdings hat auch Falzon keine Lösung für dieses Dilemma parat. Ebenso wie de Wailly und Hoisaeter hob er vielmehr hervor, dass die BeamtInnen der AFM grundsätzlich gute Arbeit leisten (Interviews de Wailly, Falzon, Hoisaeter). Die Ursachen der Probleme rund um Seenotrettungen seien daher va. auf politischer Ebene zu suchen:

> „In fact the problems I think we have are not so much with the operational staff and the operational issue, but more with the policy apporach, that's I think where we should direct our concerns, at the policy of these Italy-Malta disputes, which have driven us completely sick, we are sick at Italy and Malta for having these arguments over and over and over again.“ (Interview Falzon)

**Es geht nicht darum, Menschen zu retten**

Bierdel hält zwar das Recht auf Leben für das „wahrscheinlich wichtigste“ Menschenrecht (Interview Bierdel); anders als Servino, Simone und St. John reduziert er Seenotrettungen allerdings nicht auf die Rettung „bloßer“ Menschenleben, sondern reflektiert den politischen Kontext, in den sie eingebettet sind. Sein Urteil über Seenotrettungsaktionen im Mittelmeer fiel vernichtend aus; denn seiner Meinung nach gehe es va. Frontex in Wahrheit gar nicht darum, Menschen in Seenot zu retten:

> „Ich kann es leider noch nicht beweisen, aber [...] ich traue ich mich zu sagen: Jedes noch so kleine Boot wird gesehen, wir haben die Hinweise darauf. Und wenn ihnen dann nicht geholfen wird, sondern man lässt es [...] ersaufen, dann ist das ein Hinweis darauf, dass hier

> von Menschenrechten keine Spur ist, dass man Menschen abwehren und fern halten möchte um den Preis ihres tausendfachen Vergehens.“ (Interview Bierdel)

Die neue Darstellungsweise von Frontex als „größte Seenotrettungsagentur Europas“ (Laitinen 2011: 14) kanzelte Bierdel als bloße PR-Strategie ab; in Wahrheit handle es sich bei Grenzschutzmaßnahmen seiner Ansicht nach weiterhin um „Fernhaltungs- und Abschreckungsaktionen“, auch wenn sie als Seenotrettungsaktionen deklariert würden:

> „Wenn das da draußen eine Rettungsaktion sein soll und unter den Augen europäischer Beamte tausende Leute sterben – auch in diesem Jahr nach dem Arabischen Frühling ungefähr 2000 bis jetzt, das sind die Dokumentierten – dann ist das die erbärmlichste Rettungsaktion aller Zeiten, und alle daran Beteiligten gehören sofort entlassen. Außer es ist definitiv keine [Anm. Betonung] Rettungsaktion, sondern es geht darum, die Menschen fern zu halten.“ (Interview Bierdel)

Ebenso wie für de Wailly und Falzon sind für Bierdel die Fragen nach der rechtlichen Zuständigkeit und politischen Verantwortlichkeit rund um Seenotrettungen zentral. So bemängelte er va. die unklaren Richtlinien, wie bei Such- und Rettungsaktionen auf Hoher See vorzugehen ist, und wann konkret handelnde BeamtInnen ihrer Pflicht nachgekommen sind: Hat etwa ein Mitarbeiter der Küstenwache seiner „Verantwortung Genüge getan, wenn er jemanden angerufen hat?“ (Ebd.)

Die eigentliche Verantwortung für die zahlreichen Todesfälle im Mittelmeer sieht Bierdel, wie in Kap. 5.3.5.4. erwähnt, nicht bei den Grenz- und KüstenwachbeamtInnen, sondern bei den PolitkerInnen Europas (Ebd.); dabei nimmt er insbesondere die politisch mächtigen EU-Staaten wie Deutschland in die Pflicht, „Frontstaaten“ wie Malta oder Griechenland mehr zu unterstützen, und verweist dabei auf die Logik, die durch die rechtlichen Strukturen des RFRS, konkret va. durch die Dublin-II-VO, eigentlich unzweifelhaft sein sollte: „gemeinsame Grenzen, gemeinsame Verantwortung. Flüchtlinge, die Europa erreichen, an welcher Grenze auch immer, gehören Europa.“ (Interview Bierdel)

#### 5.3.8.3. BootsmigrantInnen als Opfer - Flüchtlingsschutzdiskurs

Bernecker-Thiel, St. John, Laitinen und Servino griffen in den jeweiligen Gesprächen allesamt Argumentationsmuster des in Kap. 3. behandelten Flüchtlingsschutzdiskurses auf. So strich etwa Laitinen hervor, dass „Kriminelle“ wesentlich verantwortlich für Menschenrechts-verletzungen an undokumentierten MigrantInnen seien, da sie sich nicht um deren Menschenrechte kümmern würden:

> „And then another very important aspect, also from the human rights point of view, is the crime behind [Anm. undocumented migration]. They are not the well-doers or good doers these traffickers. [...] The fact is that the criminals give shit on the peoples' human rights in this respect. (Interview Laitinen)

Um BootsmigrantInnen davor zu schützen, dass sie durch „traffickers“ ausgebeutet werden, sei es daher seiner Meinung nach besonders wichtig, die hinter undokumentierter Migration stehenden „Organisationen“ zu „bekämpfen“:

> „And we should not underestimate the importance of tackling these organizations. This is dirty business: They take the money from these people [Anm. undocumented migrants], abusing their situation, giving no attention for how they are treated and what will happen to them, leaving these people to the Sea. Because that is for sure: the coast guard has to focus on rescuing these people instead of trying to catch the traffickers.“ (Ebd.)

In gleicher Weise führte St. John aus, dass eine der Prioritäten der maltesischen Grenzschutzpolitik die Bekämpfung von „human trafficking“ und „abuse“ von BootsmigrantInnen sei (Interview St. John). Er verwies dabei auf den kürzlich beschlossenen „Malta Action Plan on Combating Trafficking in Persons“ (Malta Action Plan 2011).

Auch Servino kam auf „kriminellen Organisationen“ zu sprechen, als ich sie danach fragte, welchen Menschenrechtsverletzungen undokumentierte BootsmigrantInnen ausgesetzt seien. Sie wies diesbezüglich va. auf jene Verletzungen „they have been through on their way to arrive to Europe. When you know: on the way they are in the hands of the smugglers, they are sold and they have to buy them out again.“ (Interview Servino)

Desweiteren führte sie aus, dass es sich dabei eben um das Risiko handle, das undokumentierte BootsmigrantInnen eingehen würden, wenn sie sich auf „illegale“ Weise per Boot, beispielsweise von Libyen, Richtung Malta aufmachen, denn

> „finally the boats are illegal, I mean, it is smugglers organizing them and it's not done in a legal way of course, that's the risk. I mean, the risk is always that you cannot arrive to the final destination, that's the big risk that they take when they travel from Libya.“ (Ebd.)

Ebenso wie Servino verband auch die ICMPD-Mitarbeiterin Arabelle Bernecker-Thiel Menschenrechte und undokumentierte Migration mit dem Topos „trafficking“:

> „I think the message we pass on is definitely one of respect for the rights of a person or when you look at the trafficking. [...] when it comes to trafficking and the trafficking theme their [Anm. border guards] great effort is to make sure that trafficked people are seen as victims and not as perpetrators, that they are first of all seen as humans, I mean the human capacity with the full set of rights etc., so there you have more direct, more visible human rights mentioning.“ (Interview ICMPD, Bernecker-Thiel)

#### 5.3.8.4. Der „Grundsatz radikaler Humanität“

Im Gespräch mit Bierdel wurden zahlreiche humanitaristische Argumentationsmuster sichtbar.[283] Der zentrale Ausgangspunkt seiner aktivistischen Tätigkeit ist der vom Gründer der deutschen NGO „Cap Anamur“ aufgestellte „Grundsatz radikaler Humanität“, den Bierdel

[283] Diese finden sich auch auf der Homepage von borderline-europe wieder (borderline-europe 2012).

folgendermaßen zusammenfasst: „Wenn wir eine Not sehen und wenn wir in der Lage sind, etwas zu tun, fragen wir nicht um Genehmigung, ob wir helfen dürfen, sondern wir versuchen es zu tun." (Interview Bierdel) Denn das Eingreifen in Fällen, in denen „Menschen in Not" sind und von den herrschenden Bedingungen „erdrückt und kriminalisiert" werden, dürfe niemals eine „Frage polizeilicher Genehmigung sein" (Ebd.). Bierdel fühlt sich also nicht an rechtliche oder politische Regeln gebunden, wenn diese in seinen Augen als „Unrecht nach allen menschlichen Maßstäben und natürlich auch nach vielen menschenrechtlichen, wenn man sie Ernst nimmt [...]" zu qualifizieren sind (Ebd.).

Der Haupbezugspunkt für Bierdels aktivistisches Engagement innerhalb des EU-Grenzregimes ist also der moralische Wert der „Menschlichkeit" und das Gebot, aus eigener menschlicher Ermächtigung heraus „Menschen in Not beizustehen" (Ebd.). Dabei nimmt er in Kauf, unter Umständen gegen „irrationales gesetzliches Unrecht" zu verstoßen (Interview Bierdel). Trotz dieses Bezugs auf humanitaristische Beweggründe ist seine Vorgehensweise dennoch in keiner Weise mit jener Erscheinungsform staatlichen Regierens zu vergleichen, die Fassin unter dem Schlagwort „humanitarian reason"[284] (2012) zusammenfasst. Denn er verwendet moralische Empfindungen wie Empörung und Mitleid mit undokumentierten MigrantInnen nicht zur Verschleierung politischer Machtverhältnisse, und somit zur Entpolitisierung von Todesfällen und Menschenrechtsverletzungen; ganz im Gegenteil: Bierdel verbindet humanitaristische Argumentationen mit einer Reflexion der herrschenden politischen Rahmenbedingungen, die er in grundlegender Weise kritisiert. Dies lässt mich zur Schlussfolgerung gelangen, dass Humanitarismus nicht zwangsläufig entpolitisierend wirken muss, [285] wie ich im Vorfeld der empirischen Untersuchung, aufbauend auf der Auseinandersetzung mit Fassins Konzept des „humanitarian reason" (2012) angenommen hatte.[286] Bierdels Zugang zu Menschenrechten und Menschenrechtsarbeit macht vielmehr deutlich, dass eine bestimmte Art von „humanitarian reasoning" (wie eben jene von Bierdel) gerade nicht herrschafts-legitimierend, sondern ganz im Gegenteil kritisch-emanzipatorisch wirken kann. Fassins Theorie könnte also insofern erweitert werden, als dass „humanitarian reasoning" nicht nur als Mittel zur Verschleierung politischer Machtverhältnisse verstanden wird, sondern auch als Instrument zur Kritik eben jener Machtausübung.

In der Beurteilung der Wirkweisen humanitaristischer Praktiken ist wohl va. von Bedeutung, welche sozialen AkteurInnen „humanitarian reasoning" betreiben: staatliche, zwischen-

[284] Siehe oben Kap. 2.5.
[285] Zur entpolitisierenden Wirkung des „humanitarian reason" siehe oben Kap. 2.5.2.
[286] Siehe oben Kap. 5.3.1.

staatliche oder private? Fassin jedenfalls untersuchte und beschrieb jenes Phänomen der Instrumentalisierung moralischer Empfindungen rund um die Verwaltung „prekärer Existenzen“ (2012: 4) lediglich im Zusammenhang mit staatlichen Regierungstechniken. Daher sind seine Thesen und Schlussfolgerungen bezüglich eines „humanitarian reasoning“ auch nicht Eins-zu-eins auf private AkteurInnen, wie NGO-AktivistInnen, übertragbar.

*5.3.9. Resümee*

Humanitaristische Argumentationen spielten bei den von mir interviewten ExpertInnen eine geringere Rolle als erwartet. Keine/r der ExpertInnen verwies im Interview in direkter Weise auf moralische Empfindungen, wie Mitleid oder Barmherzigkeit. Falzon und Zammit betonten zwar, dass diese Werte innerhalb öffentlicher Debatten über Bootsmigration in Malta gegenüber „rights-based“ Zugängen weiterhin vorherrschend seien. Dies schlug sich aber in den Interviews sowie bei den von mir besuchten Veranstaltungen nur teilweise nieder und wurde lediglich am Fokus der maltesischen Behörden auf die Verbesserung der Situation von „vulnerable people“ deutlich.

Nur in vier Interviews (Laitinen, St. John, Servino und Simone) wurden Aspekte der Biolegitimität im Sinne der kategorischen Bevorzugung des Rechts auf Leben im Gegensatz zur Thematisierung der weiteren sozialen und politischen Ansprüche von BootsmigrantInnen aufgegriffen. Dieselben InterviewpartnerInnen bedienten sich weiters, ebenso wie auch Bernecker-Thiel, der Argumentationen des Flüchtlingsschutzdiskurses, indem sie Boots-migrantInnen tendenziell als passive Opfer „krimineller Organisationen“ darstellten. Es wurde also ein Zusammenhang zwischen Biolegitimität und Flüchtlingsschutzdiskurs deutlich.

Bierdel war derjenige Interviewpartner, der am meisten auf humanitaristische Beweggründe verwies und sich humanitaristischer Argumentationsmuster bediente. Wie oben ausgeführt, qualifiziere ich seinen Zugang jedoch nicht als „humanitarian reasoning“ im Sinne Fassins, da Bierdel seine grundsätzlich humanitaristische Herangehensweise mit einer kritischen Reflexion der herrschenden Machtverhältnisse verbindet.

Dass die große formelle wie diskursive Prominenz von Menschenrechten innerhalb des EU-Grenzregimes selbst als Ausdruck einer Art von „humanitarian reasoning“ betrachtet werden kann, darauf gehe ich im folgenden Unterkapitel näher ein.

### 5.4 Menschenrechte im EU-Grenzregime als „humanitarian reasoning"?

Bereits am Anfang meiner Forschung drängte sich mir die Frage auf, ob nicht schon die derzeit beobachtbare, zunehmende Betonung der Rolle von Menschenrechten innerhalb des EU-Grenzregimes als eine Art „humanitarian reasoning" im Sinne Fassins (2012) klassifiziert werden kann.[287] Menschenrechte scheinen überall zu sein und durchdringen, wie in Kap. 3.3. skizziert, sämtliche Bereiche der EU-Grenzverwaltung, und zwar sowohl in formell-rechtlicher wie auch in diskursiver Hinsicht. Insbesondere EU-Institutionen wie die EU-Außengrenzschutzagentur Frontex streichen in letzter Zeit vermehrt die große Bedeutung hervor, die Menschenrechte im Rahmen ihrer Arbeit einnehmen würden. Das EU-Parlament bezeichnete Frontex etwa als „new human rights watchdog" (EU-Parlament 2011b); die Agentur selbst bedient sich seit Neuestem auch vermehrt der Menschenrechtssprache, die durch die neue Rechtsgrundlage von Frontex sogar institutionalisiert wurde.[288] Die diskursive Prominenz von Menschenrechten auf EU-Ebene wurde besonders in den ExpertInnen-interviews mit Laitinen und Strondl deutlich. So betonte Laitinen, Menschenrechten komme im Zusammenhang mit Grenzschutz „utmost priority" zu, denn sie seien „in the heart of European values" (Interview Laitinen). Strondl verwies auf das neue „Grundrechtsmandat" der Agentur und bezeichnete Frontex als „Instrument zur Lösung menschenrechtlicher Fragen" (Interview Strondl) innerhalb des EU-Grenzregimes.

Aber was wird dadurch bewirkt, dass sich staatliche sowie supranationale AkteurInnen rund um EU-Grenzschutz vermehrt menschenrechtlicher Argumentationsmuster bedienen? Meine diesbezügliche Hypothese lautet, dass es sich hierbei um eine Art „humanitarian reasoning" oder – in Weiterentwicklung von Fassins Konzept – um „human rights reasoning" handelt. Denn Menschenrechte – gemäß der vorherrschenden Auffassung – können in mehrerlei Hinsicht ähnliche Wirkungen wie jenes von Fassin beschriebene Phänomen des „humanitarian reason" entfalten:

Erstens sind Menschenrechte – ebenso wie Humanitarismus – untrennbar mit Ideen von Moral und Gerechtigkeit verbunden. Menschenrechte implizieren – nach der weltweit vorherrschenden Auffassung – die Existenz *einer* Menschheit und somit *einer* moralischen (Welt-)Gemeinschaft, die vermeintlich überhalb sozio-kultureller Partikularitäten steht.

Zweitens zeichnen sich Menschenrechte durch ihren Bezug auf die menschliche Natur oder Würde – ebenso wie Humanitarismus – dadurch aus, dass eine besonders hohe Legitimität

[287] Zum Konzept des „humanitarian reason" siehe oben Kap. 2.5.

[288] Vgl. Zum formellen Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung siehe oben Kap. 3.3.4.

und Autorität von ihnen ausgeht. Werden politische Forderungen in der Sprache der Menschenrechte artikuliert, erscheinen sie beinahe unhinterfragbar, denn:

> „Political claims are at their best when they are essentialized. It is then that they appear to be unchallengeable, that they can hope to receive a legitimacy which is not contestable. [...] To be persuasive, [a] demand needs to invoke something bigger and more permanent than social accident." (Dembour 1996: 35)

Drittens können Menschenrechte – ebenso wie Humanitarismus – entpolitisierend wirken. Dies trifft insbesondere auf rechtspositivistische / legalistische Zugänge zu Menschenrechten zu, wie etwa jene der in Kap. 2.4. beschriebenen Deliberativen oder Naturrechts-Denkschule, denen der Großteil meiner InterviewpartnerInnen zugehört. Sowohl nach der Naturrechts- wie nach der Deliberativen Schule werden die hinter geltenden Regelungen stehenden, ideologischen Rahmenbedingungen sowie politischen Machtverhältnisse nicht (Deliberative Schule) oder zu wenig (Naturrechtsschule) thematisiert. Ebendies wurde im Zuge der Analyse und Darstellung der Ergebnisse aus den ExpertInneninterviews deutlich. Lediglich für die NGO-AktivistInnen Behr, Bierdel, Camilleri und Falzon sind Menschenrechte strategische Kampfmittel zur Durchsetzung politischer Forderungen. Behr und Bierdel waren darüber hinaus die einzigen InterviewpartnerInnen, für die Menschenrechtsarbeit im wesentlichen aus der Kritik der herrschenden politischen Verhältnisse besteht.
Viertens können Menschenrechte – ebenso wie Humanitarismus – dazu eingesetzt werden, repressive staatliche Praktiken der Machtausübung – wie eben EU-Grenzschutz – zu verschleiern und zu unterstützen, indem sie sie als menschenrechtlich legitime und moralisch gebotene Maßnahmen darstellen (vgl. Hess/Karakayali 2007: 52).

Menschenrechte innerhalb des EU-Grenzregimes können also unter Umständen die gleichen Wirkungen entfalten wie jenes Phänomen, das Fassin „humanitarian reason" nennt. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch darin, dass sich „human rights reasoning" nicht durch eine Sprache moralischer Empfindungen wie Mitleid und Barmherzigkeit ausdrückt.

# 6. SCHLUSSBETRACHTUNG

## 6.1. Reflexion der empirischen Forschung und Ausblick

Aufgrund meiner breit statt konzis formulierten Fragestellungen gewann ich durch die ExpertInneninterviews eher überblicksartige als detaillierte Daten. Meine Arbeit ist dementsprechend eher als explorativer Einstieg für eine vertiefende Forschung zu betrachten, da ich Schlaglichter auf unterschiedliche Problemstellungen innerhalb des EU-Grenzregimes werfen konnte, grundsätzliche rechtliche und diskursive Zusammenhänge, Strukturen und Beziehungen skizzierte und einen Überblick über unterschiedliche Zugänge verschiedener sozialer AkteurInnen zum Thema Menschenrechte und Grenzschutz gab.

Das ExpertInneninterview erwies sich im Rahmen meiner breit angelegten Forschung als geeignetes Erhebungsinstrument, da es mir dadurch möglich war, in kurzer Zeit zahlreiche Themen abzuhandeln und dabei relativ schnell auch fachlich ins Detail zu gehen. Der Zugang zu den ExpertInnen war, wie in Kap. 5.1.3. erwähnt, deutlich leichter als erwartet. Allerdings hätte ich oftmals mehr Zeit benötigt, um nachzufragen und auf gewisse Punkte noch näher einzugehen.

Um näher auf die Rolle von Menschenrechten als gelebter sozialer Praxis innerhalb des EU-Grenzregimes einzugehen und zu erforschen, zu welchen Zwecken und wie sie von den jeweiligen AkteurInnen praktisch sowie diskursiv eingesetzt werden, bedürfte es wohl einer intensiveren empirischen Forschung mit dem Fokus auf eine spezifische Fragestellung. Dabei bietet sich etwa an, AkteurInnen des EU-Grenzregimes im Sinne einer „dichten Teilnahme“ (Hauser-Schäublin 2003: 39ff) über einen längeren Zeitraum hindurch zu beobachten, wie dies etwa Hess im Rahmen eines Praktikums bei ICMPD tat (2010).

Des Weiteren könnte im Anschluss an meine Arbeit eine Untersuchung mit dem Fokus auf die zentralen AkteurInnen des EU-Grenzregimes, die MigrantInnen, durchgeführt werden, um deren Handlungsstrategien und Erfahrungen rund um (undokumentierte) Grenzüberschreitungen zu erforschen, denn schließlich sind sie es, die durch ihre „dynamische Kraft“ (Karakayali/ Tsianos 2007: 13) die Praktiken des EU-Grenzregimes wesentlich beeinflussen, und deren Menschenrechte verhandelt werden. Außerdem würde dadurch sowohl dem postmodernen Anspruch der „Polyphonie“ Genüge getan als auch der methodologische Grundsatz von Marcus: „following the people“ (1995: 101) berücksichtigt.

## 6.2. Conclusio

Ausgehend von den zahlreichen Todesfällen undokumentierter MigrantInnen im Mittelmeer, begann ich meine Forschung mit folgender normativen Leitfrage: Warum liegen Menschenrechtsideal und -praxis an den südlichen EU-Außengrenzen so weit auseinander, während Menschenrechte und Humanitarismus gleichzeitig zu strukturellen und diskursiven Schlüsselbegriffen des EU-Grenzregimes wurden, die von staatlichen wie nicht-staatlichen AkteurInnen ins Treffen geführt und durch Rechtstexte – wie die geänderte Frontex-VO (III) – institutionalisiert werden?

Dieser Frage näherte ich mich sowohl aus normativ-bewertender wie aus empirisch-analytischer Perspektive an. Einerseits erörterte ich konzeptionelle und politische Begrenzungen von Menschenrechten (Kap. 2.2.) und skizzierte die rechtlichen Strukturen, AkteurInnen und Diskurse rund um Menschenrechte und Grenzschutz innerhalb des maltesischen bzw. EU-Grenzregimes (Kap. 3.). Andererseits stellte ich, aufbauend auf rechtsanthropologischen Zugängen zur Recht und Menschenrechten (Kap. 2.3. und 2.4.) sowie auf Fassins Konzept des „humanitarian reason" (2012, Kap. 2.5.), eine empirische Forschung an, angeleitet durch die drei Forschungsfragen: 1.) Wie konzipieren ausgewählte institutionelle und organisierte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte? 2.) Wie bewerten sie das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Grenzschutz? und 3.) Welche Rolle spielen humanitaristische Argumentationen im Umgang mit Menschenrechten? Im Zusammenhang mit letzterer Frage kam ich zum Schluss, dass schon die diskursive Betonung der Rolle von Menschenrechten innerhalb des EU-Grenzregimes als eine Art „humanitarian" oder „human rights reasoning" betrachtet werden kann.

Am Ende der Arbeit angekommen, kehre ich zum Ausgangspunkt zurück und stelle vier Erklärungsversuche auf, warum Menschenrechte in Zusammenhang mit EU-Grenzschutz meiner Ansicht nach ihrem universellen Anspruch in zahreichen Fällen nicht gerecht werden und offenkundig versagen. Dabei baue ich auf den im Zuge meiner theoretischen wie empirischen Forschung gewonnenen Ergebnissen und Daten auf.

### 1.) Inhärente Grenzen von Nationalstaatlichkeit und liberaler Demokratie

Durch die Auseinandersetzung mit den inhärenten Grenzen der politischen Herrschaftsformen der Nationalstaatlichkeit und der liberalen Demokratie wurden die konzeptionellen

und politischen Grenzen des Projekts „Menschenrechte“ offenbar, die ihren Niederschlag auch im institutionalisierten Menschenrechtssystem finden (Kap. 2.2.).

Menschenrechtsideal und -praxis liegen erstens deshalb so weit auseinander, da die gewaltvolle Exklusion undokumentierter MigrantInnen von bestimmten rechtlichen, politischen wie ökonomischen Gütern – und somit der Eingriff in ihre Menschenrechte – vom herrschenden Menschenrechtssystem nicht verboten wird (Kap. 2.2.). Denn nach den völkerrechtlich anerkannten Prinzipien der Selbstbestimmung und der territorialen Gebietshoheit können Nationalstaaten souverän über die Regulierung und Kontrolle der Einwanderung von „Drittstaatsangehörigen“ in ihr Territorium entscheiden, und somit auch darüber, wem sie den Eintritt verweigern (Kap. 2.2. und 3.3.2.1.). Die diesbezüglichen Regelungen und Praktiken werden unter dem Begriff „Grenzschutz“ zusammengefasst. Dabei sind Staaten zwar an die flüchtlingsrechtliche Verpflichtung gebunden, einer bestimmten rechtlichen Kategorie von Menschen – nämlich denjenigen, die die Kriterien des internationalen Schutzes erfüllen – Einlass zu gewähren. Allerdings gilt, wie Laitinen im Interview betonte: „crossing the border per se, crossing the border against the rule is not a human right.“ (Interview Laitinen)

Nach der herrschenden Auffassung, die auch die Mehrheit meiner InterviewpartnerInnen vertritt, sind Menschenrechte nämlich primär „nur die Methode, wie Grenzschutz durchgeführt werden muss“ (Interview Huber); die dahinterstehenden politischen Ziele und die Angemessenheit von Grenzschutzmaßnahmen werden dabei nicht thematisiert, sondern als selbstverständlich angenommen. Dadurch bleibt die Spannung zwischen Kontrollsystem einerseits und menschenrechtlichem Schutzsystem andererseits letztlich unauflöslich und eine ständige Frage politischer Abwägung, die tendenziell zu Ungunsten derjenigen ausfällt, die von der Teilhabe an den diesbezüglichen Entscheidungsprozessen strukturell ausgeschlossen sind (vgl. Kap. 2.2.2.).

**2.) Folgen der Gouvernmentalisierung: Kein effektiver Rechtsschutz**

Menschenrechtsideal und -praxis liegen zweitens deshalb so weit auseinander, da infolge der Gouvernmentalisierung (dezentral, koordinierend, Errichtung von Netzwerken, Einbeziehung der Ziviligesellschaft) der politischen Agenda „Grenzschutz“ Unklarheit darüber entsteht, von wem konkrete rechtliche und faktische Handlungen ausgehen, und wer dafür verantwortlich ist (Kap. 3.2.4.). Das ist meines Erachtens der Grund, warum kein effektiver menschenrechtlicher Schutz gegen einflussreiche AkteurInnen möglich ist. Ein Paradebeispiel dafür ist die EU-Außengrenzschutzagentur Frontex; und zwar aufgrund der Tatsache, dass

Frontex formell eben keine Hoheitsgewalt ausübt, sondern „nur" koordinierend tätig wird, sodass es äußerst schwierig ist, eine (menschen-)rechtliche Verantwortlichkeit der Agentur zu konstruieren (Weinzierl/Lisson 2007: 73; Interview Strondl); und das, obwohl die Agentur die Logiken und Praktiken des EU-Grenzregimes wesentlich mitbestimmt (Kap. 3.3.4. und 3.5.1.).

Die fiktive Unterscheidung zwischen normativen und faktischen Handlungen, zwischen der Ausübung von „Hoheitsgewalt" mit „Rechtswirkung gegenüber Dritten" (gegen die individueller Rechtsschutz besteht) einerseits und der Durchführung „koordinierender Tätigkeiten" andererseits kann zwar auf der abstrakten Ebene der Logik nachvollzogen werden, in der Praxis ist diese Trennlinie jedoch deutlich unschärfer. Daher bedarf die darauf aufbauende Konzeption des individuellen Rechtsschutzes im Sinne einer effektiven Schutzgewährung einer grundlegenden Reflexion, um dem äußerst wirkungsmächtigen Faktischen auch echte, das heißt: demokratisch legitimierte, normative Kraft zu verleihen und die Aktivitäten von Frontex somit in wirksame (menschen-)rechtliche Schranken zu weisen.[289]

Meines Erachtens kommt dem *formellen* Einzug der Menschenrechtssprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung durch die geänderte Frontex-VO (III) daher eher *symbolische* Bedeutung zu,[290] da sich am formellen Rechtsschutz der von Grenzschutzmaßnahmen Betroffenen sowie an der rechtlichen Verantwortlichkeit von Frontex nichts geändert hat.

**3.) Vakuum der Verantwortlichkeit auf Hoher See**

Menschenrechtsideal und -praxis liegen drittens deshalb so weit auseinander, da rechtliche Unklarheiten (Europarat 2012a-c) und diplomatische Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit bezüglich aufgegriffener oder geretteter BootsmigrantInnen bestehen (Kap. 3.3.3.2., 3.4.4., 5.3.8.2.). Dies manifestiert sich etwa an den politischen Auseinandersetzungen zwischen Malta und Italien über die Verantwortung und Vorgehensweise bei Seenotrettungen und Ausschiffungen. Dahinter steht jedoch stets die grundsätzliche Frage, welcher Staat die flüchtlingsrechtliche Zuständigkeit für Boots-

[289] Wie Georgi und Kasparek betonen, greift jedoch eine liberale Kritik an Frontex, die lediglich die Einhaltung der Menschenrechte und damit einhergehend rechtliche Verantwortlichkeit einfordert, zu kurz, vielmehr müssten die dahinterstehenden politischen Zwecke in Frage gestellt werden (2009: 40).

[290] Nämlich in der Hinsicht, dass die zahlreichen menschenrechtlichen Verweise wohl nur als Absichtserklärungen zu werten sind, um einerseits EU-Mitgliedstaaten indirekt zur Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen in Zusammenhang mit Außengrenzschutz zu bringen, und um andererseits die kritische Öffentlichkeit zu besänftigen und die mit der geänderten VO einhergehenden erheblichen Kompetenzerweiterungen von Frontex zu legitimieren.

migrantInnen übernehmen soll. Denn rechtlich steht fest, dass derjenige Staat verantwortlich wird, dessen Behörden zuerst effektive Kontrolle über Personen ausüben (Kap. 2.2.1.).
Die Situation wird zusätzlich noch dadurch verkompliziert, dass BootsmigrantInnen in manchen Fällen von den maltesischen GrenzbeamtInnen, wie medial dokumentiert ist (Kap. 3.4.4.), nicht gerettet werden wollen – aus welchem Grund auch immer, ob wegen der maltesischen Anhaltepolitik oder weil sie in Italien mobiler wären und nicht auf Malta festsitzen würden – und anstattdessen lieber ein paar Tage länger auf Hoher See verbringen, um die Küsten Italiens zu erreichen, jedoch damit weiterhin ihr Leben riskieren.
Rund um Seenotrettungen wurden im Vergleich zu den anderen in den ExpertInneninterviews behandelten Themenkomplexen am stärksten humanitaristische Argumentationsmuster deutlich. Spielten Aspekte des „humanitarian reason" (Fassin 2012) insgesamt zwar eine geringere Rolle als anfangs vermutet, so waren va. hier Elemente der Biolegitimität zu beobachten, also eine Tendenz zur kategorischen Bevorzugung des Rechts auf Leben unter Vernachlässigung der Thematisierung darüber hinaus gehender sozialer und politischer Ansprüche.

**4.) Menschenrechte bedeuten für alle etwas anderes**

Menschenrechtsideal und -praxis liegen viertens deshalb so weit auseinander, da Menschenrechte für alle etwas anderes bedeuten. Dies zeigte sich ganz klar an den unterschiedlichen Menschenrechtszugängen der von mir interviewten ExpertInnen und legt die Verifizierung von Dembours These nahe, wonach es sich bei Menschenrechten aus sozialwissenschaftlicher Perspektive primär um eine Art machtvoller Sprache oder einen Diskurs handle (2006: 249ff, 2010). Denn Menschenrechte lassen sich in der sozialen und diskursiven Praxis eben nicht fixieren, sondern werden mit teilweise äußerst verschiedenen Bedeutungsinhalten gefüllt:

- Die einen sehen in Menschenrechten die Methode, wie Grenzschutz durchgeführt werden soll, also rechtliche Verfahren und Richtlinien, die dabei eingehalten werden müssen (Bernecker-Thiel und Makai, Falzon, Folden, Huber, Laitinen, Michele, Servino, Simone, St. John, Strondl, De Wailly). Für die anderen sind Menschenrechte ein Ideal, das über institutionalisierte Rechte weit hinausgeht (Behr, Bierdel, teilweise Camilleri).
- Für die einen sind Menschenrechte politische Werte, formelle Rechtstexte und rechtliche Kanäle, die Bestandteile der Gesellschaftsstruktur sind und uns somit immer umgeben (Bernecker-Thiel und Makai, Falzon, Folden, Hoisaeter, Huber, Laitinen, Servino, Simone, St. John, Strondl, de Wailly). Für die anderen sind Menschenrechte ein

strategisches Kampfmittel, das sie kontextualisiert und konfrontativ einsetzen, um bestimmte politische Ansprüche und Forderungen durchzusetzen (Behr, Bierderl, Camilleri und Falzon).

- Während für die einen die Geltendmachung von Menschenrechten eine Frage der Umsetzung positivierter Rechtsansprüche ist (Bernecker-Thiel und Makai, Falzon, Folden, Hoisaeter, Huber, Laitinen, Servino, Simone, St. John, Strondl, de Wailly), ist für die anderen die Verwirklichung von Menschenrechten keine Frage der Umsetzung, sondern der Thematisierung und Bekämpfung realer ökonomischer Ausbeutungs- und politischer Gewaltverhältnisse (Behr, Bierdel).
- Für die einen (alle InterviewpartnerInnen bis auf Behr und Bierdel) sind Grenzschutz und Menschenrechte grundsätzlich vereinbar nach dem Motto „crossing the border against the law is not a human right“ (Interview Laitinen). Für die anderen stehen Grenzschutz und Menschenrechte in einem prinzipiellen Widerspruch zueinander (Behr, Bierdel).

Im Rahmen der ExpertInneninterviews ergab sich außerdem, dass der Großteil meiner GesprächspartnerInnen Menschenrechte in legalistischer Weise konzipiert und verwendet, was in Zusammenhang damit steht, dass ebenfalls die Mehrheit dem institutionalisierten Menschenrechtssystem positiv gegenübersteht und Letzteres dadurch implizit oder explizit unterstützt. Dementsprechend sind auch Menschenrechte und Grenzschutz für den Großteil der ExpertInnen grundsätzlich vereinbar. Manche meinten sogar, Menschenrechte in Verbindung mit Grenzschutz und undokumentierten MigrantInnen würden gar nicht versagen (Servino, St. John); die meisten sahen lediglich vereinzelte Lücken in der Umsetzung von Menschenrechten in die Praxis des EU-Grenzregimes, die durch eine zunehmende „Promotion“ von Menschenrechten gestopft werden könnten (Huber, Laitinen, Simone, Strondl.

Lediglich Behr, Bierdel, und, in eingeschränkter Weise Camilleri, äußerten sich kritisch gegenüber geltendem Recht und herrschenden Rechtsstrukturen. Behr und Bierdel erwiesen sich als diejenigen, die dem institutionalisierten Menschenrechtssystem am kritischsten gegenüberstanden, da sie es als Teil der herrschenden politischen Verhältnisse betrachten. Sie waren auch die Einzigen, für die Menschenrechte und Grenzschutz absolut nicht vereinbar sind; daher stellt für sie auch die neue Frontex-VO lediglich eine Art „Human rights washing“ (Interview Behr) dar.

**Schlusswort**

Die vorliegende Arbeit sollte einen Beitrag dazu leisten, das Dilemma zwischen Grenzschutz und der Durchsetzung von Menschenrechten an den südlichen EU-Außengrenzen sichtbar zu machen, und durch neue Fragestellungen neue Betrachtungsweisen aufzuzeigen. Wie in der theoretischen Vorarbeit sowie in den ExpertInneninterviews deutlich wurde, scheinen Menschenrechte in Zusammenhang mit Grenzschutz aufgrund ihrer Vieldeutigkeit mitunter alles und gleichzeitig nichts zu bedeuten.

*Menschenrechte an den Grenzen* müssen jedoch nicht zwangsläufig an ihre praktischen und konzeptionellen Grenzen gelangen. Ich glaube vielmehr weiterhin an ihre emanzipatorischen und „ermächtigenden" Kräfte (Wilson 2006: 78). Diese Wirkung können sie in meinen Augen allerdings erst dann effektiv entfalten, wenn man das Konzept „Menschenrechte" nicht nur aus rechtspositivistischer Perspektive betrachtet, sondern durch die Brille kollektiver sozialer Gerechtigkeit, und somit unter Einbeziehung der politischen Machtverhältnisse, in die menschenrechtliche Argumentationen zwangsläufig eingebettet sind. Dadurch kann außerdem verhindert werden, dass Menschenrechte als eine Art machtvolle Regierungstechnik im Sinne eines „humanitarian reasoning" oder „human rights reasoning" von staatlichen AkteurInnen dazu eingesetzt werden, repressive Praktiken – wie eben Grenzschutz – mit menschenrechtlicher Legitimität auszustatten, indem sie sie zu scheinbar unhinterfragbaren, moralisch gebotenen Agenden machen (vgl. Hess/Karakayali 2007: 52).

Solange die Ausgrenzung und Entrechtlichung von undokumentierten MigrantInnen durch demokratisch verfasste Nationalstaaten als menschenrechtlich legitim angesehen wird, solange geht eine rechtspositivistische, also lediglich die Einhaltung der institutionalisierten Menschenrechte einfordernde, Kritik gegen staatliche und supranationale Grenzschutzpraktiken ins Leere (vgl. Georgi/Kasparek 2009: 40): Menschenrechte verbieten nämlich – nach der herrschenden Auffassung – die gewaltsame Exklusion von „Drittstaatsangehörigen" ausdrücklich nicht. Gerade deshalb sind wir meines Erachtens dazu angehalten, über die herrschenden rechtlichen Bedingungen hinaus zu denken, und die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der poltischen Agenda „Grenzschutz" sowie die damit verbundenen Eingriffe in die Freiheit, die Integrität und in das Leben von undokumentierten MigrantInnen grundlegend zu hinterfragen. Nicht zuletzt um zu verhindern, dass die politische Gemeinschaft der EU – eigentlich als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts konzipiert – zu einer *Gemeinschaft* wie jener aus Kafkas (2003) Parabel wird.

# 7 QUELLENVERZEICHNIS

## 7.1 Literatur


**Adamovich**, Ludwig K., **Funk**, Bernd-Christian und Gerhart **Holzinger**. 2003. *Österreichisches Staatsrecht 3: Grundrechte*, Wien/New York: Springer.

**Albahari**, Maurizio. 2006. *Death and the Moral state: making Borders and Sovereignty at the Southern Edges of Europe*, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Working Paper 136, June 2006.

**Appadurai**, Arjun. 2006. *Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy*, in: **Durham**, Meenakshi Gigi und Douglas M. **Kellner**. 2006. Cultural Studies: Key Works, Revised Edition, Malden/Oxford/Victoria: Blackwell, S. 584-603.

**Arendt**, Hannah. 1996 (1955). *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft: Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*, München: R. Piper (Titel der Originalausgabe: *The Origins of Totalitarianism*, 1951, New York: Harcourt Brace Jovanovich).

**Bauböck**, Rainer. 1997. *Notwendige Öffnung und legitime Schließung liberaler Demokratien*, in: Arch.europ.sociol., XXXVIII, S. 71-103.

**Beer**, Bettina (Hg.). 2003. *Methoden und Techniken der Feldforschung*, Berlin: Dietrich Reimer Verlag.

**Benhabib**, Seyla. 2004. *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Benjamin**, Walter. 1999 (1920-1921?). *Zur Kritik der Gewalt*, in: **Tiedemann**, R. und H. **Schweppenhäuser** (Hg.*). Walter Benjamin Gesammelte Schriften, vol. II.1*, Frankfurt a.M: Suhrkamp, S. 179-204.

**Berka**, Walter. 1999. *Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*, Wien (u.a.): Springer.

**Bierdel**, Elias. 2006. *Ende einer Rettungsfahrt: Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur*, Weilerswist: Verlag Ralf Liebe.

**Bogner**, Alexander und Wolfgang **Menz**. 2002. *Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion,* in: **Bogner**/**Littig**/**Menz** (Hg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung,* Opladen: Leske + Budrich.

**Bojadzijev**, Manuela und Serhat **Karakayali**. 2007. *Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode*, in: **TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe** (Hg.). *Turbulente Ränder: neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 203-209.

**Borchardt**, Klaus-Dieter. 2010[4]. *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union: Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis*, Wien: facultas.wuv.

**Brown**, Wendy. 2004. *'The Most We Can Hope For . . .': Human Rights and the Politics of Fatalism*, in: The South Atlantic Quarterly, Volume 103, No. 2/3, Duke University Press, S. 451-463.

**Busuttil**, Simon. 2011. *The EU Border Guards that Frontex needs: Reduce the influence of nations*, in: in: The European - Security and Defence Union, *Disasters around Europea - how to engage them?*, Vol. No. 10, Ed. 2/2011, S. 11-13, http://www.magazine-the-european.com/icc/ magazine/nav/bb8/binarywriterservlet?imgUid=45b5858a-5a7a-4310-c035-9c507b988f2e&u BasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111, zuletzt besucht am 25. 4. 2012.

**Cuttita**, Paolo. 2010. *Das Europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen*, in: **Hess**, Sabine und Bernd **Kasparek** (Hg.). *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin (u.a.): Assoziation A, S. 23-40.

**DeBono**, Daniela. 2011. *'Not our problem'. Why the detention of irregular migrants is not considered a human rights issue in Malta*, in: **Dembour**, Marie-Bénédicte und Tobias **Kelly** (Hg.). *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, New York: Routledge, S. 147-162.

**Dembour**, Marie-Bénédicte. 2006. *Who believes in Human Rights? Reflections on the European Convention*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Dembour**, Marie-Bénédicte. 1996. *Human rights talk and anthropological ambivalence: the particular context of universal claims*, in: **Harris**, Olivia (Hg.). *Inside and outside the law*, London (u.a.): Routledge, S. 19-32.

**Dembour**, Marie-Bénédicte. 2010. *What are Human Rights? Four Schools of Thought*, in: Human Rights Quarterly 32 (2010), S. 1-20.

**Dembour**, Marie-Bénédicte und Tobias **Kelly**. 2011. *Introduction*, in: **Dembour**, Marie-Bénédicte und Tobias **Kelly** (Hg.). *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, New York: Routledge, S. 1-22.

**Donnelly**, Jack. 1982. *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights*, in: The American Political Science Review, Vol. 76, No. 2 (Jun., 1982), S. 303-316.

**Douzinas**, Costas. 2000. *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century*, Oxford/Portland: Hart Publishing.

**Falk**, Franceska. 2011. *Eine Gestische Geschichte der Grenze: Wie der Liberalismus an der Grenze an seine Grenzen komm*t, München: Wilhelm Fink Verlag.

**Fassin**, Didier. 2012. *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present*, Berkley/Los Angeles/London: University of California Press (Titel der Originalausgabe: *La Raison Humanitaire. Un histoire morale du temps présent*, Hautes Etudes-Gallimard-Seuil, 2010).

**Fassin**, Didier. 1990. *El hombre sin derechos. Una figura antropológica de la globalización*, in: Maguaré 14, Bogotá, S. 179-190.

**Fassin**, Didier. 2001. The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate, in: Anthropology Today, Vol. 17, No. 1, S. 3-7.

**Fassin**, Didier. 2010a. *Ethics of Survival: A Democratic Approach to the Politics of Life*. in: Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development, Vol. 1, Nr. 1, 81-95.

**Fassin**, Didier. 2010b. *El irresisistible ascenso del derecho a la vida. Razón humanitaria y justicia social*, in: Revista de Antropología Social, Vol. 19, S. 191-204.

**Fischer-Lescano**, Andreas und Tillmann **Löhr**. 2007. *Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Grenzkontrollen auf See*, Rechtsgutachten im Auftrag von Stiftung Pro Asyl, Amnesty International und Forum Menschenrechte, The European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Berlin.

**Fischer-Lescano**, Andreas und Timo **Tohidipur**. 2007. *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX*, in: ZaöRV 67 (2007), 1219-1276.

**Frenz**, Walter. 2010. *Handbuch Europarecht, Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz*, Berlin/Heidelberg: Springer.

**Georgi**, Fabian und Bernd **Kasparek**. 2009. *Jenseits von Staat und Nation: Warum Frontex abzuschaffen ist*, in: IMI (Hg.), *Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 7, S.39-42.

**Gingrich**, Andre. 2002. *Anthropological Approaches to Understanding Refugees: Some Notes on Their Relevance for Research, for Cultural Identity, and for Politics*, in: **Binder**, Susanne und Jelena **Tosic** (Hg.). *Refugee Studies and Politics: Human Dimensions and Research Perspectives*, (Wiener Beiträge für Ethnologie und Anthropologie), Wien: WUV S. 13-24.

**Gläser**, Jochen und Grit **Laudel**. 2009[3]. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
**Goodale**, Mark. 2006a. *Introduction to „Anthropology and Human Rights in a New Key*“, in: American Anthropologist, Vol. 108, Issue 1, S. 1-8.
**Goodale**, Mark. 2006b. *Ethical Theory as Social Practice*, in: American Anthropologist, Vol. 108, Issue 1, S. 25–37.
**Goodale**, Mark. 2009a. *Introduction: Human Rights and Anthropology*, in: **Goodale**, Mark. (Hg.). *Human Rights: An Anthropological Reader*, Malden/Oxford: Blackwell, S. 1-20.
**Goodale**, Mark. 2009b. *Toward a Critical Anthropology of Human Rights*, in: **Goodale**, Mark. (Hg.). *Human Rights: An Anthropological Reader*, Malden/Oxford: Blackwell, S. 372-394.
**Goodwin-Gill**, Guy S. und Jane **McAdam**. 2007[3]. *The refugee in international law*, Oxford: Oxford University Press.
**Grabenwarter**, Christoph. 2009[4]. *Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch*, München: C.H. Beck.
**Grant**, Stefanie. 2011. *The Recognition of the Rights of Migrants within the UN Human Rights System: the First SixtyYearsin*, in: **Dembour**, Marie-Bénédicte und Tobias **Kelly** (Hg.). *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, New York: Routledge, S. 25-47.
**Guild**, Elspeth. 2010. *The European Union after the Treaty of Lisbon. Fundamental Rights and EU-Citizenship,* Center for European Policy Studies, http://www.ceps.eu/book/fundamental-rights-and-eu-citizenship-after-treaty-lisbon, zuletzt besucht am 8. 5. 2012.
**Guild**, Elspeth und Sergio **Carrera**. 2010. *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On*, in: **Guild**, Elspeth, **Carrera**, Sergio und Alejandro **Eggenschwiler** (Hg.). *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Brussels: Center for European Policy Studies, S. 1-12.
**Guild**, Elspeth. 2011. *Uncommon Policies: EU immigration policies are inconsistent and overly restrictive*, in: IP Global, Published by the German Council on Foreign Relations, https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/uncommon-policies, zuletzt besucht am 30. 40. 2012.
**Gunßer**, Conni. 2009. *Abschiebeagentur Frontex?*, in: IMI (Hg.), *Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 7, S. 20-25.
***Gupta**, Akhil und James **Ferguson** (Hg.). 1992. Beyond „Culture“. Space, Identity, and the Politics of Difference*, in: Cultural Anthropology, Vol. 7, No. 1, *Space, Identity, and the Politics of Difference*, S. 6-23.
**Habermas**, Jürgen. 2009[4]. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
**Harris**, Olivia. 1996. *Introduction: inside and outside the law*, In: **Harris**, Olivia (Hg.). *Inside and Outside the Law: Anthropological studies of authority and ambiguity*, London/New York: Routledge, S. 1-15.
**Hauser-Schäublin**, Brigitta. 2003. *Teilnehmende Beobachtung*, in: **Beer**, Bettina (Hg.). 2003. *Methoden und Techniken der Feldforschung*, Berlin: Dietrich Reimer Verlag, S. 33-54.
**den Heijer**, Maarten. 2010. *Europe beyond its Borders: Refugee and Human Rights Protection in Extraterritorial Immigration Control*, in: **Ryan**, Bernard und Valsamis **Mitsilegas** (Hg.). *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, (Immigration and Aylum Law and Policy in Europe), Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, S. 169-198.
**Hess**, Sabine. 2010. *'We are Facilitating States!' An Ethnographic Analysis of the ICMPD*, in: **Geiger**, Martin und Antoine **Pécoud** (Hg.). *The Politics of International Migration Management*, (aus der Reihe Migration, Minorities and Citizenship), Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 96-118.

**Hess**, Sabine und Vassilis **Tsianos**. 2005. „Killing me softly?“: „Festung Europa“ oder Grenzregime als soziales Kräfteverhältnis? Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken, http://www.hbs-hessen.de/archivseite/pol/hess_23_03_05.htm, zuletzt besucht am 30. 4. 2012.

**Hess**, Sabine und Serhat **Karakayali**. 2007. *New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement*, in: **TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe** (Hg.). *Turbulente Ränder: neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 39-55.

**Hess**, Sabine und Vassilis **Tsianos**. 2007. *Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! - Konturen eines neuen Grenzregimes*, in: **TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe** (Hg.). *Turbulente Ränder: neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 23-38.

**International Commission of Jurists**. 2011. *Migration and International Human Rights Law: Practicioners Guide No. 6*, Genf.

**Kafka**, Franz. 2003[8]. *Die Erzählungen und andere ausgewählte Prosa*, (Hg. von Roger **Hermes**), (Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.

**Kalny**, Eva. 2008. *Der „Westen“ und die Menschenrechte: Abschied vom Ursprungsmythos einer Idee*, in: PERIPHERIE Nr. 109/110, 28. Jg. 2008, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, S. 196-223.

**Karakayali**, Serhat und Vassilis **Tsianos**. 2007. *Movements that matter. Eine Einleitung*, in: **TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe** (Hg.). *Turbulente Ränder: neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 7-22.

**Kasparek**, Bernd. 2008. *FRONTEX und die Europäischen Außengrenzen*, in: IMI (Hg.), *Was ist Frontex? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 4, S. 9-15.

**Kasparek**, Bernd. 2010. *Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex*, in: **Hess**, Sabine und Bernd **Kasparek** (Hg.). *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin (u.a.): Assoziation A, S. 111-126.

**Kasparek**, Bernd und Fabian **Georgi**. 2009. *Jenseits von Staat und Nation. Warum Frontex abzuschaffen ist*, in: IMI (Hg.), *Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 7, S. 39-42.

**Kasparek**, Bernd und Sabine **Hess**. 2010. *Einleitung*, in: **Hess**, Sabine und Bernd **Kasparek** (Hg.). *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin (u.a.): Assoziation A, S. 7-22.

**Keller**, Ska; **Lunacek**, Ulrike und Barbara **Lochbihler** (Hg.). 2011. *Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten?* Studie über die europäische Agentur an den Außengrenzen im Hinblick auf die Neufassung ihres Mandats, Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, Brüssel.

**Klepp**, Silja. 2011. *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*, (aus der Reihe: Kultur und soziale Praxis) Bielefeld: transcript Verlag.

**Krause**, Johannes. 2008. *Die Konstruktion der Grenzen Europas. Das Staatliche Territorialitätsprinzip und seine Extrapolation auf die supranationale Ebene*, Dissertation, Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie, Universität Leipzig, http://www.uni-potsdam.de/db/fsr ggr/data/openstage/kritgeo/dateien/1232911221/Konstruktion_Grenzen_ Europas.pdf, zuletzt besucht am 20. 5. 2012.

**Laitinen,** Ilkka. 2011. *Frontex and the crisis in the Mediterranean: The most important SAR organisation*, in: The European - Security and Defence Union, Disasters aroudn Europea - how to engage them? Vol. No. 10, Ed. 2/2011, S. 14-16, http://www.magazine-the-european.com/icc/ magazine/nav/bb8/binarywriterservlet?imgUid=45b5858a-5a7a-4310-c035-9c507b988f2e&uBa sVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111, zuletzt besucht am 25. 4. 2012.

**Levy**, Carl. 2010. *Refugees, Europe, Camps/State of Exception: „Into the Zone", The European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum Seekers (Theories and Practice)*, in: Refugee Survey Quarterly, Vol. 29, No. 1, S. 92-119.

**Mahlmann**, Matthias. 2000. *Die Grundrechtscharta der Europäischen Union*, in: ZEuS,Heft 4/2000, http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=205, zuletzt besucht am 26. 4. 2012.

**Malkki**, Liisa H. 1992. *National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees*, in: Cultural Anthropology, Vol. 7, No. 1, Space, Identity, and the Politics of Difference, (Feb., 1992), S. 24-44.

**Malkki**, Liisa H. 1995. *Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things*, in: Annual Review of Anthropology, Vol. 24, S. 495-523.

**Marcus**, George E. 1995. *Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography*, in: Annual Review of Anthropology, 24, S. 95-117.

**Marischka**, Christoph. 2008. *FRONTEX - Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten*, in: IMI (Hg.), *Was ist Frontex? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 4, S. 16-23.

**Marischka**, Christoph. 2009. *FRONTEX. Das nachrichtendienstliche Vorfeld*, in: IMI (Hg.), *Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 7, S. 3-8.

**Merry**, Sally Engle. 2006. *Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle*, in: American Anthropologist, Vol. 108: 1, S. 38-51.

**Merten**, Detlef. 2006. *Begriff und Abgrenzung der Grundrechte*, in: **Merten**, Detlef und Hans-Jürgen **Papier** (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I*, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 475-572.

**Messer**, Ellen. 1993. *Anthropology and Human Rights*, in: Annual Review of Anthropology, Vol. 22, S. 221-249.

**Meuser**, Michael und Ulrike **Nagel**. 2002. *ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht: Ein Beitrag zur qualitativen Methodndiskussion*, in: **Bogner**/**Littig**/**Menz** (Hg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen: Leske + Budrich.

**Moore**, Sally Falk (Hg.). 2005. *Law and Anthropology: A Reader*, Oxford (u.a.): Blackwell Publishing.

**Moore**, Sally Falk. 2000. *Law in unstable settings: the dilemma of migration*, in: Benda-Beckmann, Franz von und Keebet von Benda-Beckmann (Hg.). *Coping with insecurity: an "underall" perspective on social security in the Third World*, Yogiakarta: Pustaka Pelajar & Focaal Foundation.

**Nowak**, Manfred. 2003. *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

**Pécoud**, Antoine und Paul **De Guchteneire**. 2007. *Introduction: the migration without borders scenario*, in: **Pécoud**, Antoine und Paul **De Gucheteneire** (Hg.). *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*, Paris: UNESCO Publishing/Berghahn Books , S. 1-30.

**Pfadenhauer**, Michaela. 2002. *Auf gleicher Augenhöhe reden: Das Experteninterview - ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte*, in: **Bogner**/**Littig**/**Menz** (Hg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen: Leske + Budrich.

**Ratfisch**, Philipp und Stephan **Scheel**. 2010. *Die Rolle des UNHCR bei der Externalisierung des EU-Migrationsregimes*, in: , in: **Hess**, Sabine und Bernd **Kasparek** (Hg.). *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin (u.a.): Assoziation A, S. 89-110.

**Rijpma,** Jorrit J. 2010. *Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?*, in: ARI 69/2010, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/391e6a00421a96f98d66ef8b6be8b54b/ARI69-2010_Rijpma_Frontex_Memeber_State_ European_Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=391e6a00421a96f98d66ef8b6be8b54b, zuletzt besucht am 15. 5. 2012.

**Römhild**, Regina. 2007. *Alte Träume, Neue Praktiken: Migration und Kosmopolitismus an den grenzen Europas*, in: **TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe** (Hg.). *Turbulente Ränder: neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 211-222.

**Rousseau**, Jean Jacques. 1996 (1762). *El contrato social o principios de derecho político*, (Grandes Obras del Pensamiento), Barcelona: Altaya (Titel der Originalausgabe: *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*).

**Ruoff**, Michael. 2009[2]. *Foucault-Lexikon: Entwicklung - Kernbegriffe - Zusammenhänge*, Paderborn: Wilhelm Fink Verlag.

**Schmaus**, Christian. 2010. *Abschiebung einer AIDS-Kranken nach Uganda verletzt nicht Art 3 EMRK*, in: migraLex 2010, S. 28-32.

**Schmidt**, Christiane. 2005[4]. *Analyse von Leitfadeninterviews*, in: **Flick**/**Kardorff**/**Steineke** (Hg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

**Schuppert**, Gunnar Folke. 1985. *Grundrechte und Demokratie*, in: EuGRZ 1985, 18, S. 525-532.

**Seidl-Hohenveldern**, Ignaz und Waldemar **Hummer**. 2004[4]. *1. Kapitel: Die Staaten*, in: **Neuhold**/**Hummer**/**Schreuer** (Hg.). *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 1 - Textteil*, Wien: Manz, S. 135-172.

**Speed**, Shannon. 2006. *At the Crossroads of Human Rights and Anthropology: Toward a Critically Engaged Activist Research*, in American Anthropologist, Vol. 108: 1, S. 66-76.

**Springer**, Otto (Hg.). 1992[10]. *Langenscheidts Enzyklopädisches Wörterbuch der Englischen und Deutschen Sprache: „Der Große Muret-Sanders", Teil I: Englisch-Deutsch, 2.Band: N-Z*, Berlin/München (u.a.): Langenscheidt.

**Tohidipur**, Timo. 2009. *Das Agenturwesen der EU*, in: IMI (Hg.), *Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum*, Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 7, S. 14-17.

**Tretter**, Hannes. 2005. *EMRK und Europäische Grundrechte-Charta*, in: **Grewe**, Constance und Christoph **Gusy** (Hg.). *Menschenrechte in der Bewährung: Die Rezeption der Europäischen Menschenrechtskonvention in Frankreich und Deutschland im Vergleich*, (Band 37 von Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat), Nomos, S. 55-80.

**Trevisanut**, Seline. 2009. *Maritime Border Control and the Protection of Asylum Seekers in the European Union*, in: Touro International Law Review, Vol. 12, S. 157-161.

**Tsianos**, Vassilis und Sabine **Hess**. 2010. *Ethnographische Grenzregimeanalyse als Methodologie der Autonomie der Migration*, in: **Hess**, Sabine und Bernd **Kasparek** (Hg.). *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin (u.a.): Assoziation A, S. 243-264.

**University of Birmingham**. 2010. *Ethics of Border Security*, Centre for the Study of Global Ethics, University of Birmingham, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Ethics_of_Border_Security_Report.pdf, zuletzt besucht am 15. 5. 2012.

**Watters**, Charles und Didier **Fassin**. 2001. *Avenues of Access and the Moral Economy of Legitimacy*, in: Anthropology Today, Vol. 17, No. 2, S. 22-23.
**Weinzierl**, Ruth. 2007. *The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.
**Weinzierl**, Ruth. 2008. *Human Rights at the EU's common external maritime border: Recommendations to the EU legislature*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.
**Weinzierl**, Ruth und Urszula **Lisson**. 2007. *Grenzschutz und Menschenrechte. Eine Europarechtliche und seerechtliche Studie*, Deutsches Institut für Menschenrechte, http://www.institut-fuer menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_grenzschutz_und_menschenrechte.pdf, zuletzt besucht am 18. 5. 2012.
**Wilson**, Richard Ashby. 2006. *Afterword to „Antropology in a New Key": The Social Life of Human Rights*, in: American Anthropologist, Vol. 108: 1, S. 77-83.
**Wodak**, Ruth. 2012. *Old and new demagoguery: the rhetoric of exclusion*, in: press.freedom.now: Zeitschrift für freie Information, Reporter ohne Grenzen für Pressefreiheit, (Hg. von Rubina **Möhring**), 01/2012, S. 30-32.

### 7.2 Online-Presseartikel

**BBC-News**, 15. 12. 2011: *Libya and Italy revive 'friendship deal'*, http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-16205827, zuletzt besucht am 9. 5. 2012.
**Die Presse**, 26. 4. 2012: *Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens rückt näher*, http://diepresse.com/home/politik/eu/752612/SchengenBeitritt-Bulgariens-und-Rumaeniens-rueckt-naeher-, zuletzt besucht am 4. 5. 2012.
**FAZ**, 7. 6. 2012: *Grenzkontrollen als letztes Mittel. EU-Staaten einig über Schengen-Reform*, http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/grenzkontrollen-als-letztes-mittel-eu-staaten-einig-ueber-schengen-reform-11776925.html, zuletzt besucht am 7. 6. 2012.
**The Guardian**, 9. 5. 2011: *Aircraft carrier left us to die, say migrants*, http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/nato-ship-libyan-migrants?INTCMP=ILCNETTXT3487, zuletzt besucht am 20. 4. 2012.
**The Guardian**, 28. 3. 2012: *How a migrant boat was left adrift on the Mediterranean*, http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/28/migrant-boat-adrift-mediterranean?intcmp=239, zuletzt besucht am 20. 4. 2012.
**The Malta Independent**, 26. 3. 2010: *Malta to no longer host Frontex missions ... PN, PL MEPs trade blows after EP vote*, http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=103632, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**Times of Malta**, 27. 5. 2009: *Malta insists it is not responsible for all migrants in its search area*, http://www.timesofmalta.com/articles/view/20090527/local/malta-insists-it-is-not-responsible-for-all-migrants-in-its-search-area.258642, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**Times of Malta**, 18. 12. 2011: *Probe starts into the migrants' sea of death*, http://www.timesofmalta.com/articles/view/20111218/local/Probe-starts-into-the-migrants-sea-of-death.398789, zuletzt besucht am 20. 4. 2012.
**Times of Malta**, 28. 2. 2012: *Army pointed migrants to Lampedusa - Wikileaks*, http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120228/local/Army-pointed-migrants-to-Lampedusa-Wikileaks.408840#.T0zBTZPXFoA.twitter, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**Times of Malta,** 21. 5. 2012: *'Stop the emergency response to migration': Human rights 'violated at detention centres'*, http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120521/local/-Stop-the-emergency-response-to-migration-.420630, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.

**Times of Malta,** 22. 5. 2012*: Mistake to end migrants' detention policy - minister*, http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120522/local/Mistake-to-end-migrants-detention-policy-minister.420814, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**Tripolipost**, 22. 1. 2012: *Libya, Italy Boost Ties by Signing New Agreement*, http://www.tripolipost.com/articledetail.asp?c=1&i=7730, zuletzt besucht am 6. 5. 2012.
**Varadarajan**, Tunku. 2006. *The Romance of Economics: Interview by Tunku Varadarajan*, in: Hoover Digest, No. 4, Tribute to Milton Friedman, A Friedman Sampler, http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/6001, zuletzt besucht am 2. 5. 2012.

### 7.3 Sonstige Internetquellen

**URL 1**: *Österreich und Deutschland schmieden EU-Koalition gegen illegale Migration*, Presseaussendung des BM.I vom 9. 3. 2012, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Presse/_news/BMI.aspx?id=2F2F536362677451626D4D3D&page=0&view=1, zuletzt besucht am 25. 4. 2012.
**URL 2**: *Rechtsschutz für Schubhäftlinge*, Bericht des österreichischen Menschenrechtsbeirats, http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms15/index.php?option=com_content&view=article&id=80:2008-rechtsschutz-fuer-schubhaeftlinge-&catid=51:berichte-zu-themenschwerpunkten-&Itemid=57, zuletzt besucht am 10. 12. 2011.
**URL 3**: *A Critical Anthropology of Morals*, A Research Program in Social Sciences, Institute of Advanced Studies, Princeton, http://morals.ias.edu/, zuletzt besucht am 28. 5. 2012.
**URL 4**: TRANSIT MIGRATION, http://www.transitmigration.org/index.html, zuletzt besucht am 3. 5. 2012.
**URL 5**: kritnet, http://kritnet.org/, zuletzt besucht am 3. 5. 2012.
**URL 6**: *Borderline. EU Border Surveillance Initiatives: An Assessment of the Costs and its Impact on Fundamental Rights*, A research paper written by Dr. Ben Hayes, Mathias Vermeulen, Heinrich-Böll-Stiftung, Die grüne politische Stiftung, Berlin, http://www.boell.de/internationale politik/europatransatlantik/publikationen-grenzwertig-studie-grenzueberwachung-europaeische-union-14657.html, zuletzt besucht am 24. 5. 2012.

### 7.4 Rechtsquellen

**Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)**, Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 217 (III) vom 10. 12. 1948.
**Asylgerichtshof 2009**: Erkenntnis vom 19. 06. 2009, E13 259438-0/2008.
**Beschluss des Rates vom 26. April 2010** zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, 2010/252/EU, ABl. L 111 vom 4. 5. 2010, S. 20- 26.
**EGMR 2008**: Entscheidung vom 27. 5. 2008, *N.* gg. GB, 26565/05.
**EGMR 2010**: Entscheidung vom 27. 7. 2010, *Louled Massoud* gg. Malta, 24340/08.
**EGMR 2010**: Entscheidung vom 23. 02. 2012, *Hirsi Jamaa u.a.* gg. ITA, 27765/09.
**Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)**, BGBl. Nr. 210/1958, gemäß BGBl Nr. 59/1964 mit Verfassungsrang ausgestattet.
**FRA-VO**: Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. L 53 vom 22. 2. 2007, S. 1-14.

**Freizügigkeits-RL**: Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30. 4. 2004, S. 77–123.

**Frontex-VO I**: Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25. 11. 2004, S. 1-11.

**Frontex-VO II**: Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten, ABl. L 199 vom 31. 7. 2007, S. 30-39.

**Frontex-VO III**: Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 304 vom 22. 11. 2011, S. 1-17.

**International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)**, 1974, International Maritime Organization.

**Rückführungs-RL**: Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältigerDrittstaatsangehöriger, Abl. L 348 vom 24. 12. 2008, S. 98-107.

**Schengener-Grenzkodex**: Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 105 vom 13. 4. 2006, S. 1-32.

**Status-RL**: Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. 4. 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 vom 30. 9. 2004, S. 12-23.

**Seerechtsübereinkommen und Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen** vom 10. 12. 1982, Abl. L 179 vom 23. 6. 1998 S. 4-134.

### 7.5 Nationale Behörden

**Malta Action Plan 2011**: *Malta Action Plan on Combating Trafficking in Persons: October 2011- December 2012*, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=51hwPXlJh4TngSt8cm gpDq xXQ6hpLV1xprxgp9YVY2yfl2VnDDPF!-180460424?nodeId=9b748a40-54d4-4b0b-8662-c3c1adfe2fa7&fileName=Malta+Action+Plan+on+Combating+Trafficking+in+Persons +October+2011-December+2012.pdf&fileType=pdf, zuletzt besucht am 10. 2. 2012.

**MJHA 2005**: *Irregular Immigrants, Refugees and Integration*, http://www.enaro.eu/documents/immigration-English.pdf, zuletzt besucht am 28. 1. 2012.

### 7.6 EU-Institutionen

**EU-Kommission, DG Home Affairs**: *Adressing Irregular Migration*, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_illegal_en.htm, zuletzt besucht am 25. 4. 2012.

**EU-Kommission, DG Home Affairs - EASO**: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_easo_en.htm, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.

**EU-Kommission 2001**: *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM(2001) 428 endgültig, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, zuletzt besucht am 20. 4. 2012.

**EU-Kommission 2006**: *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, Communication from the Commission to the Concil and the European Parliament, COM(2006) 735 final, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_EN_ACTE.pdf, zuletzt besucht am 10. 4. 2012.

**EU-Kommission 2008**: *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*, COM(2008) 68 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF, zuetzt besucht am 10. 5. 2012.

**EU-Kommission 2009**: *Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation,* EuropeAid, http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Guidelines_for_IBM_in_EC_ External_Cooperation_EN.pdf, zuletzt besucht am 10. 5. 2012.

**EU-Kommission 2010**: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX),* COM(2010) 61 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:EN:PDF, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.

**EU-Kommission 2011**: *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic, and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 743 final, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf, zuletzt besucht am 10. 4. 2012.

**EU-Ombudsmann 2012a**: *Letter from the European Ombudsman opening own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning implementation by Frontex of its fundamental rights obligations*, http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/11316/html.bookmark, zuletzt besucht am 15. 5. 2012.

**EU-Ombudsmann 2012b**: *Opinion from Frontex on the European Ombudsman's own-initiative inquiry into the implementation by Frontex of its fundamental rights obligations*, http://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/correspondence.faces/en/11758/html.bookmark, zuletzt besucht am 13. 7. 2012.

**EU-Parlament 2011a**: *Angenommene Texte in der Sitzung vom 13. September 2011*, P7_TA-PROV(2011)0344, PE 467.615, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP// NONSGML+TA+20110913+SIT+DOC+PDF+V0//DE&language=DE, zuletzt besucht am 19. 5. 2012.

**EU-Parlament 2011b**: *FRONTEX: new human rights watchdog, new powers*, Press Release, Reference No. 20110913IPR26455, http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110913IPR26455/html/FRONTEX-new-human-rights-watchdog-new-powers, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.

**Europäischer Rat 2010**: *Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, 2010/C 115/01, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF, zuletzt besucht am 10. 5. 2012.

**Eurostat 2011**:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=de&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.

**FRA 2011a***: Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_ year /2011/pub_irregular-migrants-healthcare_en.htm, zuletzt besucht am 12. 12. 2011.

**FRA 2011b**: *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_domestic-workers_en.htm, zuletzt besucht am 10. 12. 2011.

**FRA 2011c**: *FRA publications in 2011*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-fra-publications-summary-2011_en.htm, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.

**FRA 2011d**: *Fundamental Rights Conference*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/F2011/index.html, zueletzt besucht am 23. 5. 2012.

**FRA 2012a**: *What we do?*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/about_fra/what_we_do/what_we_do_en.htm, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.

**FRA 2012b**: *Annual Work Programme 2012*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/about_fra/what_we_ do/work_programme/work_programme_en.htm, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.

**FRA 2012c**: *Research Projects: Treatment of third-country nationals at the EU's external borders: Protecting fundamental rights at the EU sea borders*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/ projects/proj_thirdcountry-seaborders_en.htm, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.

**Frontex Code of Conduct**: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf, zuletzt besucht am 15. 5. 2012.

**Frontex PressPack**: http://www.frontex.europa.eu/media-centre/press-pack, zueletzt besucht am 10. 5. 2012.

**Frontex Video:** *Beyond Borders: Europe, Schengen & Frontex*, http://www.youtube.com/watch?v=JbEpO2jEiw0&feature=player_embedded, zuletzt besucht am 25. 5. 2012.

**Frontex 2011a**: *Fundamental Rights Strategy*, Endorsed by the Frontex Management Board on 31 March 2011, http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fx_fund_rights_strategy_endorsed_by_mb_ 31.03.2011.pdf, zuletzt besucht am 10. 5. 2012.

**Frontex 2011b**: *Frontex Budget 2011*, http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2011.pdf, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.

**Frontex 2012a**: *Annual Risk Analysis 2012*, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf, zuletzt besucht am 14. 5. 2012.

**Frontex 2012b**: *EUROSUR*, http://www.frontex.europa.eu/eurosur, zuletzt besucht am 14. 5. 2012.

**Frontex 2012c**: *Frontex Consultative Forum and Fundamental Rights Officer,* 27. 4. 2012, http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-consultative-forum-and-fundamental-rights-officer-pEoXoE, zuletzt besucht am 15. 5. 2012.

**Frontex 2012d**: *Roles and Responsibilities*, http://www.frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities, zuletzt besuucht am 10. 5. 2012.

**Frontex 2012e**: *Partners: Third Countries*, http://www.frontex.europa.eu/partners/third-countries, zuletzt besucht am 18. 5. 2012.
**Frontex 2012f**: *Partners: International Organisations*, http://www.frontex.europa.eu/partners/international-organisations, zuletzt besucht am 18. 5. 2012.
**Frontex 2012g**: *Partners: EU Agencies*, http://www.frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies, zuletzt besucht am 18. 5. 2012.
**Frontex 2012h**: *Frontex signs a Memorandum of Understanding with Turkey*, http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-signs-a-memorandum-of-understanding-with-turkey-iY5Euj, zuletzt besucht am 29. 5. 2012.

**Rat der EU 2008**: *Beschluss des Rates vom 28. Februar 2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 hinsichtlich der Annahme eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2007—2012*, 2008/203/EG, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:063:0014:0015:DE:PDF, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.
**Rat der EU 2011**: *New rules on Frontex adopted - Strengthening the European external borders policy*, Luxembourg, 10. 10. 2011, PRESSE 353, 15208/11, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/124999.pdf, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.

### 7.7 Internationale Organisationen

**Europarat 2011a**: *The Interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, Report of the Committee on Migration, Refugees and Population, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc. 12628, http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12628.pdf, zuletzt besucht am 10. 5. 2012.
**Europarat 2011b**: *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Malta from 23 to 25 March 2011*, CommDH(2011)17, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1797917, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**Europarat 2012a**: *Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?*, Report by the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons Rapporteur: Ms Tineke STRIK, Netherlands, Socialist Group (Provisional Version as adopted in committee on 29.03.2012), http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329_mig_RPT.EN.pdf, zuletzt besucht am 25. 4. 2012.
**Europarat 2012b***: Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?*, Parliamentary Assembly, Resolution 1872 (2012)[1] Provisional version, http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18234&Language=EN, zuletzt besucht am 25. 4. 2012.
**Europarat 2012c**: *Parlamentarische Versammlung stellt „einen Katalog von Unzulänglichkeiten" fest, der zum Tod von 63 Menschen führte, die auf dem Seeweg vor dem Konflikt in Libyen flüchteten*, Pressemitteilung AP 084(2012), http://www.coe.int/de/web/coe-portal/press/pressreleases, zuletzte besucht am 25. 4. 2012.

**ICMPD Factsheet**: *ICMPD activities in the field of Border Management (BM): Factsheet*, ICMPD, Vienna, November 2011.
**ICMPD 2012**: *About Us*, http://www.icmpd.org/ABOUT-US.1513.0.html, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.

**IOM 2012**: *Mission*, http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/en, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.

**UNHCR-Malta 2010**: *Malta fact Sheet 2002-2010*, http://www.unhcr.org.mt/images/stories/UNHCR_Malta_Fact_Sheet_2002-2010.pdf, zuletzt besucht am 20. 5. 2012.
**UNHCR 2005**: *Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR*, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.
**UNHCR 2007**: *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, revision 1*, http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**UNHCR 2010**: *Protection Policy Paper. Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, Division of International Protection (DIP), http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html, zuletzt besucht am 22. 5. 2012.
**UNHCR 2011**: *Update on UNHCR's operations in Europe - 2011*, 29 September 2011, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4e85833f9&query=mediterranean, zuletzt besucht am 26. 4. 2012.
**UNHCR 2012a**: *Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011*, Briefing Notes, 31 January 2012, http://www.unhcr.org/4f27e01f9.html, zuletzt besucht am 26. 4. 2012.
**UNHCR 2012b**: *Landmark judgment of the Strasbourg Court on push-backs in the Mediterranean Sea*, UNHCR Press release, 23. 2. 2012, http://www.unhcr.org/4f4619f76.html, zuletzt besucht am 28. 2. 2012.

### 7.8 NGOs

**aditus 2012**: http://www.aditus.org.mt/aditus/Home.html, zuletzt besucht am 24. 5. 2012.
**aditus Stakeholder Information Session**: http://aditus.org.mt/aditus/Documents/Stakeholder InformationSessions.pdf, zuletzt besucht am 24. 5. 2012.
**AEI 2012**: www.afrique-europe-interact.net/, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.
**Boats4People 2012**: *Boats 4 People. Transnationaler Newsletter*, http://www.afrique-europe-interact.net/files/b4p-newsletter-dt.-small.pdf, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.
**borderline europe 2012**: borderline-europe Menschenrechte ohne Grenzen e.V., http://www.borderline-europe.de/index.php, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.
**CBA - Frontex Watch**: http://cba.fro.at/series/1365, zuletzt besucht am 19. 5. 2012.
**EASO Monitor**: *A blog providing news & commentaries on the European Asylum Support Office (EASO)*, http://easomonitor.blogspot.com/, zuletzt besucht am 23. 5. 2012.
**Fortress Europe 2012**: http://fortresseurope.blogspot.co.at/, zuletzt besucht am 7. 6. 2012.
**Frontexplode 2012**: http://frontexplode.eu/, zuletzt besucht am 19. 5. 2012.
**Human Rights Watch 2009**. *Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, http://www.hrw.org/reports/2009/09/21/pushed-back-pushed-around-0, zuletzt besucht am 9. 5. 2012.
**Human Rights Watch 2011a**. *The EU's Dirty Hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf, zuletzt besucht am 10. 5.2012.
**Human Rights Watch 2011b**. *EU: Grenzschutzagentur setzt Migranten Misshandlung aus*, http://www.hrw.org/de/news/2011/09/21/eu-grenzschutzagentur-setzt-migranten-misshandlung-aus, zuletzt besucht am 29. 9. 2011.
**Human Rights Watch 2012**. *Boat Ride to Detention: Adult and Child Migrants in Malta,* http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/malta0712webwcover.pdf, zuletzt besucht am 20. 7. 2012.
**JRS-Malta 2012**: http://www.jrsmalta.org/, zuletzt besucht am 24. 5. 2012.

**Migrants at Sea 2011**: *PACE Rapporteur Completes Malta Trip*, http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/12/19/pace-rapporteur-completes-malta-trip/, zuletzt besucht am 19. 12. 2011.
**Pro Asyl 2008**: *Petition to the European Parliament: Year by year thousands die at Europe's borders. Stop the deathtrap at the EU borders!*, http://www.statewatch.org/news/2008/dec/eu-frontex-pro-asyl-petition.pdf, zuletzt besucht am 30. 4. 2012.
**Pro Asyl 2011**: *EU-Parlament stimmt Mandatserweiterung von Frontex zu*, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/eu_parlament_stimmt_mandatserweiterung_von_frontex_zu/, zuletzt besucht am 29. 9. 2012.
**Pro Asyl 2012**: *EuGH-Urteil: Frontex-Leitlinien undemokratisch*, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/eugh_urteil_frontex_leitlinien_undemokratisch/, zuletzt besucht am 7. 9. 2012.
**SOS Mittelmeer 2010a**: *Teboulba - Eine Reise zu den tunesischen Fischern, S.O.S. Mittelmeer: Lebensretter auf der Anklagebank*, http://www.borderline-europe.de/downloads/Die_Reise_nach_Teboulba.pdf, zuletzt besucht am 16. 5. 2012.
**SOS Mittelmeer 2010b**: *Zurück in Teboulba: Die zweite Reise zu den tunesischen Fischern, Das Komitee SOS Mittelmeer - Lebensretter in Not*, http://www.borderline-europe.de/downloads/Zurueck_in_Teboulba.pdf , zuletzt besucht am 16. 5. 2012.
**Statewatch - Frontex Observatory**: http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/legislative_basis.html, zuletzt besucht am 19. 5. 2012.
**Statewatch 2011a**: *Analysis: The Arab Spring and the death toll in the Mediterranean: the true face of Fortress Europe*, http://www.statewatch.org/analyses/no-167-arab-spring-med.pdf , zuletzt besucht am 7. 3. 2012.
**Statewatch 2011b**: *lostatborder. A journey to the lost and the dead at the Greek borders*, http://www.statewatch.org/news/2012/jan/greece-lost-borders-report.pdf, zuletzt besucht am 25. 1. 2012.
**Statewatch 2012**: *The process of implementing Article 26(a)*, http://www.statewatch.org/news/2012/may/02-eu-frontex-article26a.html, zuletzt besucht am 17. 5. 2012.
**UNITED 2012**: *List of 15551 documented refugee deaths through Fortress Europe*, UNITED for Intercultural Action, European network against nationalism, racism, fascism and in support of migrants and refugees, http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf , zuletzt besucht am 7. 3. 2012.
**WatchTheMed 2012**: https://watchthemed.crowdmap.com/page/index/1, zuletzt besucht am 12. 7. 2012.

# 8 ANHANG

## 8.1 Liste der geführten ExpertInneninterviews in chronologischer Reihenfolge

1) 25. 11. 2011, Interview mit **Elias Bierdel** in seinem Büro am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) in der Burg Schlaining: Bierdel ist ehemaliger Vorsitzender der deutschen NGO Cap Anamur, Gründungsmitglied und Vorstand der deutsch-österreichisch-italienischen NGO „borderline europe – Menschenrechte ohne Grenzen" und Mitarbeiter am ÖSFK. Seit 2004 dokumentiert er durch das EU-Grenzregime verursachte Menschenrechtsverletzungen und hält Vorträge in verschiedenen Ländern Europas, va. im deutschsprachigen Raum. Das Gespräch fand in gemütlicher und freundschaftlicher Atmosphäre statt und dauerte knapp zwei Stunden.
2) 12. 12. 2011, Interview mit **Ilkka Laitinen**, Exekutivdirektor von Frontex und Generalbrigadier der finnischen Grenzwache. Das Interview dauerte ca. eine Stunde und

fand in Laitinens Büro am Hauptsitz von Frontex in Warschau statt. Die Stimmung war locker und deutlich informeller als von mir erwartet. Neben Laitinen war auch Ewa Moncure, Pressesprecherin von Frontex, während des Gesprächs anwesend.

3) 7. 12. 2011, Interview mit **Arabelle Bernecker-Thiel**, Projektmanagerin für „Border Management & Visa, Southern Dimension" bei ICMPD, gemeinsam mit ihrem Kollegen **Viktor Makai**, ICMPD-Mitarbeiter im Bereich „Border Management & Visa, Eastern Dimension". Das Gespräch fand in einem Besprechungsraum des ICMPD-Hauptsitzes in Wien statt und dauerte ca. 50 Minuten. Die Stimmung war zuerst etwas angespannt, lockerte sich jedoch mit fortlaufender Dauer immer mehr auf.
4) 7. 12. 2011 Interview mit **Michele Simone**, der als „UNHCR-Senior Liaison Officer" das 2007 eingerichtete Verbindungsbüro zwischen der UNO-Flüchtlingsagentur und Frontex leitet. Da es nicht möglich war, einen persönlichen Gesprächstermin mit ihm während meines Aufenthaltes in Warschau zu organisieren, mussten wir das Interview via Telefon führen. Dadurch entwickelte sich nicht jener möglichst natürliche Gesprächsverlauf, wie in den meisten anderen Interviews; es ist also nur teilweise mit ihnen vergleichbar. Va. anfangs stockte das Gespräch und ich erhielt nur kurze Antworten, sodass ich etwas in Zugzwang geriet. Mit fortlaufender Dauer entwickelte sich jedoch annäherungsweise ein Gesprächsfluss. Das Interview dauerte 40 Minuten. Simone war der einzige Interviewpartner, der mir die Aufnahme des Gesprächs nicht gestattete.
5) 9. 12. 2011, Interview mit **Dito Behr,** Aktivist der Wiener Zweigstelle des transnationalen NGO-Netzwerks Afrique Europe Interact und Promovend an der Universität Wien zum Thema „Landwirtschaft, Migration, Supermärkte: Ausbeutung und Widerstand entlang der Wertschöpfungskette von Obst und Gemüse". Das Interview fand bei ihm zu Hause in entspannter Atmosphäre statt und dauerte ca. eine Stunde. Leider stellte sich nachher heraus, dass das Aufnahmegerät nicht funktionierte, sodass ich bei der Analyse dieses Interviews lediglich auf meine handschriftlichen Notizen zurückgreifen konnte.
6) 19. 12. 2011, Interview mit **Martina Huber**, wissenschaftliche Mitarbeiterin (ausgebildete Politikwissenschafterin) der EU-Grundrechteagentur und Projektmanagerin des Forschungsprojekts „Treatment of Third Country Nationals at the EU's External Borders". Das Gespräch fand in ihrem Büro am Hauptsitz der EU-Grundrechteagentur in Wien statt und dauerte ca. 40 Mintuen. Nach anfänglicher Schwierigkeit wurde das Gespräch erst gegen Ende hin entspannter.
7) 28. 12. 2011, Interview mit **Robert Strondl**, seit Beginn der operativen Arbeit von Frontex im Jahr 2005 bis April 2012 Vorsitzender des Verwaltungsrats von Frontex und Leiter der Abteilung II/2 - Einsatzangelegenheiten am österreichischen Bundesministerium für Inneres (BM.I). Das Gespräch fand in seinem Büro in den Räumlichkeiten des BM.I in Wien statt und dauerte ca. eine Stunde. Vor dem formellen Interview führten wir ein Orientierungsgespräch, in dem Strondl mich bat, mein Forschungsprojekt und die Themenblöcke des Interviews zu skizzieren. Während des Interviews bereitete er sich – teilweise nach einer kurzen Unterbrechung der Aufnahme – auf die einzelnen Fragen vor, sodass anfangs kein freier Gesprächsverlauf zustande kam, sondern das Interview eher Referatscharakter hatte. Durch mehrmaliges Nachfragen meinerseits entwickelte sich jedoch zunehmen ein offeneres Gespräch. Die Stimmung war angenehm und betont professionell.
8) 31. 1. 2012, Interview mit **David E. Zammit**, Senior Lecturer an der University of Malta, spezialisiert auf Rechtsanthropologie und Zivilrecht und Leiter des Zivilrechtsinstituts der rechtswissenschaftlichen Fakultät der University of Malta. Das Gespräch fand in seinem Büro in entspannter Athmosphäre statt und dauerte ca. eine Stunde.

9) 1. 2. 2012, Interview mit **Celine Warnier de Wailly**, juristische Mitarbeiterin des Jesuit Refugee Service (JRS) in Malta, und **Katrine Camilleri**, Direktorin von JRS-Malta, Lehrbeauftragte an der University of Malta für Flüchtlingsrecht und wegen ihrer Arbeit 2007 mit dem Nansen-Flüchtlingspreises ausgezeichnet. Camilleri arbeitet eng mit Neil Falzon und seiner NGO aditus zusammen, daher lernte ich sie bereits früh während meines Aufenthaltes in Malta besser kennen. Das Interview fand in einem Großraumbüro von JRS-Malta statt. Zuerst war nur Warnier de Wailly anwesend, sie musste jedoch nach ca. 20 Minuten zu einem Gerichtstermin, sodass ich in weiterer Folge nur mehr mit Camilleri sprach. Die Gesprächsathmosphäre war natürlich und locker. Das Interview dauerte ca. 45 Minuten.
10) 1. 2. 2012, Interview mit **Eleonora Servino**, ausgebildete Afrikanistin und Projektmanagerin der International Organization for Mogration (IOM) in ihrem Büro bei IOM-Malta in Valletta. Das Gespräch dauerte ca. 50 Mintuen und fand in entspannter und betont offener Atmosphäre statt.
11) 1. 2. 2012, Interview mit **Claus Folden**, ausgebildeter Jurist mit Spezialisierung auf Menschenrechte und Leiter des „Operational Support Centre" beim in Malta stationierten European Asylum Support Office (EASO). Das Interview dauerte ca. eine Stunde und fand in der Lobby eines Hotels statt. Wir wurden öfters von einer Mitarbeiterin Foldens unterbrochen. Trotzdem war die Stimmung betont locker und freundschaftlich.
12) 2. 2. 2012, Interview mit **Jon Hoisaeter**, ausgebildeter Jurist und Leiter des UNHCR-Büros in Malta. Ich lernte Hoisaeter ich im Zuge meiner Mitarbeit bei aditus kennen. Er war während des Interviews besonders entgegenkommend und bemühte sich merklich, möglichst genau auf meine Fragen einzugehen. Das Gespräch fand in seinem Büro in entspannter Atmosphäre statt und dauerte ca. eine Stunde und zwanzig Minuten.
13) 2. 2. 2012, Interview mit **Neil Falzon**, nachdem ich im Vorhinein bereits zahlreiche informelle Gespräche mit ihm geführt hatte. Falzon ist ausgebildeter Jurist mit Spezialisierung auf Menschen- und Flüchtlingsrechte. Er arbeitet als unabhängiger Anwalt und Lehrbeauftragter an der University of Malta für EU-Migrationspolitik sowie internationales und EU-Flüchtlingsrecht. Er war von 2005 bis 2009 Leiter des UNHCR-Büros in Malta, das er mit aufgebaut hat. Zuvor war Falzon Vorstand des maltesischen Zweigs von Amnesty International. Im März 2011 gründete er, gemeinsam mit zwei anderen Juristinnen, die NGO „aditus-accessing rights", dessen Direktor er seit damals ist. Das Interview fand in seinem Büro in Valletta statt und dauerte ca. eine Stunde und zehn Minuten. Falzon gab sich, ebenso wie Hoisaeter, große Mühe, im Detail auf meine Fragen einzugehen. Die Stimmung war locker und freundschaftlich.
14) 3. 2. 2012, Interview mit **Joseph St. John**, Direktor der Abteilung „Policy Development" des Ministry of Justice and Home Affairs Malta (MJHA). Während des Gesprächs war auch Julian Micallef, stellvertretender Direktor der Abteilung „Third Country Nationals" des MJHA, anwesend. Er meldete sich kaum zu Wort, obwohl über ihn das Interview arrangiert wurde. Das Gespräch fand in einem Besprechungsraum des Ministeriums statt und dauerte ca. 40 Minuten. Die Interviewsituation war locker, allerdings fiel es mir schwerer als bei anderen Interviews, nachzuhaken und einen natürlichen Gesprächsverlauf zu erzeugen. Viele von St. Johns Antworten sind wohl als „Statements"[291] zu qualifizieren. Leider brach die digitale Aufnahme nach ca. zehn Minuten ab, sodass der restliche Teil nur mittels schriftlicher Notizen dokumentiert ist.

[291] Siehe oben Kap. 4.2.2.

## 8.2 Interviewleitfaden - ExpertInneninterviews

Block 1 - Konzeption und Verwendung von Menschenrechten:
- Was ist ihr persönlicher und professioneller Zugang zum Thema Menschenrechte?
- Was sind Grund- und Menschenrechte für Sie? Was verstehen Sie unter Menschenrechten? Was ist Ihre „Arbeitsdefinition" der Menschenrechte?
- Wie sind Sie zu Menschenrechtsarbeit gekommen? Was sind Ihre Motivationen, im Menschenrechtsbereich zu arbeiten?
- Inwiefern spielen Menschenrechte in Ihrer täglichen Arbeit als xy eine Rolle?

- What is your personal and pofessional approach towards human rights?
- What are fundamental and human rights for you? What do you mean by human rights? How would you define human rights?
- What made you work in the human rights field? What are your motivations to work in the human rights field?
- What role do human rights play in your daily work?

Block 2 - Menschenrechte im EU-Grenzregime:

*a.) allgemein*
- Wie sehen Sie Ihre Rolle/Aufgabe innerhalb des EU-Grenzregimes?
- Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen Grund- und Menschenrechten und Grenzschutz und -kontrolle?
- Was ist die Rolle/Aufgabe von Menschenrechte im Zusammenhang mit Maßnahmen des Grenzschutzes/der Grenzkontrolle?
- Wie manifestieren sich Menschenrechte in Zusammenhang mit Grenzschutz, -kontrolle und -überwachung? Welche Menschenrechte sind bei Grenzschutz/-kontrolle betroffen? Was sind menschenrechtliche Herausforderungen, die sich bei Grenzschutz ergeben?
- Wie sehen sie das Verhältnis zwischen Maßnahmen des Grenzschutzes/der Grenzkontrolle und von Seenotrettungen? Welche Rolle spielen Menschenrechte bei Seenotrettungen?

- How would you define your role within the EU-border regime?
- What is the relation between fundamental/human rights and border control from your point of view?
- What is the role of fundamental/human rights within border control?
- How do fundamental/human rights manifest themselves during border control measures/operations? Which human rights are primarily concerned? Which human rights challenges do emerge?
- What is the relation between border control measures and search and rescue operations? What is the role of human rights during search and rescue operations?

*b.) Neue Frontex-Verordnung*
- Wie betrachten/beurteilen Sie die Entwicklung der Menschenrechtsdiskurse innerhalb des EU-Grenzregimes in den letzten Jahren? Wie kommt es, dass Grund- und Menschenrechte im Rahmen des EU-Grenzregimes immer prominenter werden?
- Ihr Kommentar zur neuen Frontex-Verordnung? Was sind die wichtigsten Veränderungen der neuen Frontex-Verordnung?
- Frontex als neuer „Human Rights - Watchdog"?
- How do you see/evaluate the develeopment of the human rights discourse within the EU-border regime over the last years? Why do they get increasingly more prominent from your point of view?

- Your comment to the amended Frontex Regulation? What are the major changes you see?
- Frontex as new „Human Rights - Watchdog“?

Block 3 - Malta spezifisch (nur Englisch, da alle Interviews auf Englisch)

- When do human rights get relevant regarding boat migration to and around Malta?
- Which human rights challenges do emerge regarding undocumented migration to Malta?
- What is the role of human rights within the specific and public discourse regarding boat migration to Malta? Is there something like a human rights discourse in Malta?
- How do migrants themselves perceive human rights?
- Why are migrants not participating in the public discourse around human rights and boat migration to Malta?

### 8.3 Tabellarische Materialübersicht - ExpertInneninterviews

| | Was sind Menschenrechte (MR)? | Wie können/sollen MR verwirklicht werden? allgemein | innerhalb EU-Grenzregime | Position gegenüber institutionalisierten MR |
|---|---|---|---|---|
| **NGOs:** **Bierdel (borderline europe)** | Utopie: nirgends verwirklicht; entweder nur universell oder inexistent; MR-Verletzungen Einzelner betreffen alle Menschen; alle MR sind gleichrangig | jeden Tag neu errungen, jede/r dafür verantwortlich; nicht bequem werden; Bekämpfung globaler Gewalt-/Ausbeutungsverhältnisse und Klimawandel, damit globale Gerechtigkeit erreicht; Grundsatz radikaler Humanität | entweder MR oder Grenzschutz; dahinterstehender Geist bei Grenzschutz muss sich ändern; keine legalistische Hoffnung: Wege zu EGMR verstopft; MR-Texte allein bringen keine Veränderung | kritisch distanziert: MR von Eliten und Regierungen missbraucht; good governance und Rechtsstaatlichkeit theoretisch gut, aber keine legalistische Hoffnung; System dazu gemacht, sich darin zu verheddern; Rückkehr zu ursprünglichem MR-Geist |
| **Behr (AEI)** | Diskurstiger; verbunden mit imperialistischer Lebensweise | gegen Rassismus und ökonomische Ausbeutung kämpfen; globale Bewegungsfreiheit verwirklichen | Frontex abschaffen; Grenzregime durch Aktivismus destabilisieren | kritisch distanziert, aber: strategischer Einsatz von MR, immer kontextualisiert mit ökonomischen Ausbeutungsverhältnissen |
| **Falzon (aditus)** | MR spiegeln sämtliche Aspekte wider, die uns zu Menschen machen; AEMR als Ausgangspunkt; MR als Schutzblase um Individuum | MRliche Verpflichtungen einhalten und in Praxis umsetzen; human rights-based aproach statt Humanitarismus; MR-Training für Staatsbedienstete; advocacy | channel people to the right procedures, aber minimum set of rights für alle; Festungsmauern abbauen; diplomatische Streits in Zusammenhang mit Seenotrettung beenden | implizit positiv |
| **Camilleri (JRS-Malta)** | HR are about people; menschliche Würde im Zentrum; jede/r hat Recht und Pflicht, sich für MR anderer einzusetzen | nicht nur Symptome/ Bedingungen bekämpfen, sondern grundsätzliche Herangehensweise/Politik ändern; advocacy | MR müssen gleich prioritär wie Grenzschutz werden | grundsätzlich positiv; MR-System in Europa große Errungenschaft, aber: schöne Gesetze nützen nichts, wenn Praxis dementsprechend |
| **Warnier de Wailly (JRS-Malta)** | can't think of other definition than legal; MR für jede/n gültig, sobald sie/er sich in Hoheitsgewalt eines bestimmten Staats befindet | advocacy | MR-Verantwortlichkeit auch auf See wahrnehmen | keine Antwort |

| | Was sind Menschenrechte (MR)? | Wie können/sollen MR verwirklicht werden? allgemein | innerhalb EU-Grenzregime | Position gegenüber institutionalisierten MR |
|---|---|---|---|---|
| **EU-Inst.:** **Laitinen (Frontex)** | MR sind Teil der Verfassung und des gesamten Gesellschaftsstruktur; umgeben uns jederzeit und sind einfach da, auch wenn nicht ausdrücklich thematisiert; MR als Herzstück europäischer Werte: this is what Western society is built on | promoting european culture of the border guard: MR als utmost priority innerhalb Grenzregime durch soft emasures gefördert und beworben, sowohl innerhalb EU als auch in Zusammenarbeit mit Drittstaaten; Asylverfahren innerhalb der EU reparieren; tackling crime behind irregular migration; gemeinsame Frontex-Einsätze im Notfall beenden oder aussetzen bei MR-Verletzungen | | implizit positiv |
| **Strondl (Frontex)** | MR sind Werkstoff der Polizei; ursprünglich Abwehrrechte; beinhalten Pflicht des Staates, MR von Einzelnen zu schützen durch Eingriff in MR anderer | durch Eingriff in MR derer, die MR anderer beeinträchtigen: ständige Gratwanderung | Frontex als Instrument zur Lösung menschenrechtlicher Probleme: Chance zur Förderung der MR | implizit positiv |
| **Huber (FRA)** | Rechte aus der GR-Charta; Rechte aller Menschen aufgrund geteilter Menschheit; MR als Werte der EU | Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen; Monitoring und Lobbying; Zusammenarbeit mit NGOs | MR gegenüber Schutzaspekt stärken; | neutral |
| **Folden (EASO)** | MR sind selbstverständlich, immer da: on the checklist for what you do, like a backbone; MR als generelle Standards | live up to the general standards; Schaffung eines menschenrechtlichen Verweisungssystems | GrenzbeamtInnen menschenrechtlich trainieren, da MR nicht in Natur ihrer Arbeit | implizit positiv |
| **Nationale Behörde:** **St. John (MJHA)** | Verpflichtungen aus Unions- und Völkerrecht | Politik in Einklang mit menschenrechtlichen Verpflichtungen bringen; Kampf gegen loss of life at Sea, Menschenhandel; Verhindern, dass BootsmigrantInnen riskante Reise wagen: dafür Abkommen mit Drittstaaten abschließen | | neutral |

| | Was sind Menschenrechte (MR)? | Wie können/sollen MR verwirklicht werden? allgemein und innerhalb EU-Grenzregime | Position gegenüber institutionalisierten MR |
|---|---|---|---|
| **<u>Int. Orgs:</u> Simone (UNHCR)** | positivierte Rechtsansprüche | advocacy; MR für people of concern to UNHCR umsetzen; Frontex überzeugen, dass sie Flüchtlingsrecht in allen Aktivitäten respektieren | implizit positiv |
| **Hoisaeter (UNHCR)** | positivierte Rechtsansprüche | advocacy; positivierte MR umsetzen: make those rights the reality: MR für people of concern to UNHCR umsetzen; Empowerment statt finger-pointing; Maltas Anhaltepolitik ändern; disconnect zwischen Grenzschutz und MR auflösen; Grenzschutz und MR auch durch Arbeitsmigration vereinen | implizit positiv, va. gegenüber MR-System in Europa |
| **Bernecker-Thiel und Makai (ICMPD)** | Europäische Werte; Standards/Richtlinien, die Bestandteil des Vorgehens bei Grenzkontrolle sind; nicht an der forefront, aber inhärent da | wichtig wie kommuniziert: nicht konfrontativ, da Antagonismus möglich; durch trust-building MR-Standards fördern: we try to make less noise but work on the substance; immer kontextualisieren; just holding up the human rights flag is a waste of time; gegen paper pushing; Europäische Standards nach außen verbreiten: taking Europe there; bis jetzt von ProjektauftraggeberInnen noch keine MR-Elemente gefordert, wird aber wahrscheinlich kommen | neutral; leicht distanziert gegenüber advocacy |
| **Servino (IOM)** | MR beinhalten alles und nicht: unterschiedliche Vorstellungen; Respekt für menschliches Leben und Würde universell; Verpflichtungen aus Unions- und Völkerrecht | bei Migrationsursachen ansetzen, um riskante Überfahrten zu vermeiden; Präventionskampagnen; Trainings über Verhinderung illegaler Migration für Drittstaten anbieten; Maltas Anhaltepolitik kein MR-Thema, da Regierung nichts ändern will | kritisch distanziert; Skepsis gegenüber Universalismus |
| **<u>Wissenschaft:</u> Zammit (University of Malta)** | MR = Diskurs: talked about; zunehmend Sprache westlicher Governance; balance between a language and morality that liberates and one that eventually incarcerates | vernakularisieren in jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext | grundsätzlich positiv, aber Gefahr: 1.) Monopolisierung moralischer Vorstellungen, 2.) Akt des Imperialismus, wenn Kultur ignoriert |

| | Grenzschutz und MR vereinbar? | Menschenrechtliche Bewertung des EU-Grenzregimes | Formeller Einzug der MR in integrierte EU-Grenzverwaltung | Humanitaristische Argumentationen |
|---|---|---|---|---|
| **<u>NGOs:</u> Bierdel (borderline europe)** | nein: entweder MR/Flüchtlingsrecht oder effektiver Grenzschutz; alles was MR zum Durchbruch verhelfen würde, wäre gegen Effizienz der Grenzschutz-maßnahen | herrschender Geist des Systems verhindert Geltendmachung von MR; Menschen an Wanderung zu hindern ist Schweinerei; perfides, verheucheltes, gut organisiertes, tödliches System zur Abschottung und Abschreckung; Vielzahl ineinandergreifender Rechtssysteme, in die man sich leicht verheddert | schön, dass MR als Begriff vorkommen, aber: human rights based border management ist verheuchelte Rhetorik; glaubt nicht an Veränderung; Frontex nicht das Problem sondern Ausdruck von Politik, die es zu bekämpfen gilt; Frontex bezeichnet sich nur zur Tarnung als Seenotrettungsagentur, retten keine Menschen | Grundsatz radikaler Humanität: Menschen in Not aus eigener Ermächtigung helfen ohne Frage um Erlaubnis; bei irrationalem Unrecht entegegen herrschenden Regeln; Biolegitimität: Fokus auf Rettung von Menschenleben |
| **Behr (AEI)** | nein | Grenzregime als perfides System zwischen Abschottung und Durchlass; MR auf Bewegungsfreiheit kann nicht wahrgenommen werden | human rights-washing zur Ruhigstellung der Bevölkerung | nein |
| **Falzon (aditus)** | ja, Staat hat Pflicht zu Grenzschutz aus nationalen und wirtschaftlichen Interessen; sollte nicht aufhören | Zugang zu Rechtsschutz und erste Aufnahmephase nach Ankunft heikel; diplomatische Streitigkeiten in Zusammenhang mit Seenotrettung als Hindernis für Rechtsschutz; Abbau von Festungsmauern nötig; maltesische Anhalepolitik ändern | sehr positiv; bleibt abzuwarten, wie in Praxis umgesetzt | ausdrücklich nicht; bevorzugt rights-based approach |
| **Camilleri (JRS-Malta)** | derzeit nicht vereinbar, da Priorität bei Sicherheit; würde gerne an Vereinbarkeit glauben; versteht, dass Staat Migration kontrollieren will | count the cost: Grenzregime fordert Menschenleben; gegen Gleichsetzung von organized crime und Terrorismus mit undokumentierter Migration | grundsätzlich positiv; bleibt abzuwarten, wie in Praxis umgesetzt | nein |
| **Warnier de Wailly (JRS-Malta)** | keine Antwort | Zugang zu Rechtsschutz und Anhaltepolitik problematisch in malt. Grenzregime; zu sehr auf Sicherheit zentriert | keine Antwort | nein |

| | Grenzschutz und MR vereinbar? | Menschenrechtliche Bewertung des EU-Grenzregimes | Formeller Einzug der MR in integrierte EU-Grenzverwaltung | Humanitaristische Argumentationen |
|---|---|---|---|---|
| **EU-Inst.:** | | | | |
| **Laitinen (Frontex)** | MR sind utmost priority bei Grenzschutzz, aber certain tricky points: nicht immer vereinbar, va. in Zusammenhang mit Zugang zu internationalem Schutz | border control is not the solution: you cannot physically stop people from crossing the border, aber: crossing a border is not a human right; MR als faire Behandlung bei Grenzkontrolle; sekundäre Prozesse (va. Asylverfahren) müssen repariert werden | keine Revolution, sondern strengthening the message; Frontex als Möglichkeit, MR zu fördern/bewerben/verbeiten; ua. durch Zusammenarbeit mit Drittstaaten | Organisierte Kriminalität und Menschenhändler hinter illegaler Migration nicht vergessen: tackling criminal organization, MigrantInnen als Opfer; Biolegitimität |
| **Strondl (Frontex)** | ja, kein Widerspruch: MR und Grenzschutz Hand in Hand, aber Effizienz oberstes Prinzip; Refoulement-Verbot, Recht auf Leben, Datenschutz zentrale MR, die tendenziell in Gefahr sind, verletzt zu werden | Kritik: Rechtsschutzniveau bei Frontex-Einsätzen höher als auf Mitgliedstaatenebene nicht; Frontex ist nicht das Problem, sondern das Instrument zur Lösung MRlicher Probleme; blame shifting: Frontex als Schutzschild der Kritik vorgeschoben; MRliche Verantwortung soll bei Mitgleidstaaten bleiben | sehr positiv; Frontex hat jetzt ein Grundrechtsmandat: Chance zu Förderung der MR | nein |
| **Huber (FRA)** | ja, aber bestimmte MR laufen Gefahr verletzt zu werden: Datenschutz, Nichts-Diskriminierung, Recht auf Leben, menschliche Würde, Recht auf Asyl und Non-Refoulement | MR sollten gegenüber Schutzaspekt und Sicherheit gestärkt werden | neutral | nein |
| **Folden (EASO)** | ja | Flüchtlingsrecht ist nicht in Natur der Arbeit von GrenzbeamtInnen; müssen daher besser trainiert werden | neutral | nein |

| | Grenzschutz und MR vereinbar? | Menschenrechtliche Bewertung des EU-Grenzregimes | Formeller Einzug der MR in integrierte EU-Grenzverwaltung | Humanitaristische Argumentationen |
|---|---|---|---|---|
| **Int. Orgs:** **Simone (UNHCR)** | ja, zwei Seiten einer Medaille | es bräuchte gemeinsame EU-Migrations- und Grenzpolitik; Ausschiffung und Non-Refoulement problematisch | grundsätzlich positiv, aber Schwachstelle: kein unabhängiges Überwachungssystem | Biolegitimität: Leben retten als absolute Priorität |
| **Hoisaeter (UNHCR)** | disconnect: Schutzsystem für Füchtlinge vs. Kontrollsystem; Grenzschutz und MR durch Arbeitsmigration vereinen: create a win-win | Grenzschutz-Regelungen nicht immer klar, was ua. zu MR-Verletzungen führt; Anhaltepolitik Maltas als key obstacle für MR-Geltendmachung | grundsätzlich positiv, aber unzureichend, solang nicht expertise und capacity within operational settings um MR umzusetzen | nein |
| **Bernecker-Thiel und Makai (ICMPD)** | ja | MR von GrenzschutzbeamtInnen auch oft nicht respektiert; MR nicht an der forefront, aber inhärent da, in den Strukturen; Menschenrechtskeule kann Antagonismus erzeugen; bei MR-Verletzungen Fehler nicht bei individueller Ebene suchen | neutral; Fokussierung auf MR innerhalb EU spürbar: I think we will be asked to make them more visible | nein |
| **Servino (IOM)** | grundsätzlich ja, aber bestimmte Lücken, va. in Zusammenarbeit mit Drittstaaten | MR-Verletzungen va. außerhalb Europas, daher Zusammenarbeit mir Drittstaaten und Beseitigung von root causes der Migration wichtig; in EU: the basic rights are covered; Anhaltepolitik Maltas kein Thema, da Regierung nichts ändern will; irreguläre Migration ist per se riskant | neutral | Trafficking/Smuggling; Biolegitimität |
| **Nationale Behörde:** **St. John (MJHA)** | ja | maltesische Anhaltepolitik nicht dafür verantwortlich, dass BootsmigrantInnen nicht nach Malta wollen; riskante Bootsfahrt durch Abkommen mit Drittstaaten, insbesondere Libyen, verhindern | neutral; seit Seegrenzenbeschluss für Malta „unmöglich“ mit Frontex zusammenzuarbeiten | Trafficking, Biolegitimität, MigrantInnen als Opfer |

## 8.4 Kategoriensystem - Qualitative Inhaltsanalyse

| Auswertungskategorien | Kategorieausprägungen (Unterausprägungen) | Extraktionsregeln |
|---|---|---|
| **1.) Forschungsfrage**<br>A1: Was sind MR? | | |
| | **MR als unterschiedliche Aspekte des Menschseins – Naturrechtsschule:**<br>menschliche Würde und Natur; MR als lowest possible denominator; MR als negative Rechte<br>**MR als Bestandteile der Gesellschaftsstruktur – Konsensschule:**<br>surrounding us and just there; MR als Standards; Einfügung in politische Rahmenbedingungen; MR als Werkstoff der Polizei; Verweis auf geltendes Recht;<br>**MR? Das ist eine Utopie – Protestschule:**<br>jeden Tag und von jedem errungen; entweder nur universell oder nicht existent; MR-Ideal entführt; keine legalistische Hoffnung<br>**MR als Diskurstiger – Diskursschule** | Vier Denkschulen der MR-theorie nach Dembour |
| A1.1: Position gegenüber institutionalisiertem MR-system? | | |
| | **affirmativ** (positiv; impizit positiv; neutral) | institutionalisiertem MR-system explizit oder implizit unterstützend |
| | **kritisch** (grundsätzlich positiv, aber...; kritisch; sehr kritisch) | institutionalisiertem MR-system explizit oder implizit ablehnend |
| B1: Wie können/sollen MR verwirklicht werden? | | |
| | **Make those rights the reality:**<br>channel people to the right procedures; staatliche Perspektive | Umsetzung institutionalisierter MR |
| | **Advocacy und Lobyying:**<br>EU- und malteische Politik ändern; EGMR anrufen; Frontex überzeugen, Flüchtlingsrecht zu inkorporieren | Förderung von MR nicht konfrontativ. sondern auf indirekte Weise |
| | **Soft measures statt Antagonismus:**<br>Forschen, Beraten, Information, Training, Empowerment; trust- und capacity-building statt Antagonismus; Kultur, Werte und Standards der EU fördern; Undokumentierte Migration verhindern | |
| | **Grundsätzliche Herangehensweise ändern:**<br>change of perception; Bewusstseinsprozesse/Geist ändern; Rassismus, Ausbeutungs- und Machtverhältnisse bekämpfen | Über Umsetzung institutionalisierter MR hinaus oder unabhängig von MR |

| Auswertungskategorien | Kategorieausprägungen (Unterausprägungen) | Extraktionsregeln |
|---|---|---|
| **2.) Forschungsfrage** | | |
| A2: Verhältnis zwischen Grenzschutz und MR? | | |
| | **Two different sides of the same coin**:<br>Grenzschutz als staatliche Pflicht; Grenzschutz und MR als zwei Seiten einer Medaille; MR sind nur die Methode: crossing borders per se is not a human right | MR und Grenzschutz sind vereinbar |
| | **Certain tricky points**:<br>Fokus zu sehr auf Sicherheit; diplomatische Streitigkeiten; zu viel Druck auf Malta; certain tricky points; MR nicht in Natur der Arbeit von GrenzbeamtInnen?; sind MR in der Natur der Arbeit von GrenzbeamtInnen; MR-Verletzungen außerhalb der EU | grundsätzlich vereinbar, aber Probleme in der Praxis, mr-liche Lücken / Missstände |
| | **Disconnect zwischen Kontroll- und Schutzsystem**:<br>grundsätzlicher Konflikt zwischen Kontroll- und Schutzsystem | grundsätzlicher Konflikt zwischen Kontroll- und MR-schutzsystem |
| | **Absolut nicht vereinbar**:<br>perfides, tödliches und verheucheltes System, Filterfunktion: ökonomische Ausbeutung und gleichzeitige Illegalisierung | MR und Grenzschutz sind absolut nicht vereinbar, MR-Geltendmachung durch Abschottung, Abschreckung verhindert |
| B2: Formeller Einzug der MR-sprache in die Integrierte EU-Grenzverwaltung | | |
| | Frontex als Instrument zur Förderung der MR | positive Bewertung |
| | Neutral | neutrale Bewertung |
| | Kritisch distanziert | leicht kritische Bewertung |
| | Human rights washing | negative Bewertung |

| Auswertungskategorien | Kategorieausprägungen (Unterausprägungen) | Extraktionsregeln |
|---|---|---|
| **3.) Forschungsfrage** | | |
| A3 Humanitarismus als „overarching logic“ innerhalb des menschenrechtsdiskurses in Malta | | |
| | Barmherzigkeit statt rights-based approach<br>Fokus auf vulnerable people, use sad stories | humanitarian reasoning |
| B3 Seenotrettung und Biolegitimität | | |
| | It's about saving lives<br>It's about saving lives, but it doesn't stop here<br><br><br><br>Es geht gar nicht darum, Menschenleben zu retten | Biolegitimität<br>nicht nur Recht auf Leben, sondern auch politische und rechtliche Dimension<br>Grenzschutzmaßnahmen nur als Seenotrettungen getarnt |
| C3 BootsmigrantInnen als Opfer – Flüchtlignsschutz-diskurs | | |
| | Tackling the crime behind: Schmuggler, organisierte Kriminalität<br>irregular boat migration is per se risky | Flüchtlingsschutzdiskurs |
| D3 Grundsatz radikaler Humanität | | |
| | Menschen in Not aufgrund Eigenermächtigung helfen, auch gegen herrschende Regeln/Gesetze | Humanitaristische Argumentationen, aber Einbeziehung politischer Dimension |

**8.5 Einteilung nach Menschenrechtsdenkschule**

| ExpertInnen | Denkschule |
|---|---|
| **NGOs:** | |
| **Behr (AEI)** | Diskursschule |
| **Bierdel (borderline europe)** | Protestschule |
| **Camilleri (JRS-Malta)** | Überwiegend Naturrechtsschule, aber auch Elemente von Protestschule |
| **De Wailly (JRS-Malta)** | Deliberative Schule |
| **EU-Institutionen:** | |
| **Folden (EASO)** | Deliberative Schule |
| **Huber (FRA)** | Überwiegend Deliberative Schule, aber auch Elemente von Naturrechtsschule |
| **Laitinen (Frontex)** | Deliberative Schule |
| **Strondl (Frontex)** | Überwiegend Deliberative Schule, aber auch Elemente von Naturrechtsschule |
| **Internationale Organisationen:** | |
| **Bernecker-Thiel und Makai (ICMPD)** | Deliberative Schule |
| **Hoisaeter (UNCHR)** | Deliberative Schule |
| **Servino (IOM)** | Überwiegend Deliberative Schule, aber auch Elemente von Naturrechtsschule (beruflich); Diskursschule (privat) |
| **Simone (UNCHR)** | Deliberative Schule |
| **Nationale Behörde:** | |
| **St. John (MJHA)** | Deliberative Schule |

## 8.6 Zusammenfassung - Abstract

Ausgehend von den zahlreichen Todesfällen undokumentierter MigrantInnen im Mittelmeer, geht diese Arbeit der Frage nach, warum Menschenrechtsideal und -praxis an den südlichen EU-Außengrenzen so weit auseinander klaffen, während „Menschenrechte“ und „Humanitarismus“ gleichzeitig zu formellen wie diskursiven Schlüsselbegriffen des EU-Grenzregimes geworden sind. Dabei wird untersucht, wie verschiedene organisierte und institutionalisierte AkteurInnen des EU-Grenzregimes Menschenrechte konzipieren, wie sie das Verhältnis zwischen Grenzschutz und Menschenrechten sehen, und welche Rolle humanitaristische Argumentationen innerhalb des Menschenrechtsdiskurses des EU-Grenzregimes spielen. Zur Beantwortung dieser Fragen wurden, neben der Absolvierung einer Feldforschung in Malta, ExpertInneninterviews mit VertreterInnen von EU-Institutionen (EASO, FRA, Frontex), Internationalen Organisationen (ICMPD, IOM, UNHCR), nationalen Behörden (Innenministerium von Malta) und nationalen wie internationalen NGOs (AEI, aditus, borderline-europe, JRS-Malta) durchgeführt. Als theoretischer Rahmen der Arbeit dienen rechtsanthropologische Zugänge zu den Konzepten „Recht“ und „Menschenrechte“, rechtsphilosophische Überlegungen zu den konzeptionellen Begrenzungen von Menschenrechten in Zusammenhang mit (undokumentierten) MigrantInnen sowie Fassins Konzept des „humanitarian reason“. Um das Feld „EU-Grenzregime“ abzustecken, werden weiters die relevanten Strukturen, Diskurse und AkteurInnen rund um Grenzschutz und Menschenrechte innerhalb der EU skizziert.

Looking at the numerous border deaths of undocumented migrants in the Mediterranean, this diploma thesis seeks to explore the question of why ideal and practice of human rights at the Southern EU-external borders diverge, while at the same time „human rights“ and „humanitarianism“ have become key terms of the EU-border-regime. Therefore, this paper firstly examines the ways how various organized and institutionalized stakeholders of the EU-border-regime conceptualize human rights, secondly how they see the relation between border control and human rights and thirdly it looks at the role of humanitarian reasoning regarding the human rights discourse within the EU-border-regime. In order to get answers to these questions expert interviews with representatives of EU-Institutions (EASO, FRA, Frontex), International Organisations (ICMPD, IOM, UNHCR), national authorities (Ministry of the Interior of Malta) and national as well as international NGOs (AEI, aditus, borderline-europe, JRS-Malta) have been conducted, in addition to a field stay in Malta. This paper's theoretical framework consists of: approaches of the anthropology of law towards the concepts of „law“ and „human rights“, considerations of legal philosophy regarding the conceptual limits of human rights in the context of (undocumented) migrants, as well as Fassins concept of the „humanitarian reason“. Additionally, the relevant structures, discourses and stakeholders concerning human rights and border control in the EU are outlined.

## 8.7 Lebenslauf

**Persönliche Daten:**

| | |
|---|---|
| Name: | Leonhard Call |
| Geb. am: | 21. 07. 1986 in Rum bei Innsbruck |
| Staatsbürgerschaftt: | Österreich |
| Kontakt: | leonhard.call@gmail.com |

**Ausbildung:**

| | |
|---|---|
| 1996 - 2004 | Akademisches Gymnasium Innsbruck (humanistischer Zweig) |
| 2005 | Studium der Philosophie an der Universität Innsbruck |
| 2005 - 2012 | Studium der Kultur- und Sozialanthropologie an der Universität Wien<br>Schwerpunkte: Rechtsanthropologie, Migration, Nationalismus |
| seit 2006 | Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien<br>Schwerpunkte: Grund- und Menschenrechte, Asyl- und Fremdenrecht |
| Feb – Jul 2011 | Auslandsstudium der Kultur- und Sozialanthropologie an der Universidad Autónoma de Barcelona im Rahmen von ERASMUS |
| Jän/Feb 2012 | Einmonatiger Feldforschungsaufenthalt in Malta im Rahmen der Diplomarbeit |

**Stipendien:**

| | |
|---|---|
| WS 2009, WS 2010 | Leistungsstipendien aus den Stiftungen und Stipendienfonds der Universität Wien |
| Jän/Feb 2012 | KWA-Stipendium für die Durchführung der Feldforschung in Malta im Rahmen der Diplomarbeit aus KSA |

**Sonstige Ausbildungen, berufliche Erfahrung, Praktika:**

| | |
|---|---|
| 2005 - 2006 | Ausbildung zum Schneesportlehrer (Ski – Landeslehrer) |
| 2005 – 2009 | Arbeit als Skilehrer |
| seit 2009 | Ehrenamtliche Mitarbeit beim Verein „Flüchtlingsprojekt Ute Bock“ (seit 2011 als Rechtsberater von AsylwerberInnen) |
| Herbst 2010 | Forschungsassistent des US-amerikanischen Photo-Journalisten Damaso Reyes |
| Jän/Feb 2012 | Praktikum bei maltesischer NGO „aditus - accessing rights“ im Rahmen der Feldforschung für die Dplomarbeit aus KSA |
| Sep-Nov 2012 | Praktikum in der Rechtsabteilung von UNHCR-Österreich in Wien |

**Sprachliche Kompetenzen**

| | |
|---|---|
| Deutsch: | Muttersprache |
| Englisch: | fließend in Schrift und Sprache (Cambridge Advanced Certificate) |
| Spanisch: | fließend in Schrift und Sprache (Level B 2) |
| Italienisch: | gute mündliche Kenntnisse, Basiskenntnisse schriftlich |
| Französisch: | Basiskenntnisse mündlich |
| Katalanisch: | Basiskenntnisse mündlich und schriftlich (passiv) |

**Wien, 2012**