

Kein Land in Sicht: Für eine effektive Schlepperbekämpfung braucht die EU Stabilität in Libyen

Feyock, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Feyock, S. (2016). *Kein Land in Sicht: Für eine effektive Schlepperbekämpfung braucht die EU Stabilität in Libyen*. (DGAP kompakt, 7). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54079-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kein Land in Sicht Für eine effektive Schlepperbekämpfung braucht die EU Stabilität in Libyen

Sebastian Feyock

Mit der Marinemission EUNAVFOR MED hat die Europäische Union den Schlepper-Netzwerken vor der libyschen Küste den Kampf angesagt, auch die Bundesrepublik beteiligt sich an dem Einsatz. Doch dieser ist aufgrund einer halbherzigen Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bislang ein zahnloser Tiger. Nur eine Ausweitung der Mission auf libysche Hoheitsgewässer könnte die Schleuserei eindämmen. Die nötige Zustimmung Libyens ist nicht abzusehen, doch seine Kooperation bleibt unerlässlich.

Der Rat der Europäischen Union setzte per Beschluss¹ am 18. Mai 2015 die Marinemission EUNAVFOR MED ein. Ziel dieser EU-geführten Mission unter Einsatz militärischer Mittel² ist, die Schleuserkriminalität im südlichen Mittelmeer zu unterbinden und in Seenot geratene Migrantinnen und Migranten zu retten.

Die drei Phasen der Mission

Die Mission ist in drei Phasen unterteilt: Phase 1 begann am 22. Juni 2015 mit der Billigung des Operationsplans durch den Rat der Europäischen Union³ und bestand aus der Informationsgewinnung über Schleusernetzwerke und -bewegungen im südlichen Mittelmeer. Ein besonderes Augenmerk lag dabei auf den Gewässern zwischen Libyen und den europäischen Mittelmeeranrainern. Von Beginn an beteiligten sich auch zwei Schiffe der Deutschen Marine an dem Einsatz, die bereits seit Anfang Mai 2015 in die Seenotrettung vor Ort eingebunden waren und seit dem 30. Juni 2015 unter EU-Flagge operieren. Der Rettungseinsatz ist weiterhin Bestandteil der EU-Mission.⁴

Am 28. September legte das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU den Übergang der Mission in die nächste Phase 2a auf den 7. Oktober 2015 fest, um in

internationalen Gewässern aktiv gegen der Schleuserei verdächtige Schiffe und Boote vorzugehen. Das bedeutet, dass diese angehalten, durchsucht und umgeleitet werden und „Schleusereverdächtige an Bord eines Kriegsschiffs genommen und an einen EU-Mitgliedsstaat übergeben werden“ dürfen.⁵ Am 1. Oktober ebnete der Bundestag mit einem Mandat⁶ den Weg zur Beteiligung von bis zu 950 Soldatinnen und Soldaten an Phase 2a. Am 9. Oktober rief schließlich auch der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 2240 die internationale Staatengemeinschaft zum Vorgehen gegen Schleusernetzwerke im südlichen Mittelmeer auf.⁷

Der EU-Operationsplan sieht vor, dass in einer möglichen Phase 2b auch Schleuser in libyschen Hoheitsgewässern verfolgt werden dürften. In einer möglichen Phase 3 könnten die europäischen Marineeinheiten schließlich Schleuserboote und -schiffe in libyschen Hoheitsgewässern und auf libyschem Hoheitsgebiet zerstören. Für ein solches Vorgehen besteht derzeit jedoch keine völkerrechtliche Grundlage. Die Voraussetzung dafür wäre entweder eine Einladung der libyschen Regierung oder eine

entsprechende Resolution des UN-Sicherheitsrates, der ein solches Vorgehen ohne oder sogar gegen die libysche Regierung beschließen könnte.

Seenotrettung

Bislang beschränkt sich der EU-Einsatz ausschließlich auf die internationalen Gewässer. Seit dem Beginn der Mission im Juni 2015 haben die Einheiten der EU-Mission 9 358 Personen aus Seenot gerettet,⁸ meist von überfüllten und seeuntüchtigen Booten. Die Marineeinheiten nehmen die Schiffbrüchigen auf, versorgen sie ärztlich, befragen sie zu den Schleppernetzwerken und erfassen ihre personenbezogenen Daten. Laut Mandat können die aufgefundenen Boote zur Beweissicherung den europäischen Strafverfolgungsbehörden übergeben werden. Dies findet jedoch in der Einsatzrealität nicht statt: Um die Ausbreitung von Krankheitserregern und Seuchen zu vermeiden, können die seeuntüchtigen Boote nicht an Bord der bereits mit Geretteten überfüllten Marineschiffe genommen werden. Da ein Schleppversuch ans europäische Festland den Transit nur unnötig verlangsamen würde und ein alleintreibendes Boot ein Hindernis für die Schifffahrt darstellt, sehen die Einsatzregeln der EU-Mission nach der Rettung der Schiffbrüchigen das Versenken dieser Boote vor.

Das Versenken ist auch deshalb besonders wichtig, da es im Falle der stabileren und größeren Holzboote in der Vergangenheit vorkam, dass diese nach der Rettung der Schiffbrüchigen zurück in libysche Hoheitsgewässer geschleppt und für erneute Transitversuche genutzt wurden. Dabei reicht es bereits, einen solchen Schleppversuch zu unternehmen, um als Schleusereverdächtiger identifiziert und europäischen Strafverfolgungsbehörden überstellt werden zu können.

Schlepper nutzen das libysche Hoheitsgebiet aus

Die italienische Küstenwache konnte, nach Hinweisen der EUNAVFOR MED Operation Sophia, bislang 46 Schleusereverdächtige festnehmen.⁹ In der Regel operieren die Schleuser unbehelligt vom libyschen Hoheitsgebiet aus und meiden seit Beginn der EU-Mission die internationalen Gewässer außerhalb der 12-Seemeilen-Zone.¹⁰ Die dort patrouillierenden internationalen Marineeinheiten können die Operationsfähigkeit der Schleuser somit zwar einschränken, jedoch nicht unterbinden.

Für den Fortschritt der Mission wäre der Eintritt in Phase 2b konsequent, um Schleusereiversuche in den libyschen Gewässern selbst zu unterbinden und

abzuschrecken. Dies sollte im besten Fall in enger Abstimmung mit libyschen Küstenschutzeinheiten geschehen, die sich seit dem Fall Muammar al-Gaddafis jedoch nahezu aufgelöst haben und nur noch über rudimentäre Ausrüstung verfügen.¹¹ Die Bemühungen der zivilen GSVP-Mission EUBAM Libyen¹² konnten bislang nicht zum Aufbau einer funktionsfähigen Nachfolgeorganisation im Land beitragen. Um die libyschen Hoheitsgewässer befahren zu können, würde den EU-Einheiten aus völkerrechtlicher Sicht die Einladung der libyschen Regierung oder eine angepasste Resolution des Sicherheitsrates ausreichen. Trotz der Verhandlungsbemühungen des UN-Sonderbeauftragten Martin Kobler ist bislang nicht klar, wann oder ob es in Libyen eine anerkannte Einheitsregierung geben wird. Darüber hinaus ist ungewiss, ob diese überhaupt die erforderliche Einladung an die internationale Gemeinschaft aussprechen würde. Obwohl auf libyscher Seite ein Interesse an einer Kooperation mit der EU zur Bekämpfung von Schleusern besteht, stößt die Vorstellung externer Militärs im Land auf Ablehnung.

Als weitere Option könnte der Sicherheitsrat eine angepasste Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta erlassen. Er müsste dafür eine Bedrohung des Weltfriedens feststellen und den Einsatz militärischer Mittel in libyschem Hoheitsgebiet legitimieren. Dieses Vorgehen ist jedoch aus zwei Gründen äußerst unwahrscheinlich: Zum einen ist die Einschränkung von Souveränitätsrechten durch die UNO höchst umstritten und in der völkerrechtlichen Praxis selten. Auch der Marineinsatz vor Somalia findet auf Bitten der somalischen Regierung statt.¹³ Würden Einheiten der EU-Mission ohne eine Einladung der Regierung in libysches Hoheitsgebiet eindringen, liefen sie darüber hinaus Gefahr, zwischen die Fronten des Bürgerkriegs an Land zu geraten und die Legitimität einer möglichen neuen Einheitsregierung zu gefährden. Eine Kapitel VII-Resolution ist aber vor allem auch deshalb unwahrscheinlich, da es sich bei der derzeitigen Flüchtlingskrise mehr um eine humanitäre Katastrophe als eine Bedrohung des Weltfriedens handelt. Schon jetzt ist der Einsatz militärischer Mittel gegen organisierte Kriminalität wie Schleuserei oder Seeräuberei in seiner Verhältnismäßigkeit umstritten. Zur Bekämpfung von Kriminalität zur See, auch außerhalb der deutschen Hoheitsgewässer, ist die Bundespolizei zuständig.¹⁴

Fazit und Empfehlungen

Wie so häufig trifft auch in diesem Fall zu, dass die Probleme zu See nur an Land behoben werden können. Die Unterbindung von Schleuseraktivitäten setzt vor allem die Bekämpfung von Fluchtursachen in den

Herkunftsländern voraus; um dem organisierten Verbrechen den Boden zu entziehen, sind neben Frieden und Stabilität in den Herkunftsländern auch individuelle Sicherheit und verbesserte Lebensbedingungen nötig. Dies erfordert einen politischen Ansatz, der sich nicht nur auf die Aushandlung von Rückführungsabkommen mit Staaten an der europäischen Peripherie konzentriert; bleibt es bei dieser derzeitigen europäischen Akzentsetzung, werden nur die Symptome, nicht aber die Ursachen bekämpft.

Um den Einigungsprozess in Libyen nicht zu gefährden, sollte sich die Bundesregierung zum jetzigen Zeitpunkt darauf beschränken, den politischen Prozess im Land durch die Unterstützung der UN-Mission UNSMIL¹⁵ zu stärken. Dies muss auch dazu führen, dass libysche Sicherheitsinstitutionen den eigenen Küstenschutz und den Kampf gegen die Schleusernetzwerke in Abstimmung mit europäischen Einheiten auf hoher See übernehmen könnten. Nach einem erfolgreichen Einigungsprozess scheint die deutsche Beteiligung an einer Mission zum Aufbau von Kapazitäten im Sicherheits- und Polizeisektor sinnvoll. Dazu sollte auch die EU-Mission EUBAM Libyen wiederbelebt werden. Bis dahin droht jedoch die Diskussion über eine mögliche multinationale Militärmission, den zerbrechlichen Einigungsprozess zu beschädigen und ein Narrativ der westlichen Einmischung in libysche Belange zu stärken.

Die Mission EUNAVFOR MED bleibt so lange ineffektiv gegen die Schleppernetzwerke, wie die Schleuser innerhalb der libyschen Hoheitsgewässer ungehindert operieren können, sich nicht mehr selbst in internationale Gewässer begeben und die Flüchtlingsbewegungen somit weiter anhalten. Die Vernichtung von Booten an Land wird sich aber auch in einer möglichen Phase 3 schwer umsetzen lassen. Für die Schleuserei eingesetzte Boote sind an Land nicht eindeutig als solche zu erkennen, da es sich in der Regel um zweckentfremdete Fischer- und Gummiboote sowie auf dem freien Markt verfügbare Außenbordmotoren handelt. Dieses Problem stellte sich zuvor auch bei der Vernichtung von Ausrüstung somalischer Piraten-Netzwerke.¹⁶ Dabei ist nicht nur die Vernichtung die Herausforderung, sondern auch das frühzeitige Erkennen, dass das Equipment zweifelsfrei zur Schleusung genutzt werden soll. Das Bordgeschütz eines Kriegsschiffes wäre kaum in der Lage, identifiziertes

Equipment gezielt aus der Distanz zu zerstören. Der Einsatz von bewaffneten Hubschraubern oder Bodentruppen wäre zwingend erforderlich, um nicht umliegende Boote, Gebäude oder gar in der Nähe befindliche Personen zu treffen.

Da die Einladung einer libyschen Regierung derzeit als unwahrscheinlich gilt, werden die Schleuseraktivitäten vorerst nicht zurückgehen. Aus diesem Grund müssen vernetzte europäische Anstrengungen die Rettung von in Seenot geratenen Migrantinnen und Migranten auf dem Mittelmeer auch in Zukunft sicherstellen. Mittelfristig sollte eine umfangreiche Polizei- und Küstenwachmission die Rettungsmission ergänzen, da es sich bei der Verfolgung von Schleuserei um den Kampf gegen organisierte Kriminalität und nicht um eine militärische Bedrohung handelt.

Zu diesem Zweck sollte die europäische Grenzschutzagentur Frontex mit einem angepassten Mandat ausgestattet werden, um im südlichen Mittelmeer stärker in die Seenotrettung und die Verfolgung von Schleusern eingreifen zu können. Dazu bedarf es zusätzlicher finanzieller Mittel und einer Umwidmung der Agentur, die sich bislang auf die Abschottung der europäischen Grenzen nach außen und die Seenotrettung im europäischen küstennahen Bereich konzentriert. Die von der EU-Kommission im Dezember 2015 vorgelegten Empfehlungen zum Aufbau eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes deuten in diese Richtung, haben aber noch einen langen Abstimmungsprozess vor sich.¹⁷

Alternativ ist eine europäische Polizeimission im Mittelmeer denkbar, deren Last jedoch nicht nur auf den südeuropäischen Küstenwachen liegen darf. An einer solchen Mission sollte sich die Bundesregierung mit der Einschiffung von Personal des Direktionsbereichs Bundespolizei See beteiligen. Während die Bundespolizei zwar über geeignetes Personal verfügt, dürfte sich die Bereitstellung eigener Schiffe aufgrund mangelnder Kapazitäten schwierig gestalten. Eine solche Mission würde der deutschen Diskussion über eine nationale Küstenwache den seit längerer Zeit benötigten Energieschub verleiten.

Sebastian Feyock ist Programmmitarbeiter des Programms USA/Transatlantische Beziehungen der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Rat der Europäischen Union, (GASP) 2015/778, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0778>> (abgerufen am 15.2.2016).
- 2 Parallel dazu laufen die italienische Seenotrettungsmission *Mare Sicuro* sowie die zivile Frontex-Mission zur Grenzsicherung, *Triton*. Letztere ist die Nachfolgemission der italienischen Mission *Mare Nostrum*, die zwischen Oktober 2013 und 2014 durchgeführt wurde.
- 3 Vgl. Rat der Europäischen Union, (GASP) 2015/972.
- 4 Nach dem Übergang in die aktuelle Phase kritisierte die Opposition im Bundestag, dass der Rettungsaspekt abgeschafft oder zumindest weniger ausgeprägt sei. Gleichzeitig ist jeder Kapitän eines Schiffes ohnehin durch das UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ), durch das Übereinkommen zum Schutz menschlichen Lebens auf See (SOLAS) und das Abkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See zur Rettung in Seenot geratener Personen verpflichtet.
- 5 Vgl. Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Der Einsatz der Bundeswehr im Mittelmeer (EUNAVFOR MED - Operation Sophia), <[http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/!ut/p/c4/LYuxDYAwDARnYYG4p2M-LoEEOeZAVJ0HBgMT0pEBf3emeZmrLfMvO-JiWz0kjTKr1_nH8CFkg-2d6GHO2C6q9gLxy-u9txKTQguoP6tpCRm0ARUOuLQfXgJ-yA!/>](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/!ut/p/c4/LYuxDYAwDARnYYG4p2M-LoEEOeZAVJ0HBgMT0pEBf3emeZmrLfMvO-JiWz0kjTKr1_nH8CFkg-2d6GHO2C6q9gLxy-u9txKTQguoP6tpCRm0ARUOuLQfXgJ-yA!/) (abgerufen am 13.1.2016).
- 6 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/6013 vom 19.6.2015 (Antrag der Bundesregierung: Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-Operation EUNAVFOR MED als ein Teil der Gesamtinitiative der EU zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzwerke im südlichen und zentralen Mittelmeer).
- 7 Vgl. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, S/Res/2240 (2015) vom 9.10.2015.
- 8 Stand vom 5.2.2016. Schriftliche Auskunft des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr.
- 9 Ebd., Stand vom 12.1.2016.
- 10 Die Schlepper sind üblicherweise nicht an Bord, sondern setzen die Migranten lediglich auf die Boote – einer von ihnen bekommt eine Einweisung, wie der Motor und die Ruderanlage funktionieren – und schicken sie auf die Reise. Wenn die Flüchtlinge in den libyschen Hoheitsgewässern (bis 12 Seemeilen vom Ufer entfernt) in Seenot geraten und gerettet werden (von zivilen Schiffen oder der libyschen Rumpf-Küstenwache), ziehen die Schlepper die Boote – sofern sie noch schwimmen – wieder an Land und setzen sie erneut ein. Vgl. tagesschau.de, Schlepper-Bekämpfung: Die EU macht ernst im Mittelmeer, 7.10.2015, <<https://www.tagesschau.de/ausland/mittelmeer-schlepper-eunavfor-103.html>> (abgerufen am 16.2.2016).
- 11 Vgl. The Washington Post, Meet the Libyan Coast Guard: Few Ships, no Lights, little Hope of Stopping Migrants, 17.10.2015, <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/10/17/meet-the-libyan-coast-guard-few-ships-no-lights-little-hope-of-stopping-migrants/>> (abgerufen am 7.2.2016).
- 12 EUBAM Libyen hat zum Ziel, die libyschen Behörden bei der Sicherung der Grenzen zu Land, See und Luft zu unterstützen. Die Bundesregierung hatte ursprünglich eine Beteiligung von 20 Polizeibeamtinnen und -beamten an der Mission vorgesehen. Derzeit pausiert die Mission allerdings mit einem ca. fünf Personen umfassenden Verbindungsteam im benachbarten Tunesien. Vgl. Auswärtiges Amt, EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libyen), <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/GSVP/Missionen/EUBAM_Libyen.html?nn=382590> (abgerufen am 10.2.2016) und telefonische Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 10.2.2016.
- 13 Allerdings gab es in der Vergangenheit Präzedenzfälle, in denen Hoheitsrechte beschnitten wurden. Der UN-Sicherheitsrat autorisierte den Einsatz militärischer Mittel ohne die Zustimmung des betroffenen Staates unter anderem im Koreakrieg und im Fall der irakischen Invasion Kuwaits.
- 14 Vgl. Gesetz über die Bundespolizei, §6 Aufgaben auf See.
- 15 Das Mandat der United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) umfasst vor allem die folgenden Bereiche: Unterstützung bei der Förderung des demokratischen Übergangs und der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, beim Aufbau staatlicher Strukturen sowie die Kontrolle und Nichtverbreitung von ungesicherten Waffen. Vgl. United Nations Support Mission in Libya, UNSMIL Mandate, <<http://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3544&language=en-US>> (abgerufen am 3.2.2016).
- 16 Die Möglichkeit, somalische Piraten bis zu 2 Kilometer ins Landesinnere hinein aus der Luft zu verfolgen und ihre Ausrüstung zu zerstören, wurde seit 2012 nur einmal genutzt.
- 17 Vgl. Europäische Kommission, COM (2015) 673 final (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen) vom 15.12.2015.

