

Ruhr-Universität Bochum
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft

Masterstudiengang „Kriminologie und Polizeiwissenschaft“

Masterthesis zur Erlangung des akademischen Grades
Master of Criminology and Police Science

Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität

Die Neukonzeption der Interventionsstrategien der Europäischen Union zur Kontrolle der Schleusungskriminalität - eine Untersuchung der Bedingungsfaktoren der Europäischen Migrationsagenda 2015 und des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten 2015-2020 sowie die Prüfung möglicher Erfolgsbedingungen

vorgelegt von

Frank Niechziol

Diplom-Verwaltungswirt (FH)

Matrikelnummer: 108 113 202 738

Erstgutachter: Herr Dr. Reinhard Scholzen
Zweitgutachter: Frau Eva Dinchel
Bearbeitungszeit: 13. August 2015 bis 21. März 2016

Postanschrift: Frank Niechziol
Holsteiner Ufer 26
10557 Berlin
E-Mail: fniechziol@aol.com

Inhaltsverzeichnis

1. Problemaufriss	1
2. Methodik	5
2.1 Forschungsleitende Fragen	5
2.2 Arbeitshypothesen	7
2.3 Methodisches Vorgehen	8
2.4 Forschungsstand	9
3. Begriffliche Grundlagen	10
3.1 Flüchtling	10
3.2 Irreguläre Migration	11
3.3 Schleusungskriminalität und Menschenhandel	15
3.4 Interventionsstrategie	18
4. Bedingungsfaktoren und phänomenologische Abhängigkeiten	20
4.1 Irreguläre Migration	21
4.2 Schleusungskriminalität	24
4.3 Interventionsstrategien	30
4.4 Phänomenologische Schwerpunkte der Schleusungskriminalität	31
4.5 Wesentliche Migrationsrouten	38
4.6 Auswirkungen auf die innere Sicherheit der Europäischen Union	42
5. Ätiologie der Schleusungskriminalität	46
5.1 Kriminologische Erklärungsansätze	46
5.2 Migrationstheoretische Erklärungsansätze	49
6. Zwischenfazit	52
6.1 Zusammenfassung wesentlicher Erkenntnisse	52
6.2 Bedingungsfaktoren irregulärer Migration und Schleusungskriminalität	52
6.3 Bedingungsfaktoren für die Intervention gegen Schleusungskriminalität	53
7. Erfolgsbedingungen von Interventionen gegen Schleusungskriminalität	56
7.1 Rückblick	56
7.2 Politische Leitlinien der Europäischen Kommission – Umsetzung und Kritik	61
7.3 Europäische Sicherheitsagenda	62
7.4 Europäische Migrationsagenda	71
7.4.1 Sofortmaßnahmen	72
7.4.2 Schwerpunkte für eine bessere Kontrolle der irregulären Migration	80
7.5 Europäische Strategie für maritime Sicherheit	81
7.6 EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten	83

7.6.1 Militäroperation der EU – EUNAVFOR MED – Operation Sophia	83
7.6.2 Polizeiliches und justizielles Vorgehen	87
7.6.3 Auswertung und Analyse	87
7.6.4 Präventive Maßnahmen	88
7.6.5 Engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten	89
8. Kriminalpolitischer Handlungsbedarf	91
8.1 Ebene der Europäischen Union	91
8.1.1 Europäisierung konzeptioneller Grundlagen	91
8.1.2 Politisches Maßnahmenbündel	93
8.1.3 Synthese der politischen Ansätze	94
8.1.4 Zusammenarbeit aller Akteure	94
8.2 Vorschläge für eine Interventionsstrategie 2.0	95
9. Fazit	101
Anhang mit Übersichten	III
Literaturverzeichnis	IV
Onlinemedienverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XX

1. Problemaufriss

Die Zahl der weltweiten Flüchtlinge¹ ist in den letzten Monaten und Jahren auf fast 60 Millionen Menschen erheblich angestiegen.² Noch nie seit dem Zweiten Weltkrieg waren so viele Menschen auf der Flucht. Der UNHCR warnte in einem Bericht mit dem Titel „World at War – Global Trends Forced Displacement in 2014“, dass im Jahr 2014 täglich rund 42.000 Menschen ihre Heimat verließen.³ Die wachsende Zahl kriegsähnlicher Auseinandersetzungen, bürgerkriegsähnliche Zustände, der Zerfall von staatlicher Autorität, schwierige wirtschaftliche Lebensbedingungen in bestimmten Herkunftsregionen und die Auswirkungen des Klimawandels lassen bereits heute den Schluss auf einen weiteren erheblichen Anstieg der weltweiten Flucht und Migration zu.⁴ Innerhalb der nächsten Jahrzehnte sollen nach einem Bericht des britischen Ökonomen STERN allein auf Grund der Änderung der klimatischen Bedingungen 200 Millionen Menschen ihre Heimat verlassen und auf der Flucht sein.⁵ Der ehemalige Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, António Guterres mahnte: „We are witnessing a paradigm change, an unchecked slide into an era in which the scale of global forced displacement as well as the response required is now clearly dwarfing anything seen before. It is terrifying that on the one hand there is more and more impunity for those starting conflicts, and on the other there is seeming utter inability of the international community to work together to stop wars and build and preserve peace.“⁶ Die Weltgemeinschaft ist anscheinend nicht in der Lage, die globalen Konflikte einzudämmen und ein friedliches Zusammenleben zu garantieren. Die daraus resultierenden vielfältigen Flucht- und Migrationsursachen werden weiterhin signifikante Auswirkungen auf die internationale Migration haben. Die Welt steht offensichtlich vor einem bisher unterschätzten Ordnungsproblem mit unübersehbaren Folgen.

¹ Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) definiert den Begriff Flüchtling in Art. 1, A., Nummer 2. als Person, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder sie sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen dorthin zurückkehren will.

² In: Internet-Abfrage vom 14.6.2015 um 17:17 Uhr unter:

<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>.

³ UNHCR, 2015a, S. 2.

⁴ Vgl. Gnüchtel, 2013, S. 16.

⁵ Vgl. Stern, 2006, S. 56.

⁶ In: Internet-Abfrage vom 25.11.2015 um 21:20 Uhr unter:

<http://www.unhcr.org/print/558193896.html>.

Die aktuellen Geschehnisse belegen diese Bewertung mehr als eindeutig. Die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland sind seit Mitte 2015 von einer unkontrollierten Migration in noch nie vorhandenem Ausmaß betroffen. Allein im Oktober 2015 kamen mehr als 200.000 Menschen von der Türkei nach Griechenland.⁷

Die Europäische Kommission bezeichnet die Gesamtsituation als die schwerste Flüchtlingskrise⁸ seit dem Zweiten Weltkrieg, die zu unterschiedlichen Reaktionen bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union führt.⁹

Das Bundesministerium des Innern hat am 13. September 2015 die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den deutschen Binnengrenzen mit Schwerpunkt an der deutsch-österreichischen Binnengrenze angeordnet.¹⁰ Der Bundesminister des Innern begründete dies in einer Presseerklärung: „Ziel dieser Maßnahme ist es, den derzeitigen Zustrom nach Deutschland zu begrenzen und wieder zu einem geordneten Verfahren bei der Einreise zurückzukehren. Das ist auch aus Sicherheitsgründen erforderlich (...).“¹¹ Fünf weitere Staaten des Schengen-Raums (Dänemark, Frankreich, Norwegen, Österreich und Schweden) folgten der deutschen Entscheidung und führten im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2015 und zu Beginn des Jahres 2016 an ihren Binnengrenzen ebenfalls vorübergehend Grenzkontrollen ein oder verschärfen ihr Grenzregime mit unterschiedlichen Maßnahmen.

Nicht nur in der aktuellen Situation nutzen kriminelle Schleuserorganisationen und Menschenhändler die Notlage der Flüchtlinge unter menschenverachtenden Bedingungen aus, wie der Fund von 71 Leichen in einem Kühllastwagen auf einer österreichischen Autobahn am 27. August 2015 deutlich beweist.¹² Auch der Tod von mehreren hundert Personen nach dem Untergang eines nicht seetauglichen Schiffes im Mittelmeer in der Nacht vom 18. auf den 19. April 2015 verdeutlicht die perfiden Methoden von Schleusern und gibt einen Einblick in die Brutalität der Schleusungskriminalität. Nach einem Bericht der Europäischen Kommission sollen bei dieser Tragödie 700 Menschen ums Leben gekommen sein.¹³ Schätzungen der Internationalen

⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2016b, S. 2.

⁸ Di Fabio kommt in einem Gutachten zu dem Schluss, dass es sich um eine Migrationskrise handelt. Vgl. Di Fabio, 2016, S. 4.

⁹ Vgl. Europäische Kommission, 2016b, S. 2.

¹⁰ In: Internet-Abfrage vom 13.9.2015 um 20:21 Uhr unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/09/grenzkontrollen-an-der-grenze-zu-oesterreich-wiedereingef%C3%BChrt.html>.

¹¹ In: Internet-Abfrage vom 21.11.2015 um 10:31 Uhr unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/09/grenzkontrollen-an-der-grenze-zu-oesterreich-wiedereingef%C3%BChrt.html>.

¹² Vgl. Löwenstein, 2015, in: FAZ vom 28.8.2015, S. 1.

¹³ Vgl. Europäische Kommission, 2015a, S. 4.

Organisation für Migration (IOM) gehen davon aus, dass im Jahr 2015 allein im Mittelmeer 3.770 Menschen ertrunken sind.¹⁴

Diese jüngsten Tragödien reihen sich in eine Vielzahl dramatischer Schleusungen ein, die weltweit in den Medien und der Öffentlichkeit wahrgenommen werden und daher auch auf der gesellschaftlichen und politischen Ebene verstärkten Handlungsbedarf erzeugen. Auf die politische Ebene wirkte das Foto eines im Mittelmeer ertrunkenen kleinen Jungen besonders stark. Medien bezeichneten dieses Foto als „Symbol der Flüchtlingskrise.“¹⁵ Das Foto des ertrunkenen Kindes ist allerdings nicht nur ein Symbol der Flüchtlingskrise, sondern verdeutlicht die Skrupellosigkeit der Schleuserorganisationen, die häufig aus reiner Profitgier besonders gefährliche Schleusungen über das Mittelmeer und die Ägäis anbieten. Die erhebliche Zunahme der weltweiten und der irregulären Migration in die Europäische Union begünstigen dabei die Tatgelegenheiten der Schleuserorganisationen. Die europäischen Grenzschutzbehörden haben im Jahr 2015 1.822.337 unerlaubte Einreisen festgestellt – gegenüber dem Jahr 2014 ist dies eine Versechsfachung (283.532).¹⁶

Ein zentrales Anliegen der verschiedenen politischen Akteure ist es, die irreguläre Migration und die damit verbundene Schleusungskriminalität intensiver zu bekämpfen. An der politischen Willensbildung sind auf europäischer Ebene neben der Europäischen Kommission hauptsächlich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäische Rat beteiligt.

Bereits zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlamentes am 15. Juli 2014 stellte der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission vor und führte unter anderem aus: „Außerdem meine ich, dass wir energischer gegen irreguläre Migration vorgehen müssen, insbesondere durch eine bessere Zusammenarbeit mit Drittländern, auch bei der Rückübernahme.“¹⁷

Zudem haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) unmittelbar nach der Tragödie im Mittelmeer in der Nacht vom 18. auf den 19. April 2015 auf einer außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 23. April 2015 beschlossen, dass neue Methoden zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität entwi-

¹⁴ In: Internet-Abfrage vom 10.1.2016 um 10:36 Uhr unter:
<http://migration.iom.int/europe/>.

¹⁵ In: Internet-Abfrage vom 21.11.2015 um 10:51 Uhr unter:
<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/mittelmeer-foto-symbol-fluechtlingskrise>.

¹⁶ In: Internet-Abfrage vom 19.2.2016 um 23:06 Uhr unter:
<https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-grenzuebertritte-101.html>.

¹⁷ Juncker, 2014, S. 11.

ckelt werden sollen. In der Erklärung wird hierzu ausgeführt: „Wir verpflichten uns heute dazu, (...) systematische Anstrengungen zu unternehmen, um Schiffe auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören, bevor sie von Schleppern eingesetzt werden. Gleichzeitig wird die Hohe Vertreterin ersucht, unverzüglich mit den Vorbereitungen für eine eventuelle Operation der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu diesem Zweck zu beginnen.“¹⁸ Der Europäische Rat billigte bereits am 18. Mai 2015 das vorgelegte Krisenmanagementkonzept der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁹ Der Einsatz gegen Schleuser im Mittelmeer im Rahmen der GSVP mit militärischen Mitteln ist ein Baustein einer neuen Interventionsstrategie gegen Schleusungskriminalität auf europäischer Ebene.²⁰ Die Erfolgsaussichten der GSVP-Mission werden in Deutschland kontrovers diskutiert.²¹

Wegen der Verschärfung des Konfliktes in Syrien und dem andauernden Anstieg der Fluchtbewegungen über die Türkei nach Griechenland beschlossen die Verteidigungsminister der NATO am 11. Februar 2016 ein Engagement der NATO bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität in der Ägäis. Der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg erklärte hierzu: „So we are directing one of our Standing NATO Maritime Group 2 to the Aegean sea to contribute critical information and surveillance to help counter human trafficking and criminal networks.“²² Diese NATO Aktivität ist eine neue Maßnahme bei der Intervention gegen die Schleusungskriminalität.

Auch in der Europäischen Sicherheitsagenda²³ vom 28. April 2015 und in der Europäischen Migrationsagenda²⁴ vom 13. Mai 2015 stellt die konsequente Bekämpfung der irregulären Migration, des Menschenhandels und der so genannten „Migrantenschleusungen“ ein wesentliches und vorrangiges Ziel dar. Der Europäische Rat dokumentierte mit der Verabschiedung des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) am 29. Mai 2015 mit einer Vielzahl von einzelnen Maßnahmen eine „entschlossenerere europäische Reaktion auf das Schleusen von Migranten“

¹⁸ In: Internet-Abfrage vom 14.6.2015 um 18:30 Uhr unter:

<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

¹⁹ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19.5.2015, S. 31 ff.; Bt-Drs. 18/6020 vom 18.9.2015, S. 9.

²⁰ Ratsbeschluss GASP 2015/778 Abl. L 157/51 v. 23.6.2015.

²¹ Vgl. Popp, 2015, in: Internet-Abfrage vom 13.9.2015 um 15:54 Uhr unter:

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/kommentar-zum-eu-anti-schlepper-einsatz-im-mittelmeer-a-1033945.html>.

²² In: Internet-Abfrage vom 19.2.2016 um 23:31 Uhr unter:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127979.htm?selectedLocale=en.

²³ Europäische Kommission, 2015b, S. 22.

²⁴ Europäische Kommission, 2015c, S. 9, 14.

und greift die im Rahmen der GSVP vorgeschlagene Militäraktion der EU im südlichen zentralen Mittelmeerraum auf.²⁵

In der zweiten Jahreshälfte 2015 nahmen die politischen Aktivitäten nochmals zu und unterstreichen die dramatische Entwicklung der Situation und die damit verbundene weitere Steigerung des politischen Handlungsdrucks. Wegen der erheblich gestiegenen Zuwanderung auf der Balkanroute und zur Abwendung einer humanitären Katastrophe einigten sich dreizehn europäische Staaten bei einem Mini-Gipfel in Brüssel, dem sogenannten Westbalkan-Sondertreffen, am 25. Oktober 2015 auf einen 17-Punkte Plan.²⁶ Besonders hervorzuheben ist Punkt 15 der gemeinsamen Erklärung (Leaders´ Statement), welcher die gemeinsamen Anstrengungen gegen Schleusungskriminalität und Menschenhandel herausstellt.²⁷

Knapp vier Wochen später richtete der Europäische Rat ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und Afrika zu Migrationsfragen in Valletta, den so genannten „Valletta-Gipfel“, aus. Ein hauptsächliches Ziel des Gipfels war es, die Zusammenarbeit der EU mit den afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten der irregulären Migration weiter auszubauen und zu vertiefen. Die Teilnehmer vereinbarten einen gemeinsamen Aktionsplan, der wiederum die Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleusungskriminalität und des Menschenhandels betont.²⁸

2. Methodik

Bei der Konzeptionierung der Masterarbeit im Jahr 2015 war nicht absehbar, dass sich die irreguläre Migration in die Europäische Union derart dramatisch entwickeln wird. Auch war nicht erkennbar, dass das Thema der Arbeit zunehmend in den Fokus der nationalen und internationalen politischen Entscheidungsträger rückt. Die dynamische politische Entwicklung während der Erstellung erforderte laufende Anpassungen der Arbeit.

2.1 Forschungsleitende Fragen

Die vorliegende Arbeit untersucht die Interventionsstrategien der Europäischen Union zur Kontrolle der Schleusungskriminalität. Für ein einheitliches Verständnis ist es

²⁵ Europäische Kommission, 2015d, S. 3 und S. 7.

²⁶ Vgl. Becker, 2015, in: Internet-Abfrage vom 25.11.2015 um 20:41 Uhr unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-westbalkan-konferenz-der-eu-wird-erfolg-a-1059533.html>.

²⁷ In: Internet-Abfrage vom 25.11.2015 um 20:45 Uhr unter: http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

²⁸ In: Internet-Abfrage vom 28.11.2015 um 11:05 Uhr unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

zunächst erforderlich, wesentliche Begriffe zu definieren (Kapitel 3). Weitere zwingende Grundlage der Untersuchung ist die Aufarbeitung der aktuellen phänomenologischen Entwicklung der Schleusungskriminalität in der Europäischen Union (Kapitel 4) und die Analyse deren Ursachen (Kapitel 5). Die wesentlichen Ergebnisse dieser phänomenologisch-kriminologischen Analyse sind als Zwischenfazit im Kapitel 6 zusammengefasst und bilden den Ausgangspunkt für die interdisziplinäre Analyse der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität, die soziologische, rechtswissenschaftliche, politikwissenschaftliche, wirtschaftswissenschaftliche, kriminologische und polizeiwissenschaftliche Aspekte berücksichtigt. Kapitel 7 und 8 bilden den Schwerpunkt der Arbeit. Kapitel 7 widmet sich der Analyse der Erfolgsbedingungen der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität. Kapitel 8 zeigt möglichen kriminalpolitischen Handlungsbedarf auf. Die Analyse orientiert sich an folgenden forschungsleitenden Fragen:

- I. Haben irreguläre Migration und Schleusungskriminalität Auswirkungen auf die innere Sicherheit und wenn zutreffend, in welchem Ausmaß?
- II. Unter welchen Voraussetzungen bzw. Bedingungen kann die Bekämpfung der Schleusungskriminalität irreguläre Migration eindämmen?
- III. Wie hat sich die Interventionsstrategie der Europäischen Union zur Kontrolle der Schleusungskriminalität insbesondere seit dem Stockholmer Programm²⁹ aus dem Jahr 2010 entwickelt?
- IV. Ist mit der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates, der Europäischen Sicherheitsagenda, der Europäischen Migrationsagenda, dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), dem Krisenmanagementkonzept der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik³⁰ und dem damit verbundenen Beschluss des Europäischen Rates über eine Militäroperation der EU im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED – Operation Sophia) ein Paradigmenwechsel bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität auf europäischer Ebene verbunden?

²⁹ Europäischer Rat, 2010a, S. 4.

³⁰ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19.5.2015, S. 31 ff.

- V. Sind die Maßnahmen in dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) geeignet und ausreichend, die Schleusungskriminalität zu bekämpfen? Wenn nicht, welche festgestellten Defizite müssen beseitigt bzw. gelöst werden?

Die Forschungsfragen I. und II. werden im Kapitel 4 aufgegriffen. Die Analyse und Beantwortung der Forschungsfragen III. und IV. ist im Kapitel 7 enthalten. Wesentliche Ergebnisse der Analyse sind im Kapitel 8 unter besonderer Berücksichtigung der Forschungsfrage V. aufgenommen und zeigen kriminalpolitischen Handlungsbedarf auf. Die verbesserte Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität wird als „Interventionsstrategie 2.0“ bezeichnet. Kapitel 9 fasst die Ergebnisse in einem Fazit zusammen und weist auf weitere Forschungsdesiderate hin, auf die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht eingegangen werden soll.

2.2 Arbeitshypothesen

Die folgenden Arbeitshypothesen dienen als wesentliche Leitlinien bei der Analyse.

- I. Schleusungskriminalität ist eine zwangsläufige Begleiterscheinung der irregulären Migration. Die Bekämpfung der Schleusungskriminalität, als Vehikel zur Reduzierung der irregulären Migration, ist daher von mehreren sich gegenseitig bedingenden Faktoren abhängig, die sorgfältig im Voraus bedacht werden müssen.
- II. Eine wirksame Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität setzt einen ganzheitlichen sowie delikts- und ressortübergreifenden Ansatz voraus.
- III. Der ganzheitliche Ansatz muss die Internationalität und Besonderheiten der Schleusungskriminalität berücksichtigen und länderübergreifend konsequent umgesetzt werden.
- IV. Alle beteiligten Akteure müssen über die gleichen Informationen verfügen. Der effiziente/optimierte Datenaustausch zwischen den Behörden und Institutionen ist eine erfolgskritische Bedingung.

- V. Die Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität muss sich den phänomenologischen Veränderungen flexibel anpassen können und Korrelationen zwischen regulärer und irregulärer Migration berücksichtigen.

2.3 Methodisches Vorgehen

Die Forschungsfragen und die Arbeitshypothesen sollen im Rahmen einer Literaturrecherche anhand von Sekundäranalysen mit aggregierten Daten untersucht werden. Wesentliche Grundlagen der Arbeit sind vorhandene Studien und einschlägige Fachliteratur. Der Verfasser hat auf die Erhebung empirischer Daten verzichtet, da die Feldzugänge wegen der behördlichen und ministeriellen Genehmigungsvorbehalte bei der Thematik stark eingeschränkt sind. Interventionsstrategien der Sicherheitsbehörden sind zudem häufig als Verschlussache in den unterschiedlichen Geheimhaltungsgraden eingestuft und öffentlich nicht zugänglich. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VSA) normiert in § 2 VSA einen weiten Begriff der Verschlussache, welcher im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse unabhängig von der Darstellungsform umfasst.³¹ Die Arbeit wird an einer öffentlichen Hochschule geschrieben und ist jedermann öffentlich zugänglich. Eingestufte Informationen zum Vorgehen der Sicherheitsbehörden dürfen daher nicht verwendet werden. Im Ergebnis kann das Dilemma zwischen notwendiger wissenschaftlicher Transparenz und Geheimhaltungserfordernissen der nationalen oder europäischen Sicherheitsbehörden nur durch die Verwendung öffentlich zugänglicher Quellen gelöst werden.

Öffentlich zugänglich sind überwiegend soziologische/politikwissenschaftliche Untersuchungen. Diese sollen an den praktischen Möglichkeiten der polizeilichen Arbeit gemessen und unter Berücksichtigung kriminalstrategischer und kriminalpolitischer Überlegungen beurteilt werden. Die Untersuchung der Forschungsfragen in der vorliegenden Arbeit ist interdisziplinär angelegt und berücksichtigt insbesondere die Disziplinen der Soziologie, der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Wirtschaftswissenschaft, der Polizeiwissenschaft und der Kriminologie. Die Arbeit umfasst die Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität und bezieht sich damit auf die Migrations- und Grenzpolitik der Europäischen Union.

³¹ GMBI. 2010, S. 846.

Nationale oder weitere internationale Interventionsstrategien zur Kontrolle der Schleusungskriminalität werden daher nicht untersucht.

2.4 Forschungsstand

Die aktuelle Situation der Zuwanderung und der damit verbundenen Schleusungskriminalität ist ein sehr dynamischer Prozess und wird von einer Vielzahl ordentlicher oder außerordentlicher Treffen der unterschiedlichen politischen Akteure auf europäischer Ebene begleitet. Die zahlreichen Zusammenkünfte und Gipfel führen zu einer Reihe von Beschlüssen und Veränderungen der Interventionsstrategien, die die Wissenschaft in der Kürze der Zeit kaum analysieren kann. Abgesehen von einzelnen Ausarbeitungen zu Auswirkungen der Migrationskrise wie z. B. das rechtswissenschaftliche Gutachten von DI FABIO zum Thema „Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem“, liegen zu den aktuellen politischen Impulsen der EU und den Folgen einer unkontrollierten Migration auf die Zukunft der EU keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor.³² Zu berücksichtigen ist, dass das rechtswissenschaftliche Gutachten von DI FABIO die Vorbereitung einer Verfassungsklage gegen die Bundesregierung bezweckt. Die Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität wird in dem Gutachten von DI FABIO nicht thematisiert.

Gut aufgearbeitet sind hingegen in der Literatur die folgenden Aspekte des hier zu bearbeitenden Themas: PARUSEL betrachtet „vor dem Hintergrund der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration (...) die Interessen der EU-Organe bei der Entwicklung einer gemeinsamen Migrationspolitik.“³³ Wegen der zahlreichen Verbindungen zwischen legaler und irregulärer Zuwanderung skizziert er unter anderem in einem Kapitel die Entwicklung des „gemeinsamen Vorgehens der EU gegen „illegale“ Einwanderung“ und gibt damit einen Überblick über die europäische Entwicklung bis zum Jahr 2010.³⁴ Der Ansatz von PARUSEL basiert auf einer historisch-institutionalistischen Sichtweise.

PFAU prüft in seiner kriminologisch ausgerichteten Arbeit aus dem Jahr 2012 hauptsächlich nationale polizeiliche Interventionsstrategien und gibt einen kurzen Überblick über den internationalen und europäischen Handlungsrahmen.³⁵ KIZA stellt mit seiner interdisziplinären Arbeit aus dem Jahr 2008 die Migrations(kontroll)politik der

³² Di Fabio, 2016.

³³ Parusel, 2010, S. 35.

³⁴ Parusel, 2010, S. 117.

³⁵ Vgl. Pfau, 2012, S. 73.

EU seit dem Jahr 1999 vor.³⁶ „Im Kontext politikwissenschaftlicher, soziologischer, ökonomischer und kriminologischer Theorien wird in (...) [der Untersuchung von KIZA, d. Verf.] erstmalig der Versuch unternommen, Form und Ausmaß der Opferwerdung illegalisierter Migranten an den Außengrenzen der Europäischen Union empirisch darzustellen und den Kausalitäten systematisch nachzugehen.“³⁷ Die soziologische Analyse von WENDEKAMM³⁸, welche im Jahr 2014 erschienen ist, verknüpft sicherheits- und migrationspolitische Entwicklungen in Form einer Machtanalyse. WENDEKAMM legt dabei MICHEL FOUCAULTS³⁹ Machtanalyse zu Grunde und stellt im Ergebnis eine Verflechtung zwischen den Politikfeldern Migration und Innerer Sicherheit fest.

Die verfügbare Literatur ist vielfach nicht interdisziplinär ausgerichtet. Bestimmte Schlüsselbegriffe werden in der Literatur infolgedessen aus unterschiedlichen Perspektiven definiert. Eine wesentliche Grundlage der vorliegenden Analyse ist deswegen die Erläuterung ausgewählter Schlüsselbegriffe. In der öffentlichen Diskussion werden z. B. die Begriffe Flucht und Migration häufig synonym oder in Kombination verwendet.⁴⁰ Anerkannte Flüchtlinge haben jedoch einen anderen rechtlichen Status als Migranten, sodass eine genaue Differenzierung erforderlich ist.

3. Begriffliche Grundlagen

3.1 Flüchtling

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) definiert den Begriff Flüchtling in Art. 1, A., Nummer 2. wie folgt:⁴¹

„Person, die (...) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder sie sich

³⁶ Vgl. Kiza, 2008, S. 147.

³⁷ In: Internet-Abfrage vom 7.7.2015 um 14:59 Uhr unter:
http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3087227&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm.

³⁸ Vgl. Wendekamm, 2014, S. 31.

³⁹ Vgl. Foucault, 2005a, S. 240 ff. und ders., 2005b, S. 274 ff..

⁴⁰ In: Internet-Abfrage vom 5.3.2016 um 9:32 Uhr unter:
<http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingskrise-drei-wege-wie-europa-seine-aussengrenze-schuetzen-kann-14094602.html>.

⁴¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, verkündet mit Gesetz vom 1.9.1953 (BGBl. II S. 559), in Kraft getreten am 22.4.1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25.4.1954 (BGBl. 1. II. S. 619) einschließlich Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1967, BGBl. 1969, II, S. 1294.

als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen dorthin zurückkehren will."⁴²

Die GFK legt somit fest, wer Flüchtling ist.⁴³ Dieser rechtliche Status wird in einem Asylverfahren geprüft. Anerkannte Flüchtlinge erhalten in den Signatarstaaten der GFK einen Aufenthaltstitel.

Eine zentrale Vorschrift der GFK ist Art. 33, in der das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung eines Flüchtlings in einen Staat, den dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde, normiert ist. Diese Regelung wird auch als völkerrechtlich geregeltes Ausweisung- und Zurückweisungsverbot (Grundsatz der Nicht-Zurückweisung) bezeichnet.

3.2 Irreguläre Migration

Im offiziellen Sprachgebrauch⁴⁴ der Bundesregierung und auf internationaler Ebene wird überwiegend der Ausdruck „illegale Migration“ oder die englische Version „illegal immigration“ gebraucht.⁴⁵ In einigen Ländern, wie z. B. den Vereinigten Staaten von Amerika wird fast ausschließlich der Begriff „illegal immigration“ verwendet; alternative Begriffe werden als Euphemismen bezeichnet.⁴⁶ Der Ausdruck „illegale Migration“ ist allerdings problematisch, weil er diskriminierend und herabwürdigend empfunden werden kann und eine bestimmte Personengruppe etikettiert.⁴⁷ Ein Netzwerk in Köln gründete zu diesem Zweck eine eigene Initiative mit dem Namen „Kein Mensch ist Illegal“ und führt hierzu mit Verweis auf den Schriftsteller ELIE WIESEL wie folgt aus: „Ihr sollt wissen, dass kein Mensch illegal ist. Das ist ein Widerspruch in sich. Menschen können schön sein oder noch schöner. Sie können gerecht sein oder ungerecht. Aber illegal? Wie kann ein Mensch illegal sein?“⁴⁸

Eine unzulässige Stigmatisierung könnte sich aus der Assoziation ergeben, dass der Begriff „illegal“ häufig mit Kriminalität verbunden wird.⁴⁹ „(...) [Menschenrechts- und

⁴² GFK, S. 2.

⁴³ Vgl. Di Fabio, 2016, S. 62.

⁴⁴ In: Internet-Abfrage vom 23.11.2015 um 14:21 Uhr unter:

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2015-11-09-eu-afrikagipfel.html>.

⁴⁵ Vgl. Düvell, 2006.

⁴⁶ Vgl. Morehouse/Blomfield, 2011, S. 4.

⁴⁷ Vgl. Schneider, 2012, S. 20.

⁴⁸ In: Internet-Abfrage vom 6.3.2016 um 11:15 Uhr unter:

<http://www.kmii-koeln.de/kein-mensch-ist-illegal>.

⁴⁹ Vgl. Angenendt, 2008, S. 1.

Flüchtlingshilfeorganisationen, d. Verf.] argumentieren, dass die Migranten in der Regel keine Kriminellen im engeren Sinn seien, sondern lediglich Rechtsverstöße gegen das Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsrecht des betreffenden Staates begingen.⁵⁰ Die Intensität der staatlichen Reaktion definieren dabei die jeweiligen Zielstaaten in der Europäischen Union. „Kriminalität ist danach nicht vorgegeben, sondern sie wird zugeschrieben, gewissermaßen – so die Terminologie (...) [des deutschen Soziologen und Kriminologen, d. Verf.] SACK – als „negatives Gut“ verteilt.“⁵¹ Diese Kritik bezieht sich auf den so genannten Etikettierungsansatz (labeling approach), der die Ursache von Kriminalität nicht in dem Menschen sieht sondern in „Definitions-, Zuschreibungs- bzw. Stigmatisierungsprozessen der Instanzen der sozialen Kontrolle (justizkritischer Ansatz), also der Polizei und Justiz (Kriminalisierungsansatz).“⁵²

In Österreich ist die unerlaubte Einreise nach § 120 Absatz 1, Satz 1 Fremdenpolizeigesetz zum Beispiel als Ordnungswidrigkeit (Verwaltungsübertretung) normiert.⁵³ In der deutschen Gesetzgebung ist kein Tatbestandsmerkmal „illegale Einreise“ enthalten, sondern neben dem Einschleusen von Ausländern die unerlaubte Einreise unter Strafe gestellt. § 14 AufenthG enthält eine Legaldefinition der „unerlaubten Einreise“.⁵⁴ Im Einklang mit der Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates 1509 aus dem Jahr 2006 zu den Menschenrechten von unerlaubt eingereisten Personen soll daher der Begriff „irreguläre Migration“ verwendet werden.⁵⁵

„Der Begriff „irreguläre Migration“ (...) [umfasst, d. Verf.] eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene (...). Er bezieht sich auf Personen, die gesetzwidrig in ein fremdes Land einreisen oder sich dort aufhalten. Dazu zählen Migranten, die ein Land erlaubt betreten oder dort unerlaubt verbleiben (so genannte Overstayer), Personen, die über eine internationale Grenze geschleust wurden, Opfer von Menschenhändlern, abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen,

⁵⁰ Angenendt, 2008, S. 1.

⁵¹ Jung, 2005, S. 76.

⁵² Schwind, 2013, S. 154.

⁵³ Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG, Fassung vom 28.1.2016, BGBl. I Nr. 100/2005), zuletzt geändert am 28.9.2015 (BGBl. I Nr. 121/2015).

⁵⁴ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I, S. 162), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2557) geändert worden ist.

⁵⁵ Vgl. Resolution 1509, 2006. Human rights of irregular migrants, Nummer 7. In: Internet-Abfrage vom 1.11.2015 um 13:58 Uhr unter:
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456&lang=EN>.

sowie Personen, die Einwanderungskontrollen durch Scheinehen umgehen.“⁵⁶ Die Definition ist aus phänomenologischen Aspekten sehr weit gefasst.

MOREHOUSE/BLOMFIELD erweitern den Begriff nochmals um den Indikator „Asylantragsteller, welche sich dem Asylverfahren entziehen.“⁵⁷ Selbst Kinder könnten sich mit der Geburt bereits in einer irregulären Situation befinden, wenn die Eltern im Zielstaat keinen legalen Aufenthaltsstatus haben.⁵⁸ Bei Berücksichtigung aller genannten Indikatoren der Definition ist der beschriebene Personenkreis sehr heterogen und nicht annähernd zu erfassen. Eine Beziehung zwischen Migration und Sicherheit (Migration-Sicherheit-Nexus) ist deswegen schwer zu bestimmen, scheint aber auf unterschiedlichen Ebenen zu bestehen.⁵⁹ WENDEKAMM kommt zu dem Ergebnis, dass die beiden Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik eng miteinander verflochten sind und zum Beispiel mit der ressortübergreifenden Kooperationsplattform des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Illegal Migration bereits institutionelle Ausformungen angenommen hat.⁶⁰ Die Verflechtung zwischen den Politikfeldern Innere Sicherheit und Migrationspolitik setzt sich auch im legislativen Bereich, zum Beispiel bei der Sanktionierung des Einschleusens von Ausländern im deutschen Aufenthaltsgesetz fort.

Neben dieser politikwissenschaftlichen Perspektive besteht zwischen Migration und Sicherheit aus unterschiedlichen Sichtweisen eine Verbindung.⁶¹ ANGENENDT weist zum Beispiel auf das politische Risiko des Vertrauensverlustes der Wählerschaft hin, wenn der Staat nicht in der Lage ist das Problem der irregulären Zuwanderung zu lösen.⁶² Anzeichen für einen Vertrauensverlust in die Politik könnten sich in der aktuellen Situation zum Beispiel aus den wöchentlichen Demonstrationen von PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes), den Ereignissen in der Silvesternacht 2015 in Köln⁶³ und den steigenden Umfragewerten der Partei AfD (Alternative für Deutschland) ergeben.⁶⁴ DI FABIO kommt sogar zu dem Ergebnis, dass die „gesetzlich vorausgesetzte wirksame Grenzkontrolle im europäischen Mehrebenensystem zusammengebrochen ist und die Länder sich dadurch mit einer

⁵⁶ Weltkommission für internationale Migration, 2006, S. 32.

⁵⁷ Vgl. Morehouse/Blomfield, 2011, S. 4.

⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission, Clandestino Project, 2009, S. 34.

⁵⁹ Vgl. Saulich, 2015, S. 485.

⁶⁰ Vgl. Wendekamm, 2015, S. 234.

⁶¹ Vgl. Saulich, 2015, S. 485.

⁶² Vgl. Angenendt, 2007, S. 20.

⁶³ Vgl. Bt-Drs. 18/7590 vom 18.2.2016.

⁶⁴ In: Internet-Abfrage vom 28.1.2016 um 8:50 Uhr unter:

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/afd-rekordwert-haftbefehl-andre-poggenburg>.

beträchtlichen Krisensituation bis hin zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit konfrontiert sehen, die nur dann in angemessener Weise bewältigt werden kann, wenn Maßnahmen zur Wiederherstellung einer gesetz- und verfassungsmäßigen Grenzsicherung wieder greifen.“⁶⁵

Irreguläre Migration kann sich auf die innere und äußere Sicherheit der aufnehmenden Staaten auswirken. Die Einschleusung von Terroristen oder anderen Straftätern kann die Innere Sicherheit des Zielstaates konkret beeinträchtigen.⁶⁶ Bei einer unkontrollierten Zuwanderung können die staatliche Souveränität bei der Kontrolle der Grenzen des Staatsgebietes und die Steuerungshoheit über die Zusammensetzung des Staatsvolkes als wesentliche Kernelemente der Staatlichkeit beeinträchtigt sein.

Aus sozioökonomischer Perspektive kann irreguläre Migration als Bedrohung empfunden werden, wenn die Aufnahmefähigkeit und die Ressourcen einer Gesellschaft erschöpft sind oder eine angespannte Arbeitsmarktsituation besteht.⁶⁷ „Obwohl diese nicht nachweisbar begrenzt ist, können sich eine bereits existierende Ressourcenknappheit oder angespannte Arbeitsmarktsituation durch große Wanderungsbewegungen zuspitzen.“⁶⁸ Aus dieser ökonomischen Perspektive kann sich möglicherweise auch die Struktur des Arbeitsmarktes durch ein sinkendes Lohnniveau für gering qualifizierte Arbeitskräfte verändern.⁶⁹

Die unkontrollierte Abwanderung kann aber auch zu unabsehbaren wirtschaftlichen Folgen für die Herkunftsstaaten führen, wenn ein Großteil junger Generationen oder ganze Familien das Land verlassen. Auswirkungen könnten auch aus der Abwanderung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern oder hoch qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Sinne eines Brain-Drains entstehen.

Gesellschaftliche Risiken könnten sich daraus ergeben, dass irregulär eingereiste Migranten nicht integriert werden können. Der Aufenthalt von unerlaubt eingereisten Migranten ist in den Zielstaaten nicht erwünscht, sodass diese bewusst untertauchen und sich den Behörden entziehen und in ihren Netzwerken leben.⁷⁰ Ein Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt ist neben dem Ausbau der Sprachkompetenz somit nicht möglich, sodass prekäre und illegale Beschäftigungsverhältnisse entstehen in denen häufig noch die Schulden für die Schleusung abgearbeitet werden. Hierdurch

⁶⁵ Vgl. Di Fabio, 2016, S. 116.

⁶⁶ Vgl. Saulich, 2015, S. 485.

⁶⁷ Vgl. Saulich, 2015, S. 486.

⁶⁸ Vgl. Saulich, 2015, S. 486.

⁶⁹ Vgl. Angenendt, 2007, S. 21.

⁷⁰ Vgl. Angenendt, 2007, S. 22.

können in bestimmten – häufig städtischen Gebieten – Parallelgesellschaften entstehen, in denen es zu einer Häufung von Straftaten kommen kann. Aus kriminalgeographischer Perspektive könnten so genannte Angsträume oder „No-Go Areas“ entstehen.

Nicht zuletzt ist auf konkrete humanitäre Auswirkungen und Katastrophen hinzuweisen, die sich aus perfiden und menschenverachtenden Schleusungsmethoden ergeben, wenn Schleuserorganisationen den Tod der Migranten billigend in Kauf nehmen. Die konkreten Auswirkungen auf die Innere Sicherheit der Europäischen Union sind unter Nummer 4.6 erläutert. Irreguläre Migration wird häufig mit Schleusungskriminalität verbunden, sodass der Terminus Schleusungskriminalität ebenfalls ein grundlegender Schlüsselbegriff für die Arbeit ist.

3.3 Schleusungskriminalität und Menschenhandel

Der Sprachgebrauch im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität ist insbesondere bei der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat häufig beliebig. Eine Ursache könnte in Problemen bei der Übersetzung liegen. Die Begriffe Schlepper, Schlepperkriminalität, Menschenschmuggler, Migrantenschleusung oder Menschenhandel werden teilweise willkürlich für die Beschreibung des gleichen Phänomens verwendet. Die Begriffsvielfalt und deren undifferenzierte Verwendung sind zu kritisieren, weil sie keine konstruktive Diskussion ermöglichen.

Auf internationaler Ebene beschreibt das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 in Artikel 3 a) des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg das Phänomen „Schleusung von Migranten“ in der deutschen Fassung wie folgt:⁷¹ „Herbeiführung der unerlaubten Einreise einer Person in einen Vertragsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht ist [sic] oder in dem sie keinen ständigen Aufenthalt hat, mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen.“ Der englische Originaltext des Abkommens bezeichnet das Schleusen von Migranten mit dem Fachterminus „smuggling of migrants“. Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete das v. g. Übereinkommen nebst Zusatzprotokoll am 12. Dezember 2000 in Palermo. Der Deutsche Bundestag stimmte dem sog. „Palermo-Protokoll“ am 1. September 2005

⁷¹ BGBl. 2005 Teil II, S. 1009.

in einem Gesetz zu.⁷² Die Beschreibung der Vereinten Nationen enthält die beiden wesentlichen Elemente der „Herbeiführung der unerlaubten Einreise“ und die „Entlohnung für diese Tätigkeit“; beide Merkmale sind in den §§ 96, 97 des deutschen Aufenthaltsgesetzes⁷³ enthalten und sanktioniert.⁷⁴

Der Beschluss des Europäischen Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL) definiert den Begriff Schleuserkriminalität als „Aktionen, die vorsätzlich und zu Erwerbszwecken durchgeführt werden, um die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, den Aufenthalt oder die Arbeitsaufnahme dort entgegen den in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften und Bedingungen zu erleichtern.“⁷⁵ Im Vergleich zu der Beschreibung der Vereinten Nationen enthält die Definition des Europäischen Rates mit den Merkmalen „Ermöglichung des Aufenthaltes oder der Arbeitsaufnahme“ und „Verstoß gegen geltende Vorschriften“ eine Erweiterung.

Die nationale Diskussion zur Differenzierung zwischen Schleuser- und Schleusungskriminalität ist zu vernachlässigen, weil diese auf internationaler und europäischer Ebene nicht geführt wird. Entscheidender ist vielmehr, ob eine Differenzierung zwischen den Begriffen Schleusungskriminalität und Menschenhandel erforderlich ist.

Auf internationaler Ebene haben die Vereinten Nationen neben dem v. g. Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten ein eigenes Zusatzprotokoll zur Bekämpfung des Menschenhandels erstellt. Beide Zusatzprotokolle ergänzen das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende Kriminalität. Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels definiert in Artikel 3 a) das Phänomen Menschenhandel: „Im Sinne dieses Protokolls bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch

⁷² Artikel 1 Nr. 1 und Nr. 3 des Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen die Schleusung von Migranten vom 1. September 2005, BGBl. II S. 954.

⁷³ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2557) geändert worden ist.

⁷⁴ Vgl. Neske, 2007, S. 19.

⁷⁵ Amtsblatt der Europäischen Union, L 121/37 vom 15.5.2009.

Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.“⁷⁶ Die englische Originalversion des Abkommens benennt Menschenhandel mit dem Fachterminus „trafficking in persons“.

Diese internationale Definition zeigt, dass ein völlig anderes Phänomen beschrieben wird, das nicht mit Schleusungskriminalität identisch ist. Allerdings bestehen Überschneidungen. Die europäische Ebene differenziert ebenfalls die Begriffe. Der Anhang zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL) übernimmt die Definition der Vereinten Nationen wortgleich und ergänzt diese sogar um das Phänomen der Herstellung, den Verkauf oder den Vertrieb kinderpornografischen Materials. Eine begriffliche oder phänomenologische Annäherung an den Terminus der Schleusungskriminalität ist nicht erkennbar.

Fraglich ist, ob die phänomenologische Trennung noch zeitgemäß ist. Aus juristischer Perspektive erscheint die Differenzierung angebracht. Phänomenologisch besteht in vielen Fällen zwischen dem Schleuser und der zu schleusenden Person ein Abhängigkeitsverhältnis, weil für die Schleusung je nach Schleusungsrouten und Modus Operandi bis zu 70.000 US-Dollar pro Person gezahlt werden müssen.⁷⁷ Eine Vielzahl von Flüchtlingen oder Migranten ist nicht in der Lage diese horrenden Forderungen zu begleichen und gerät dadurch zwangsläufig in ein Abhängigkeitsverhältnis zu dem Schleuser. Nicht selten werden die Personen in den Zielstaaten gezwungen, ihre Schulden in prekären Arbeitsverhältnissen abzarbeiten wie z. B. die Einschleusung von chinesischen Spezialitätenköchen belegt.⁷⁸ Der Übergang von Schleusungskriminalität zum Menschenhandel kann in diesen Fallkonstellationen fließend sein, sodass die strikte Trennung aus phänomenologischer Sicht nicht der Realität entspricht.

Im internationalen Sprachgebrauch wird außerdem der Begriff Migrantenschleusung verwendet, der nicht legal definiert ist. Migrantenschleusung bezieht sich nach dem

⁷⁶ BGBl. 2005, Teil II, S. 996, 997.

⁷⁷ Vgl. Di Nicola/Musumeci, 2015, S. 50.

⁷⁸ In: Internet-Abfrage vom 26.11.2015 um 20:44 Uhr unter:
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/moderner-sklavenhandel-fahnder-durchsuchen-180-china-restaurants-a-643274.html>.

Wortlaut auf Schleusungskriminalität und ist mit der internationalen Definition der UN und der EU zur Schleusungskriminalität gleichzusetzen.

Die vorliegende Arbeit setzt den Schwerpunkt auf die Analyse der Schleusungskriminalität und die Interventionsstrategien aus europäischer Sicht. Die Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sollen ihre Wirkung in dem beschriebenen Phänomen entfalten. Zu klären ist im Weiteren der Terminus „Interventionsstrategie“.

3.4 Interventionsstrategie

Eine eindeutige und übergreifende Definition des Begriffs Interventionsstrategie ist weder in der Wirtschaftswissenschaft noch in der Soziologie erkennbar. Mithin erscheint es erforderlich, eine eigene Definition für den Terminus „Interventionsstrategie“ zu entwickeln.

Strategie ist ein Begriff, der in vielen wissenschaftlichen Disziplinen verwendet wird und eine stetige Ausweitung im Sprachgebrauch erfahren hat. Auch die nichtjuristische Kriminalwissenschaft hält in der Teildisziplin der Kriminalistik ein besonderes Fachgebiet vor, welches sich mit der Strategie im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung auseinandersetzt. BERTHEL definiert den Begriff Kriminalstrategie als „die Teildisziplin der Kriminalistik, die sich basierend auf den Erkenntnissen zur objektiven Kriminalitätslage und zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung unter Berücksichtigung der den Organisationszweck bestimmenden rechtlichen, wirtschaftlichen, kulturellen, historischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen mit der Planung, Organisation der Gesamtheit der Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung befasst.“⁷⁹ In der Polizeiwissenschaft ist Strategie wie folgt definiert: „Vorausschauend geplante polizeiliche Verhaltensweise und organisatorische Absichten, die sich an der gesellschaftlichen Entwicklung orientieren und darauf gerichtet sind, durch das Zusammenwirken aller polizeilichen Kräfte die Politik der Inneren Sicherheit zu verwirklichen und ggf. Änderungen zu bewirken.“⁸⁰

Beide definitorischen Ansätze greifen zu kurz, weil sie sich entweder nur auf das Politikfeld der Inneren Sicherheit oder auf die Planung von Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung begrenzen und somit nicht interdisziplinär ausgerichtet sind. Der ganzheitliche Ansatz der Systemtheorie unterstreicht aber die Notwendigkeit der

⁷⁹ Berthel, 2008, S. 101.

⁸⁰ Handbuch für Führung und Einsatz der Polizei, 2011, S. 141.

Interdisziplinarität und Entgrenzung der Ausrichtung einer Interventionsstrategie.⁸¹ Dieser Ansatz gilt in besonderem Maße für die Polizei, da Schleusungskriminalität nur mit einem internationalen und umfassenden Ansatz begegnet werden kann. Die Notwendigkeit bezieht sich sowohl auf die allgemeine Strategie als auch auf die Kriminalstrategie der Polizei. Deswegen wird „(...) [die, d. Verf.] entscheidende Herausforderung der Zukunft (...) vielmehr die Entwicklung einer komplexen, Delikt- und Politikfelder übergreifenden Gesamtstrategie im Sinne einer „umfassenden Sicherheit“ sein (...).“⁸² Die Idee der umfassenden Sicherheit ist eine Reaktion auf die zunehmende Globalisierung und die Verwischung der traditionellen Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit.⁸³ Umfassende Sicherheit setzt umfassende und ganzheitliche Interventionsstrategien voraus, die neben repressiven auch präventive ebenenübergreifende Aspekte berücksichtigen sollte.⁸⁴ Dieser Ansatz wird ebenfalls aus europäischer Sicht verfolgt.

Die Europäische Kommission legte am 28. April 2015 bereits die zweite Sicherheitsagenda als Strategie für die Innere Sicherheit der Europäischen Union vor.⁸⁵ Die europäische Sicherheitsagenda „sollte zu einem europäischen Raum der inneren Sicherheit führen, in dem der Einzelne in vollem Einklang mit den Grundrechten geschützt wird.“⁸⁶ Neben einer phänomenologischen Schwerpunktsetzung bei der Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der Cyberkriminalität unterstreicht die Europäische Sicherheitsagenda an mehreren Stellen die Notwendigkeit eines „kohärenten, agenturen- und bereichsübergreifenden Konzeptes“, welches die internen und externen Aspekte der Sicherheit umfassend berücksichtigen muss. Die Europäische Kommission zeichnet damit ein umfassendes „Sicherheitsmodell“ und knüpft unmittelbar an die Strategie für die innere Sicherheit der Europäischen Union aus dem Jahr 2010 an.⁸⁷ Eine zentrale erfolgskritische Bedingung der Europäischen Sicherheitsagenda ist die Stärkung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU und die Bündelung bereits vorhandener Strategien aus den unterschiedlichen Ressorts, wie z. B. Verkehr, Finanzen, Zoll, Bildung, Gefahrenabwehr im Seeverkehr, Informationstechnologien, Energie und öffentliche Gesundheit.⁸⁸

⁸¹ Vgl. Willke, 2005, S. 1 ff.

⁸² Walter, 2009, S. 345.

⁸³ Vgl. Oberloher, 2005, S. 30.

⁸⁴ Vgl. Oberloher, 2005, S. 30.

⁸⁵ Europäische Kommission, 2015b.

⁸⁶ Europäische Kommission, 2015b, S. 2.

⁸⁷ Europäischer Rat, 2010.

⁸⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2015b, S. 4.

Auch verdeutlicht die Europäische Sicherheitsagenda die Verbindung mit der Europäischen Migrationsagenda, „die sich mit Fragen von unmittelbarer Bedeutung für die Sicherheit befasst (...), wie Schleusung von Migranten, Menschenhandel, sozialer Zusammenhalt und Grenzmanagement.“⁸⁹

Für die Bundesrepublik Deutschland enthält der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung⁹⁰ die Forderung, dass die Außen- und Sicherheitspolitik ressortübergreifend und vernetzt zu gestalten ist und die Entwicklungszusammenarbeit ein integraler Bestandteil im Konzept der Krisenfrüherkennung, Krisenprävention, Ursachenbekämpfung und Konfliktbewältigung ist. Das Programm Innere Sicherheit enthält zwar strategische Aussagen, ist allerdings aus dem Jahr 2008/2009 und müsste an die neuen sicherheits- und migrationspolitischen Herausforderungen angepasst werden.⁹¹ Das neue Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik 2016 wird zurzeit unter Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung erstellt. Das Bundesministerium der Verteidigung bindet zwar die unterschiedlichen Ressorts der Bundesregierung und die Gesellschaft sowie weitere Akteure bei der Erstellung ein.⁹² Ein ganzheitlicher Ansatz kann mit diesem methodischen Ansatz nicht gelingen, weil dieser ausschließlich von einem Ressort gesteuert wird und die Belange der Bundeswehr zu stark berücksichtigt.

Zusammenfassend kann der Begriff Interventionsstrategie für die vorliegende Arbeit als eine langfristige Grundsatzplanung mit Veränderungsabsicht verstanden werden, die im Sinne einer umfassenden Sicherheit einen ressort-, behörden- und deliktsübergreifenden und mithin einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen sollte. Die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure ist dabei eine erfolgskritische Bedingung. Die Arbeitshypothese II wonach eine wirksame Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität einen ganzheitlichen, delikts- und ressortübergreifenden Ansatz voraussetzt ist im Ergebnis somit valide.

4. Bedingungsfaktoren und phänomenologische Abhängigkeiten

Die Entscheidung zum Verlassen des Heimatlandes ist ein komplexer Prozess, der von unterschiedlichen Bedingungen im Heimatland abhängig ist. Einerseits können

⁸⁹ Europäische Kommission, 2015b, S. 5.

⁹⁰ Vgl. Koalitionsvertrag, 2013, S. 175.

⁹¹ Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, 2009.

⁹² In: Internet-Abfrage vom 28.1.2016 um 10:59 Uhr unter:
http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Az9gmxHRQBg2ftX/%20Link%20pr%C3%BCfen.

zum Beispiel Kriege oder humanitäre Katastrophen Menschen zum Verlassen ihrer Heimat zwingen. Das Hauptmotiv ist in diesen Fällen die Rettung des eigenen Lebens. Andererseits verlassen Menschen auch aus rein ökonomischen Gründen ihre Heimat. Hauptsächliches Motiv dieser Auswanderung ist die Verbesserung des eigenen Lebensstandards. Die erzwungene Flucht und das freiwillige Verlassen der Heimat sind zu differenzieren und verdeutlichen, dass Wanderungsursachen vielfältig sein können. Eine genaue Differenzierung ist häufig schwierig, weil sich Wanderungsursachen gegenseitig bedingen oder überlagern können.⁹³ Beispielsweise ist bei einem Krieg die ökonomische Lebensgrundlage häufig zerstört, sodass bei einer erzwungenen Flucht neben existentiellen und humanitären auch wirtschaftliche Gründe vorliegen dürften. Häufig liegt ein komplexes Geflecht von unterschiedlichen Ursachen vor, welches monokausale Erklärungsansätze ausschließt.

Sowohl bei einer erzwungenen Flucht als auch bei der freiwilligen Abkehr kann das Verlassen des Heimatlandes mit einem Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen oder mit der Inanspruchnahme eines Schleusers verbunden sein. Die Grenzen zwischen regulärer und irregulärer Migration sowie Schleusungskriminalität können fließend sein. Sonach ist eine differenzierte, phänomenologische und ätiologische Analyse erforderlich. Aus den Ergebnissen dieser Analyse können sich Bedingungsfaktoren ergeben, die bei der Entwicklung einer wirksamen Interventionsstrategie gegen Schleusungskriminalität berücksichtigt werden sollten.

4.1 Irreguläre Migration

Die internationale Datenlage zur irregulären Migration ist auf Grund von unterschiedlichen Erfassungs- und länderspezifischen Kriterien oder Schätzverfahren äußerst heterogen und lückenhaft.⁹⁴ Irreguläre Migration wird zudem durch rechtliche Normen definiert, sodass valide Zahlen zur weltweiten irregulären Migration kaum verfügbar sind. Der UNHCR beziffert in dem Halbjahresbericht 2015 die Zahl der weltweiten Flüchtlinge mit einem weiteren Anstieg gegenüber dem Jahr 2014 um rund 5,5 Millionen Flüchtlinge.⁹⁵ Insgesamt wären somit rund 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Nach den Schätzungen des UNHCR verblieben von den 5,5 Millionen neuen Flüchtlingen etwa 4,2 Millionen zunächst in ihren Heimatländern

⁹³ Vgl. Angenendt, 2014, S. 19.

⁹⁴ Vgl. Schneider, 2012, S. 24, 25.

⁹⁵ Vgl. UNHCR, 2015b, S. 3.

oder in angrenzenden Regionen. Rund 839.000 Menschen verlassen tatsächlich das Heimatland über internationale Grenzen.⁹⁶

Von den 14,4 Millionen Flüchtlingen, welche unter dem Schutz der UN stehen, stammen mehr als die Hälfte aus Syrien (4,2 Millionen), Afghanistan (2,6 Millionen) und Somalia (1,11 Millionen).⁹⁷ Die drei größten Aufnahmeländer von Flüchtlingen waren die Türkei (1,84 Millionen), Pakistan (1,5 Millionen) und der Libanon (1,2 Millionen). Aus den Zahlen kann abgeleitet werden, dass rund 20 Prozent der Flüchtlinge über internationale Grenzen flieht und ein großer Anteil von rund 80 Prozent in sicheren Regionen in den Heimatländern oder in angrenzenden Ländern verbleibt.

Auf Grundlage eines erweiterten Sicherheitsbegriffs kann sich die Aufnahme von Flüchtlingen in angrenzenden Ländern auf deren innere, äußere oder regionale Sicherheit auswirken. Legt man einen engen Sicherheitsbegriff zu Grunde, können sich in den Aufnahmeländern zunehmend Kriminalität und Ausbeutung von Flüchtlingen sowie Menschenhandel und Schleusungskriminalität ausbreiten.⁹⁸ Schleuserorganisationen werben Flüchtlinge häufig unmittelbar in den Herkunftsländern oder den angrenzenden Staaten an und nutzen Krisen und soziales Elend aus.⁹⁹ Schleusungskriminalität kann sich dadurch auf die individuelle und humanitäre Sicherheit unmittelbar auswirken, weil Schleuserorganisationen menschenverachtend, skrupellos und aus reiner Profitgier vorgehen.

Weitere regionale oder menschliche Sicherheitsrisiken können sich ergeben, wenn in Entwicklungsländern eine Konkurrenz um knappe Ressourcen entsteht oder Unterstützungen von internationalen Organisationen oder der Weltgemeinschaft wegen unterschiedlichen Interessen in dem Krisengebiet ausbleiben.¹⁰⁰ Die äußeren Beziehungen der unmittelbaren Anrainerstaaten können zusätzlich belastet werden, wenn sich diese in die inneren Belange der Herkunftsländer einmischen, um weitere Fluchtbewegungen zu verhindern.¹⁰¹ Wechselwirkungen können auch in den europäischen oder anderen weiter entfernten Zielstaaten entstehen, wenn diese die eigene Zuwanderung begrenzen wollen. Die Flucht über internationale Grenzen ist häufig mit einem Verstoß gegen rechtliche Bestimmungen oder mit der Inanspruchnahme eines Schleusers auf unterschiedlichen Etappen verbunden. Deswegen fordern die

⁹⁶ Vgl. UNHCR, 2015b, S. 3.

⁹⁷ Vgl. UNHCR, 2015b, S. 4 und S. 6.

⁹⁸ Vgl. Angenendt, 2015, S. 7.

⁹⁹ Vgl. Heckmann, 2004, S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. Angenendt, 2014, S. 9.

¹⁰¹ Vgl. Angenendt, 2014, S. 8.

Zielstaaten von den Transitstaaten häufig die Bekämpfung der Schleusungskriminalität und die Eindämmung der irregulären Migration. Aktuelles Beispiel ist der EU-Aktionsplan zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in der Türkei, der in Nummer 2c) explizit Maßnahmen zur Prävention gegen irreguläre Migration enthält.¹⁰²

Bei der Analyse der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen auf einzelne Aufnahme- oder Transitländer ist zu berücksichtigen, dass die Zuwanderung zunehmend von so genannten „gemischten Wanderungen“¹⁰³ von Flüchtlingen und Migranten geprägt ist.¹⁰⁴ Die vorher genannten Zahlen des UNHCR beziehen sich ausschließlich auf Flüchtlinge. Migranten sind in dieser Statistik nicht erfasst. Der „International Migration Report“ des UNHCR beziffert die Zahl der internationalen Migranten für das Jahr 2013 weltweit mit 232 Millionen Menschen.¹⁰⁵ Von diesen 232 Millionen Migranten sollen ungefähr 15 bis 20 Prozent in einer irregulären Situation leben; dies entspricht in etwa einer Anzahl zwischen 35 bis 46 Millionen Personen.¹⁰⁶

Nicht nur aus statistischen Gründen sind Flüchtlinge und Migranten zu differenzieren. Für beide Gruppen sind verschiedene rechtliche Vorschriften und Verantwortlichkeiten zu berücksichtigen. Flüchtlinge unterliegen dem Schutz der GFK (Nummer 3.1). Alle unterzeichnenden Staaten der Genfer Flüchtlingskonvention sind an das so genannte „Non-Refoulement-Gebot“ nach Art. 33 GFK gebunden und dürfen Flüchtlinge nicht in einen Staat zurückweisen, in denen ihnen eine Verfolgung droht.¹⁰⁷ Für Migranten gelten europäische und nationale Einwanderungsbestimmungen. Die europäischen Einwanderungsbestimmungen sind als EU-Verordnungen unmittelbar anwendbar und können nationales Recht der einzelnen Mitgliedstaaten überlagern. Eine wesentliche Verordnung für die Regelung der Einreise in die Europäische Union ist der Schengener Grenzkodex (SGK).¹⁰⁸ Der SGK legt zum Beispiel die Voraussetzungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union an allen europäischen Außengrenzen für die EU-Staaten einheitlich fest. Neben den europäischen Regelungen haben alle Mitgliedstaaten weitere nationale Bestimmungen erlassen, die zwar mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar sein müssen, aber von nationalstaatlichen Interessen geprägt sind. Als Beispiel sind die unterschiedlichen

¹⁰² Vgl. Europäische Kommission, 2016, S. 2.

¹⁰³ Vgl. Angenendt, 2014, S. 5 und Internet-Abfrage vom 15.2.2016 um 21:15 Uhr unter: <http://www.regionalmms.org/index011a.html?id=60>.

¹⁰⁴ Vgl. Angenendt, 2014, S. 5.

¹⁰⁵ Vgl. UNHCR, 2013, S. 1.

¹⁰⁶ Vgl. Angenendt, 2007, S. 13.

¹⁰⁷ Vgl. Angenendt, 2014, S. 19.

¹⁰⁸ Amtsblatt der Europäischen Union, L 105/1 vom 13.4.2006.

Regelungen zur Strafbarkeit der unerlaubten Einreise (Nummer 3.1) und die verschiedenen nationalen asylrechtlichen Bestimmungen zu nennen. Österreich hat aktuell zum Beispiel eine nationale Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen eingeführt.¹⁰⁹ Eine Begrenzung der Aufnahme von Flüchtlingen für das Asylverfahren ist in der Bundesrepublik Deutschland unter Staatsrechtlern umstritten. Zudem sind die asylrechtlichen Standards und die Sozialleistungen in der Europäischen Union nicht einheitlich geregelt. Dies ist wiederum ein Bedingungsfaktor der irregulären Migration.

Ein weiteres gegenwärtiges Beispiel für nationalstaatliche Interessen ist der zunehmende Ausbau von Grenzsicherungssystemen an der EU-Außengrenze oder im europäischen Binnenraum, wie die Errichtung des Grenzzaunes an der ungarisch-serbischen und ungarisch-kroatischen Grenze im Oktober 2015 sowie an der österreichisch-slowenischen Grenze im Dezember 2015 zeigt.¹¹⁰ Der Ausbau von Grenzüberwachungsmaßnahmen kann dazu beitragen, dass es zu einer erhöhten Nachfrage von Schleusungen kommt und die Geschäftsgrundlage der Schleuser ausgeweitet wird.¹¹¹ ANGENENDT stellt hierzu fest, dass „die fragmentierte und konzeptlose Migrationspolitik der Mitgliedstaaten und die fehlenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten zum Missbrauch des Asylrechts zu Migrationszwecken und zur irregulären Zuwanderung beitragen.“¹¹² Die unterschiedlichen nationalen aufenthalts- und asylrechtlichen Bestimmungen innerhalb der Europäischen Union und der Ausbau von Grenzsicherungssystemen können somit auch Bedingungsfaktoren für irreguläre Migration und Schleusungskriminalität sein.

4.2 Schleusungskriminalität

Bei der Analyse der Schleusungskriminalität ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass das Phänomen ein Beispiel klassischer Kontrollkriminalität ist. „[Kontrollkriminalität, d. Verf.] (...) bedeutet, dass diese Art von Kriminalität überwiegend nur bekannt wird, wenn die Polizei bzw. andere Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden aktiv kontrollieren.“¹¹³ Die Aktivitäten der Polizei sind wiederum von den verfügbaren Ressourcen, der Verfolgungsintensität und der strategischen Schwerpunktsetzung der

¹⁰⁹ Vgl. Glas/Kahlweit, 2016, in: Süddeutsche Zeitung vom 20./21.2.2016, S. 8.

¹¹⁰ In: Internet-Abfrage vom 7.2.2016 um 10:55 Uhr unter:
<http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/7937590/nach-dem-grenzzaun-kommen-nun-die-soldaten.html>.

¹¹¹ Vgl. Pfau, 2012, S. 52.

¹¹² Vgl. Angenendt, 2014, S. 19.

¹¹³ Berthel/Menzel/Neidhardt/Schröder/Spang/Weihmann, 2008, S. 81.

Polizei abhängig. Werden die Ressourcen der Polizei für eine andere polizeiliche Aufgabe verwendet oder die Ermittlungen bei anderen Delikten intensiviert, bleibt ein Großteil der Kontrollkriminalität und deren Begleitdelikte (Kontrolldelikte) im Verborgenen bzw. im Dunkelfeld. Das Dunkelfeld umfasst „die der Polizei nicht bekannt gewordene Kriminalität“.¹¹⁴ Bei der Untersuchung und Interpretation von polizeilichen Statistiken ist deswegen zu beachten, dass nur die bekannt gewordenen Straftaten statistisch festgehalten werden können. Nicht bekannt gewordene Straftaten verbleiben im Dunkelfeld und entziehen sich der Analyse. Belastbare Untersuchungen zum Dunkelfeld der Schleusungskriminalität sind nicht verfügbar. Die vorhandenen Untersuchungen haben zumeist andere Forschungsziele, wie z. B. die Analyse von STEINBRENNER aus dem Jahr 2002 und 2005 über Verurteilungen im Zusammenhang mit dem Einschleusen von Ausländern aus den Jahren 1995 bis 1999.¹¹⁵ Für den unerlaubten Aufenthalt in Deutschland schätzt VOGEL, „dass im Jahr 2014 zwischen 180.000 und 520.000 Menschen irregulär in Deutschland lebten, und damit etwas mehr als in den Vorjahren (2013 zwischen 160.000 und 443.000).“¹¹⁶ Eine Studie der EU kommt zu der Einschätzung, dass sich im Jahr 2008 zwischen 1,9 und 3,8 Millionen Personen in 27 Staaten der EU unerlaubt aufgehalten haben.¹¹⁷ Erkenntnisse für ein Dunkelfeld zur Schleusungskriminalität in der Europäischen Union lassen sich hieraus nicht ableiten. Speziellere Untersuchungen zum Dunkelfeld der Schleusungskriminalität aus europäischer Sicht liegen nicht vor. Die Analyse konzentriert sich mithin auf die vorhandenen Daten im Hellfeld der Schleusungskriminalität aus europäischer Sicht.

Es stellt sich die Frage, welche europäische Organisation über entsprechende Daten verfügen könnte. Ein wesentlicher Akteur bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität auf europäischer Ebene ist neben dem Europäischen Polizeiamt EUROPOL die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX. Ein Vorschlag der Europäischen Kommission vom 15. Dezember 2015 sieht vor, dass FRONTEX zu einer Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgebaut werden soll.¹¹⁸

¹¹⁴ BMI, 2015, S. 2.

¹¹⁵ Vgl. Steinbrenner, 2002, S. 126 ff.

¹¹⁶ Vogel, 2015, S. 2.

¹¹⁷ Europäische Kommission, Clandestino Project, 2009, S. 5.

¹¹⁸ Europäische Kommission 2015e, S. 3.

Fraglich ist, ob wesentliche Daten und Indikatoren zur Messung der Schleusungskriminalität bei der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX vorliegen.¹¹⁹ In den Erwägungsgründen der EU-Verordnung zur Einrichtung von FRONTEX ist unter Nummer (6) ausgeführt, dass die Agentur „zur Verbesserung des integrierten Schutzes der Außengrenzen (...) – auf der Grundlage eines gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells – Risikoanalysen durchführen [sollte, d. Verf.], damit die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über hinreichende Informationen verfügen, um geeignete Maßnahmen ergreifen bzw. den festgestellten Gefahren begegnen zu können.“¹²⁰ Diese Aufgabe kann die europäische Grenzschutzagentur nur auf Grundlage vorhandener Informationen und Zahlen aus den Mitgliedstaaten wahrnehmen, sodass FRONTEX über Zahlen und Daten aus dem Hellfeld der Schleusungskriminalität verfügen müsste. In einer aktuellen, öffentlich zugänglichen Risikoanalyse für das Jahr 2015 listet Frontex sechs wesentliche Indikatoren zur Einschätzung der Schleusungskriminalität auf.¹²¹ Auf Grundlage des in Nummer 3.2 erläuterten Begriffsverständnisses zur europäischen Schleusungskriminalität werden nur die Zahlen zur unerlaubten Einreise und zu Schleusern herangezogen.

Problematisch ist, dass die Zahlen von FRONTEX nur über einen Zeitraum von sechs bzw. sieben Jahren verfügbar sind. Rückwirkende Risikoanalysen mit den Zahlen über eine gesamte Dekade sind öffentlich nicht zugänglich. FRONTEX weist in einer Risikoanalyse für das Jahr 2015 u. a. darauf hin, dass die Daten der Mitgliedstaaten nicht als offizielle Statistik anzusehen sind und von den Zahlen der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten abweichen können.¹²² Eine bessere Datenqualität wird gleichwohl nicht zur Verfügung gestellt. Eine weitere Differenzierung der Zahlen nach Land-, Luft- und Seegrenzen ist ebenfalls nicht verfügbar. Besonders signifikant ist, dass einige Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 2014 ihre Daten für 2013 nachträglich korrigiert haben.¹²³ Zudem sind die Erfassungskriterien nicht zugänglich.

¹¹⁹ Französisches Akronym: *frontières extérieures*, deutsche Übersetzung: Außengrenzen; offizielle Bezeichnung für die Europäische Grenzschutzagentur: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

¹²⁰ 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, Amtsblatt der Europäischen Union, L 349/1 vom 25.11.2004, S. 1.

¹²¹ Vgl. Frontex, 2015, S. 10.

¹²² Vgl. Frontex, 2015, S. 10.

¹²³ Vgl. Frontex, 2015, S. 10.

Die Zahlen von FRONTEX sind somit weder valide noch reliabel und können nur eine vage Annäherung an die Wirklichkeit sein. Zu Recht ist daher die Schlussfolgerung zu ziehen, dass ein „statistischer Dualismus“ zwischen nationalen und internationalen Daten besteht.¹²⁴ Die qualitativen Mängel können nicht ausgeglichen werden, da hierzu die Erfassungskriterien und Zahlen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. der Schengener Vertragsstaaten ausgewertet und geprüft werden müssten. Mit dieser Analyse würde sich der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit deutlich verschieben.

Eine Alternative könnte sich gegebenenfalls aus den Zahlen des Statistischen Amtes der Europäischen Union (EUROSTAT) ergeben. Die Europäische Kommission stellt in dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) selbst fest, dass die regelmäßigen EUROSTAT-Erhebungen von Kriminalitätsstatistiken in Zusammenarbeit mit den zuständigen EU-Agenturen um Daten über die Migrantenschleusung erweitert werden müssen.¹²⁵ Folglich sind zurzeit auch bei EUROSTAT keine validen Daten vorhanden. EUROPOL und INTERPOL verfügen ebenfalls nicht über die erforderlichen Daten.

Mangels Alternative werden deswegen die Zahlen der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX verwendet, weil diese zumindest einen groben Anhalt über die zahlenmäßige Entwicklung der Schleusungskriminalität auf europäischer Ebene geben können. Die aufgezeigten Mängel sind bei einer Bewertung und Interpretation der Daten zu berücksichtigen. Die Erfassungskriterien für die vorher genannten Indikatoren zur Einschätzung der Schleusungskriminalität der unerlaubten Einreise und der Schleusung sind deshalb selbst zu definieren.

Als unerlaubte Einreise ist die Einreise ohne die erforderlichen Grenzübertrittspapiere zu verstehen; eine Schleusung ist die Hilfe und Unterstützung einer oder mehrerer Personen durch einen oder mehrere Dritte bei der Einreise in die Europäische Union gegen Entgelt der Leistung.

Die Feststellungen zur unerlaubten Einreise der letzten sieben Jahre in das Hoheitsgebiet der Schengener Vertragsstaaten ergeben sich aus der Abbildung 1.

¹²⁴ Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 73.

¹²⁵ Europäische Kommission, 2015d, S. 9.

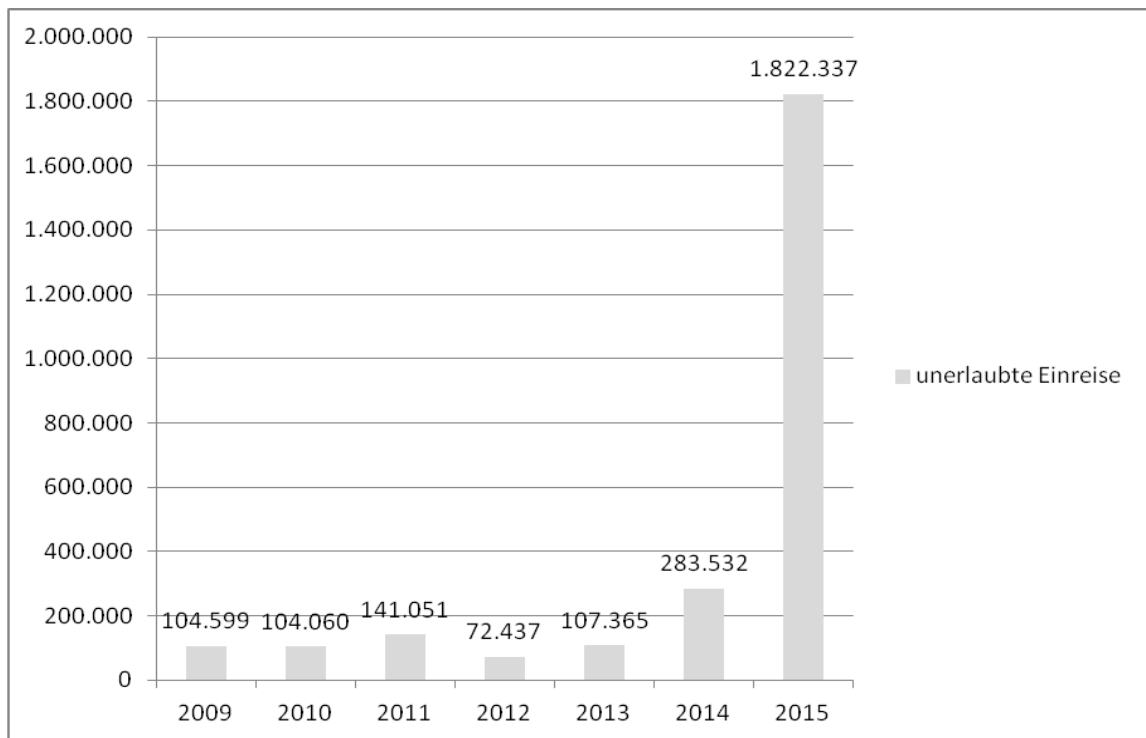


Abbildung 1: Zahlen der unerlaubten Einreise aus europäischer Perspektive

Die Zahlen zur unerlaubten Einreise belegen seit dem Jahr 2009 einen stetigen Anstieg. Die Ursache für die auffallende Verdoppelung der Zahlen zwischen den Jahren 2013 und 2014 liegt darin, dass die Grenzbehörden insbesondere im Jahr 2014 im Rahmen von Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer Tausende Menschen retteten.¹²⁶ Tatsächlich ist der Anstieg auf den italienischen Einsatz mit dem Namen „Mare Nostrum“ zurückzuführen, bei der die italienische Küstenwache wenige Seemeilen vor der libyschen Küste in Seenot geratene Personen rettete und zum italienischen Festland verbrachte. FRONTEX hat das Einsatzkonzept am 1. November 2014 übernommen und die Operation unter dem Namen „Triton“ fortgeführt.¹²⁷

Im Jahr 2015 haben sich die Zahlen versechsfacht.¹²⁸

Bei den erfassten Schleusern ergibt sich ein ähnlicher steigender Trend, wenn auch auf niedrigerem Niveau (Abbildung 2). Die Steigerung erklärt FRONTEX mit einer Zunahme der Schleusungen in Spanien, Italien und Bulgarien. Italienische Behörden registrierten im Jahr 2014 vermehrt Großschleusungen mittels Frachtschiffen.

¹²⁶ Vgl. Frontex, 2015, S. 17.

¹²⁷ In: Internet-Abfrage vom 10.1.2016 um 21:26 Uhr unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm.

¹²⁸ In: Internet-Abfrage vom 6.3.2016 um 12:25 Uhr unter: http://www.focus.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-im-news-ticker-kanzlerin-laesst-csu-chef-abblitzen-seehofer-bekommt-keinen-termin-bei-merkel_id_5308514.html.

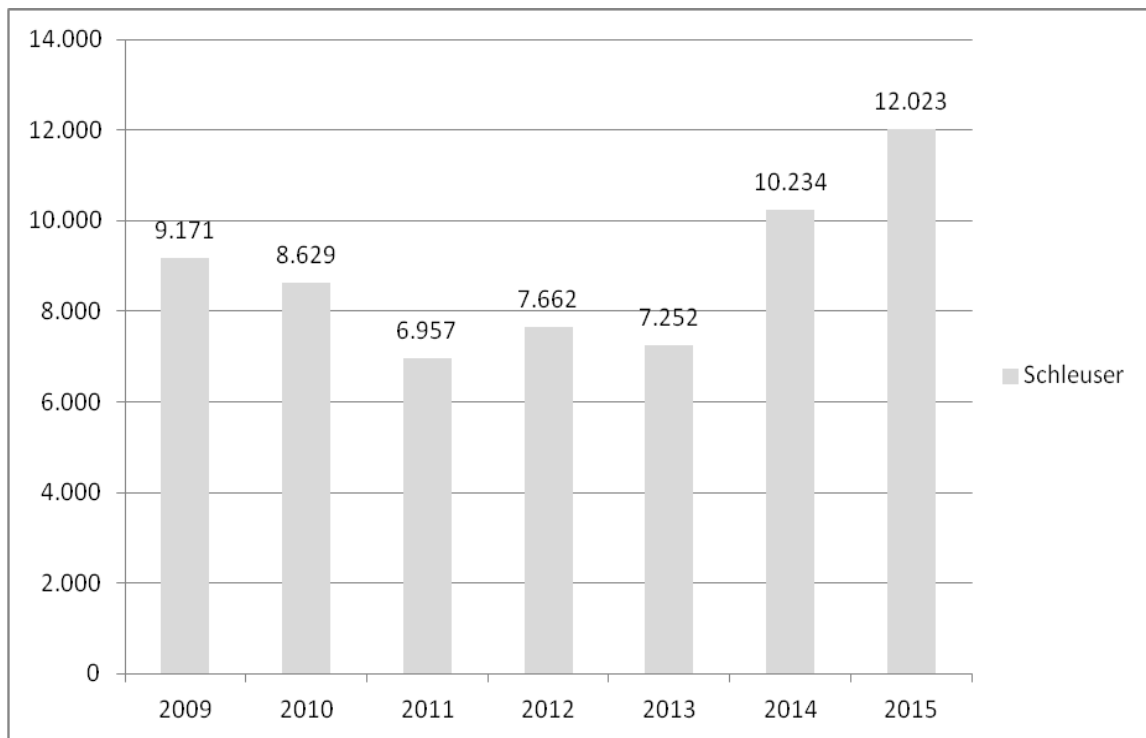


Abbildung 2: Zahl der Schleuser aus europäischer Perspektive

Bei der Interpretation der Zahlen und insbesondere bei einem Vergleich mit den Zahlen zur unerlaubten Einreise ist signifikant, dass ebenfalls ein deutlicher Anstieg in den Jahren 2013/2014 festzustellen ist. Trotz der aufgezeigten qualitativen Einschränkungen ist festzuhalten, dass alle beiden wesentlichen Indikatoren zur Messung der Schleusungskriminalität aus europäischer Perspektive im Jahresvergleich 2013/2014 und 2015 sprunghaft angestiegen sind.

Bis Anfang Dezember 2015 sind 1.003.077 Menschen in die Bundesrepublik Deutschland neu eingereist. DI FABIO kommt in seinem Rechtsgutachten mit dem Titel „Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem“ unter anderem zu dem Ergebnis, dass die erhebliche Migration im Jahr 2015 unter den Begriff Massenzustrom der Richtlinie 2001/55/EG subsumiert werden kann.¹²⁹ Ein Massenzustrom wird nach Artikel 2 d) der Richtlinie als Zustrom einer großen Zahl Vertriebener bezeichnet, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde. Die Entwicklung der Zuwanderung im Jahr 2015 kann deswegen als Migrations- und Flüchtlingskrise bezeichnet werden, die sich auch auf die Innere Sicherheit der Europäischen Union auswirken

¹²⁹ Vgl. Di Fabio, 2016, S. 4.

wird. Die Europäische Kommission hat aus diesem Grund die Interventionsstrategien zur Kontrolle der Schleusungskriminalität novelliert.

4.3 Interventionsstrategien

Eine wirksame Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität setzt voraus, dass die Bedingungsfaktoren der irregulären Migration und die phänomenologischen Abhängigkeiten und deren Wechselwirkungen analysiert und bei der Erstellung berücksichtigt werden. Der Erfolg einer Interventionsstrategie kann nur dann beurteilt werden, wenn die Strategie messbare Ziele festlegt. Wesentliche Ziele einer europäischen Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sind die Bekämpfung der Schleusungskriminalität, die Reduzierung der irregulären Migration und die Verhinderung humanitärer Katastrophen und Todesopfer bei der konkreten Tatausführung. Weitere Ziele könnten sich neben einer phänomenologischen auch aus einer ätiologischen Analyse ergeben.

Im Allgemeinen können Interventionsstrategien zur Kriminalitätskontrolle erfolgreich sein, wenn die Kriminalität der beschriebenen Delikte rückläufig ist. Der Rückgang sollte objektiv messbar sein. Bei klassischer Kontrollkriminalität ist zu berücksichtigen, dass die polizeilichen Schwerpunkte und der damit verbundene Einsatz der verfügbaren Ressourcen während des Zeitraums der Interventionsstrategie nicht verändert werden dürfen. Eine Reduzierung der verfügbaren Ressourcen oder eine Änderung der polizeilichen Schwerpunkte kann bewirken, dass bestimmte Delikte von der Polizei unentdeckt bleiben und die objektiv messbare Kriminalität in dem Segment sinken würde. Diese Einschränkungen treffen insbesondere auf Delikte der Schleusungskriminalität zu (Nummer 4.2).

Weitere Kriterien zur Beurteilung der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sind phänomenologische Besonderheiten. Eine nachhaltige Wirkung könnte sich zum Beispiel aus der Beschlagnahme von Tatmitteln und Tatprodukten ergeben. Tatmittel sind bei dem Modus Operandi der Seewegschleusungen unter anderem Schiffe und Boote, welche für eine Schleusung verwendet werden. Bei einer legendierten Schleusung sind die Tatmittel ge- oder verfälschte Urkunden und fingierte Unterlagen.

Tatprodukte könnten die erzielten Gewinne aus einer Schleusung sein, sodass Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfungen eine herausgehobene Bedeutung zukommt.

Neben den phänomenologischen Besonderheiten könnten sich auch aus der Analyse stark frequentierter Migrationsrouten geographische Schwerpunkte und Ansatzpunkte für eine Interventionsstrategie ergeben.

Die Generierung und Einleitung neuer Ermittlungsverfahren könnte ebenfalls ein Kriterium für eine erfolgreiche Interventionsstrategie bilden. Zu berücksichtigen ist, dass die Einleitung weiterer Ermittlungsverfahren zu einem Anstieg der festgestellten Delikte führt und dem Ziel der Reduzierung der Kriminalität widersprechen könnte. Ein Zielsystem muss deswegen ausgewogen und transparent sein.

4.4 Phänomenologische Schwerpunkte der Schleusungskriminalität

Eine weitere notwendige Informationsbasis für die Analyse der Neukonzeption der Interventionsstrategien der Europäischen Union zur Kontrolle der Schleusungskriminalität und zur Identifizierung von Bedingungsfaktoren sind die konkreten Tatbegehungsweisen des Einschleusens aus europäischer Perspektive, weil hieraus deliktische Bekämpfungsansätze abgeleitet werden können. Bereits die europäische Definition zur Schleusungskriminalität lässt erkennen, dass das Deliktfeld in der Tatausführung komplex sein kann. Die Tathandlungen müssen die Merkmale „vorsätzlich und zu Erwerbszwecken“ erfüllen und die „Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, den Aufenthalt oder die Arbeitsaufnahme entgegen den geltenden Vorschriften und Bedingungen“ erleichtern.¹³⁰ Die unbestimmten Rechtsbegriffe lassen zu den wesentlichen phänomenologischen Schwerpunkten die Bandbreite der Tathandlungen erahnen. Eine Systematisierung erscheint zwingend erforderlich. Grundlegende Modi Operandi der Schleusungskriminalität sind bei NESKE beschrieben, der diese in drei Typen (partielle Schleusung, legendierte Schleusung, organisierte Etappenschleusung und die Etappenschleusung aus Krisengebieten) kategorisiert.¹³¹

Typ I wird als partielle Schleusung beschrieben. Bei der partiellen Schleusung wird lediglich auf Teiletappen ein Schleuser in Anspruch genommen.¹³² Ein Großteil der Reise wird in Eigenregie organisiert und es besteht keine durchgehende „Schleuserkette“.

Typ II bestimmt legendierte Schleusungen als Reisen mit erschlichenen Visa oder fingierten Papieren.¹³³ Die Tathandlung der Schleusung ist komplex und häufig mit

¹³⁰ Amtsblatt der Europäischen Union, L 121/37 vom 15.5.2009.

¹³¹ Vgl. Neske, 2007, S. 175 ff.

¹³² Vgl. Neske, 2007, S. 175.

¹³³ Vgl. Neske, 2007, S. 195.

hoher krimineller Energie verbunden, weil gefälschte und fingierte Unterlagen bei der Beantragung eines Visums an den deutschen und europäischen Auslandsvertretungen in den Herkunfts- oder Transitstaaten der irregulären Migration vorgelegt werden. Die Personen reisen in Eigenregie, sodass die Begleitung eines Schleusers in der Regel nicht erforderlich ist.

Typ III und Typ III a charakterisieren die organisierte Etappenschleusung und die organisierte Etappenschleusung aus Krisengebieten, bei der alle Etappen einer Schleusung organisiert sind.¹³⁴ Migranten werden vom Herkunftsland über unterschiedliche Transitstaaten bis in die Zielländer durchgängig begleitet geschleust. Der Organisationsgrad ist enorm hoch und die Schleusung kostenintensiv, weil die Reise von Schleusern und so genannten Etappenkoordinatoren grundsätzlich begleitet wird. Zwischen den Koordinatoren besteht ein Netzwerk, welches ethnisch abgeschottet ist. Die Auftraggeber der Schleusung leben häufig im Zielland.

KEPURA/NIECHZIOL/PFAU haben die Kategorisierung von NESKE weiter entwickelt und sie um das Merkmal „Besonderheiten in der Tatausführung“ erweitert. Das Merkmal „Besonderheiten in der Tatausführung“ umfasst so genannte Garantieschleusungen und gefährliche Schleusungen bzw. das Einschleusen mit Todesfolge. Bei Garantieschleusungen wird die Schleusung im Falle eines Scheiterns so oft wiederholt, bis sich der Erfolg einstellt.

Aus europäischer Perspektive dürfte das Phänomen der gefährlichen Schleusungen bzw. das Einschleusen mit Todesfolge von herausragender Bedeutung sein, weil Schleusungen in die Europäische Union auf der zentral- oder der ostmediterranen Route mit einer Überquerung des Mittelmeers oder der Ägäis verbunden sind. Für diese Überfahrten werden häufig unbrauchbare Schiffe oder Schlauchboote verwendet, die lediglich für kurze Strecken geeignet sind. In der Ägäis ist die Entfernung zu den griechischen Inseln teilweise weniger als eine Seemeile. In Einzelfällen nutzten Schleuser für die schnelle Überfahrt einen Jetski.¹³⁵ Teilweise verwendeten Schleuserorganisationen Segeljachten, um mehrere Personen getarnt und unauffällig unter Deck zu schleusen.¹³⁶

¹³⁴ Vgl. Neske, 2007, S. 224.

¹³⁵ In: Internet-Abfrage vom 9.12.2015 um 21:35 Uhr unter:
<http://www.welt.de/vermischtes/article145385086/Schleuser-transportiert-Fluechtlinge-via-Jet-Ski.html>.

¹³⁶ In: Internet-Abfrage vom 5.3.2016 um 20:30 Uhr unter:
<http://segelreporter.com/panorama/illegale-einwanderer-schleuserring-transportierte-albaner-auf-charteryachten/>.

In internationalen Gewässern im Mittelmeer provozieren Schleuser oder von diesen instruierten Flüchtlinge oder Migranten sodann eine Notsituation, um die Rettung durch Handels- oder Staatsschiffe zu gewährleisten. Zudem missbrauchten Schleuserorganisationen staatlich initiierte Einsätze, wie zum Beispiel die italienische Marineoperation „Mare Nostrum“. Das Einsatzgebiet erstreckte sich bis kurz vor die libyische Küste und bezweckte ausschließlich die Rettung von Schiffbrüchigen. Die italienischen Behörden waren nach einem Rettungseinsatz verpflichtet, die Personen auf das italienische Festland zu verbringen. Schleuserorganisationen nutzten auch diesen Einsatz mit perfiden Methoden aus, indem sie täglich seeuntüchtige Schlauchboote oder andere Schiffe für die Überfahrt im Mittelmeer nutzten und den Tod von Tausenden von Menschen billigend in Kauf nahmen. Der Einsatz „Mare Nostrum“ wirkte aus phänomenologischer Sicht wie ein Pull-Faktor für die Schleuserorganisationen. Der beschriebene Modus Operandi ist unter der Rubrik „gefährliche Schleusung/Einschleusen mit Todesfolge“ zu subsumieren und für die Analyse der Interventionsstrategien zur Kontrolle der Schleusungskriminalität aus europäischer Sicht von besonderer Bedeutung. Somit bedarf es der kritischen Auseinandersetzung mit diesem Phänomen.

Ein anderer Modus Operandi in der Kategorie gefährliche Schleusung/Einschleusen mit Todesfolge ist die Organisation der Überfahrt über das Mittelmeer mit schrottreifen Schiffen ohne Kapitän. Einige Medien bezeichneten diesen Modus Operandi als Schleusung mit „Geisterschiffen“. Besondere Bekanntheit in den Medien erlangte der Fall der BLUE SKY M Anfang Januar 2015. Die italienischen Behörden ermittelten jedoch, dass das Schiff BLUE SKY M nicht schrottreif und ohne Besatzung gefahren ist.¹³⁷ Der Einsatzleiter von FRONTEX äußerte dazu, dass der beschriebene Modus Operandi bei dem Schiff EZADEEN im Januar 2015 zur Anwendung kam. „Das Schiff ist mit voller Kraft und mit Autopilot gefahren, bis der Treibstoff ausging, ohne erkennbare Crew an Bord.“¹³⁸ Das Bundespolizeipräsidium und die Generalstaatsanwaltschaft Dresden teilten am 20. Januar 2016 in einer gemeinsamen Presseerklärung hierzu mit:¹³⁹

¹³⁷ In: Internet-Abfrage vom 12.1.2016 um 11:13 Uhr unter: <http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2015/Fuehrungsloses-Fluechtlingsschiff-Wie-Frontex-die-Wahrheit-verdreht-,schleuser164.html>.

¹³⁸ In: Internet-Abfrage vom 12.1.2016 um 11:03 Uhr unter: <http://www.vice.com/de/read/frontex-nimmt-stellung-zu-der-geisterschiff-kontroverse-343>.

¹³⁹ Vgl. Bundespolizeipräsidium/Generalstaatsanwaltschaft Dresden, 2016, S. 2.

Türkische Nationalpolizei und Bundespolizei: Gemeinsamer Schlag gegen Geisterschiff-Schleuser. Zeitgleiche Maßnahmen in sechs Bundesländern und in der Türkei. GSG 9 und BFE+ der Bundespolizei im Einsatz. Bei dem gemeinsamen Einsatz konnten in Deutschland fünf Haftbefehle vollstreckt und 16 Wohnungen und ein Geschäftsraum durchsucht werden. Die türkische Polizei nahm zeitgleich in der Türkei zehn Personen fest und durchsuchte zehn Wohnungen. Ausgangspunkt der Ermittlungen wegen des banden- und gewerbsmäßigen Einschleusens von Ausländern waren die drei zur Schleusung zweckentfremdeten Frachtschiffe MERKUR 1, BLUE SKY M und EZADEEN.

Für die Analyse der Phänomenologie ist festzuhalten, dass Schleuser diese Tatbegehungsweise nutzen. Die Verfügbarkeit der Schiffe und die Logistik der Schleuserorganisationen sind Bedingungsfaktoren dieser Tatvariante.

Eine weitere Besonderheit in der Tatausführung ist die Verwendung moderner Kommunikationsmittel wie Smartphones und soziale Netzwerke. „Kein Migrant geht ohne Smartphone auf seine Odyssee!“¹⁴⁰ Zu deren Nutzung liegen im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Angenommen werden kann allerdings, dass die Nutzung der neuen Medien auf Grund der schnellen Vernetzung in die Herkunfts- und Transitstaaten erheblichen Einfluss auf die Schleusungskriminalität und die irreguläre Migration haben könnte. „Über WhatsApp und Facebook werden Informationen in Echtzeit übermittelt, manchmal an Tausende gleichzeitig. Wenn Griechenland nicht mehr geht, wissen das alle. Dann wird ein anderer Weg gesucht.“¹⁴¹ Der technische Fortschritt mit Smartphone & Co und die exzessive Nutzung des Internets verändern die tradierte Schleusungskriminalität. Reisewegbeschreibungen oder Ansprechpartner zur Organisation der Weiterreise finden sich oftmals im Internet. DI NICOLA/MUSUMECI erwähnen in diesem Zusammenhang den Schleuser 2.0, der insbesondere Smartphones und den technischen Fortschritt offensiv nutzen muss, um konkurrenzfähig zu bleiben und die eigenen geschäftlichen Interessen auf einem Markt mit weltweiten Milliardenumsätzen durchzusetzen.¹⁴² Ermittlungsbehörden haben sich darauf einzustellen. PFAU stellt

¹⁴⁰ Walter, 2016a, S. 38.

¹⁴¹ Stahnke, 2016, in: FAZ vom 20.2.2016, S. 3.

¹⁴² Vgl. Di Nicola/Musumeci, 2015, S. 147.

zu Recht fest, dass zu dem Tatmedium und Ermittlungsinstrument Internet Forschungsbedarf besteht.¹⁴³

Eine Besonderheit ist das so genannte „Darknet“, welches einem festgelegten Personenkreis eine abgeschottete und konspirative Tatvorbereitung ermöglicht. Für unerlaubt eingereiste Personen sind das Internet und die Nutzung von sozialen Netzwerken sowie modernste Technik wichtige Voraussetzungen für die Organisation der Schleusung und der zügigen Weiterreise im Hoheitsgebiet der Schengener Vertragsstaaten. Die Nutzung der neuesten Technik in Netzwerken ist somit ein wesentlicher Bedingungsfaktor der Schleusungskriminalität. Das staatliche Beförderungsangebot von europäischen Transitländern und ein Handy waren zur Organisation der zügigen Weiterreise in das Zielland bislang völlig ausreichend. Dafür spricht auch die Reduzierung der Reisezeit. Vor einigen Jahren benötigten Migranten aus dem Nahen Osten noch mehrere Wochen oder Monate auf ihrem Weg nach Europa. Im Herbst 2015 kamen Migranten in rund zwei Wochen an ihrem Ziel an.

Nach Erreichen des europäischen Festlandes wäre die teure Dienstleistung eines Schleusers oberflächlich betrachtet nicht mehr erforderlich. Das eingangs erwähnte Beispiel zu dem Tod von 71 Personen in einem Kühllastwagen in Österreich beweist leider das Gegenteil. Schleuser werden auch nach Überqueren der EU-Außengrenzen im europäischen Binnenraum in Anspruch genommen. Die Transitländer auf der Migrationsroute organisieren die Beförderung meistens, um die Registrierung mittels Abnahme der Fingerabdrücke der Migranten zu gewährleisten. Eine Registrierung hat zur Folge, dass nach den Regularien der Dublin III Verordnung das entsprechende Land für die Bearbeitung des Asylantrages zuständig ist.¹⁴⁴ Die Fingerabdrücke werden in der europäischen Datenbank EURODAC erfasst, sodass eine Zuordnung der Zuständigkeit zur Bearbeitung des Asylantrages durch alle Mitgliedstaaten der EU jederzeit möglich ist. Sollte die Person in einem anderen Land angetroffen werden, hat dieser Staat wiederum nach der Dublin III Verordnung die Rückführung in das für die Bearbeitung des Asylantrages zuständige Land zu organisieren. Die Registrierung erschwert somit die Weiterreise und einen neuen Asylantrag in dem gewünschten Zielland. Die Inanspruchnahme eines Schleusers kann aus Sicht des Migranten den Vorteil haben, dass die Perso-

¹⁴³ Vgl. Pfau, 2012, S. 126.

¹⁴⁴ Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

nen erst in dem Land registriert werden, in dem das eigentliche Ziel der Reise liegt. Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass staatliche Reglementierungen zur Migrationssteuerung zu einer stärkeren Ausprägung der Schleusungskriminalität beitragen können. Nach STOCK ist eine „Voraussetzung für die Einschleusung von Migranten (...) die Existenz staatlicher Migrationsbarrieren“ und somit – wie unter Nummer 4.1 bereits festgestellt – ein Bedingungsfaktor der irregulären Migration und Schleusungskriminalität.¹⁴⁵

Abschließend sind Gelegenheits- oder Zufallsschleuser zu erwähnen. Diese nutzen die Notsituation von Migranten häufig aus, um für ein gewisses Entgelt eine Beförderung zu organisieren. Oft ist den Beteiligten ihr strafbewehrtes Handeln nicht bewusst. Schließlich ist noch auf so genannten Familienschleusungen hinzuweisen, bei denen Familienmitglieder außerhalb der Regelungen zu einer offiziellen Familienzusammenführung von Verwandten geschleust werden.

Aus den beschriebenen phänomenologischen Schwerpunkten könnten sich unter Berücksichtigung der identifizierten Bedingungsfaktoren Ansatzpunkte für eine Interventionsstrategie ergeben. Eine größere und zielgenauere Wirkung kann eine Interventionsstrategie entfalten, wenn neben der Tatbegehungsweise auch eine mögliche Organisation oder der Tätertyp konkret beschrieben werden kann. Aus dieser Charakterisierung können sich weitere Hinweise für wirkungsvolle Maßnahmen einer Interventionsstrategie ergeben. Zudem könnte die Beschreibung bei der Beurteilung der Erfolgswahrscheinlichkeit bereits vorhandener Interventionsstrategien als ein mögliches Kriterium dienen. REITANO/TINTI bieten in einer Studie eine Typologie von Schleusern in der Türkei in einem vierstufigen Modell (high-level, mid-level, low-level, other actors) an.¹⁴⁶

High-level Turkish smugglers sind nicht bei der Ausführung einer Schleusung beteiligt und verfügen über sehr gute Verbindungen zu lokalen Strafverfolgungsbehörden oder zu politischen Entscheidungsträgern. Schleuser in dieser Kategorie kooperieren nicht nur mit der Schleuserorganisation sondern auch mit terroristischen Organisationen. Hauptsächliches Motiv ist die Maximierung der finanziellen Gewinne.

Mid-level Turkish smugglers können als erste organisatorische Ausführungsebene bezeichnet werden. Diese Schleuser organisieren die Reise und Boote für eine Überfahrt. An der unmittelbaren Ausführung der Schleusung sind diese Schleuser nicht

¹⁴⁵ Vgl. Stock, 2009, S. 112.

¹⁴⁶ Vgl. Reitano/Tinti, 2015, S. 18.

beteiligt. Mid-level Schleuser arbeiten mit high-level-Schleusern und low-level Schleusern zusammen.

Low-level Turkish smugglers können als unmittelbare Ausführungsebene bezeichnet werden. Diese Schleuser koordinieren zum Beispiel an den Stränden die Überfahrt über das Mittelmeer oder die Ägäis und weisen die Sitzplätze in den Booten den Personen zu. Die Bezahlung der low-level Schleuser richtet sich nach der Anzahl der beförderten Personen. Pro Person werden dabei unterschiedliche Beträge gezahlt. Low-level Schleuser sind fast immer bewaffnet und gegenüber Migranten gewalttätig.

Other actors sind überwiegend Personen, die nicht unmittelbar in die Schleusung eingebunden sind, aber beispielsweise Schwimmwesten verkaufen oder andere Dienstleistungen (Unterkünfte, Transportmöglichkeiten für Boote oder Schiffe, Beobachten bestimmter Strandabschnitte) anbieten.

Neben dieser Typologie sind nach REITANO/TINTI zwei weitere Akteure an dem Schleusungsprozess beteiligt, die als „collector“ und „insurance-officer“ oder „third-party guarantors“ zu bezeichnen sind.¹⁴⁷

Collectors sind Personen, die ihre Landsleute anwerben und an Schleuser vermitteln.

Insurance-officer sind Dritte, die den Schleuserlohn verwalten und diesen ersten an den Schleuser auszahlen, wenn der Migrant in seinem Zielland angekommen ist und die Freigabe erteilt. Bleibt diese Freigabe aus, wird der Schleuserlohn von dem Dritten nur in geringen Teilen an den Schleuser ausgezahlt.

REITANO/TINTI kommen u.a. zu dem Ergebnis, dass sich der professionelle Menschenschmuggel als Wirtschaftszweig verselbständigt hat.¹⁴⁸

Die Typologie ist kein Nachweis eines pyramidenförmigen Aufbaus oder einer hierarchischen Täterstruktur einer Schleuserorganisation. Vielmehr sind Schleuserorganisationen ausgesprochen variabel und netzwerkartig organisiert.¹⁴⁹ Eine wirksame Interventionsstrategie sollte diesen Ansatz berücksichtigen, in dem den Netzwerken der Schleuserorganisationen Netzwerke der Sicherheitsbehörden gegenübergestellt werden.¹⁵⁰ Die internationale Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden gewinnt da-

¹⁴⁷ Vgl. Reitano/Tinti, 2015, S. 18.

¹⁴⁸ Vgl. Reitano/Tinti, 2015, S. 12.

¹⁴⁹ Vgl. Pfau, 2012, S. 57, 58.

¹⁵⁰ In: Internet-Abfrage vom 14.1.2016 um 12:00 Uhr unter:

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismusbekaempfung/Sicherheitsbehoerden/sicherheitsbehoerden_node.html.

durch einen besonders hohen Stellenwert und ist ein Bedingungsfaktor einer wirksamen Interventionsstrategie.

Neben der phänomenologischen Ausprägung der irregulären Migration und der Schleusungskriminalität könnten sich auch aus einer geographischen Analyse der Migrationsrouten Ansätze für eine wirksame Interventionsstrategie ergeben.

4.5 Wesentliche Migrationsrouten

Wesentliche Hauptmigrationsrouten sind aus europäischer Sicht die zentral-, west- und ostmediterrane Route, die westafrikanische Route und die osteuropäische Landroute. Die zentral- und die ostmediterrane Route sind von herausragender Bedeutung (Abbildung 3).

Die zentralmediterrane Route verläuft aus verschiedenen afrikanischen Staaten über Libyen und das Mittelmeer nach Italien. Die Grenzbehörden verzeichneten auf dieser Route im Jahresvergleich 2013/2014 einen signifikanten Anstieg von 45.298 auf 170.664 Feststellungen.¹⁵¹ Die Entwicklung entspricht nahezu einer Vervielfachung oder einer prozentualen Steigerung um 277 Prozent. Eine ebenfalls signifikante Steigerung ist auf der ostmediterranen Route zu konstatieren. Im Jahr 2014 stellten die Grenzbehörden auf dieser Route insgesamt 50.834 Personen fest. Im Vergleich zum Jahr 2013 ist dies eine Steigerung um 105 Prozent (26.035), was einer Verdoppelung entspricht.¹⁵² Die ostmediterrane Route verläuft über die Türkei und die Ägäis auf vorgelagerte griechische oder italienische Inseln und setzt sich in Europa auf der so genannten Balkanroute fort.¹⁵³ Im Oktober 2015 kamen über diese Route über die Türkei 200.000 Menschen nach Griechenland.¹⁵⁴

Nach einem Sonderbericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda und zu dem Gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei reisten über den Jahreswechsel 2015/2016 in einem 46-tägigen Berichtszeitraum vom 17. Dezember 2015 bis zum 31. Januar 2016 – 110.211 – Menschen irregulär in die EU ein. 99,2 Prozent (109.336) kamen über die Ägäis.¹⁵⁵

¹⁵¹ Vgl. Frontex, 2014, S. 33.

¹⁵² Vgl. Frontex, 2014, S. 33.

¹⁵³ Vgl. BKA/BPOLP, 2015, S. 16.

¹⁵⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2016b, S. 2.

¹⁵⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2016c, S. 2.

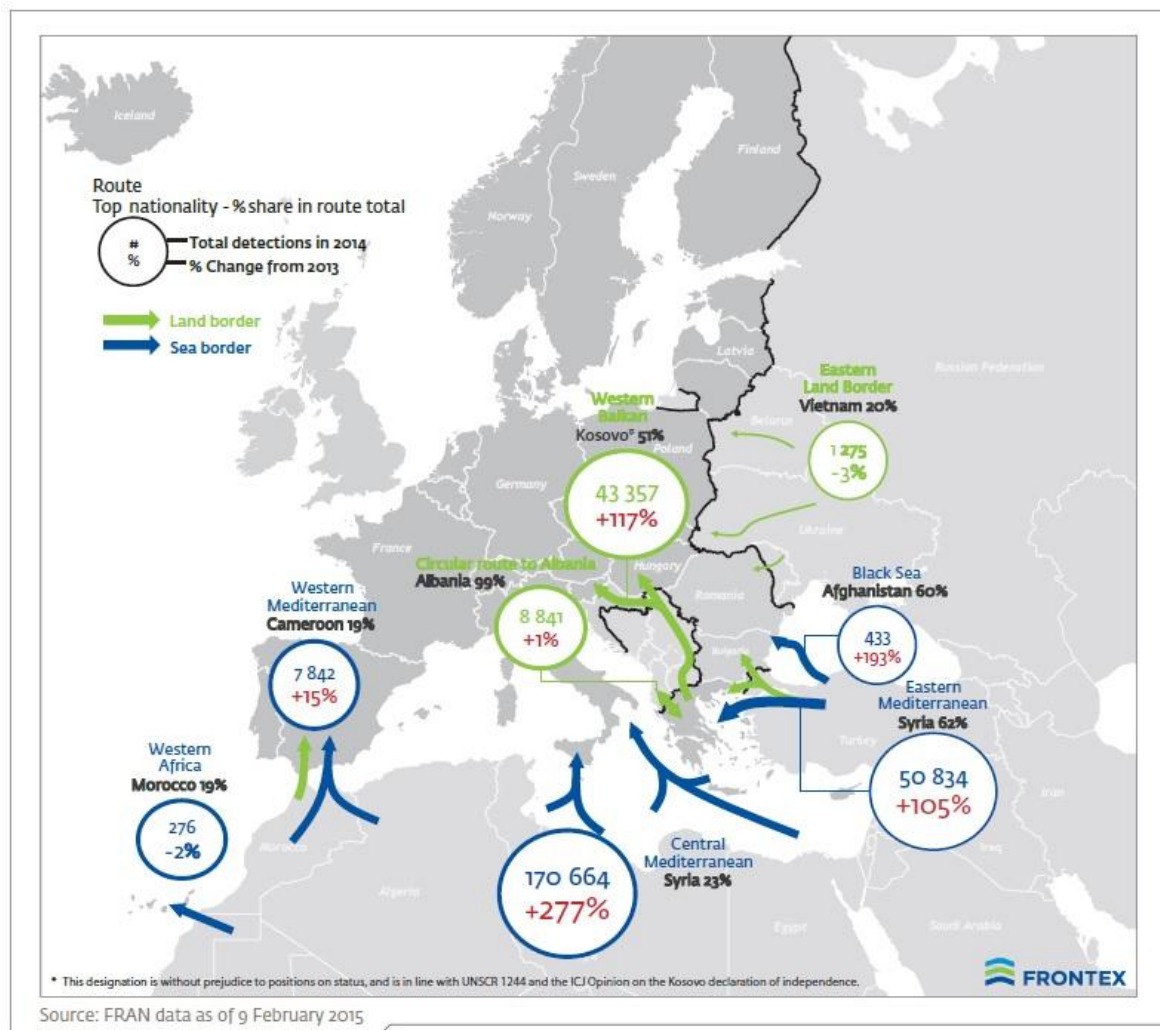


Abbildung 3: Migrationsrouten aus europäischer Perspektive¹⁵⁶

Die westmediterrane Route, welche insbesondere über Algerien und Marokko nach Spanien führt, ist trotz leichtem Anstieg der Feststellungen zu vernachlässigen. Eine ähnliche Bewertung ergibt sich für die westafrikanische Route und die osteuropäische Landroute. Beide Routen verzeichneten im Jahr 2014 einen leichten Rückgang. Die westmediterrane Route war noch vor wenigen Jahren stark frequentiert. Spanien traf im Wesentlichen zwei Maßnahmen zur Eindämmung der irregulären Migration. Spanien führte zunächst ein Seeüberwachungssystem SIVE (Sistema Integral de Vigilancia Exterior) ein und baute die Kooperation mit den Herkunftsländern konsequent aus, sodass auch Rückführungen möglich waren.¹⁵⁷ Beide Maßnahmen führten dazu, dass die westafrikanische Route aus europäischer Sicht zu vernachlässigen ist.

¹⁵⁶ Abbildung entnommen aus: Frontex, 2015, S. 19.

¹⁵⁷ In: Internet-Abfrage vom 6.3.2016 um 9:38 Uhr unter: <http://www.migration-info.de/artikel/2006-11-06/laenderprofil-spanien>.

Ein Vergleich zwischen der zentralmediterranen und der ostmediterranen Route belegt, dass die zentralmediterrane Route deutlich häufiger frequentiert war. Die Route bildete im Jahr 2014 aus europäischer Perspektive den Schwerpunkt. Dieser Trend setzte sich in der ersten Jahreshälfte 2015 fort. Die europäischen staatlichen Maßnahmen konzentrierten sich deswegen auf diese Route, wie die Initiierung des Einsatzes EUNAVFOR MED – Operation Sophia gegen Schleuser im Mittelmeer im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der ersten Jahreshälfte 2015 belegt. Es handelt sich um eine militärische Mission in einem polizeilichen Aufgabenfeld, die unter Nummer 7.6.1 noch intensiver zu analysieren ist.

Im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2015 verschob sich der Schwerpunkt von der zentralmediterranen Route auf die ostmediterrane Route, sodass die Route über die Türkei nach Griechenland der wesentliche Brennpunkt der irregulären Migration und Schleusungskriminalität ist. Die Türkei ist somit aus europäischer Sicht ein Schlüssel-land der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der irregulären Migration und Schleusungskriminalität.

Die Schlussfolgerung, dass der EU-Einsatz EUNAVFOR MED – Operation Sophia für die Verschiebung des Schwerpunktes ursächlich sein könnte lässt sich nicht bestätigen, weil das Risiko einer Seewegschleusung bei schlechten Witterungsbedingungen im Mittelmeer ohne Aussicht auf Rettung nicht in Kauf genommen wird. In der Ägäis zeichnet sich eine andere Situation, weil Schleuser auch Überfahrten bei schlechtem Wetter organisieren.¹⁵⁸ Hierzu bedarf es einer genaueren Analyse der Ursachen der Schleusungskriminalität und der Kriterien, die für das Verlassen des Heimatlandes ausschlaggebend sein könnten.

Mit der Routenverschiebung drängt sich allerdings die Frage auf, ob sich der politische Schwerpunkt änderte. Die Ausrichtung des Westbalkan-Sondertreffens am 25. Oktober 2015 könnte ein Indiz dafür sein, dass sich die politischen Maßnahmen der Veränderung der Frequentierung der Routen anpassten. Die gemeinsame Erklärung des Westbalkan-Sondertreffens (Leaders´ Statement) zu dem 17-Punkte Plan führt bei Punkt 15 aus: „We commit to enhance police and judicial cooperation and to step up actions against migrant smuggling and trafficking of human beings. We call on Europol, Frontex and Interpol to support Western Balkan route wide operations to

¹⁵⁸ In: Internet-Abfrage vom 28.1.2016 um 11:20 Uhr unter: http://www.focus.de/politik/videos/todesfalle-fluechtlingsboot-rabatte-bei-schlechtem-wetter-so-perfide-locken-schlepper-fluechtlinge-an_id_5026670.html.

combat people smuggling.”¹⁵⁹ In dieser politischen Erklärung sollen die zuständigen polizeilichen Akteure gemeinsame polizeiliche Einsätze zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität auf der gesamten Westbalkanroute initiieren und durchführen. Die östliche Balkanroute wird nicht erwähnt, weil diese wegen der geringen Frequentierung vernachlässigt werden kann. Die Teilnehmer des Westbalkan-Sondertreffens vereinbarten zunächst keinen militärischen Einsatz.

Im Februar 2016 zeichnete sich eine Aktivität der NATO in der Ägäis ab. NATO Generalsekretär Jens Stoltenberg äußerte am 11. Februar 2016 in einer Pressekonferenz: „The goal is to participate in the international efforts to stem the illegal trafficking and illegal migration in the Aegean.”¹⁶⁰

Knapp vier Wochen nach dem Westbalkan-Sondertreffen richtete der Europäische Rat ein Gipfeltreffen zu Migrationsfragen, den so genannten „Valletta-Gipfel“ aus. Die Teilnehmer vereinbarten einen gemeinsamen Aktionsplan, der wiederum die Bekämpfung der irregulären Migration, der Schleusungskriminalität und des Menschenhandels betont.¹⁶¹ In dem gemeinsamen Aktionsplan ist in dem Kapitel „Prevention of and fight against irregular migration, migrant smuggling and trafficking in human beings“ unter anderem ausgeführt: „Contribute to prevent and address irregular migration and to fight related organised crime, such as migrant smuggling and trafficking in human beings, including through agreed actions and missions.“¹⁶²

Auf den ersten Blick kann die Veränderung der politischen Schwerpunkte nicht eindeutig belegt werden. Ein Vergleich der Maßnahmen der zentralmediterranen und der ostmediterranen Route lässt allerdings die Bewertung zu, dass die Maßnahmen auf die jeweilige Migrationsroute ausgerichtet sind und das staatliche Vorgehen gegen Schleusungskriminalität zunächst unterschiedlich sein kann. Einerseits wird mit militärischen Mitteln gegen Schleusungskriminalität im Mittelmeer vorgegangen; andererseits sollen die zuständigen Akteure ihre Arbeit intensivieren und gemeinsame polizeiliche Einsätze initiieren. Die Veränderung der Frequentierung der Haupttrouten geht offensichtlich mit einer neuen Ausrichtung oder Anpassung der staatlichen Maßnahmen einher. Die Planung der NATO-Aktivität in der Ägäis unterstützt diese

¹⁵⁹ In: Internet-Abfrage vom 30.11.2015 um 21:00 Uhr unter:
http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

¹⁶⁰ In: Internet-Abfrage vom 14.2.2016 um 13:00 Uhr unter:
http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm.

¹⁶¹ In: Internet-Abfrage vom 28.11.2015 um 11:05 Uhr unter:
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

¹⁶² In: Internet-Abfrage vom 5.12.2015 um 10:07 Uhr unter:
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

Schlussfolgerung. Im Ergebnis scheinen sich die staatlichen Maßnahmen auch an den geographischen Verhältnissen zu orientieren.

Die irreguläre Migration auf den dargestellten europäischen Routen könnte auch Einfluss auf die Innere Sicherheit der Europäischen Union haben.

4.6 Auswirkungen auf die innere Sicherheit der Europäischen Union

Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität wirken sich auf die Innere Sicherheit der Europäischen Union hauptsächlich in drei Segmenten aus. In einer ersten Dimension sind alle Straftaten zu nennen, die im Zusammenhang mit der eigentlichen Migration stehen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Schleusungs- und Urkundendelikte sowie um die unerlaubte Einreise in den Schengenraum. In den Mitgliedstaaten bestehen unterschiedliche Gesetzgebungen, sodass die unerlaubte Einreise nicht in allen europäischen Ländern strafrechtlich sanktioniert ist. In einigen Ländern ist die unerlaubte Einreise bloßes Verwaltungsunrecht und als Ordnungswidrigkeit eingestuft. Die Analyse der entsprechenden Indikatoren (Schleusung, unerlaubte Einreise) unter Nummer 4.2 belegt, dass mit dem Anstieg der unerlaubten Einreise die Zahl der festgestellten Schleuser angestiegen ist. „Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität bedingen sich [somit, d. Verf.] gegenseitig.“¹⁶³ Der Anstieg der unerlaubten Einreise in die Europäische Union begünstigt auch die Tatgelegenheiten der Schleuserorganisationen und könnte zu einem Anstieg der Straftaten im Zusammenhang mit der Schleusungskriminalität führen. Straftaten wirken sich selbstverständlich auf die Gesellschaft und die Innere Sicherheit der Europäischen Union aus. Häufig besteht ein Zusammenhang zwischen Schleusungskriminalität und Organisierter Kriminalität.¹⁶⁴

In einer zweiten Dimension sind alle Straftaten zu nennen, die nach der Einreise von eingereisten Personen mit Migrationshintergrund begangen werden könnten oder gegen sie gerichtet sind. Aus kriminologischen Gründen ist ein Vergleich der Kriminalität von nichtdeutschen Tatverdächtigen mit deutschen Tatverdächtigen unter anderem wegen der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung der jeweiligen Gruppen, dem bestehenden Dunkelfeld sowie aufenthaltsrechtlich typischen Delikten nicht zulässig. Allerdings können sich auch aus Angriffen auf Asylbewerberunterkünfte Auswirkungen auf die Innere Sicherheit ergeben. Nach einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zum Thema „Angriffe auf

¹⁶³ Walter, 2016, S. 34.

¹⁶⁴ Vgl. Angenendt, 2007, S. 23.

Flüchtlinge und ihre Unterkünfte“ kam es im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 17. September 2015 in 30 Fällen zu Straftaten gegen Asylbewerberunterkünfte.¹⁶⁵ WALTER kommt dagegen zu der Einschätzung, dass bis Ende Oktober 2015 über 600 Gewalttaten auf Asyleinrichtungen einschließlich Brandstiftungen ermittelt sind.¹⁶⁶ Mit einem Verweis auf Massenschlägereien in Asylbewerberunterkünften bezeichnet FUCHS Flüchtlingsheime als kriminogene Faktoren.¹⁶⁷

Umstritten ist in einer dritten Dimension, ob die Innere Sicherheit unabhängig von der Sozialschädlichkeit von Straftaten auch auf andere Weise beeinträchtigt werden kann. Die ehemalige Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesministerium des Innern, Cornelia SONNTAG-WOLGAST, führte bereits im Jahre 2000 anlässlich eines Symposiums zum Thema Illegale Migration aus: „Andererseits bringt Migration unbestreitbar auch Risiken, Gefahren und soziale wie auch ökonomische Belastungen mit sich. So bedarf es keiner großen Fantasie, sich angesichts von mehr als vier Mio. Arbeitslosen in Deutschland vorzustellen, welchen Effekt neu hinzukommende arbeitswillige und arbeitsfähige Menschen haben können.“¹⁶⁸

Anlässlich der Eröffnung des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration im Mai 2006 betonte der ehemalige Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, August HANNING: „Die illegale Migration mit ihren Auswirkungen auf die Kriminalitätsslage, den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme in Deutschland ist eine der gegenwärtigen größten Herausforderungen für unsere Gesellschaft. Sie muss umfassend und wirkungsvoll verhindert werden.“¹⁶⁹

Im Jahr 2008/2009 haben die Innenminister und –senatoren der Bundesrepublik Deutschland in der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit eine noch deutlichere Bewertung vorgenommen: „Gefahren gehen von unkontrollierter und illegaler Migration aus. Diese Zuwanderung kann die gesellschaftliche Stabilität – zum Beispiel Arbeitsmärkte, Sozialsysteme aber auch Innere Sicherheit – beeinträchtigen.“¹⁷⁰ STOCK kommt im Übrigen zu der Einschätzung, dass mit einer unkontrollierten Migration in die EU unabsehbare Folgen für die Innere Sicherheit verbunden wären.¹⁷¹

¹⁶⁵ Bt-Drs. 18/6237 vom 2.10.2015, S. 3.

¹⁶⁶ Vgl. Walter, 2016, S. 35.

¹⁶⁷ Vgl. Fuchs, 2016, S. 78.

¹⁶⁸ Sonntag-Wolgast, 2000, S. 18.

¹⁶⁹ In: Internet-Abfrage vom 13.1.2016 um 9:42 Uhr unter:

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/07/gemeinsames_analyse_%20und_strategiezentrum_%20illegale_migration_gasim.html.

¹⁷⁰ Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, 2009, S. 12.

¹⁷¹ Vgl. Stock, 2009, S. 112.

Mit diesen politischen Aussagen und den grundsätzlichen Ausführungen in einem nationalen politisch-strategischen Programm gewinnt die Intervention gegen irreguläre Migration und der damit zusammenhängenden Schleusungskriminalität einen hohen kriminal-, sicherheits- sowie gesellschaftspolitischen Stellenwert.

Aus europäischer Perspektive unterstreicht die Europäische Sicherheitsagenda die politische Bedeutung: „Diese Agenda ist in Verbindung mit der (...) Europäischen Migrationsagenda zu sehen, die sich mit Fragen von unmittelbarer Bedeutung für die Sicherheit befassen wird, wie die Schleusung von Migranten, Menschenhandel, sozialer Zusammenhalt und Grenzmanagement.“¹⁷² Die Europäische Sicherheitsagenda verknüpft damit in einem strategischen Grundsatzprogramm der Europäischen Union Aspekte der Sicherheit mit dem sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Die Intervention gegen Schleusungskriminalität hat somit nicht nur aus kriminalpolitischer sondern auch aus sicherheits- und gesellschaftspolitischer Perspektive der Europäischen Union einen hohen Stellenwert. Auch der Verweis der Europäischen Sicherheitsagenda auf die Europäische Migrationsagenda unterstützt die Bewertung der politischen Relevanz. Einer der vier Handlungsschwerpunkte der Europäischen Migrationsagenda ist im Kapitel III.1, die Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration und die Bekämpfung von „Schleusern und Menschenhändlern“.¹⁷³

Zudem wird in den Medien im Zusammenhang mit dem enormen Anstieg der irregulärer Migration in die Europäische Union häufiger die Frage diskutiert, ob Terrororganisationen die Schleusungsrouten zur gezielten Einschleusung von Terroristen nutzen.¹⁷⁴ Auch bei dieser Diskussion ist der sicherheitspolitische Stellenwert der irregulären Migration und der Schleusungskriminalität erkennbar. Die Bundesregierung stellte in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im August 2015 hierzu fest, dass „die Nutzung der illegalen Migration zur Einschleusung von Terrorzellen über das Mittelmeer (...) bislang nicht bestätigt werden [kann, d. Verf.]“.¹⁷⁵ Der bisher fehlende Nachweis einer Wechselbeziehung zwischen Schleusergruppierungen und dem islamistischen Terrorismus könnte möglicherweise auch

¹⁷² Europäische Kommission, 2015b, S. 5.

¹⁷³ Europäische Kommission, 2015c, S. 9.

¹⁷⁴ In: Internet-Abfrage vom 12.1.2016 um 11:03 Uhr unter:
<http://www.kleinezeitung.at/s/politik/aussenpolitik/4891809/Geschmuggelte-osterreichische-Paesse-in-Istanbul-gefunden>.

¹⁷⁵ Bt-Drs. 18/5727 vom 6.8.2015, S. 2.

an dem mangelnden Zugang zu dem Phänomen und der schwierigen Gewinnung von Informationen liegen.¹⁷⁶

Der ehemalige Präsident des Bundesnachrichtendienstes URLAU kam im Jahr 2006 zu der Einschätzung, dass Schnittmengen zwischen der Schleusungskriminalität und dem islamistischen Terrorismus bestehen.¹⁷⁷ REITANO/TINTI bestätigen in ihrer Studie, dass High-level Turkish-smuggler nicht nur mit der Schleuserorganisation sondern auch mit terroristischen Organisationen kooperieren.¹⁷⁸ Ein Tätigkeitsfeld dieser Kooperation könnte – trotz fehlender empirischer Belege – in der Nutzung der vorhandenen Infrastruktur der Schleuserorganisationen bestehen.¹⁷⁹ Die Tatsache, dass zwei der Attentäter der Anschläge von Paris am 13. November 2015 als Flüchtlinge eingereist sind, stützt diese Vermutung. Der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz MAAßEN kommt zu der Einschätzung, dass die Terrororganisation Islamischer Staat die beiden Attentäter als Machtbeweis einreisen ließ und äußert sich wie folgt: „Der IS hat hier eine „Show of Force“ gemacht. Er wollte zeigen, was er kann. Er wollte uns beeindrucken. Er wollte in Teilen auch den Flüchtlingsstrom diskreditieren.“¹⁸⁰ In einem Interview am 5. Februar 2016 erläuterte er, dass IS-Terroristen unter Flüchtlingen bewusst eingeschleust werden.¹⁸¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die nationalen und europapolitischen strategischen Grundsatzprogramme mehrfach den sicherheitspolitischen Stellenwert der irregulären Migration und der Bekämpfung der Schleusungskriminalität betonen. Ein konkretes sicherheitspolitisches Ziel zur Begrenzung der irregulären Migration ist nicht zu finden. Die alleinige Bekämpfung der Schleusungskriminalität kann irreguläre Migration nicht in vollem Umfang begrenzen, weil irreguläre Migration Schleusungskriminalität bedingt und Schleusungskriminalität keine Flucht- oder Migrationsursache ist. Die konsequente Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen kann jedoch einen wichtigen Beitrag bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität leisten und sollte in den Interventionsstrategien einfließen. Die Auswirkungen auf die Innere Sicherheit der Europäischen Union können sich möglicherweise aus unter-

¹⁷⁶ Vgl. Walter, 2016a, S. 34.

¹⁷⁷ Vgl. Urlau, 2006, S. 1.

¹⁷⁸ Vgl. Reitano/Tinti, 2015, S. 18.

¹⁷⁹ Vgl. Seeger, 2011, S. 151.

¹⁸⁰ In: Internet-Abfrage vom 20.2.2016 um 00:59 Uhr unter:

<http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/maassen-is-liess-paris-attentaeter-als-machtbeweis-einreisen-13968772.html>.

¹⁸¹ In: Internet-Abfrage vom 6.3.2016 um 9:58 Uhr unter:

<http://www.zdf.de/ZDFmediathek#/beitrag/video/2663848/Maa%C3%9Fen:-Sehr-hohes-Terror-Risiko>.

schiedlichen Ursachen ergeben, sodass auch aus dieser Perspektive eine ätiologische Analyse erforderlich ist.

5. Ätiologie der Schleusungskriminalität

Wanderungen aus Kriegs- oder Krisengebieten sind mit der Überwindung von großen Entfernungen über mehrere Staaten und Grenzen verbunden. Schleusungskriminalität unterliegt auch deshalb einer starken internationalen Ausrichtung. Die Grenzen zwischen regulärer und irregulärer Migration und Schleusungskriminalität sind während der gesamten Reise wegen unterschiedlichen Ein- und Durchreisebestimmungen in den Herkunfts- und Transitländern fließend.

Eine allumfassende Theorie zur Erläuterung der Ursachen der Schleusungskriminalität ist nicht verfügbar. Die vielen phänomenologischen Besonderheiten der Schleusungskriminalität und die Möglichkeit des fließenden Übergangs zwischen regulärer und irregulärer Migration führen zu einer Überlappung der Disziplinen der Kriminologie und der Migrationsforschung, sodass eine Auswahl von Erklärungsansätzen aus beiden Forschungsgebieten zu berücksichtigen ist. Die Auswahl orientiert sich an den Fragen, ob der Erklärungsansatz für die Prüfung der Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität erforderlich erscheint und ob weitere Bedingungsfaktoren identifiziert werden können. Die Erklärungsansätze werden wegen dem anders gelagerten Schwerpunkt der Arbeit überblicksartig dargestellt.

5.1 Kriminologische Erklärungsansätze

Als klassische Lerntheorie geht die Theorie der differentiellen Kontakte nach SUTHERLAND davon aus, dass „bei der Entstehung von Kriminalität Lernprozessen eine entscheidende Bedeutung zukommt“.¹⁸² Schleuserorganisationen sind innerhalb der Organisation mit unterschiedlichen Akteuren vernetzt und arbeiten insbesondere unter Berücksichtigung der Kategorisierung unter Nummer 4.4 als „high-level smuggler“ gewerbs- und bandenmäßig zusammen. Schleuserorganisationen kommunizieren hochprofessionell in teilweise abgeschotteten Subkulturen. Kriminelle Verhaltensweisen können innerhalb dieser Subkultur erlernt werden, wobei die Kommunikation „notwendige Bedingung für kriminelles Verhalten“ ist.¹⁸³ Die unterschiedlichen Kontakte und die Kommunikation in der Subkultur einer Schleuserorganisation könnten einen Erklärungsansatz für kriminelles Verhalten eines Schleusers

¹⁸² Göppinger, 2008, S. 135.

¹⁸³ Kunz, 2011, S. 112.

bilden und sind ein Bedingungsfaktor der Schleusungskriminalität. Die konspirative Überwachung der Kommunikation einer Schleuserorganisation durch die europäischen Geheimdienste oder die Polizei- bzw. Strafverfolgungsbehörden im Vorfeld oder in einem konkreten Ermittlungsverfahren könnte zum Beispiel als eine Maßnahme einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität eine besondere Wirkung entfalten und ein Bedingungsfaktor einer erfolgreichen Interventionsstrategie darstellen.

Einen unmittelbaren Bezug zur Lerntheorie ergibt sich aus der Theorie der differentiellen Gelegenheit.¹⁸⁴ In einer kriminellen Subkultur sind nach CLOWARD/OHLIN die „erfolgreichen Kriminellen“ zu finden, die „Zugang zu kriminellen Lernmilieus und Informationen über günstige Gelegenheiten haben, aber auch Kontakte zum legalen Bereich“.¹⁸⁵ Diese Indikatoren treffen wiederum auf so genannte „high-level smuggler“ zu. Zudem bietet „(...) [die, d. Verf.] in Schleusernetzwerken vorhandene Infrastruktur (...) sowohl dem Schleuser für seine Profiterwartung als auch dem Geschleusten in seiner Aussicht auf ein Ausbrechen aus der individuellen Situation im Herkunftsland im Einzelfall eine hinreichend günstige Gelegenheit, die einen Normverstoß in Kauf nehmen lässt.“¹⁸⁶ Die vorhandene Infrastruktur ist somit ein Bedingungsfaktor der Schleusungskriminalität. Im Ergebnis könnte eine wirksame Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität die bestehende Infrastruktur der Schleuserorganisationen durch einen engen und international abgestimmten Informationsaustausch aufklären, um Ansätze für konkrete Ermittlungsverfahren zu generieren. Verdeckten personalen Maßnahmen, wie der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit Vertrauenspersonen oder der Einsatz von Verdeckten Ermittlern könnte eine besondere Bedeutung zukommen.

Tatgelegenheiten sind auch bei dem Erklärungsansatz von COHEN/FELSON zu finden. Nach dem Routine-Aktivitäts-Ansatz könnten „sozialer Wandel und technischer Fortschritt für die Kriminalitätsentwicklung mitursächlich [sic!] sein (...), indem sie Tatziele reizvoller machen.“¹⁸⁷ Die Theorie setzt somit an der Situation und nicht an der Person des Täters an.¹⁸⁸ Situative Einflüsse könnten sich bei der Schleusungskriminalität aus der gestiegenen Nachfrage einer „Schleusungsdienstleistung“ ergeben. Der technische Fortschritt begünstigt die leichte Verfügbarkeit von Handys und

¹⁸⁴ Schwind, 2013, S. 151.

¹⁸⁵ Göppinger, 2008, S. 154.

¹⁸⁶ Pfau, 2012, S. 26.

¹⁸⁷ Neubacher, 2014, S. 101.

¹⁸⁸ Vgl. Neubacher, 2014, S. 102.

Smartphones. Eine Vernetzung der Schleuser und der Schleusungswilligen zur Abstimmung bei der Tatausführung ist leicht möglich. Der Erklärungsansatz von COHEN/FELSON bestätigt, dass die Vernetzung und Nutzung modernster Technik – wie in der phänomenologischen Analyse unter Nummer 4.4 bereits erläutert – ein Bedingungsfaktor der Schleusungskriminalität und der irregulären Migration ist. In Anlehnung der Schlussfolgerung zur Theorie der differentiellen Kontakte könnte der konspirativen Überwachung der Telekommunikation potentieller Schleuser als eine Maßnahme einer Interventionsstrategie eine besondere Bedeutung zukommen.

STOCK sieht eine wesentliche Ursache der Schleusungskriminalität in der Profitorientierung der Schleuser.¹⁸⁹ Schleuser können ohne aufwändige Investitionen in kurzer Zeit große Gewinne erzielen.¹⁹⁰ DI NICOLA/MUSUMECI bestätigen diesen Erklärungsansatz und bezeichnen die internationale Schleusungskriminalität als einen Markt mit weltweiten Milliardenumsätzen.¹⁹¹ Ansätze für eine wirkungsvolle Interventionsstrategie könnten sich aus der konsequenten Einziehung von Gewinnen aus den Taten der Schleusungskriminalität ergeben.

Als Ursache der Schleusungskriminalität muss auch die allgemeine Theorie des menschlichen Wahlverhaltens betrachtet werden.¹⁹² Dieser so genannte „rational-choice-Ansatz“ geht davon aus, dass die Entscheidung zu einem kriminellen Verhalten auf einer Kosten-Nutzen-Analyse des Täters beruht. Schleuser wägen aus ihrer Perspektive in erster Linie das Entdeckungsrisiko ab. In diesem Abwägungsprozess sind das weit verzweigte Netzwerk und das konspirative Vorgehen der Schleuserorganisation wesentliche Indikatoren.¹⁹³ Schleuser schätzen das Entdeckungsrisiko deshalb eher als gering ein und entscheiden sich für ein kriminelles Verhalten. Aus der Perspektive der Flüchtlinge oder Migranten dürfte die Entdeckungs- und Sanktionswahrscheinlichkeit der unerlaubten Einreise eine untergeordnete Rolle einnehmen. Gewichtige Argumente wären aus dieser Perspektive vermutlich ausländerrechtliche Sanktionen, die zu einer Rückführung in den Heimatstaat oder in das für die Bearbeitung des Asylantrages zuständige Land führen könnten.¹⁹⁴ Die Gefahr einer Rückführung dürfte in diesem Abwägungsprozess wegen der teilweise horrenden Kosten für eine Schleusung einen besonderen Stellenwert einnehmen. Eine

¹⁸⁹ Vgl. Stock, 2009, S. 112.

¹⁹⁰ Vgl. Stock, 2009, S. 112.

¹⁹¹ Vgl. Di Nicola/Musumeci, 2015, S. 147.

¹⁹² Vgl. Göppinger, 2008, S. 168.

¹⁹³ Vgl. Pfau, 2012, S. 25.

¹⁹⁴ Vgl. Pfau, 2012, S. 25.

Rückführung in das Heimatland hätte nicht nur den monetären Verlust des Schleuserlohns zur Folge sondern wäre in der Regel auch mit einer zumindest befristeten Wiedereinreisesperre verbunden. Aus der Perspektive der rückgeführten Person kann eine gescheiterte Flucht auch zu einem Ansehensverlust in der eigenen – im Heimatland verbliebenen – Familie bedeuten.

Wahrscheinlich sind die Konsequenzen und Folgen einer misslungenen Schleusung in die Europäische Union nicht hinreichend und umfassend bekannt, sodass eine Informationskampagne in ausgewählten Herkunfts- und Transitstaaten der irregulären Migration ein Ansatz für eine wirkungsvolle Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sein könnte. Eine öffentlichkeitswirksame Rückführung entfaltet zudem eine präventive Wirkung.

Abschließend sind kritische Erklärungsansätze zu erwähnen, die die Frage der Entstehung der Kriminalität und der Strafverfolgung in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen. Der so genannte Labeling Approach (Etikettierungsansatz) geht davon aus, dass Kriminalität das Ergebnis eines Zuschreibungs- und Definitionsprozesses ist.¹⁹⁵ Ein klassisches Beispiel ist die unterschiedliche Rechtslage innerhalb der EU zur Sanktionierung der unerlaubten Einreise. Einige europäische Länder, wie z. B. Österreich stufen die unerlaubte Einreise als Ordnungswidrigkeit ein, andere sehen darin ein strafbares Verhalten oder sogar eine notwendige Bedingung für eine Schleusung. Kriminelles oder normabweichendes Verhalten ist danach das Ergebnis der gesetzlichen Zuschreibung. Kritiker fordern deshalb gelegentlich die Ent- oder Dekriminalisierung der unerlaubten Einreise und der Schleusungskriminalität. Bei beiden Forderungen ist zwischen einer völligen Straffreiheit durch eine Entkriminalisierung und eine Herabstufung zu Verwaltungsunrecht im Sinne einer Ordnungswidrigkeit zu differenzieren. Die Umsetzung dieser Forderungen könnte weitere Anreize für eine Migration in die Europäische Union schaffen und die Zuwanderung weiter ansteigen lassen. Die Forderungen sind im Ergebnis abzulehnen. Vielmehr scheint eine Vereinheitlichung und Anpassung der Rechtslage in Richtung Strafbarkeit geboten.

5.2 Migrationstheoretische Erklärungsansätze

Eine der bekanntesten Theorien zur Erklärung von Migration dürfte der Push-/Pull-Ansatz von LEE sein.¹⁹⁶ Er geht einerseits davon aus, dass Migration von bestimmten Faktoren wie Krieg, Verfolgung, Gefahr eines politischen Umsturzes, Naturkata-

¹⁹⁵ Vgl. Neubacher, 2014, S. 107.

¹⁹⁶ Vgl. Lee, 1972, S. 117.

strophen, Armut/Hunger etc. in den Heimatländern ausgelöst wird. Diese Einflüsse werden als push-Faktoren bezeichnet. Kriegerische Auseinandersetzungen und deren Auswirkungen und Folgen dürften eine der wesentlichen Fluchtursachen sein, wie die Flucht von Tausenden von syrischen Staatsangehörigen belegt. Schleuserorganisationen nutzen die entstandene Notlage der Menschen häufig aus reiner Profitgier aus, sodass der Fluchtursache Krieg ein besonderer Stellenwert beizumessen ist. Eine Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität müsste folglich auch Maßnahmen berücksichtigen, die versuchen die Fluchtursache Krieg einzudämmen. Mögliche Maßnahmen könnten sich aus einer gemeinsamen europäischen Außen- und Entwicklungspolitik sowie der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten ergeben. Denkbar wären zum Beispiel eine intensive Konfliktprävention, die Unterstützung im Konfliktfall, konkrete Hilfe bei der Beseitigung der Folgen von Auseinandersetzungen (Aufbauprogramme, Rückkehr und Reintegration) sowie die Entlastung der Staaten durch Resettlement-Programme.¹⁹⁷

Andererseits können Faktoren, wie z. B. Schutz vor Verfolgung, Frieden, Rechte der Frau, soziale Sicherheit, Rechtssicherheit, Familienzusammenführung, humanitäre Versorgung, Arbeitsplatz, Bildungssystem etc. die Einreise in andere Staaten begünstigen und „anziehend“ wirken. Die Theorie vereint ökonomische, soziale und persönliche Motive. Die Suche nach besseren Lebensbedingungen und Lebenschancen steht bei diesem Erklärungsmodell im Mittelpunkt.¹⁹⁸ Regionale Wanderungstraditionen und Informationen scheinen einen besonderen Stellenwert zu erhalten.¹⁹⁹ Push- und Pull-Faktoren sind wesentliche Bedingungsfaktoren der irregulären Migration. Schleusungskriminalität entsteht in dem Spannungsfeld der komplexen und sehr unterschiedlichen wanderungsauslösenden Faktoren, sodass Push- und Pull-Faktoren bei der Entwicklung einer wirksamen Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität berücksichtigt werden sollten.

BRAUN/TOPAN haben den Ansatz im Jahr 1998 weiterentwickelt und die Indikatoren in den Herkunfts- und Zielgebieten in Bevölkerungsentwicklung/wirtschaftliche Folgen, soziale, politische, religiös-ethnische, rechtliche und ökologische Faktoren klassifiziert und strukturiert.²⁰⁰ Beide Ansätze erscheinen zunächst plausibel, erklären

¹⁹⁷ Vgl. Angenendt, 2014, S. 10.

¹⁹⁸ Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 183.

¹⁹⁹ Vgl. Hoerder/Lucassen/Lucassen, 2010, S. 32.

²⁰⁰ Vgl. Braun/Topan, 1998, S. 118.

aber nicht die Gründe für unterschiedliche Entscheidungen für oder gegen eine Migration in ähnlichen Lebensbedingungen.²⁰¹

Die Auswirkungen von sozialen Beziehungen in einer bestimmten Gruppe von Migranten haben MARTIN/WIDGREN untersucht.²⁰² Ethnischen und sozialen Netzwerken innerhalb einer bestimmten Gruppe von Migranten kommt danach ein besonders hoher Stellenwert zu. Verwandtschaftliche Beziehungen zwischen der Diaspora und den Migranten sollen einen außerordentlich starken Einfluss haben, weil sie das Risiko der Reise minimieren und die Kosten senken.²⁰³ LEBHART kommt sogar zu der Einschätzung, dass der Impuls der Migration durch das Netzwerk auch dann aufrecht erhalten werden kann, wenn der eigentliche Grund der Migration weggefallen ist.²⁰⁴ Netzwerke sind – wie die Nutzung der modernen Technik in sozialen Netzwerken (Nummer 4.4) bei der phänomenologischen Analyse und der kriminologische Erklärungsansatz von COHEN/FELSON zu den Ursachen der Schleusungskriminalität (Nummer 5.1) belegen – auch aus migrationstheoretischer Perspektive ein grundlegender Bedingungsfaktor der irregulären Migration und Schleusungskriminalität. Netzwerke werden sowohl von Schleuserorganisationen als auch von Flüchtlingen und Migranten intensiv genutzt. Ethnische und soziale Netzwerke sind bei der Erklärung von Migration deswegen besonders zu berücksichtigen. Der technische Fortschritt durch Handys und Smartphones unterstützt diese Prozesse. Aus dieser Erkenntnis könnten präventive Ansätze für eine Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität abgeleitet werden.

Denkbar wäre beispielsweise eine Informationskampagne über die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl und subsidiären Schutz oder die Sanktionierung von Schleuserorganisationen. Vorteilhaft wäre, dass die Adressaten im Zielland relativ leicht erreichbar sind. Der Erklärungsansatz von MARTIN/WIDGREN belegt die eingangs des Kapitels erwähnte Verflechtung der beiden Disziplinen der Kriminologie und der Migrationsforschung. Aus beiden Forschungsrichtungen können sich Ansätze für eine wirkungsvolle Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität ergeben.

²⁰¹ Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 185.

²⁰² Vgl. Martin/Widgren, 2002, S. 8.

²⁰³ Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 185.

²⁰⁴ Vgl. Lebhart, 2002, S. 21.

6. Zwischenfazit

6.1 Zusammenfassung wesentlicher Erkenntnisse

Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität haben einen hohen sicherheitspolitischen Stellenwert. Schleusungskriminalität ist in der Regel keine Fluchtursache sondern eine Begleiterscheinung der irregulären Migration. Die alleinige Bekämpfung der Schleusungskriminalität kann irreguläre Migration nicht eindämmen.

Schleusungskriminalität ist ein komplexes und international ausgerichtetes Phänomen. Schleuserorganisationen nutzen oftmals die Notlage von Flüchtlingen und Migranten unter menschenverachtenden Bedingungen und aus reiner Profitgier aus. Die Modi Operandi der Schleusungskriminalität im Mittelmeer und der Ägäis sind besonders gefährlich und führen zu zahlreichen Todesopfern. Eine wirkungsvolle Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sollte die Komplexität der unterschiedlichen Modi Operandi und die Skrupellosigkeit in der Tatausführung der Schleuserorganisationen sowie räumliche Brennpunkte auf den einzelnen Migrationsrouten berücksichtigen und einen ganzheitlichen, delikts- und ressortübergreifenden Ansatz im Sinne einer umfassenden Sicherheit verfolgen.²⁰⁵ Hierzu ist eine valide Datengrundlage notwendig, die derzeit nicht verfügbar ist. Die Erfassungskriterien für die wesentlichen Indikatoren der Schleusungskriminalität auf europäischer Ebene sollten harmonisiert werden. Bei der Analyse der Erfolgsbedingungen der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sollten die identifizierten Bedingungsfaktoren und phänomenologischen Abhängigkeiten sowie die wesentlichen Ergebnisse der Analyse der Ursachen der Schleusungskriminalität berücksichtigt werden. Aus den verschiedenen Erklärungsansätzen können sich Maßnahmen für eine wirkungsvolle Intervention ergeben.

6.2 Bedingungsfaktoren irregulärer Migration und Schleusungskriminalität

Die wesentlichen Bedingungsfaktoren der irregulären Migration und Schleusungskriminalität ergeben sich aus den vielfältigen Push- und Pull-Faktoren (Nummer 5.2). Grundlegende Push-Faktoren sind Kriege und Krisensituationen, die zu humanitären Katastrophen und sozialem Elend führen und in den Herkunftsstaaten den Nährboden für Schleusungskriminalität bilden. Die Verschärfung des Konflikts in Syrien wird zu weiteren Fluchtbewegungen in die Türkei und zu einer Ausprägung der Schleu-

²⁰⁵ Vgl. Oberloher, 2005, S. 28 ff.

sungskriminalität führen.²⁰⁶ Pull-Faktoren in den Ziel- oder Transitstaaten, wie die unter Nummer 4.1 erwähnten unterschiedlichen Asylstandards und die uneinheitliche Migrationspolitik sowie unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und „Migrationsbarrieren“ in den Mitgliedstaaten der EU sind zusätzliche Bedingungsfaktoren irregulärer Migration.

Ein weiterer Bedingungsfaktor der irregulären Migration und Schleusungskriminalität sind die aufgezeigten Netzwerke aus unterschiedlichen Perspektiven. Netzwerke nutzen sowohl Schleuser als auch Flüchtlinge und Migranten. Der technische Fortschritt beschleunigt den Informationsaustausch und hat wesentliche Auswirkungen auf irreguläre Migration und Schleusungskriminalität. Kommunikation ist ebenfalls ein Bedingungsfaktor der irregulären Migration und Schleusungskriminalität.

Die vorhandene Infrastruktur der Schleuserorganisationen und die Organisation und Verfügbarkeit von Schiffen oder Booten sowie deren Netzwerke sind wesentliche Bedingungsfaktoren für die konkrete Tatausführung von Schleusungen. Die unter Nummer 4.4 von REITANO/TINTI aufgezeigte Typologie einer Schleuserorganisation und die darin enthaltenen Rollenverteilungen (high-level, mid-level, low-level, other actors) sind ebenfalls Bedingungsfaktoren der organisierten Schleusungskriminalität und lassen sich auf andere Nationalitäten übertragen. Die Typologie kann dazu dienen, die Wirksamkeit der europäischen Interventionsstrategien zur Kontrolle der Schleusungskriminalität zu messen.

6.3 Bedingungsfaktoren für die Intervention gegen Schleusungskriminalität

Interventionsstrategien gegen Schleusungskriminalität müssen in einem komplexen Umfeld von unterschiedlichen – sich gegenseitig beeinflussenden – Ursachen und Bedingungsfaktoren zwischen den klassischen Push- und Pull-Faktoren wirken. Dabei haben Interventionsstrategien gegen Schleusungskriminalität die Spezifika der Modi Operandi (Nummer 4.4) und die unter Nummer 6.2 zusammengefassten Bedingungsfaktoren zu berücksichtigen. Zudem müssen Interventionsstrategien gegen Schleusungskriminalität alle Etappen einer Reise von den Herkunftsstaaten über die benachbarten Regionen und Transitländer bis in die Zielländer erfassen, weil sich die Modi Operandi auf den einzelnen Etappen oder dem gesamten Reiseweg in verschiedenen Intensitätsstufen zeigen können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Grenzen zwischen regulärer und irregulärer Migration sowie der damit zusammen-

²⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2016b, S. 2.

hängenden Schleusungskriminalität fließend sind. Die folgende Abbildung 4 versucht die beschriebenen Zusammenhänge und Abhängigkeiten zu visualisieren. Die Schwierigkeit einer wirkungsvollen Interventionsstrategie besteht darin, die identifizierten Bedingungsfaktoren irregulärer Migration und Schleusungskriminalität zu berücksichtigen und daraus entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Hierbei ist ein ganzheitlicher, ressort- und deliktsübergreifender Ansatz im Sinne einer umfassenden Sicherheit zu Grunde zu legen, der die interne und externe Dimension des Phänomens verknüpft.

Netzwerke haben für Flüchtlinge, Migranten und Schleuserorganisationen aus unterschiedlichen Perspektiven eine besondere und existenzielle Bedeutung. Den Netzwerken der Schleuserorganisationen müssen Netzwerke der Sicherheitsbehörden gegenüber gestellt werden. Folglich muss der internationalen Zusammenarbeit der Grenz- und Strafverfolgungsbehörden in den unterschiedlichen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten auf den wesentlichen Migrationsrouten ein besonders hoher Stellenwert in einer Interventionsstrategie eingeräumt werden. Im Ergebnis ist die internationale Zusammenarbeit der zuständigen Behörden ein wichtiger Bedingungsfaktor einer wirkungsvollen Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität. Die Bekämpfung der Schleusungskriminalität als Vehikel zur Reduzierung der irregulären Migration ist im Ergebnis von mehreren sich gegenseitig bedingenden Faktoren abhängig, die eines ständigen Abgleichs bedürfen und sorgfältig im Voraus bedacht werden müssen. Die Arbeitshypothese I ist somit valide.

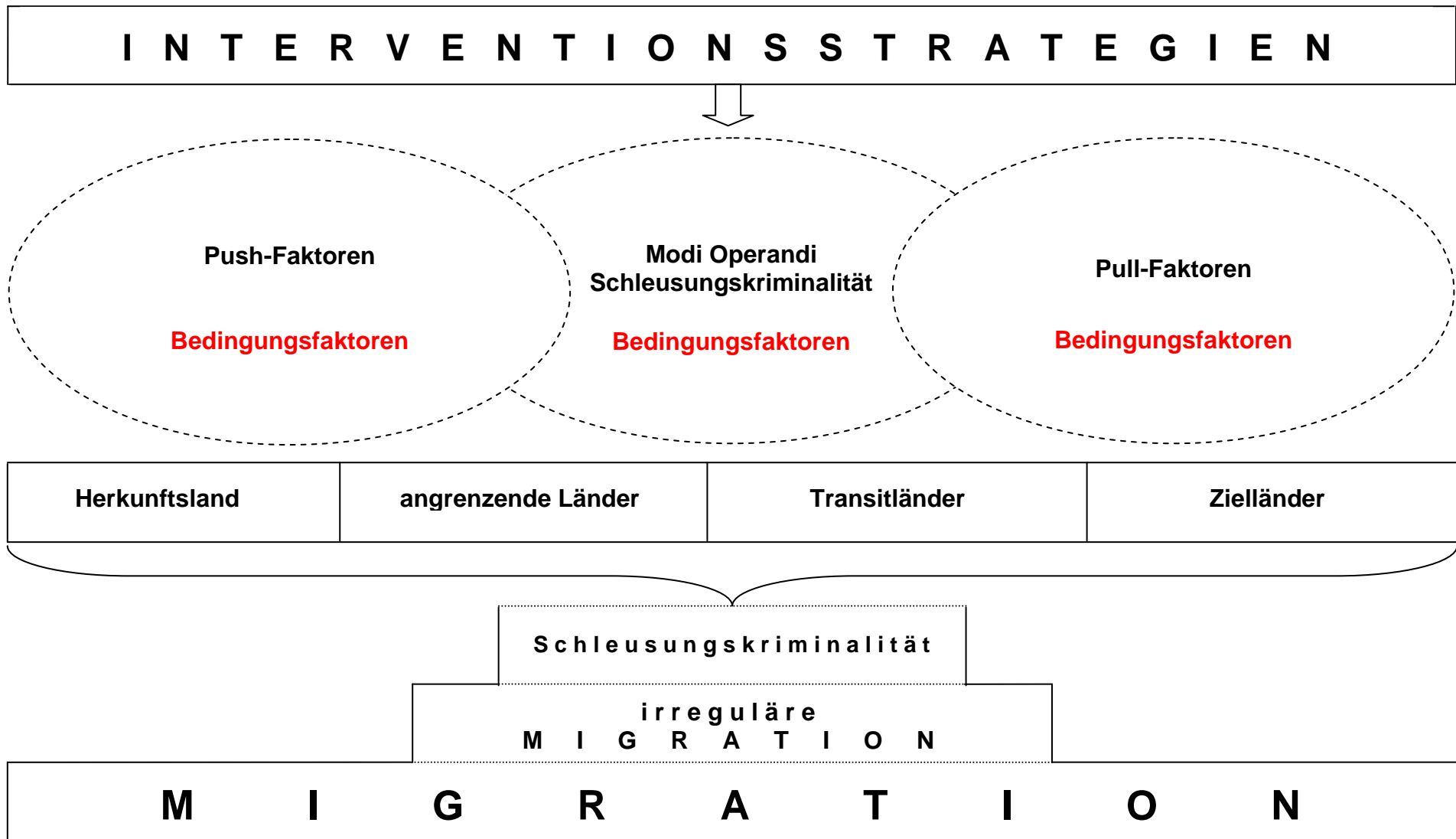


Abbildung 4: Bedingungsfaktoren zur Intervention gegen Schleusungskriminalität

7. Erfolgsbedingungen von Interventionen gegen Schleusungskriminalität

Der politisch-historische Kontext und die Rahmenbedingungen bei der Entstehung der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität könnten Ansatzpunkte für eine Analyse der Erfolgsbedingungen von Interventionsstrategien liefern, sodass ein historischer Rückblick zielführend ist. Der historische Rückblick bezieht Forschungsfrage III ein und zeichnet unter Nummer 7.1 die Entwicklung der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität seit der ersten ganzheitlichen Strategie aus dem Jahr 1998 nach.

7.1 Rückblick

Ausgehend von dem Budapester Prozess im Jahre 1993 und einer Vielzahl von Beschlüssen zur Standardisierung von Grenzkontrollen oder der Initiierung von Maßnahmen gegen Beförderungsunternehmer legte der Europäische Rat mit dem Beschluss des Exekutivausschusses bezüglich des Aktionsplans zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung am 27. Oktober 1998 eine erste Strategie vor.²⁰⁷ Der zweiseitige Aktionsplan war bis zum 20. Januar 2016 Teil des Schengener Besitzstandes und beinhaltete 15 einzelne Maßnahmen, die von den Schengener Vertragsstaaten getroffen werden sollten.²⁰⁸ Der Aktionsplan kann in die wesentlichen Säulen Informationsaustausch und Analyse, Maßnahmen im Grenzbereich, Maßnahmen zur Grenzüberwachung und polizeiliche Maßnahmen im Inland, Rückführung, EUROPOL sowie eine verstärkte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene untergliedert werden. Knapp vier Jahre später unterbreitete der Europäische Rat am 27. Februar 2002 einen Vorschlag für einen „Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandel in der Europäischen Union.“²⁰⁹ Der Gesamtplan ist im Vergleich zu dem zweiseitigen Aktionsplan aus dem Jahr 1998 wesentlich umfangreicher mit insgesamt 33 Seiten. Die Struktur ist nahezu identisch. Neben den bereits aufgeführten Kapiteln des Aktionsplanes aus dem Jahr 1998 ergänzte der Europäische Rat die Abschnitte zur Visumpolitik, zur Rückübernahme- und Rückkehrpolitik und zu Sanktionen. Ein neues Kapitel sieht die Evaluation des Gesamtplans vor.

²⁰⁷ Amtsblatt der Europäischen Union, L 176 vom 10.7.1999, S. 203, 204.

²⁰⁸ Nach Artikel 1 der Verordnung (EU) 2016/93 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Januar 2016 zur Aufhebung bestimmter Rechtsakte aus dem Schengen-Besitzstand ist der Beschluss SCH/Com-ex (98) 37 Def. 2 (Bekämpfung illegaler Einwanderung) seit 2. 2. 2016 aufgehoben. Die Verordnung ist im Amtsblatt der Europäischen Union L 26/1 vom 2. 2. 2016 abgedruckt.

²⁰⁹ Europäischer Rat, 2002.

Ein weiterer wichtiger Meilenstein für die Beurteilung des politisch-historischen Kontextes bei der Entstehung der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität ist das Stockholmer Programm aus dem Jahre 2010. Hierbei handelt es sich um ein politisch-strategisches Grundsatzprogramm der Europäischen Union. Es legte im Jahre 2010 politische Prioritäten und Richtlinien für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten der EU über einen Zeitraum von fünf Jahren fest. Das Stockholmer Programm folgte auf das Tampere (2000-2004) und das Haager Programm (2005-2009).

Das Stockholmer Programm unterstreicht in der politischen Priorität **„Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen“**: „Um glaubwürdige und nachhaltige Zuwanderungs- und Asylsysteme in der Union aufrechterhalten zu können, ist es erforderlich, entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2009 die illegale Zuwanderung zu verhüten, einzudämmen und zu bekämpfen, da die Union – vor allem die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, insbesondere an der Südgrenze der Union – sich einem zunehmenden Druck durch illegale Migrationsströme ausgesetzt sieht.“²¹⁰ Das Stockholmer Programm operationalisiert diese Priorität unter der Überschrift „Wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung“ mit folgenden Maßnahmen und Zielen: „Insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel und Schleusung, ein integriertes Grenzmanagement und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern – mit Unterstützung durch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit – müssen dabei zu den wichtigsten Prioritäten gehören. Unser Ziel muss es sein, menschliche Tragödien, die aus der Tätigkeit von Schleusern resultieren, zu verhindern.“²¹¹

Die beiden Zitate belegen, dass die Intervention der EU gegen Schleusungskriminalität bereits im Jahre 2010 zu einer der wichtigsten politischen Prioritäten der EU zählte und einen besonderen Stellenwert hatte. Die Bekämpfung der Schleusungskriminalität war bereits im Jahr 2010 mit weiteren – insbesondere polizeilichen – Maßnahmen verzahnt und setzte bereits in den Herkunfts- und Transitstaaten der irregulären Migration an. Der Umfang der strategischen Intervention gegen Schleusungs-

²¹⁰ Europäischer Rat, 2010, Abl. C 115/11 v. 4.5.2010, S. 5.

²¹¹ Europäischer Rat, 2010, Abl. C 115/11 v. 4.5.2010, S. 30.

kriminalität wird daran deutlich, dass von den Mitgliedstaaten ein Netzwerk von Verbindungsbeamten in den Herkunfts- und Transitländern entwickelt werden sollte.²¹²

Einen weiteren wichtigen Baustein der strategischen Ausrichtung und der politischen Schwerpunktsetzung bildet der Komplex der Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen aus der Europäischen Union in die jeweiligen Heimatländer. Die konsequente Rückführung von unerlaubt eingereisten oder vollziehbar ausreisepflichtigen Personen kann eine präventive Wirkung auf die Schleusungskriminalität entfalten, weil die investierten Schleusungskosten verloren sind und Hoffnungen auf soziale Sicherheit und wirtschaftliche Interessen nicht erfüllt sind.

Schließlich sollen „wirksamere Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung sowie Menschenhandel und Schleusungen durch Erarbeitung von Informationen über Migrationsrouten sowie aggregierter und umfassender Informationen“ erreicht und die Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle gefördert werden.²¹³ Die polizeiliche Zusammenarbeit und der damit verbundene Informationsaustausch haben somit einen besonderen Stellenwert.

Als erstes Teilergebnis kann festgehalten werden, dass das Stockholmer Programm aus dem Jahre 2010 einen Schwerpunkt auf die Intervention gegen irreguläre Migration und Schleusungskriminalität legte. Eine ganzheitliche Interventionsstrategie setzt einen delikts- und ressortübergreifenden Ansatz voraus. Bei der Intervention gegen Schleusungskriminalität sind wegen der komplexen Migrationsprozesse und der fließenden Übergänge zwischen regulärer und irregulärer Migration im Wesentlichen drei Ressorts (Außen, Entwicklung, Innen) betroffen. Die Strategie im Stockholmer Programm 2010 enthält mit dem Aufbau des Netzwerkes von Verbindungsbeamten und der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe zwar außenpolitische Bezüge, die Verzahnung mit dem Ressort der Entwicklungspolitik sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren wie z. B. Nicht-Regierungsorganisationen sind hingegen nicht ersichtlich.²¹⁴ Die festgelegten Maßnahmen lassen keine Verknüpfung der wesentlichen Politikfelder (Außen, Entwicklung, Innen) erkennen und bilden somit keinen durchgängigen ganzheitlichen, delikts- und ressortübergreifenden Ansatz ab.

²¹² Europäischer Rat, 2010, Abl. C 115/11 v. 4.5.2010, S. 31.

²¹³ Europäischer Rat, 2010, ebda.

²¹⁴ Europäischer Rat, 2010, ebda.

Neben unterschiedlichen politischen Absichtserklärungen zu politischen Prioritäten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Schleusungskriminalität entwickelte der Europäische Rat auf Grundlage der Europäischen Sicherheitsagenda und der Europäischen Migrationsagenda im Jahre 2015 den EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020).²¹⁵ Der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) umfasst die Säulen: Polizei und Justiz, Auswertung und Analyse, Prävention, Zusammenarbeit. Die wesentlichen Maßnahmen, die den einzelnen Säulen zuzuordnen sind, ergeben sich aus der Abbildung 5.

²¹⁵ Europäische Kommission, 2015d.

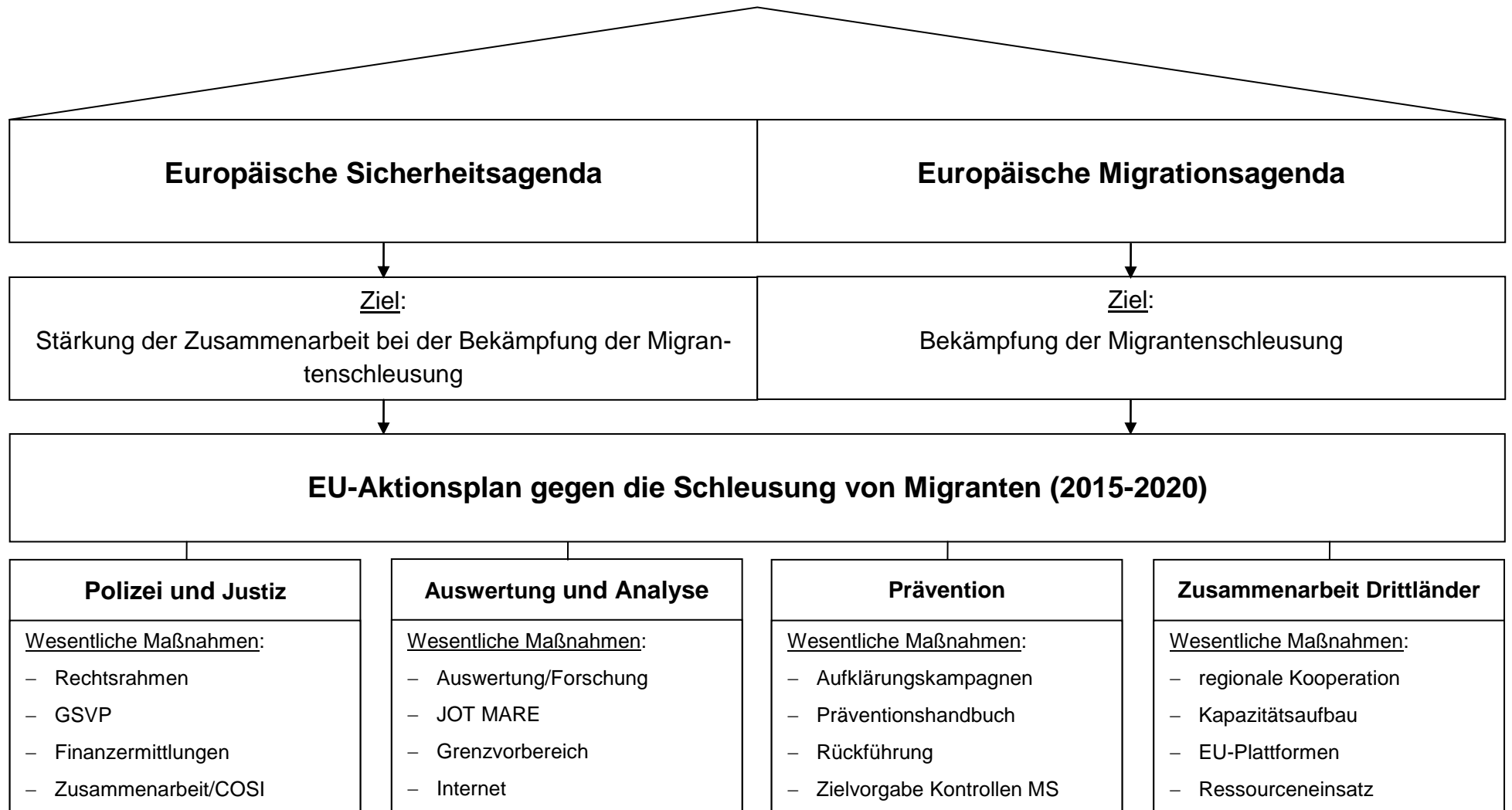


Abbildung 5: EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten

7.2 Politische Leitlinien der Europäischen Kommission – Umsetzung und Kritik

Zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlamentes am 15. Juli 2014 stellte der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude JUNCKER, politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission vor und führte in seinem politischen Grundsatzprogramm zu der Überschrift „Auf gegenseitiges Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte“ unter anderem aus: „Die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus ist eine gemeinsame europäische Aufgabe. Wir müssen hart gegen organisierte Kriminalität wie Menschenhandel, Schleuserkriminalität und Cyberkriminalität vorgehen.“²¹⁶ Das Zitat unterstreicht den hohen europapolitischen Stellenwert der Bekämpfung der Schleuserkriminalität. Die beispielhafte Aufzählung der Schleuserkriminalität neben Menschenhandel und Cyberkriminalität lässt die Auslegung zu, dass Schleuserkriminalität aus europäischer Perspektive unter die Rubrik „organisierte Kriminalität“ subsumiert wird. Zudem wird ein „hartes Vorgehen“ gefordert. Eine Konkretisierung zu der methodischen Umsetzung eines „harten Vorgehens“ ist in dem Programm nicht enthalten, sodass eine weitere Bewertung nicht möglich ist.

Unter der Überschrift „Hin zu einer neuen Migrationspolitik“ nimmt das Programm an zwei Stellen unmittelbar Bezug zur irregulären Migration und Schleusungskriminalität: „Außerdem meine ich, dass wir energischer gegen irreguläre Migration vorgehen müssen, insbesondere durch bessere Zusammenarbeit mit Drittländern, auch bei der Rückübernahme. (...) Nicht zuletzt müssen wir die Außengrenzen Europas sichern. Unsere gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik wird nur funktionieren, wenn es uns gelingt, einen unkontrollierten Zustrom illegaler Einwanderer zu unterbinden. Daher müssen wir die operativen Kapazitäten der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX ausbauen. (...) Kriminellen, die aus der Notlage oder Verfolgung von Menschen Kapital schlagen, sei gesagt: Europa ist auf der Hut und wird sie in jedem Fall vor Gericht stellen.“²¹⁷

Das Zitat enthält das politische Ziel der Unterbindung einer unkontrollierten Zuwanderung. Indirekt nimmt das Programm im letzten Satz Bezug zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität, weil Schleuserorganisationen die Notlage von Menschen häufig ausnutzen und teilweise horrenden Löhnen verlangen. Zudem erfahren die Si-

²¹⁶ Juncker, 2014, S. 10.

²¹⁷ Juncker, 2014, S. 11.

cherung der EU-Außengrenze und die Zusammenarbeit mit Drittländern einen hohen politischen Stellenwert.

Die Nennung der beiden Themen im Zusammenhang mit der Intervention gegen Schleusungskriminalität lässt die Bewertung zu, dass europapolitische Interventionsstrategien zur Kontrolle der Schleusungskriminalität in die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen eingebettet sind.

7.3 Europäische Sicherheitsagenda

Die Europäische Kommission legte am 28. April 2015 bereits die zweite Sicherheitsagenda als Strategie für die Innere Sicherheit der Europäischen Union vor.²¹⁸ Die Europäische Sicherheitsagenda nimmt unmittelbaren Bezug auf die Leitlinien des Präsidenten der EU-Kommission, Jean-Claude JUNCKER und unterstreicht gleich zu Beginn, dass „die Bekämpfung von grenzübergreifender Kriminalität und Terrorismus (...) eine gemeinsame europäische Aufgabe“ ist.²¹⁹ Das übergeordnete Ziel der Europäischen Sicherheitsagenda ist – wie unter Nummer 3.4 ausgeführt – die Schaffung eines europäischen Raums der inneren Sicherheit.

In den allgemeinen Ausführungen der Sicherheitsagenda wird deutlich, dass die Europäische Kommission von einem erweiterten Sicherheitsbegriff im Sinne einer umfassenden Sicherheit ausgeht, bei dem die externe und interne Dimension der Sicherheit erfasst werden.²²⁰ Beide Komponenten müssen wegen der grenzüberschreitenden Bedrohungen ineinandergreifen. Eine wesentliche Voraussetzung dieser Verzahnung ist die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Kooperation aller beteiligten Akteure nimmt deswegen wiederum einen besonders hohen Stellenwert ein. Die Schwerpunktsetzung wird daran deutlich, dass sich das erste von insgesamt drei Kapiteln ausschließlich mit der Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit auseinandersetzt und fünf zentrale Grundsätze formuliert. Neben der Gewährleistung der uneingeschränkten Einhaltung der Grundrechte, der Vermittlung von mehr Transparenz, demokratischer Kontrolle und Rechenschaftspflicht sowie der besseren Umsetzung und Anwendung der geltenden EU-Rechtsinstrumente sind der vierte und fünfte Grundsatz von zentraler kriminalpolitischer und kriminalstrategischer Bedeutung. Beide Grundsätze haben unmittelbare

²¹⁸ Europäische Kommission, 2015b.

²¹⁹ Europäische Kommission, 2015b, S. 2.

²²⁰ Vgl. Oberloher, 2005, S. 30.

Auswirkungen auf die Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität.

Der vierte Grundsatz der Zusammenarbeit fordert ein „kohärentes agenturen- und bereichsübergreifendes Konzept“, bei der die EU-Agenturen so genannte Informationsknotenpunkte beispielsweise bei der operativen Zusammenarbeit und gemeinsamen grenzüberschreitenden Aktionen bilden.²²¹ Die Erläuterungen zu dem vierten Grundsatz enthalten mit dem Verweis auf die Europäische Migrationsagenda erstmals einen unmittelbaren Bezug zur Schleusungskriminalität, weil sich diese „mit Fragen von unmittelbarer Bedeutung für die Sicherheit (...) wie Schleusung von Migranten, Menschenhandel, sozialer Zusammenhalt und Grenzmanagement [befasst, d. Verf.]“.²²² Das Zitat unterstreicht den politischen Stellenwert der Schleusungskriminalität und verknüpft die Europäische Sicherheitsagenda mit der Europäischen Migrationsagenda.

Der fünfte Grundsatz der Zusammenarbeit betont die Berücksichtigung aller internen und externen Aspekte der Sicherheit und fordert eine umfassende Reaktion der EU, die „sich auf ein kohärentes Bündel von Maßnahmen stützen [muss, d. Verf.], das sowohl die Verbindungen zwischen dem Bereich Justiz und Inneres und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärkt.“²²³ Bemerkenswert ist an dieser Forderung, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Justiz-, Innen- und Verteidigungsressort formuliert wird. Die Verzahnung der drei Ressorts (Justiz, Innen und Verteidigung) scheint ein grundsätzliches Anliegen der Europäischen Sicherheitsagenda zu sein. Als erfolgskritischen Faktor enthält die Sicherheitsagenda die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und fordert eine Ausweitung der politischen Sicherheitsdialoge auf „Schwerpunktt Themen wie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzübergreifenden, organisierten Kriminalität und des Terrorismus, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels“.²²⁴ Damit wird deutlich, dass die Europäische Sicherheitsagenda die phänomenologischen Schwerpunkte (Terrorismus, organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität) auf Schleusung von Migranten und Menschenhandel ausdehnt, obwohl Schleusungskriminalität im Einklang mit der Auslegung der Leitlinien des Präsidenten der Europäischen Kommission unter Nummer 7.1 unter den Begriff organisierte Kriminalität zu subsumieren ist. Die

²²¹ Europäische Kommission, 2015b, S. 2.

²²² Europäische Kommission, 2015b, S. 5.

²²³ Europäische Kommission, 2015b, S. 5.

²²⁴ Europäische Kommission, 2015b, S. 5.

ausdrückliche Erwähnung der Schleusung von Migranten unterstreicht den europapolitischen Stellenwert.

Im zweiten Kapitel der Europäischen Sicherheitsagenda werden unter der Überschrift „Stärkung der Handlungsträger der EU“ zahlreiche Vorschläge und Forderungen formuliert, die sich auf einen besseren Informationsaustausch, die Verstärkung der operativen Zusammenarbeit und unterstützende Maßnahmen wie Schulungen, Finanzierung, Forschung und Innovation beziehen.

In dem Unterpunkt „Verstärkung der operativen Zusammenarbeit“ nimmt die europäische Sicherheitsagenda neben einer Vielzahl weiterer Forderungen und Kooperationsinstrumente (Rolle der EU-Agenturen, gemeinsame Risikobewertungen, gemeinsame Ermittlungsteams, Zusammenarbeit der nationalen Spezialeinheiten, Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) unmittelbaren Bezug auf die Stärkung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität. Als Beispiel wird eine von EUROPOL im September 2014 koordinierte Operation mit dem Arbeitsnamen „Archimedes“ erwähnt.

Exkurs: Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit – COSI

Für die Umsetzung des EU-Politikzyklus hat der Europäische Rat auf Grundlage von Art. 71 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit eingerichtet.²²⁵ Der Ausschuss firmiert unter der Abkürzung COSI.²²⁶ Der Politikzyklus ist eine Methode zur Optimierung der Koordinierung und Zusammenarbeit in bestimmten Kriminalitätsfeldern.²²⁷ Ein Politikzyklus gliedert sich in vier Arbeitsschritte und beginnt mit einer Bewertung der Bedrohungslage von EUROPOL (SOCTA), die der Entwicklung der politischen Ziele dient.²²⁸ Auf Grundlage der Analyse von EUROPOL priorisieren die Mitgliedstaaten in einem zweiten Schritt der Politikgestaltung bestimmte Kriminalitätsfelder und erstellen mehrjährige Strategiepläne (MASP). Die mehrjährigen Strategiepläne dienen an dritter Stelle wiederum der Entwicklung von operativen Aktionsplänen (OAP), welche gemeinsame Maßnahmen beinhalten. Nach Billigung des COSI-Ausschusses werden die gemeinsamen Maßnahmen

²²⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), Abl. C 326/47 v. 26.10.2012.

²²⁶ COSI ist eine Abkürzung aus dem Französischen: Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure.

²²⁷ Vgl. Europäischer Rat, 2014a, S. 2.

²²⁸ Vgl. Europäischer Rat, 2014a, S. 2.

meistens als Projekte der europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) umgesetzt und überwacht. EUROPOL begleitet die Projekte, verfasst halbjährliche Berichte und legt diese dem COSI zur Prüfung und Bewertung vor. Die Berichtspflicht ermöglicht eine Korrektur der strategischen Ausrichtung. Der Politikzyklus bildet in diesem Prozess den Kreislauf Politikentwicklung (Empfehlungen) – Politikgestaltung (Prioritäten) – Ziele (Durchführung und Überwachung) – Maßnahmen (Prüfung und Bewertung) ab und verzahnt politische Ziele mit konkreten operativen Maßnahmen.²²⁹

Im Zusammenhang mit der Stärkung des EU-Politikzyklus ist ein weiteres grundsätzliches Dokument des Europäischen Rates zu erwähnen, welches unmittelbaren Einfluss auf die zweite Europäische Sicherheitsagenda entfaltet. Der Europäische Rat priorisierte bereits am 26. Juli 2013 in den „Schlussfolgerungen über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in den Jahren 2014 – 2017“ die Bekämpfung der Schleusungskriminalität. Das Dokument unterstreicht den Bezug zur ersten Strategie der inneren Sicherheit und den EU-Politikzyklus und legt u. a. folgende Priorität als Empfehlung fest:

„Unterbindung der Aktivitäten von in den Herkunftsländern tätigen OK-Gruppierungen, die die Einschleusung illegaler Einwanderer betreiben, an den wichtigsten Grenzübergängen in die EU auf den Hauptstrecken und auf anderen Wegen, sofern entsprechende Erkenntnisse vorliegen; Einschränkung des Missbrauchs der legalen Migrationswege durch OK-Gruppierungen, einschließlich der Verwendung gefälschter Dokumente für die illegale Einwanderung.“²³⁰

Das Zitat belegt, dass der Schwerpunkt bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität von OK-Gruppierungen in den Herkunftsländern liegt. Auch an den wichtigsten Grenzübergängen in die EU und an den Hauptmigrationsrouten (Nummer 4.5) können Maßnahmen gegen Schleusungskriminalität getroffen werden. Zudem wird das Phänomen der Schleusungskriminalität auf den Missbrauch legaler Migrationswege und Urkundenkriminalität ausgedehnt. Mit dieser Priorisierung und der phänomenologischen und geographischen Konkretisierung erkannte der Europäische Rat bereits im Jahr 2013, dass die Schleusungskriminalität in den nächsten Jahren ein phänomenologischer Schwerpunkt der europäischen Kriminalitätsbekämpfung bleiben soll-

²²⁹ Vgl. Europäischer Rat, 2014a, S. 4.

²³⁰ Europäischer Rat, 2013, S. 4.

te. Der Europäische Rat zog mithin die richtigen Schlussfolgerungen. Zudem unterstreicht der Europäische Rat mit der Priorisierung eines Phänomens, welches der klassischen Kontrollkriminalität (Nummer 4.2) zuzuordnen ist, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Ressourcen für die Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität für die nächsten vier Jahren zur Verfügung stellen. Die Strafverfolgungsbehörden haben ihre behördlichen Schwerpunkte danach auszurichten.

Die in der Europäischen Sicherheitsagenda erwähnte Operation „Archimedes“ kann als Beispiel für die koordinierte Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Schleusungskriminalität auf europäischer Ebene dienen und ist ein Ergebnis der Prioritätensetzung des Europäischen Rates. Der Einsatz von Strafverfolgungsbehörden aus 34 Staaten führte zu mehr als 1.000 Festnahmen.²³¹ Ziel des Einsatzes war die Zerschlagung von OK-Gruppierungen mit Bezug zur Drogen- und Schleusungskriminalität.²³² EUROPOL bezeichnete den Einsatz „Archimedes“ als eine der größten europäischen Polizeiaktionen unter Beteiligung von EUROPOL, FRONTEX, EUROJUST und INTERPOL.²³³

Als ein Teilergebnis kann festgehalten werden, dass der ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit des Europäischen Rates (COSI) als strategisches Gremium zur Politikgestaltung und operativen Umsetzung der vereinbarten Ziele des Europäischen Rates die geforderte und notwendige Verzahnung zur Zusammenarbeit auf europäischer Ebene weiter befördern kann. Der Ausschuss sollte bei einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität deshalb berücksichtigt und eingebunden werden. Alle Mitgliedstaaten sollten die Arbeit des Ausschusses konsequent, nachhaltig und langfristig unterstützen. Entsprechende Mittel, insbesondere zur Intervention gegen Phänomene der Kontrollkriminalität, sollten bereit gestellt werden. Zur Steigerung der Effektivität des Ausschusses und der Verbindlichkeit der festgelegten Ziele und Maßnahmen sowie deren Umsetzung wäre gegebenenfalls die Verabschiedung einer Verordnung für den COSI-Ausschuss denkbar. Mit der EU-Verordnung könnten die entwickelten Maßnahmenpläne des EU-Politikzyklus bei den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen EUROPOL, FRONTEX und EUROJUST eine stärkere Verbindlichkeit erzeugen und nicht nur als Empfeh-

²³¹ Europäische Kommission, 2015b, S. 10.

²³² In: Internet-Abfrage vom 25.1.2016 um 09:55 Uhr unter:
<https://www.europol.europa.eu/content/operation-archimedes>.

²³³ In: Internet-Abfrage vom 25.1.2016 um 09:55 Uhr unter:
<https://www.europol.europa.eu/content/operation-archimedes>.

lungen verstanden werden. Die Vereinbarkeit mit den vorhandenen europarechtlichen Bestimmungen oder mögliche Anpassungen müssten gesondert geprüft werden.

Im dritten Kapitel konkretisiert die Europäische Sicherheitsagenda unter der Überschrift „Drei Prioritäten“ die drei phänomenologischen Schwerpunkte Terrorismus, organisierte Kriminalität und Cyberkriminalität. Bei den drei Kernthemen besteht unmittelbarer Handlungsbedarf, weil es „sich bei diesen Prioritäten um eindeutig miteinander verknüpfte grenzübergreifende Bedrohungen [handelt, d. Verf.], die aufgrund ihrer facettenreichen und internationalen Dimension eine wirksame und koordinierte Reaktion auf EU-Ebene erfordern.“²³⁴

In dem Unterpunkt „Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ hebt die Europäische Sicherheitsagenda erneut den EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität hervor und betont, dass dieser „erfolgreich zu einer besser koordinierten strategischen Ausrichtung und gemeinsamen Aktionen vor Ort beigetragen“ hat.²³⁵ In den Politikzyklus sind neben den EU-Mitgliedstaaten auch weitere Nachbarländer der EU eingebunden, deren Mitarbeit insbesondere bei operativen Maßnahmen ausgebaut werden sollte. Die Europäische Sicherheitsagenda benennt als ein weiteres Ziel des EU-Politikzyklus die Steigerung von so genannten „grenzübergreifenden Untersuchungen mit Hilfe der EU-Agenturen“ zur Bekämpfung krimineller Schleuserorganisationen. Als Beispiel einer effizienteren Bekämpfung der Schleusungskriminalität nimmt die Europäische Sicherheitsagenda auf eine von EUROPOL koordinierte Aktion mit dem Arbeitsnamen „MARE“ Bezug. Die Aktion firmiert unter dem Namen „JOT MARE“. Das Joint Operation Team (JOT) MARE ist ein europäisches Auswertungsprojekt unter Leitung von EUROPOL, welches in erster Linie alle Informationen und Erkenntnisse zu Schleusungen über den Seeweg in die Europäische Union analysiert.²³⁶ In dem Projekt werden keine Ermittlungsverfahren oder grenzübergreifende Untersuchungen geführt, da EUROPOL über keine Ermittlungsbefugnisse in den Mitgliedstaaten verfügt. Die Einleitung und das Führen von Ermittlungsverfahren liegen in der Souveränität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ein Auswertungsprojekt kann allerdings eine wichtige Grundlage für die Generierung von Ermittlungsverfahren in den jeweiligen Mitgliedstaaten bilden, so-

²³⁴ Europäische Kommission, 2015b, S. 16.

²³⁵ Europäische Kommission, 2015b, S. 16.

²³⁶ Bt-Drs. 18/4634 vom 16.4.2015, S. 1 und 2.

dass das Projekt „JOT MARE“ einen wichtigen Beitrag bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Schleusungskriminalität leisten kann.

Im Ergebnis hat die Europäische Kommission mit der Europäischen Sicherheitsagenda eine Grundlage für die strategische Ausrichtung der Innenpolitik der Europäischen Union vorgelegt. Die Europäische Sicherheitsagenda verknüpft eine Reihe von strategischen Ausarbeitungen der Europäischen Union und unterstreicht mehrfach den EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität. Zudem verweist die europäische Sicherheitsagenda an mehreren Stellen auf die Europäische Migrationsagenda. Die Europäische Sicherheitsagenda ist somit eine tragende Säule des europäischen Sicherheitskonzeptes, welches von der Europäischen Migrationsagenda ergänzt wird. Die Europäische Sicherheitsagenda richtet sich an die Mitgliedstaaten der EU und an die europäischen Agenturen, insbesondere EUROPOL, FRONTEX und EUROJUST.

Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität ist eine Priorität der Sicherheitsagenda. Die EU subsumiert Schleusungskriminalität unter den Begriff der organisierten Kriminalität. Kritisch anzumerken ist, dass die 26 Seiten umfassende Europäische Sicherheitsagenda Schleusungskriminalität – trotz des europapolitischen Stellenwertes – nicht mit dem gebotenen Schwerpunkt berücksichtigt.²³⁷ Trotzdem haben sich die Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität an der Europäischen Sicherheitsagenda zu orientieren und sollten bestimmte Maßnahmen wie die Empfehlung zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams oder die Intensivierung der Zusammenarbeit der Vermögensabschöpfungsstellen berücksichtigen.

Der aufgezeigte strategische Ansatz der umfassenden Sicherheit ist bei einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität eine wesentliche Grundlage. Die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure ist ein erfolgskritischer Faktor, weil die Verknüpfung der internen und externen Dimension essenziell ist. Eine Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sollte deswegen bereits als Vorfeldstrategie in den Herkunfts- und Transitstaaten der illegalen Migration und somit weit vor den Grenzkontrollen an den europäischen Außengrenzen ansetzen. Das Grenzmanagement an den europäischen Außengrenzen muss selbstverständlich einen entscheidenden Beitrag bei der Intervention gegen Schleusungskriminalität leisten und sollte als wesentliche Kernaufgabe ebenfalls in einer Strategie

²³⁷ Vgl. Walter, 2016b, S. 90.

der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität enthalten sein. Als einen Schwerpunkt für eine bessere Steuerung der Migration nimmt die Europäische Migrationsagenda deswegen zwar das Thema „Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern“ auf.

Bemerkenswert ist allerdings, dass der Aufgabe „Außengrenze sichern“ zunehmend die Kontrolle und Ordnung von Migration zukommt und der Grenzschutz und die damit verbundene Gefahrenabwehr nicht im Vordergrund stehen. Mithin ist anscheinend ein Paradigmenwechsel eingetreten.²³⁸

Im Ergebnis sollte der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten um das Grenzmanagement an der EU-Außengrenze erweitert werden (Abbildung 6). Zudem sollte eine Verordnung für den COSI-Ausschuss initiiert werden. Neben der Europäischen Sicherheitsagenda ist die Europäische Migrationsagenda ein weiteres strategisches Grundsatzprogramm, welches bei der Analyse der Erfolgsbedingungen zur Intervention gegen Schleusungskriminalität zu berücksichtigen ist.

²³⁸ Vgl. Walter, 2016b, S. 93.

EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020)

Polizei und Justiz	Auswertung und Analyse	Prävention	Zusammenarbeit Drittländer
<p><u>Wesentliche Maßnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Rechtsrahmen– GSVP– Finanzermittlungen– Zusammenarbeit/COSI– Grenzmanagement– EU-Verordnung COSI	<p><u>Wesentliche Maßnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Auswertung/Forschung– JOT MARE– Grenzvorbereich– Internet	<p><u>Wesentliche Maßnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Aufklärungskampagnen– Präventionshandbuch– Rückführung– Zielvorgabe Kontrollen MS	<p><u>Wesentliche Maßnahmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">– regionale Kooperation– Kapazitätsaufbau– EU-Plattformen– Ressourceneinsatz

Abbildung 6: Erweiterter EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten

7.4 Europäische Migrationsagenda

Nach den tragischen Ereignissen im Mittelmeer im April 2015 mit 700 Toten forderte der Europäische Rat auf einer außerordentlichen Tagung Anstrengungen zur Verstärkung der Präsenz auf See, zum Vorgehen gegen Schlepper, zur Verhinderung irregulärer Migrationsströme und zur internen Solidarität und Verantwortung.²³⁹ Das Europäische Parlament folgte der Erklärung in seiner Entschließung vom 29. April 2015.²⁴⁰ Die Europäische Kommission legte am 13. Mai 2015 mit der Europäischen Migrationsagenda das politische Konzept vor, welches die wesentlichen Ergebnisse der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates konkretisiert.²⁴¹ Bei dem zentralen Punkt „Schleuser und Menschenhändler bekämpfen“ bezieht sich die Europäische Migrationsagenda auf die Europäische Sicherheitsagenda und die EU-Strategie für maritime Sicherheit und verknüpft somit sicherheits- und migrationspolitische Ziele der Europäischen Union.²⁴² Für die Analyse der Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität ist die Europäische Migrationsagenda daher eine weitere wesentliche Grundlage.

Die Europäische Kommission beschreibt in der Einleitung der Europäischen Migrationsagenda die wesentlichen Bedingungsfaktoren und Handlungsoptionen der EU:

„Kein Mitgliedstaat kann die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen. Es liegt auf der Hand, dass wir ein neues, stärker europäisch ausgerichtetes Konzept brauchen. Dies erfordert den Einsatz aller uns zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen und Instrumente und die Verknüpfung der internen und externen Politiken in einer Weise, dass sie ihre Wirkung voll entfalten. Alle Akteure – die Mitgliedstaaten, EU-Organe, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft, Behörden und Drittstaaten – müssen zusammenarbeiten, damit die gemeinsame europäische Migrationspolitik Wirklichkeit wird.“²⁴³

Mit dieser einleitenden Klarstellung betont die Europäische Kommission erneut den strategischen Ansatz der umfassenden Sicherheit. Eine Verknüpfung der internen und externen Politiken kann nur durch eine enge Zusammenarbeit aller Akteure erfolgen. Die Zusammenarbeit ist somit auch in der Europäischen Migrationsagenda

²³⁹ Europäische Kommission, 2015a, S. 4.

²⁴⁰ In: Internet-Abfrage vom 26.1.2016 um 12:09 Uhr unter:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//DE>.

²⁴¹ Vgl. Walter, 2016a, S. 36.

²⁴² Europäische Kommission, 2015c, S. 9, 14.

²⁴³ Europäische Kommission, 2015c, S. 3.

ein erfolgskritischer Faktor. Die Europäische Migrationsagenda benennt die wesentlichen Akteure der Zusammenarbeit und erwähnt neben den internationalen Organisationen auch die Zivilgesellschaft. Die Aufzählung enthält keine Einschränkung auf die Behörden der Mitgliedstaaten, sodass der Adressatenkreis im Vergleich zur Europäischen Sicherheitsagenda erweitert wird. Diese Tatsache lässt die Schlussfolgerung zu, dass der ganzheitliche, ressort- und behördenübergreifende Ansatz bewusst erweitert wird und die Gesellschaft und Nichtregierungsorganisationen ausdrücklich einbezogen werden sollen. Eine Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sollte diesen Aspekt berücksichtigen.

Die Europäische Migrationsagenda ist in die beiden Abschnitte „Sofortmaßnahmen“ und „Vier Schwerpunkte für eine bessere Steuerung der Migration“ untergliedert. Beide Abschnitte enthalten Ausführungen und politische Forderungen zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität.

7.4.1 Sofortmaßnahmen

Einleitend stellt die Europäische Kommission fest: „Diese Sofortmaßnahmen müssen auch als Blaupause für die Reaktion der EU auf künftige Krisen dienen, je nachdem, welcher Teil der gemeinsamen Außengrenze – von Ost nach West und von Nord nach Süd – unter Druck gerät.“²⁴⁴ Aus diesem Zitat kann abgeleitet werden, dass den aufgeführten Maßnahmen grundsätzliche Bedeutung zukommt und diese über einen längeren Zeitraum wirken sollen. Im Weiteren benennt die Europäische Kommission als erste Maßnahme die Rettung von Menschenleben auf See und unterstreicht damit das wesentliche Ziel aller Anstrengungen. Die weiteren Ausführungen operationalisieren das Ziel und sehen eine Verstärkung der Such- und Rettungsanstrengungen vor, „um den gleichen Umfang an Einsätzen wie im Rahmen der früheren italienischen Operation „Mare Nostrum“ zu gewährleisten.“²⁴⁵

Exkurs: „Mare Nostrum“, „Triton“ und „Poseidon“

„Mare Nostrum“ war ein unter italienischer Leitung stehender Einsatz der italienischen Marine zur Seenotrettung. Der Einsatz begann am 18. Oktober 2013 und endete am 31. Oktober 2014.

Während des Einsatzes konnten nach inoffiziellen Angaben 150.000 Menschen bei der Überfahrt über das Mittelmeer vor dem Ertrinken gerettet wer-

²⁴⁴ Europäische Kommission, 2015c, S. 4.

²⁴⁵ Europäische Kommission, 2015c, S. 4.

den.²⁴⁶ Kritiker wiesen darauf hin, dass mit dem Einsatz zusätzliche Anreize für Schleuser, Flüchtlinge und Migranten entstanden sind und Schleuserorganisationen die italienischen Such- und Rettungseinsätze deswegen in Teilen ausnutzten.²⁴⁷

Ab 1. November 2014 übernahm die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX die Seeraumüberwachung im Mittelmeer mit der Einsatzoperation „Triton“. Der Einsatz „Triton“ bezweckte sowohl den Schutz der Außengrenze als auch Such- und Rettungsmaßnahmen. Der Einsatz war im Vergleich zu „Mare Nostrum“ zunächst auf ein wesentlich kleineres Einsatzgebiet ausgerichtet und bis zum 31. Januar 2015 befristet. Nichtregierungsorganisationen wiesen deshalb darauf hin, dass die Seenotrettung in Gefahr sei und forderten die Fortsetzung von „Mare Nostrum“.²⁴⁸ „Poseidon“ ist ein Einsatz zur Seeraumüberwachung im östlichen Mittelmeer unter Federführung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX.²⁴⁹

Zur Erreichung des Umfangs des italienischen Einsatzes „Mare Nostrum“ fordert die Europäische Kommission in der Europäischen Migrationsagenda eine geografische Ausdehnung der Einsatzgebiete der gemeinsamen FRONTEX-Operationen „Triton“ und „Poseidon“. Zudem sollen die finanziellen Mittel aufgestockt werden. FRONTEX nimmt dadurch nicht nur Aufgaben der Grenzüberwachung wahr, sondern beteiligt sich auch an Such- und Rettungsmaßnahmen auf See. Die Verstärkung und der Ausbau der Einsätze leisten einen Beitrag, um Menschenleben auf See zu retten und die europäischen See-Außengrenzen zu überwachen. Fraglich erscheint, ob die alleinige Ausdehnung der Einsatzgebiete und die finanzielle Aufstockung der Einsätze ausreichen, um menschliche Tragödien im Mittelmeer oder der Ägäis zu verhindern und die Schleusungskriminalität nachhaltig zu bekämpfen. Schließlich gehen Schät-

²⁴⁶ In: Internet-Abfrage vom 26.1.2016 um 15:05 Uhr unter:
<http://www.welt.de/politik/ausland/article133844071/SOS-im-Mittelmeer-Katastrophen-mit-Ansage.html>.

²⁴⁷ In: Internet-Abfrage vom 26.1.2016 um 15:05 Uhr unter:
<http://www.welt.de/politik/ausland/article133844071/SOS-im-Mittelmeer-Katastrophen-mit-Ansage.html>.

²⁴⁸ In: Internet-Abfrage vom 26.1.2016 um 15:22 Uhr unter:
http://www.amnesty.de/2014/10/31/start-von-triton-seenotrettung-gefahr?destination=suche%3Fwords%3DTriton%26search_x%3D17%26search_y%3D10%26search%3DSuchen%26form_id%3Dai_search_form_block.

²⁴⁹ In: Internet-Abfrage vom 26.1.2016 um 15:26 Uhr unter:
<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/Lq8P8c>.

zungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) davon aus, dass im Jahr 2015 allein im Mittelmeer 3.770 Menschen ertrunken sind.²⁵⁰

Erfolgversprechender scheint eine frühere Intervention zu sein, um die gefährlichen Überfahrten mit seeuntüchtigen und schrottreifen Schiffen zu verhindern. Eine Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität müsste diesen Aspekt berücksichtigen und in den Herkunfts- und Transitstaaten zum Beispiel mit Aufklärungs- und Informationskampagnen ansetzen. Neben diesen präventiven Maßnahmen könnte eine Verstärkung der Entwicklungshilfe zielführend sein, um Menschen in den Herkunftsländern Alternativen und Chancen sowie echte Perspektiven in der Heimat zu bieten.

Eine weitere Alternative könnte der Ausbau von legalen und sicheren Möglichkeiten der Migration sein, um die Geschäftsgrundlage von Schleuserorganisationen einzuschränken. GRENZ/LEHMANN/KEßLER schlagen die Ausstellung humanitärer Visa, den Ausbau von so genannten Resettlement Verfahren (humanitäre Aufnahmeprogramme zur Neuansiedlung) und eine großzügigere Unterstützung der Transitstaaten vor.²⁵¹ Einige Nichtregierungsorganisationen, wie z. B. Amnesty International unterstützen den Ausbau der Resettlement Programme.²⁵² Weitere legale Möglichkeiten einer Zuwanderung ergeben sich aus dem Modell der „zirkulären Migration“, welches eine zeitlich befristete legale Einreise in die EU umfasst. Der Aufenthalt in der EU ist häufig mit einem Studium, einer Berufsausbildung oder einer saisonalen Erwerbstätigkeit verbunden. Nach Abschluss ist die Rückkehr in das Heimatland vorgesehen.²⁵³

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schleusungskriminalität wird teilweise vorgetragen, dass die genannten – zusätzlichen – Maßnahmen der legalen Zuwanderung (humanitäre Visa, Resettlement-Programme, zirkuläre Migration) gegebenenfalls einen Beitrag zur Eindämmung der Schleusungskriminalität leisten könnten.²⁵⁴

²⁵⁰ In: Internet-Abfrage vom 10.1.2016 um 10:36 Uhr unter: <http://migration.iom.int/europe/>.

²⁵¹ Vgl. Grenz/Lehmann/Keßler, 2015, S. 193.

²⁵² In: Internet-Abfrage vom 27.1.2016 um 11:22 Uhr unter: https://www.amnesty.de/files/20141505_Anliegen_IMK_2014.pdf.

²⁵³ Vgl. Schneider/Parusel, 2011, S. 15. Nach Schneider/Parusel ist die zirkuläre Migration an sechs Kriterien geknüpft: Temporärer Aufenthalt (zeitlich begrenzte Erlaubnis); Erneuerungsoption (Möglichkeit der Mehrfacheinreise in das Zielland); Zirkularität (Personenfreizügigkeit zwischen Herkunfts- und Zielland kann während des Aufenthaltes unbeschränkt ausgeschöpft werden); Legalität des Aufenthaltes; Wahrung der Rechte von Migranten; Befriedigung einer (temporären) Arbeitskräftenachfrage im Zielland als zentraler Zweck.

²⁵⁴ Vgl. Grenz/Lehmann/Keßler, 2015, S. 193.

Auf den ersten Blick erscheint es nachvollziehbar, dass sowohl bei der Ausstellung eines humanitären Visums als auch bei der dauerhaften Neuansiedlung oder der legalen zirkulären Migration die Notwendigkeit der Inanspruchnahme eines Schleusers entfällt. Kritisch einzuwenden ist, dass – mit Ausnahme von humanitären Visa – alle Maßnahmen in unterschiedlicher Intensität bereits seit geraumer Zeit existieren und die Schleusungskriminalität insbesondere in den letzten Jahren trotz des vielfältigen Angebotes von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten signifikant angestiegen ist. Ferner führt die Ablehnung eines Visums nicht zwangsläufig dazu, dass die Reiseabsicht in die EU aufgegeben wird. In der Praxis ist vielmehr festzustellen, dass Visaverfahren zur legendierten Einreise oder gezielten Einschleusung missbraucht werden.²⁵⁵ Folglich ergibt sich bei der Ablehnung eines Visums oder bei einer Nicht-Aufnahme im Resettlement-Programm oder bei den Projekten der zirkulären Migration die Notwendigkeit der Inanspruchnahme eines Schleusers. Schleuserorganisationen können vielmehr von negativen Zuwanderungsentscheidungen profitieren und bieten ihre kriminellen Dienstleistungen an. Die genannten Verfahren können somit nicht dazu beitragen irreguläre Migration einzudämmen, weil nicht berücksichtigte Migranten irreguläre Wege nutzen werden. Außerdem enthält das europäische Zuwanderungssystem bereits heute eine Reihe von Möglichkeiten zur Ausstellung von Visa für eine legale Zuwanderung. Aus dieser Perspektive bestehen Zweifel an der Wirksamkeit der genannten – zusätzlichen – Maßnahmen (humanitäre Visa, Resettlement-Programme, zirkuläre Migration) für eine nachhaltige Eindämmung der irregulären Migration und Schleusungskriminalität.

Andererseits liegen keine wissenschaftlichen Untersuchungen zu den Auswirkungen der genannten Maßnahmen auf die Schleusungskriminalität vor. Die vorgetragenen Zweifel können somit nicht belegt werden. Mangels belastbarer Erkenntnisse kann nicht ausgeschlossen werden, dass die genannten Maßnahmen zu einem Rückgang der Schleusungskriminalität führen könnten. Im Ergebnis sollten die erwähnten legalen Zuwanderungsmöglichkeiten trotz der aufgezeigten Bedenken bei der Analyse der Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität berücksichtigt werden. Möglicherweise könnten die Maßnahmen auch einen Beitrag für die Erreichung des Ziels „Menschenleben auf See retten“ leisten.

Trotz Ausdehnung der Einsatzgebiete der Operationen „Triton“ und „Poseidon“ kommen Menschen während ihrer Flucht auf See ums Leben. Die alleinige Auswei-

²⁵⁵ Vgl. Schott, 2013, S. 89.

tung der Einsatzgebiete scheint nicht ausreichend zu sein, um das Ziel der Europäischen Kommission zu erreichen. Möglicherweise könnte eine noch dichtere und stärkere Seeraumüberwachung bis hin zu einer Seeblockade dazu beitragen, dass Schleuserorganisationen keine gefährlichen und tödlichen Überfahrten über das Mittelmeer oder die Ägäis organisieren.

Bereits an zweiter Stelle der Europäischen Migrationsagenda erwähnt die Europäische Kommission als weitere Sofortmaßnahme die Bekämpfung krimineller Schleusernetzwerke und konkretisiert:

„Die EU-Maßnahmen müssen auf die Bekämpfung der kriminellen Netzwerke zielen, die die Lage schutzbedürftiger Migranten ausnutzen. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin hat bereits Optionen für mögliche **Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** aufgezeigt, um Schleuserschiffe systematisch aufzuspüren, aufzubringen und zu vernichten. Solche Maßnahmen auf völkerrechtlicher Grundlage werden die Entschlossenheit der EU zu handeln eindrucksvoll unter Beweis stellen.“²⁵⁶

Bemerkenswert ist an dem Zitat, dass unter dem Titel „Bekämpfung krimineller Schleusernetzwerke“ Bezug auf mögliche militärische Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik genommen wird. Die Bekämpfung der Schleusungskriminalität ist eine klassische polizeiliche Aufgabe, für welche in erster Linie die Polizei- und Grenzschutzbehörden zuständig sind. Weitere Konkretisierungen zu Zielen und Methoden möglicher Einsätze im Rahmen der GSVP lässt die Europäische Migrationsagenda offen. Die Formulierung „Schleuserschiffe systematisch aufzuspüren, aufzubringen und zu vernichten“ lässt die Schlussfolgerung zu, dass Schiffe, welche von Schleusern genutzt werden, offensichtlich mit militärischen Mitteln vernichtet und versenkt werden sollen.

Die Europäische Kommission kündigt in diesem Zusammenhang an, dass „weitere Maßnahmen (...) folgen [werden, d. Verf.], um Informationen, mit deren Hilfe Schleuser identifiziert und ins Visier genommen werden können, zu bündeln und besser zu nutzen.“²⁵⁷ Ein Schwerpunkt der Maßnahmen ist somit die Analyse und Verdichtung von Informationen, um zielgerichtet gegen Schleuserorganisationen vorgehen zu können. Die Europäische Migrationsagenda nennt zu diesem Zweck – wie die Europäische Sicherheitsagenda – das von EUROPOL koordinierte Auswertungsprojekt

²⁵⁶ Europäische Kommission, 2015c, S. 5.

²⁵⁷ Europäische Kommission, 2015c, S. 5.

JOT MARE und fordert: „Europol wird ihre unlängst eingerichtete gemeinsame Einsatzgruppe für die Seeaufklärung (JOT MARE) und ihre Anlaufstelle für die Bekämpfung von Schleusernetzen unverzüglich aufstocken und zu einer zentralen Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuseraktivitäten ausbauen.“²⁵⁸ Wie unter Nummer 7.3 erläutert ist „JOT MARE“ ein Auswertungsprojekt unter Federführung von EUROPOL. EUROPOL bestätigt in einer Veröffentlichung, dass es sich um eine Auswertungsplattform handelt, welche in erster Linie analytische Produkte, konkrete Hinweise zu kriminellen Aktivitäten und Einschätzungen zur Lage zur Verfügung stellt. Maßnahmen mit Eingriffscharakter werden von JOT MARE nicht getroffen, sodass der Begriff „Einsatzgruppe“ missverstanden werden könnte und deshalb nicht verwendet werden sollte.²⁵⁹ Zu beachten ist, dass die Europäische Kommission EUROPOL und FRONTEX auffordert, „Profile der von Schleusern einsetzbaren Schiffe [zu, d. Verf.] erstellen, um auf der Grundlage bestimmter Muster potenzielle Schleuserschiffe identifizieren und überwachen zu können.“²⁶⁰

Die Europäische Kommission erteilt im Übrigen EUROPOL den Auftrag, „nach illegalen Internet-Inhalten [zu, d. Verf.] suchen, die Schleuser zur Anwerbung von Migranten und Flüchtlingen einsetzen, und [fordert, d. Verf.] die Beseitigung dieser Inhalte (...).“²⁶¹ Konkretere Ausführungen zu der Art und Weise der Umsetzung dieser Forderung enthält die Europäische Migrationsagenda nicht.

Im Ergebnis sind die genannten Maßnahmen (Stärkung JOT MARE, Aufbau einer Internet-Auswertungsstelle) bei einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität zu berücksichtigen.

Die Europäische Kommission greift die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Europäischen Migrationsagenda unter der Sofortmaßnahme „Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die Migration bereits an der Quelle anzugehen“ erneut auf und unterstreicht, dass „die Migration zu einem festen Bestandteil der Missionen im Rahmen der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** [wird, d. Verf.], die in Ländern wie Niger und Mali bereits im Gang sind und

²⁵⁸ Europäische Kommission, 2015c, S. 5.

²⁵⁹ In: Internet-Abfrage vom 27.1.2016 um 10:54 Uhr unter: <https://www.europol.europa.eu/content/jot-mare>.

²⁶⁰ Europäische Kommission, 2015c, S. 5.

²⁶¹ Europäische Kommission, 2015c, S. 5.

die im Bereich Grenzmanagement ausgebaut werden.“²⁶² Mit dem Ausbau der bestehenden GSVP-Missionen in wesentlichen Herkunfts- und Transitländern setzt die Europäische Kommission bereits im Vorfeld der Migration an. Im Weiteren soll in der Region eine gemeinsame Strategie entwickelt werden, „die bei den Ursachen der irregulären Migration ansetzt und auf den Schutz von Menschen in Not sowie die Bekämpfung von Schlepperaktivitäten und Menschenhandel abzielt.“²⁶³

Die Europäische Kommission kündigt im Weiteren die Einrichtung eines so genannten „multifunktionalen Zentrums als Pilotprojekt in Niger“ an, welches gemeinsam mit IOM, UNHCR und den örtlichen Behörden Menschen vor Ort Schutz bietet.²⁶⁴ „Ziel ist die Beratung von Flüchtlingen und Migranten über Risiken irregulärer Migration und ggf. alternative Möglichkeiten der legalen Migration.“²⁶⁵ Das Zentrum soll bis Mitte 2016 einsatzbereit sein und in Kooperation mit der zivilen GSVP-Mission EUCAP Sahel Niger erfolgen. Die EU hat auf Grund der Beschlüsse des Europäischen Rates vom 23. April 2015 das Mandat der GSVP-Mission EUCAP Sahel Niger bereits erweitert. Das Mandat umfasst nunmehr auch die Unterstützung beim Grenzschutz und die Bekämpfung krimineller Schleuser. Die Europäische Kommission teilte in einer Presseerklärung am 13. Mai 2015 mit, dass EUCAP Sahel Niger bei der Prävention der irregulären Migration unterstützen wird. Hierzu wird an einem wesentlichen Knotenpunkt der Migration auf dem afrikanischen Kontinent in Agadez/Niger ein Außenposten der Mission eingerichtet.²⁶⁶

Die Maßnahmen verknüpfen die interne und externe Dimension eines erweiterten und umfassenden Verständnisses von Migration und Sicherheit und bezwecken den Aufbau einer europäischen Vorfeldstrategie, welche präventive und repressive Aspekte umfasst und miteinander verknüpft. Die genannten Maßnahmen sind somit ein wichtiger Bestandteil eines ressort-, delikts- und behördenübergreifenden und damit ganzheitlichen Ansatzes. Die Maßnahmen sollten deshalb Bestandteil einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität sein.

Die Europäische Kommission legt am Ende des Kapitels zu „Sofortmaßnahmen“ in der Europäischen Migrationsagenda so genannte Leitaktionen fest. Neben der Verdreifachung der Mittelausstattung der Operationen „Triton“ und „Poseidon“ und der

²⁶² Europäische Kommission, 2015c, S. 7.

²⁶³ Europäische Kommission, 2015c, S. 7.

²⁶⁴ Europäische Kommission, 2015c, S. 7.

²⁶⁵ Bt-Drs. 18/6450 vom 19.10.2015, S. 7.

²⁶⁶ In: Internet-Abfrage vom 27.1.2016 um 15:01 Uhr unter:

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13-eucap-sahel-niger/>.

Finanzierung eines EU-weiteren Neuansiedlungsprogramms ist „die sofortige Unterstützung für eine etwaige GSVP-Mission gegen die Schleusung von Migranten“ als eine Leitaktion genannt.²⁶⁷ Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten grundsätzlichen Bedeutung der Sofortmaßnahmen dürfte die Bewertung zulässig sein, dass GSVP-Missionen zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität dauerhaft etabliert werden.

Schließlich benennt die Europäische Kommission in der Europäischen Migrationsagenda weitere Sofortmaßnahmen, z. B. die „Umsiedlung als Reaktion auf die große Zahl der in der EU ankommenden Flüchtlinge“ und die „[Nutzung der, d. Verf.] EU-Instrumente (...), um die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu unterstützen.“²⁶⁸ Die genannten Sofortmaßnahmen beziehen sich auf den ersten Blick nicht unmittelbar auf eine Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität.

Gleichwohl könnten etwaige Ansätze wie die Umsiedlung von Migranten, welche bereits in der EU angekommen sind, Auswirkungen auf eine Strategie zur Intervention gegen Schleusungskriminalität entfalten. Der Vorschlag der Umsiedlung bereits angekommener Flüchtlinge nach festen Quoten (Verteilungsmechanismus) firmiert unter dem Namen „Relocation-Ansatz“ und ist von einem Aufnahmeprogramm unmittelbar aus den Herkunfts- oder Transitstaaten (Resettlement) mit einer Neuansiedlung in den Zielstaaten zu differenzieren. Im Gegensatz zu den Resettlement-Programmen umfasst der Relocation-Ansatz den teilweise zwangsweisen Umzug von einem europäischen Land in ein anderes und bezieht sich auf alle Menschen, die sich bereits in der EU befinden und in der Regel eine lange und risikobehaftete Reise mit Hilfe von Schleusern bewältigt haben. Dieser Ansatz berücksichtigt nicht die tatsächlichen Ziele der Menschen und könnte die Schleusungskriminalität innerhalb der EU wiederum begünstigen, wenn nicht das gewünschte Zielland zugeteilt wird. Die Alternative der Verteilung auf Grundlage des Prinzips der Freiwilligkeit könnte zu einer Überlastung einzelner Staaten führen und ist auszuschließen. Die aktuellen Geschehnisse belegen diese Schlussfolgerung, weil viele Migranten ausschließlich die Bundesrepublik Deutschland als Zielland angeben.

In dem zweiten Abschnitt enthält die Europäische Migrationsagenda unter der Überschrift „Vier Schwerpunkte für eine bessere Steuerung der Migration“ wesentliche Kernforderungen zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität.

²⁶⁷ Europäische Kommission, 2015c, S. 8.

²⁶⁸ Europäische Kommission, 2015c, S. 7.

7.4.2 Schwerpunkte für eine bessere Kontrolle der irregulären Migration

Die Europäische Kommission bezieht sich zunächst auf die Leitlinien von Präsident JUNCKER (Nummer 7.2) und betont, dass die konsequente Bekämpfung der irregulären Migration und der Schleusungskriminalität „(...) mit einer starken gemeinsamen Asylpolitik und einer neuen europäischen Politik für legale Migration einhergehen [muss, d. Verf.]“.²⁶⁹

Der Präsident der Europäischen Kommission und die Europäische Kommission berücksichtigen mit dieser Aussage die Korrelation zwischen regulärer und irregulärer Migration. Diese Korrelation sollte – wie in der Arbeitshypothese V erwähnt – bei einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität enthalten sein.

In dem Abschnitt „Schleuser und Menschenhändler bekämpfen“ proklamiert die Europäische Kommission: „Das primäre Ziel von Maßnahmen zur Bekämpfung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze ist, die Ausbeutung von Migranten durch kriminelle Netze zu verhindern.“²⁷⁰

Dieses Ziel soll mit einer Umwandlung der lukrativen Schleusungskriminalität in ein weniger profitables Geschäft erreicht werden. Gleichzeitig kündigt die Europäische Kommission den unter Nummer 7.1 bereits erwähnten Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten an. Ein Schwerpunkt soll auf der verstärkten Zusammenarbeit mit Drittstaaten und einer Intensivierung der Maßnahmen gegen Schleusernetze liegen. Als Maßnahmen werden insbesondere proaktive Finanzaufklärungen und – unter Hinweis auf die Europäische Sicherheitsagenda – der verbesserte Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen für Verdachtsmeldungen über Finanzströme, Banken, internationalen Geldtransferdienstleistern und Kreditkartenunternehmen genannt.²⁷¹ Die erwähnten Maßnahmen sollten in einer Interventionsstrategie der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität aufgenommen werden.

Fortlaufend verweist die Europäische Kommission auf die bereits genannte Sofortmaßnahme zu einer möglichen GSVP-Mission im Mittelmeer, indem den EU-Agenturen die zentrale Aufgabe zugewiesen wird, „potenzielle Schleuserschiffe zu ermitteln, aufzubringen und zu vernichten, bevor sie von kriminellen Netzen einge-

²⁶⁹ Europäische Kommission, 2015c, S. 8.

²⁷⁰ Europäische Kommission, 2015c, S. 10.

²⁷¹ Europäische Kommission, 2015c, S. 11.

setzt werden.“²⁷² Damit weist die Europäische Kommission den EU-Agenturen, insbesondere EUROPOL und FRONTEX die Aufgabe der Vernichtung von Schleuserschiffen zu. Wie diese Aufgabe erfüllt werden soll, ist in der Europäischen Migrationsagenda nicht enthalten.

In der Gesamtschau wird eine mögliche GSVP-Mission zur Vernichtung von Schleuserschiffen in der Migrationsagenda zweimal explizit genannt. Wie bereits ausgeführt ist die Beschlagnahme von Schleuserschiffen eine polizeiliche und keine militärische Aufgabe. In der Vergangenheit sind bisher ausschließlich Polizei- oder Grenzschutzbehörden gegen die Schleusungskriminalität im Mittelmeer vorgegangen.

Zudem ist festzustellen, dass eine intensive Krisenprävention, die Unterstützung im Konfliktfall und die konkrete Hilfe bei der Beseitigung der Folgen von Konflikten in der Europäischen Migrationsagenda nicht enthalten sind. Diese – bereits unter den Nummern 3.4 und 5.2 – aufgezeigten Instrumente (Krisenfrüherkennung – Krisenprävention – Ursachenbekämpfung – Konfliktbewältigung) sind wichtige Bausteine zur Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen sowie der Schleusungskriminalität. Die Maßnahmen sind deshalb wesentlich intensiver und entschlossener zu verfolgen.

Als ein Teilergebnis kann festgehalten werden, dass sich in der Europäischen Migrationsagenda ein Paradigmenwechsel bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität durch die EU im Mittelmeer abzeichnet. Zur weiteren Prüfung dieser Schlussfolgerung müsste insbesondere das Krisenmanagementkonzept der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der damit verbundene Beschluss des Europäischen Rates über eine Militäroperation der EU im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED – Operation Sophia) sowie die Europäische Strategie für maritime Sicherheit analysiert werden.²⁷³

7.5 Europäische Strategie für maritime Sicherheit

Der Europäische Rat hat am 24. Juni 2014 die Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit verabschiedet. Im Kapitel V dokumentiert der Europäische Rat eine Reihe von maritimen Sicherheitsrisiken und –bedrohungen. Bemerkenswert ist, dass erstmalig die Schleusungskriminalität und weitere Phänomene als maritime Sicherheitsrisiken und –bedrohungen identifiziert werden:²⁷⁴ „Grenzüberschreitende

²⁷² Europäische Kommission, 2015c, S. 11.

²⁷³ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19.5.2015, S. 31 ff.

²⁷⁴ Vgl. Walter, 2016b, S. 90.

und organisierte Kriminalität, einschließlich Seeräuberei und bewaffneter Raubüberfälle auf See. Menschenhandel und Schleusung von Migranten, organisierte kriminelle Netzwerke, die Beihilfe zur illegalen Migration leisten, illegaler Waffen- und Drogenhandel, Warenschmuggel und Schmuggel verbotener Waren.“²⁷⁵

Zudem dient die Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit (EUMSS) „(...) als umfassender Rahmen, der zu einem stabilen und sicheren globalen maritimen Bereich im Einklang mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) beiträgt und gleichzeitig die Kohärenz mit den Politikbereichen der EU, insbesondere der integrierten Meerespolitik (IMP), und mit der Strategie der inneren Sicherheit gewährleistet.“²⁷⁶ Mit dieser zentralen Forderung wird der vernetzte oder „sektorenübergreifende Ansatz“ der Ausrichtung der EUMSS im Sinne einer umfassenden Sicherheit (Nummer 3.4) deutlich.²⁷⁷ Dieser Ansatz führt unter anderem zu erhöhten Anforderungen der beteiligten Akteure bei der Kompatibilität des Datenaustausches. Ein vernetzter Ansatz kann nur gelingen, wenn alle Beteiligten über einen annähernd gleichen Stand an Informationen verfügen; zu berücksichtigen sind dabei z. B. auch die „landesspezifischen Sicherheitsvorgaben (Informationseinstufungen)“ zwischen einer Vielzahl von Zivil- und Militärbehörden und anderen Akteuren auf den Meeren.²⁷⁸

Problematisch erscheint, dass die EUMSS die Zuständigkeiten, Hoheitsrechte und Hoheitsbefugnisse der Mitgliedstaaten über Meereszonen unberührt lässt.²⁷⁹ Mit dieser Einschränkung dokumentiert der Europäische Rat den Status Quo der beteiligten Staaten und deren nationale Interessen. Das Beharren auf nationalen Interessen kann die Umsetzung der EUMSS und des vernetzten Ansatzes erheblich erschweren, weil Synergien nur durch ein aufeinander abgestimmtes Konzept und klare Zuständigkeiten erreicht werden. Doppelzuständigkeiten oder große Schnittstellen sind kontraproduktiv und müssten im Einzelfall nach einer genauen Analyse angepasst werden.²⁸⁰ Zudem sollte die EUMSS mit dem Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015 – 2020) kompatibel sein.

²⁷⁵ Europäischer Rat, 2014b, S. 7.

²⁷⁶ Europäischer Rat, 2014b, S. 2.

²⁷⁷ Europäischer Rat, 2014b, S. 4.

²⁷⁸ Vgl. Harder, 2013, S. 4. Die EUMSS benennt unter Nummer III, Buchstabe a) folgende Akteure: Strafverfolgung, Grenzkontrolle, Zoll und Fischereiüberwachung, Umweltbehörden, Seeverkehrsverwaltung, Forschung und Innovation, Marine oder andere Seestreitkräfte, Küstenwache, Nachrichtendienste sowie sonstige EU-Stellen bis hin zur Wirtschaft (Schifffahrt, Sicherheitsfirmen, Kommunikation, Kapazitätsunterstützung).

²⁷⁹ Europäischer Rat, 2014b, S. 4.

²⁸⁰ Vgl. Walter, 2016b, S. 90.

7.6 EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten

Der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015 – 2020) ist eine grundlegende und zusammengefasste Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität.²⁸¹ Der Aktionsplan besteht – wie bereits unter Nummer 7.1 und 7.3 erläutert – aus vier Säulen. Die erste Säule „Polizei und Justiz“ dokumentiert unter der Überschrift „Schärferes polizeiliches und justizielles Vorgehen“ eine Reihe von polizeilichen und justiziellen Maßnahmen. Bemerkenswert ist, dass unter dem Gliederungspunkt „Aufspüren, Aufbringen und Vernichtung von Schleuserschiffen und –booten“ die Erstellung einer Liste von verdächtigen Schiffen zur Vorbereitung einer Aktion im Rahmen der GSVP zur Bekämpfung von Schleusernetzen enthalten ist. Die Militäroperation EUNAVFOR MED – Operation Sophia ist als wesentliche Maßnahme deswegen genauer zu analysieren.

7.6.1 Militäroperation der EU – EUNAVFOR MED – Operation Sophia

Der Beschluss des Europäischen Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer beschreibt in Artikel 1 den Auftrag der Mission:²⁸²

„Die Union führt eine militärische Krisenbewältigungsoperation durch, die dazu beiträgt, das Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen zentralen Mittelmeer zu unterbinden (...), indem systematische Anstrengungen unternommen werden, um Schiffe und an Bord befindliche Gegenstände, die von Schleusern oder Menschenhändlern benutzt oder mutmaßlich benutzt werden, in Einklang mit dem anwendbaren Völkerrecht, einschließlich des SRÜ²⁸³ und etwaiger Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören.“²⁸⁴

Ein konkretes strategisches Ziel ist neben der Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen Mittelmeer nicht ersichtlich. Vermutlich soll die irreguläre Migration zumindest zum Teil begrenzt werden.²⁸⁵

²⁸¹ Europäische Kommission, 2015d.

²⁸² Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 32.

²⁸³ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Amtsblatt der Europäischen Union, L 179/3 vom 23.6.1998.

²⁸⁴ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 32.

²⁸⁵ Vgl. Walter, 2016b, S. 90.

Der Auftrag ist in drei Phasen strukturiert. Die erste Phase dient der Unterstützung, der Aufdeckung und Beobachtung von Migrantennetzwerken durch das Sammeln von Informationen und durch Patrouillen auf hoher See, welche im Einklang mit dem Völkerrecht stehen müssen.²⁸⁶ Die Maßnahme „Informationen sammeln“ ist in dem Beschluss nicht näher definiert.²⁸⁷ Grundsätzlich ist bei der Erläuterung des Begriffs „Informationen“ zwischen einer strategischen und einer operativen Dimension zu differenzieren. Strategische Informationen sind allgemein zugängliche oder vertraulichen Informationen, welche keine Rückschlüsse auf personenbezogene Daten zulassen. Im Umkehrschluss erhalten operative Informationen zumeist konkrete personenbezogene Daten. Personenbezogene Daten sind nach einer Legaldefinition in § 3 Abs. 1 BDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener).²⁸⁸

Aus der ausschließlichen Sammlung von strategischen Informationen dürfte sich kein Mehrwert für das Aufdecken von Migrantennetzwerken ergeben, weil aus diesen Daten keine personenbezogenen Daten und konkreten Ermittlungsansätze abzuleiten sind. Die ermittlungsinitiierende Auswertung und der Austausch von personenbezogenen Daten zwischen allen beteiligten Akteuren, wie z. B. FRONTEX oder EUROPOL ist eine grundlegende Voraussetzung für die Initiierung von Ermittlungsverfahren und mithin eine Erfolgsbedingung für die Bekämpfung der Schleusungskriminalität. Nur durch einen effizienten und schnellen Austausch personenbezogener Daten können Ermittlungsansätze gewonnen und kriminalpolizeiliche Strukturermittlungen initiiert werden. Kriminalpolizeiliche Strukturermittlungen setzen wiederum die enge Zusammenarbeit der betroffenen Strafverfolgungsbehörden in den Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten und den Austausch personenbezogener Daten voraus.²⁸⁹ Artikel 2 Absatz 4 des v.g. Beschluss zu der Mission normiert zwar die Erhebung und Weiterleitung personenbezogener Daten an einschlägige Strafverfolgungsbehörden.²⁹⁰ Eine konkrete Rechtsgrundlage oder der Verweis auf ein weiteres legitimierendes Abkommen für die Weiterleitung der personenbezogenen Daten nennt der Beschluss nicht.

²⁸⁶ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 34, Art. 2 Abs. 2, Buchstabe a) des Beschlusses (GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED).

²⁸⁷ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 32.

²⁸⁸ Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Februar 2015 (BGBl. I S. 162) geändert worden ist.

²⁸⁹ Vgl. Walter, 2016b, S. 90.

²⁹⁰ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 35.

Die Bundesregierung teilt in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zu dem Thema „Ausweitung der Militärmission EUNAVFOR MED der Europäischen Union gegen kommerzielle Fluchthilfe im Mittelmeer“ zudem mit, dass die Mission zwar befugt ist mit EU-Institutionen (EUROPOL, FRONTEX, EUROJUST, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen) Vereinbarungen abzuschließen.²⁹¹ Inhaltlich regeln diese Vereinbarungen allerdings die strategische Zusammenarbeit und den Austausch von Erfahrungen. Explizit weist die Bundesregierung darauf hin, dass keine personenbezogenen Daten ausgetauscht werden.²⁹²

Die Erhebung von personenbezogenen Daten setzt im Übrigen eine Befragung der Personen voraus. Bei der Aufnahme von Personen im Mittelmeer können die Personen nur von dem eingesetzten Militärpersonal befragt werden. Die Befragung von geschleusten Personen und möglichen Schleusern ist hingegen eine klassische kriminalpolizeiliche Aufgabe, sodass eine Vermischung von polizeilichen und militärischen Aufgaben festzustellen ist. Diese Vermischung und die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch das Militär ist ein Paradigmenwechsel bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität und nach dem geltenden Verfassungsrecht – jedenfalls in Deutschland – grundsätzlich nicht zulässig.

Ferner erscheint es problematisch, dass das militärische Personal grundsätzlich nicht über die erforderliche kriminalpolizeiliche Erfahrung bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität verfügt.²⁹³ Die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten werden zwar durch Lehrgänge spezifisch auf den Einsatz vorbereitet.²⁹⁴ Die konkreten Ausbildungsinhalte sind allerdings nicht öffentlich zugänglich, sodass keine Schlussfolgerung über die Vermittlung von kriminalpolizeilichem Wissen zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität möglich ist. Die Ausbildungsinhalte müssten die unter Nummer 6.2 aufgezeigten wesentlichen Bedingungsfaktoren der irregulären Migration und Schleusungskriminalität einbeziehen. Kommunikation ist eine grundlegende Voraussetzung für das netzwerkartige Zusammenarbeiten der Schleuserorganisationen, sodass der Beschlagnahme und insbesondere die forensische Auswertung der mitgeführten Telefone einen besonderen Stellenwert einnehmen muss. Aus der forensischen Auswertung der mitgeführten Telefone können sich konkrete Ermittlungsansätze ergeben. In einer weiteren Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfra-

²⁹¹ Bt-Drs. 18/6544 vom 30.10.2015.

²⁹² Bt-Drs. 18/6544 vom 30.10.2015, S. 7.

²⁹³ Vgl. Walter, 2016a, S. 38.

²⁹⁴ Vgl. Walter, 2016a, S. 38.

ge der Fraktion DIE LINKE zu dem Thema „Militärische EU-Mission EUNAVFOR MED zur Migrationskontrolle im Mittelmeer“ wird festgestellt, dass die Telefone weder beschlagnahmt noch forensisch ausgewertet werden.²⁹⁵

Der Austausch personenbezogener Daten und die operative Auswertung sind zentrale Erfolgsbedingungen für eine effiziente Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität und scheinen bei der Operation EUNAVFOR MED – Operation Sophia in der ersten Phase nicht erfüllt zu sein.

In einer zweiten Phase sollen gem. Artikel 2 Absatz 2, Buchstabe b) Schiffe auf Hoher See angehalten, durchsucht, beschlagnahmt oder umgeleitet werden, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschenmuggel oder Menschenhandel benutzt werden.²⁹⁶ Auch in dieser Phase sollen polizeiliche Kernaufgaben der Durchsuchung und Beschlagnahme von Tatmitteln durch das Militär umgesetzt werden. Der Paradigmenwechsel bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität wird auch in dieser Einsatzphase deutlich.

In einer dritten Phase sollen gem. Artikel 2 Absatz 2, Buchstabe c) mit einer etwaigen Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder mit Zustimmung des betroffenen Küstenstaates alle erforderlichen Maßnahmen – einschließlich der Zerstörung oder Unbrauchbarmachung – gegen Schiffe und zugehörige Gegenstände ergriffen werden.²⁹⁷ Beide Voraussetzungen liegen zurzeit nicht vor.²⁹⁸ Die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung von dem hauptsächlich betroffenen Libyen wird als sehr gering eingeschätzt.²⁹⁹

Insgesamt erscheint es fraglich, ob die Mission einen sicherheitspolitischen Mehrwert und die gesetzten Ziele erreichen kann.³⁰⁰ Kritisch gesehen könnte der Einsatz auch zu einem Anstieg der irregulären Migration und der Schleusungskriminalität über das Mittelmeer führen. BEWARDER/FLADE bezeichnen die Mission sogar als „staatlichen Fährbetrieb nach Italien“, weil die Schleuserorganisationen die Seenotrettungs-

²⁹⁵ Bt-Drs. 18/5730 vom 6.8.2015, S. 13.

²⁹⁶ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 32.

²⁹⁷ Amtsblatt der Europäischen Union, L 122 vom 19. Mai 2015, S. 33.

²⁹⁸ In: Internet-Abfrage vom 27.2.2016 um 11:30 Uhr unter:

http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw!/ut/p/c4/LYuxDYAwDARnYYG4p2MLoEEOeZAVJ0HbGmT0pEBf3emeZmrLfMvOJiWz0kjTKr1_nH8CFkg-2d6GHO2C6g9gLxyu9txKTQguoP6tpCRm0ARUOuLQfXgJ-yA!/

²⁹⁹ Vgl. Walter, 2016a, S. 39.

³⁰⁰ Vgl. Walter, 2016a, S. 39.

einsätze gezielt ausnutzen und ihre Boote nur noch mit wenig Treibstoff ausrüsten um eine Notsituation herbeizuführen und die Rettung zu provozieren.³⁰¹

7.6.2 Polizeiliches und justizielles Vorgehen

Neben der EU-Mission EUNAVFOR MED enthält die erste Säule des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten weitere Maßnahmen, die in erster Linie der Verbesserung der kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit dienen. Explizit genannt sind gemeinsame Ermittlungsgruppen, der EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität (Nummer 7.3), die Implementierung zentraler Anlaufstellen, eine Fachgruppe „Migrantenschleusung“ bei den EU-Agenturen und proaktive Finanzermittlungen. Alle genannten Maßnahmen können einen Beitrag zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität leisten. Hervorzuheben sind die Bemühungen zur Intensivierung von Finanzermittlungen, weil die Beschlagnahme von inkriminiert erlangtem Vermögen den unter Nummer 6.2 aufgezeigten Bedingungsfaktor „Infrastruktur der Schleuserorganisationen“ nachhaltig beeinträchtigen kann.

7.6.3 Auswertung und Analyse

Die zweite Säule des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) dokumentiert unter der Überschrift „Bessere Sammlung und Weitergabe von Informationen“ die Bedeutung der grundlegenden kriminalpolizeilichen Aufgabe Auswertung und Analyse.³⁰² Zu Recht unterstreicht die Europäische Kommission, dass die „regionsspezifischen Informationen“ wegen der regionalen Unterschiede der Schleuserorganisationen und den persönlichen Umständen der Flüchtlinge und Migranten zusammenzutragen sind.³⁰³ Die Auswertungs- und Analysefähigkeiten der EU-Agenturen sind deshalb zu stärken. Das unter Nummer 7.3 erwähnte Auswertungsprojekt „JOT MARE“ bei EUROPOL könnte z. B. als Nukleus für eine weitere Vernetzung der Informationen dienen und wäre auszubauen. Die Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und EUROPOL sollte intensiviert werden.

Ein erster Schritt zur Umsetzung dieser Schlussfolgerung ist der Aufbau des „European Migrant Smuggling Centre (EMSC)“ bei EUROPOL und die organisatorische Einbindung des Auswertungsprojektes JOT MARE. In dem neu eingerichteten EMSC sollen alle „Instrumente und Einheiten von EUROPOL zur Bekämpfung der Schleu-

³⁰¹ Bewarder/Flade, 2016, S. 4.

³⁰² Europäische Kommission, 2015d.

³⁰³ Europäische Kommission, 2015d, S. 6.

sungskriminalität organisatorisch zusammengefasst werden.“³⁰⁴ Das EMSC ist somit eine zentrale „Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuseraktivitäten“ und somit eine wichtige Grundlage für den Ausbau des ganzheitlichen Ansatzes.³⁰⁵ Die Einrichtung des EMSC ist die Umsetzung der unter Nummer 7.4.1 erläuterten Forderung der Europäischen Migrationsagenda, dass EUROPOL das Auswertungsprojekt JOT MARE aufstocken und entsprechend ausbauen möge.³⁰⁶

Auch sollten Informationen aus der Überwachung des Grenzvorbereichs in den Auswertungsprozess einfließen. Neben den Informationen von den eingesetzten Verbindungsbeamten sollten vor allem die bereits bestehenden technischen Möglichkeiten wie z. B. das europäische satellitengestützte Grenzüberwachungssystem EUROSUR stärker zur Überwachung des Mittelmeers genutzt werden. Möglicherweise könnte eine intensivere Nutzung von EUROSUR die Mission EUNAVFOR MED – Operation Sophia unterstützen oder entlasten.

Die Europäische Kommission fordert außerdem eine stärkere Überwachung des Internets. Diese Forderung bestätigt den Forschungsbedarf zu dem Tatmedium Internet im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität unter Nummer 4.4.

Teilergebnis ist, dass die polizeiliche Auswertung und Analyse eine wesentliche Grundlage für die Initiierung von Ermittlungsverfahren und das Aufdecken von Strukturen der Schleuserorganisationen ist. Die umfassende und vernetzte polizeiliche Auswertung und Analyse ist somit eine wesentliche Erfolgsbedingung für eine effiziente Interventionsstrategie zur Kontrolle der Schleusungskriminalität.

7.6.4 Präventive Maßnahmen

Die dritte Säule des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) dokumentiert unter der Überschrift „Verstärkte Vorbeugung gegen die Migrantenschleusung und Unterstützung schutzbedürftiger Migranten“ die Bedeutung von präventiven Ansätzen.³⁰⁷ Die Europäische Kommission weist auf die Nutzung der sozialen Medien für Aufklärungs- und Informationskampagnen hin. Diese Kampagnen können einen Beitrag für die Verbreitung von Informationen über legale Zuwanderungsmöglichkeiten leisten oder über falsche Versprechungen von Schleusern

³⁰⁴ Bt-Drs. 18/6859 vom 30.11.2015, S. 3.

³⁰⁵ Bt-Drs. 18/6859 vom 30.11.2015, S. 3.

³⁰⁶ Europäische Kommission, 2015c, S. 5.

³⁰⁷ Europäische Kommission, 2015d.

aufklären. Exemplarische Ansätze ergeben sich aus dem gemeinsamen Polizeiprojekt in Afghanistan, dass mit Informationskampagnen zur Schleusungskriminalität ausgebaut werden soll.³⁰⁸ Ziel der Kampagnen ist die Aufklärung und nicht die Abschreckung.³⁰⁹ Zu der tatsächlichen Wirkung derartiger Kampagnen auf die Schleusungskriminalität liegen keine validen Erkenntnisse vor, sodass zu diesem Thema Forschungsbedarf besteht.

Die Europäische Kommission fordert in dieser Säule die Erarbeitung eines Handbuchs über Prävention der Migrantenschleusung und betont die Rückführung als wichtigen Baustein präventiver Ansätze für Schleusungskriminalität.

Weitere präventive Möglichkeiten, insbesondere die bereits unter den Nummern 3.3 und 7.4.2 aufgezeigten Elemente zur Krisenfrüherkennung, Krisenprävention, Ursachenbekämpfung und Konfliktbewältigung sind in dieser Säule nicht zu finden. Die Krisenfrüherkennung und Krisenprävention setzt weit im Vorfeld der Schleusungskriminalität an und kann einen wesentlichen Bedingungsfaktor der irregulären Migration entscheidend beeinflussen und das Entstehen einer Krise und deren Folgen ggf. verhindern. Die genannten Maßnahmen sind somit wichtige Erfolgsbedingungen von Interventionsstrategien der EU zur Kontrolle der Schleusungskriminalität. Die präventive Säule der Interventionsstrategie sollte deshalb deutlich ausgebaut werden. Präventive Maßnahmen können bereits im Ausland wirken und setzen eine enge Zusammenarbeit mit Drittstaaten voraus.

7.6.5 Engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollten die unter Nummer 4.5 erwähnten Länder auf den wesentlichen Migrationsrouten berücksichtigt werden. Neben den Herkunftsstaaten und den unterschiedlichen benachbarten Staaten von Krisenregionen hat insbesondere die Türkei, Libyen und der Niger eine Schlüsselrolle.

Nach einem Sonderbericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda und zu dem gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei hat die Türkei bis zum 10. Februar 2016 rund 2.852.600 Flüchtlinge aufge-

³⁰⁸ In: Internet-Abfrage vom 27.2.2016 um 15:04 Uhr unter:
<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-04-innenministerkonferenz.html>.

³⁰⁹ In: Internet-Abfrage vom 27.2.2016 um 15:06 Uhr unter:
https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/Fluechtlinge/151116_RumoursAboutGermany.html.

nommen.³¹⁰ In dem unter Nummer 4.5 erwähnten 46-tägigen Zeitraum reisten 110.211 Personen irregulär von der Türkei in die EU ein; davon kamen 99,2 Prozent (109.336) über die Ägäis. Die türkische Küstenwache, die Polizei und Gendarmerie konnten in der ersten Januarhälfte des Jahres 2016 230 Schleuser festnehmen. Im gesamten Jahr 2015 nahmen die zuständigen Behörden in der Türkei 3.200 Schleuser fest.³¹¹

Der gemeinsame Aktionsplan EU-Türkei sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die insbesondere die Situation der Flüchtlinge in der Türkei verbessern sollen, u. a. humanitäre Hilfe, sozio-ökonomische Unterstützung und die Unterstützung der nationalen und lokalen Behörden bei der Bewältigung der Folgen der Anwesenheit von Flüchtlingen in der Türkei.³¹² Bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität ist in dem gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei hervorzuheben, dass die Türkei enger mit EUROPOL, EUROJUST und den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten sollte. Voraussetzung für die intensivere Zusammenarbeit und den Austausch personenbezogener Daten zu Schleuserorganisationen ist die Verabschiedung eines türkischen Gesetzes zum Datenschutz auf europäischem Niveau.³¹³ Diese rechtliche Bedingung ermöglicht den Austausch personenbezogener Daten zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten, den EU-Agenturen und der Türkei. Ein derartiger Informationsverbund kann – wie unter Nummer 7.6.3 aufgezeigt – einen grundlegenden Beitrag bei der Identifizierung von Schleuserstrukturen leisten.

Eine weitere Schlüsselrolle nimmt wegen dem Ausbau des unter Nummer 7.4.1 erwähnten Außenpostens der Mission EUCAP Sahel die Zusammenarbeit mit Niger ein. Agadez im Niger ist ein wesentlicher Knotenpunkt der Migration auf dem afrikanischen Kontinent, bei dem Aufklärungs- und Informationskampagnen möglicherweise noch wirken und einen Teil der Migranten von der weiteren Reise und der Inanspruchnahme von Schleusern abhalten kann.³¹⁴

Weiterhin ist auf dem afrikanischen Kontinent die Zusammenarbeit mit Libyen von besonderer Bedeutung. Libyen ist häufig der Ausgangspunkt von Schiffschleusungen über das Mittelmeer. Den europäischen Strafverfolgungsbehörden fehlen in Libyen

³¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, 2016c, S. 6.

³¹¹ Vgl. Europäische Kommission, 2016c, S. 7.

³¹² Vgl. Europäische Kommission, 2016c, S. 15.

³¹³ Vgl. Europäische Kommission, 2016c, S. 7.

³¹⁴ In: Internet-Abfrage vom 27.2.2016 um 16:45 Uhr unter:
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13-eucap-sahel-niger/>.

wegen der unübersichtlichen politischen Verhältnisse allerdings die Ansprechpartner, sodass keine Kooperation möglich ist.³¹⁵ Eine Intervention gegen Schleusungskriminalität scheint deswegen fast ausgeschlossen. Die Unmöglichkeit der Zusammenarbeit betrifft nicht nur Libyen, sondern alle Staaten ohne stabile oder zuverlässige Regierungen wie z. B. Eritrea oder Syrien.³¹⁶ Die europäischen Strafverfolgungsbehörden stellt diese Tatsache vor enorme Herausforderungen.

8. Kriminalpolitischer Handlungsbedarf

Aus der Analyse ergibt sich auf der Ebene der Europäischen Union kriminalpolitischer Handlungsbedarf, der zunächst die Europäisierung der konzeptionellen Grundlagen umfasst.

8.1 Ebene der Europäischen Union

8.1.1 Europäisierung konzeptioneller Grundlagen

Die Europäische Kommission dokumentiert in der Europäischen Migrationsagenda: „Kein Mitgliedstaat kann die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen.“³¹⁷ Aus diesem politischen Bekenntnis sollte die Europäisierung einzelstaatlicher konzeptioneller Grundlagen abgeleitet werden. Trotz einer Reihe von politischen Grundlagenprogrammen und strategischen Papieren hat der Europäische Rat auf seiner Tagung am 17./18. Dezember 2015 ernüchternd festgestellt:

„Der Europäische Rat hat in den vergangenen Monaten eine Strategie erarbeitet, die darauf abzielt, die beispiellosen Migrationsströme, mit denen Europa konfrontiert ist, einzudämmen. Die Umsetzung dieser Strategie ist jedoch bislang unzureichend und muss beschleunigt werden. Zur Wahrung der Integrität des Schengen-Systems ist es unerlässlich, die Kontrollen über die Außengrenzen wiederzuerlangen.“³¹⁸

In der Erklärung folgt eine Reihe von Maßnahmen, die die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten dringend umsetzen müssen. Neben den

- Unzulänglichkeiten an den Außengrenzen des Schengen-Raums,
- den Funktionsmängeln der Hotspots in Griechenland und Italien,
- die nicht vollständige und systematische Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken,

³¹⁵ Vgl. Walter, 2016a, S. 38.

³¹⁶ Vgl. Walter, 2016a, S. 38.

³¹⁷ Europäische Kommission, 2015c, S. 3.

³¹⁸ Europäischer Rat, 2015, S. 1.

- die fehlende Umsetzung von Umsiedlungsentscheidungen,
- der Sicherstellung der tatsächlichen Rückkehr/Rückführung von nicht aufenthaltsberechtigten Personen,
- die Umsetzung der operativen Folgemaßnahmen anlässlich der hochrangigen Westbalkankonferenz, des Gipfeltreffens von Valletta, der Erklärung EU-Türkei und des Aktionsplans EU-Türkei,
- die Umsetzung der vereinbarten Neuansiedlungsregelung und der Beobachtung der Migrationsrouten,

werden in der Auflistung im Zusammenhang mit der Intervention gegen Schleusungskriminalität in einem Punkt auch Maßnahmen zur Verstärkung der Bekämpfung von Schleusung und Menschhandel angemahnt.³¹⁹

Der Europäische Rat hat die Bilanz der Europäischen Kommission und die aufgezeigten Mängel in seiner Tagung am 17./18. Dezember 2015 als Schlussfolgerungen angenommen und somit bestätigt.³²⁰ Auf einer erneuten Tagung am 18./19. Februar 2016 hat der Europäische Rat nahezu die gleichen Schlussfolgerungen verabschiedet und erneut die Umsetzung der vereinbarten Beschlüsse angemahnt und die neue NATO-Aktivität in der Ägäis begrüßt.³²¹

Die Schlussfolgerungen belegen das Defizit bei der Umsetzung der Beschlüsse und der vereinbarten Maßnahmen. Die Migrationspolitik in der EU ist zunehmend von nationalen Egoismen und einzelstaatlichen Interessen geprägt, sodass sicherheitspolitische Interessen auf europäischer Ebene zunehmend leerlaufen.³²²

Konsequenterweise hat die Europäische Kommission am 15. Dezember 2015 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache eingebracht.³²³ Neben der Umbenennung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX in eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache enthält der Vorschlag eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der EU-Agentur. Hervorzuheben ist, dass der Vorschlag im Fall von festgestellten Defiziten an der EU-Außengrenze ein Interventionsrecht auch ohne Antrag auf Unterstützung des betroffenen Mitgliedstaates vorsieht. Artikel 18 des

³¹⁹ Europäischer Rat, 2015, S. 1 und S. 2.

³²⁰ Europäischer Rat, 2015.

³²¹ Europäischer Rat, 2016.

³²² Vgl. Walter, 2016b, S. 90.

³²³ Europäische Kommission, 2015e.

Vorschlages normiert für Situationen an den Außengrenzen, in denen dringendes Handeln geboten ist, ein Interventionsrecht in Form von so genannten Durchführungsrechtsakten. Dieses Interventionsrecht ist ein Novum und greift in die Souveränität der Mitgliedstaaten ein.

Zudem enthält der Vorschlag weitere Aufgaben im Migrationsmanagement wie z. B. bei der Unterstützung der Registrierung in den Hotspots in Griechenland und Italien. Bemerkenswerterweise ist bei den europäischen Vorschlägen ein Paradigmenwechsel bei der Aufgabe Grenzschutz eingetreten – „Grenzschutz dient in einer globalisierten Welt zunehmend der Migrationskontrolle.“³²⁴

Der Vorschlag zur Errichtung der neuen EU Grenz- und Küstenschutzagentur ist aus kriminalpolitischer und europäischer Perspektive zu begrüßen. Kriminalpolitischer Handlungsbedarf ergibt sich in einer möglichst raschen Umsetzung des Vorschlages.³²⁵

8.1.2 Politisches Maßnahmenbündel

Die Maßnahmen gegen irreguläre Migration und Schleusungskriminalität in dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten in den unter Nummer 7.6 aufgezeigten Säulen fallen überwiegend in die Zuständigkeit der Innen-, Außen- und Verteidigungsressorts. Die wesentlichen Bedingungs- und Schlüsselfaktoren der irregulären Migration und Schleusungskriminalität entstehen – wie unter Nummer 6.2 aufgezeigt – hauptsächlich durch Push-Faktoren wie kriegerische Auseinandersetzungen, humanitäre Katastrophen und soziales Elend. Die Milderung dieser Fluchtursachen ist in einem ganzheitlichen und umfassenden Konzept zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität stärker zu berücksichtigen und in einem politischen Maßnahmenbündel zu einer Synthese der politischen Ansätze zu führen.

Ein politisches Maßnahmenbündel sollte das Ressort der Entwicklungspolitik stärker einbinden. Zudem sollten die Bemühungen Konflikte und Instabilitäten zu vermeiden verstärkt werden. In Syrien sollte eine politische Lösung zur Beilegung des Konfliktes angestrebt werden. In Libyen könnte die EU die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit unterstützen. Mit der Regierungsbildung könnten die Ansprechpartner für die Intensivierung bei der Bekämpfung der irregulären Migration und Schleusungskriminalität implementiert werden. Die Zusammenarbeit mit Tunesien, Algerien und Marokko sollte ebenfalls ausgebaut werden. Weitere entwicklungspolitische Ansätze

³²⁴ Vgl. Walter, 2016b, S. 93.

³²⁵ European Border and Coast Guard Agency.

in ausgewählten afrikanischen Ländern, wie z.B. dem Niger sollten stärker forciert und sozioökonomische Entwicklungen weiter unterstützt werden.

8.1.3 Synthese der politischen Ansätze

Die unter Nummer 8.1.2 aufgezeigten politischen Ansätze der Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik sind stärker mit der Entwicklungspolitik zu verzahnen, um einen ganzheitlichen, umfassenden, ressortübergreifenden und systematischen Ansatz zu implementieren. Mit diesem Ansatz könnten die jeweiligen Instrumente der verschiedenen Ressorts stärker vernetzt werden (Entwicklungszusammenarbeit – Versöhnung – Friedenssicherung).

8.1.4 Zusammenarbeit aller Akteure

Die Europäische Union besteht aus 28 Mitgliedstaaten. Die Zuständigkeiten und Befugnisse bei der Intervention gegen irreguläre Migration und Schleusungskriminalität sind innerhalb und außerhalb der EU auf verschiedene Behörden verteilt. Exemplarisch ist die Festnahme von 3.200 Schleusern in der Türkei durch die Küstenwache, die Polizei und die Gendarmerie zu erwähnen. Auf supranationaler Ebene der EU liegen die Zuständigkeiten hauptsächlich bei EUROPOL, EUROJUST und FRONTEX. In der Ägäis beteiligt sich die NATO an der Bekämpfung der Schleusungskriminalität. International leisten INTERPOL und die Vereinten Nationen Beiträge bei der Intervention gegen Schleusungskriminalität.

Alleine die Aufzählung der vielen Akteure lässt die Schlussfolgerung zu, dass eine staatenübergreifende Zusammenarbeit eine enorme Herausforderung ist. Bei der Zusammenarbeit müssten zudem die nationalen Interessen zurückgestellt werden und Eingriffe der EU in die nationale Souveränität zugelassen werden.

Innerhalb und außerhalb der EU bestehen unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit. Der Austausch personenbezogener Daten zwischen den Anrainerstaaten der EU – wie z. B. der Türkei (Nummer 7.6.5) – ist eine grundlegende Erfolgsbedingung für die effiziente Intervention gegen Schleusungskriminalität. Kriminalpolitischer Handlungsbedarf besteht bei der Harmonisierung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen, sodass eine intensivere Zusammenarbeit möglich wird.

8.2 Vorschläge für eine Interventionsstrategie 2.0

Eine Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten sollte im Ergebnis folgende Hinweise und Ergänzungen berücksichtigen (siehe auch Abbildung 7):

1. Die Intervention gegen Schleusungskriminalität obliegt auf nationaler und europäischer Ebene einer Reihe von Akteuren, Strafverfolgungsbehörden, Organisationen und Einrichtungen bis hin zum Militär. Die genaue Anzahl aller Beteiligten ist unüberschaubar und wäre in einer gesonderten Analyse zu ermitteln. Die Koordination der Umsetzung der europäischen Beschlüsse obliegt auf europäischer Ebene zurzeit dem EU-Kommissar für Inneres, Migration und Bürgerschaft. Die Eindämmung der irregulären Migration und die Intervention gegen Schleusungskriminalität berühren auf EU-Ebene allerdings mehrere Zuständigkeiten, die die Umsetzung eines ganzheitlichen Ansatzes erschweren. Zur Bündelung der Aufgaben ist deswegen ein neu einzurichtendes Ressort auf EU-Ebene erforderlich. Der neue EU-Kommissar sollte ausschließlich mit den Aufgaben Grenzschutz, Eindämmung der irregulären Migration, Intervention gegen Schleusungskriminalität und Rückführung betraut werden. Zudem sollte der neue EU-Kommissar unmittelbaren Zugriff auf die Teilaufgaben in den betroffenen Ressorts der Entwicklungs-, Außen-, Innen- und Verteidigungspolitik haben und über das entsprechende Budget verfügen.
2. Die Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten müsste um die Säule „Entwicklungspolitische Maßnahmen“ ergänzt werden. Innerhalb dieser Säule sollten das Konzept der Krisenfrüherkennung, Krisenprävention, Ursachenbekämpfung und Konfliktbewältigung implementiert werden. Die zielgerichtete Entwicklungshilfe in den Herkunftsländern sollte als eine wesentliche Maßnahme im Mittelpunkt der Bemühungen stehen und – wie in der Europäischen Migrationsagenda angedeutet – wesentlich stärker ausgebaut werden.³²⁶

Die Anrainerstaaten von Krisenregionen sollten bei der Bewältigung von Flüchtlingsbewegungen stärker als bisher unterstützt werden. In diesem neuen Kapitel der Interventionsstrategie sollte die Stabilisierung von Libyen als eine weitere Maßnahme aufgenommen werden, um eine zukunftsfähige Zusammenarbeit zu ermöglichen.

³²⁶ Europäische Kommission, 2015c, S. 20.

3. Die Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten sollte außenpolitische Maßnahmen enthalten. Der Krieg in Syrien ist ein wesentlicher Push-Faktor für irreguläre Migration und führt zu humanitären Katastrophen und sozialem Elend. Diese Folgen sind der Nährboden für Schleusungskriminalität. Außenpolitischen Bemühungen der EU für eine Friedenssicherung und Aussöhnung könnten einen entscheidenden Beitrag bei der Intervention gegen irreguläre Migration sein.
4. Die Zusammenarbeit mit der Türkei nimmt eine Schlüsselrolle ein. Der Gemeinsame Aktionsplan EU-Türkei und die darin enthaltenen Maßnahmen zur Prävention irregulärer Migration sollten weiter umgesetzt werden.³²⁷ Die Zusammenarbeit mit der Türkei muss in der Interventionsstrategie 2.0 stärker betont werden. Die Harmonisierung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen als Voraussetzung für den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Türkei und der EU und allen beteiligten Akteuren ist eine Erfolgsbedingung einer Interventionsstrategie gegen die Schleusung von Migranten.
5. Eine weitere Säule der Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten sollte die konsequente Stärkung des europäischen Grenzschutzes betonen. Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache ist ein erster Schritt und sollte unterstützt werden.³²⁸ Das Interventionsrecht der EU-Agentur bei erkannten Mängeln an der EU-Außengrenze ist ein Novum und sollte als Keimzelle erhalten bleiben. Die Einsatzführung obliegt jedoch in diesem Fall nach wie vor den jeweiligen Nationalstaaten, in denen der Einsatz stattfindet.³²⁹ Viele europäische Länder verfolgen aber nationale Interessen und setzen den Gedanken einer europäischen Solidargemeinschaft nicht um, sodass der Schutz der Außengrenzen und eine gemeinsame und nachhaltige europäische Intervention gegen Schleusungskriminalität nicht gelingen können.

Mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen zwischen den EU-Mitgliedstaaten übernahmen die Staaten an der EU-Außengrenze eine Garantenstellung für einen effektiven Grenzschutz für die Europäische Gemeinschaft. Diese Philosophie

³²⁷ Europäische Kommission, 2015f.

³²⁸ Europäische Kommission, 2015e.

³²⁹ Artikel 20 Abs. 1 der Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache normiert: Während des Einsatzes von europäischen Grenz- und Küstenwacheteams erteilt der Einsatzmitgliedstaat den Teams entsprechend dem Einsatzplan Anweisungen.

greift insbesondere in Griechenland und Italien nicht, weil diese Staaten mit überlangen Seegrenzen und Griechenland mit einer Vielfalt von Inseln in der Ägäis die Grenzsicherung alleine nicht garantieren können. Europäische Ausgleichszahlungen können dieses Dilemma nicht auflösen, sodass die gesamte Staatengemeinschaft die Verantwortung für einen europäischen Grenzschutz übernehmen muss. Die Seeraumüberwachung und die Umsetzung aller Beschlüsse auf europäischer Ebene ist eine europäische Aufgabe, die mit eigenen Exekutivkräften umgesetzt werden müsste. Der vorliegende Vorschlag zum Ausbau von FRONTEX zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache sollte deswegen erweitert werden und den Aufbau eines europäischen Grenzschutzes mit eigenen Exekutivkräften beinhalten. Die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte mit eigenem Personal für den Schutz der EU-Außengrenze zuständig sein und unter europäischer Führung stehen.

6. Das Mandat und der Auftrag der Europäischen Militäroperation im Mittelmeer EUNAVFOR MED – Operation Sophia sollte an die tatsächlichen Bedingungen und Modi Operandi der Schleuserorganisationen angepasst werden. Schleuserorganisationen dürfen die Operation nicht als „staatlichen Fährdienst nach Italien“ missbrauchen. Mit dem neuen Auftrag einer intensiveren Überwachung bis hin zu einer Seeblockade könnte die Anzahl der Todesopfer im Mittelmeer höchstwahrscheinlich drastisch reduziert werden. Dieser Auftrag müsste mit entwicklungspolitischen Maßnahmen insbesondere in Libyen und der Kapazitätsbildung in den nordafrikanischen Staaten begleitet werden. Eine mildere Maßnahme wäre das Verbringen der auf See festgestellten Flüchtlinge in ein Aufnahmезentrum (Wartezone) in einem sicheren Land außerhalb der EU, z. B. Tunesien. In einem derartigen Zentrum unter Federführung der EU oder des UNHCR könnten die Asylersuchen geprüft werden. Im Falle einer Anerkennung könnten die Personen legal in die EU einreisen.

Zur effizienteren Bekämpfung der Schleusungskriminalität sollten sich polizeiliche Spezialisten von EUROPOL, FRONTEX und den Mitgliedstaaten an Bord der Schiffe befinden und bei der ersten Befragung der geretteten Personen eingebunden werden.³³⁰ Die rechtlichen Konstellationen zum Einsatz der Polizeibediensteten auf Militärschiffen und die Abgrenzung zu laufenden FRONTEX-Einsätzen im gleichen Einsatzraum sind gesondert zu prüfen.

³³⁰ Vgl. Walter, 2016a, S. 38.

7. Die NATO Aktivität in der Ägäis ist von dem Militäreinsatz der EU im Mittelmeer zu differenzieren, weil das zwischen der EU und der Türkei im Jahr 2014 abgeschlossene Rückübernahmeabkommen eine Rückführung von irregulär aus der Türkei in die EU eingereisten Personen ermöglicht.³³¹ Voraussetzung hierfür wäre, dass die Türkei als sicherer Herkunftsstaat nach Artikel 36 der Asylverfahrensrichtlinie eingestuft wird.³³² Zudem müsste Griechenland die Türkei als sicheren Drittstaat (Art. 33 Abs. 2, Buchstabe c i.V.m. Art. 38 Asylverfahrensrichtlinie) anerkennen.³³³ Die Anerkennung der Türkei als sicherer Drittstaat ist nur möglich, wenn von dieser die Anwendung des Non-Refoulement Prinzips garantiert wird.³³⁴ Die Türkei hat die GFK und das in Art. 33 enthaltene Non-Refoulement-Prinzip zwar nur für Europäer notifiziert, ist aber an weitere völkerrechtliche Verträge wie z. B. die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder die Anti-Folterkonvention gebunden.³³⁵ Aus der EMRK und der Anti-Folterkonvention kann das Non-Refoulement-Prinzip abgeleitet werden. Ein Verstoß gegen das Non-Refoulement Prinzip ist auch deswegen nicht erkennbar, weil die Türkei in ihrem nationalen Ausländergesetz ein Verbot der Abschiebung normiert hat, welches dem Grundsatz der Nichtzurückweisung entspricht.³³⁶

Die Aktivität der NATO in der Ägäis dürfte im Falle der konsequenten Rückführung in die Türkei abschreckende Wirkung auf Schleuserorganisationen entfalten und die Zahl der Todesopfer reduzieren. Dieser neue konzeptionelle Ansatz sollte in einer Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten berücksichtigt und nach einer Evaluation ggf. dauerhaft übernommen werden.

³³¹ Vgl. Klafki, 2016, S. 2.

³³² Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes. Amtsblatt der Europäischen Union, L 180/60 vom 29.6.2013.

³³³ Vgl. Klafki, 2016, S. 2.

³³⁴ Art. 33 der GFK normiert das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung eines Flüchtlings in einen Staat, den dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde. Diese Regelung wird auch als völkerrechtlich geregeltes Ausweisung- und Zurückweisungsverbot (Grundsatz der Nicht-Zurückweisung) bezeichnet.

³³⁵ In: Internet-Abfrage vom 5.3.2016 um 15:09 Uhr unter:

<http://www.nzz.ch/international/europa/von-syrischen-gaesten-ueberrannt-1.18582568>.

³³⁶ Artikel 4 Abs. 1 des türkischen Ausländer- und internationalen Schutzgesetzes (Ausländergesetz – AuslG), Gesetz Nr. 6458, beschlossen am 4.4.2013, verkündet am 11.4.2013 im Amtsblatt Nr. 28615 lautet: „Ein Ausländer im Sinne dieses Gesetzes darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem für diesen Ausländer die konkrete Gefahr besteht, der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung unterworfen zu werden oder in dem er aufgrund seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Überzeugung an Leben und Freiheit gefährdet ist.“ Verfügbar unter: ZAR, 2013, S. 7.

8. Die Rolle der EU-Agentur EUROPOL sollte insbesondere bei der Analysefähigkeit weiter gestärkt werden. Nach den derzeit gültigen Regularien entscheiden die Mitgliedstaaten in eigener Souveränität über die Weitergabe ihrer Daten an EUROPOL. Ein erster Schritt zur Stärkung der Analysefähigkeit von EUROPOL wäre die Implementierung einer Rechtsgrundlage für die wechselseitige Einsichtnahme der Daten in den polizeilichen Erfassungs- und Analysesystemen zwischen den Mitgliedstaaten und EUROPOL.

9. Resettlement-Programme des UNHCR können einen Beitrag leisten, indem sie Menschen in aufnahmebereiten und sicheren Staaten auf der ganzen Welt eine dauerhafte Neuansiedlung und Perspektive außerhalb von Kriegs- und Krisenregionen ermöglichen. Mit diesen Programmen kann Schleusern die Geschäftsgrundlage entzogen werden, weil vielen Menschen eine lange, riskante, lebensgefährliche und teilweise menschenverachtende Reise über tausende von Kilometern mit Hilfe von Schleusern erspart bleibt.

Voraussetzung einer stärkeren Nutzung der Resettlement-Programme ist ein funktionierender Außengrenzschutz im Sinne der Gefahrenabwehr. Hierzu zählt – unter strenger Berücksichtigung des Non-Refoulement Prinzips – auch das Instrument der Zurückweisung von Personen in Länder, in denen keine politische oder anderweitige Verfolgung droht.

10. Eine wesentliche Erfolgsbedingung einer Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten ist die Schaffung gemeinsamer asylrechtlicher Standards und Leistungen innerhalb der EU. Einheitliche Leistungen können dazu beitragen, dass die Binnenmigration innerhalb der EU und die Inanspruchnahme von Schleuserorganisationen minimiert werden. Zudem sollten die Regeln des Gemeinsamen Asylsystems konsequent berücksichtigt und umgesetzt werden.

11. Die Rückführung von nicht schutzbedürftigen und bereits in die EU eingereisten Flüchtlingen und Migranten und – unter strikter Beachtung des Non-Refoulement Prinzips – die Zurückweisung an den EU-Außengrenzen nach Art. 13 SGK können präventive Wirkungen entfalten. Die Rückführung sollte in einer Interventionsstrategie 2.0 der EU gegen die Schleusung von Migranten noch wesentlich stärker ausgeführt werden.

Interventionsstrategie 2.0 gegen die Schleusung von Migranten						
EU-Kommissar für Grenzschutz, irreguläre Migration, Schleusungskriminalität, Rückführung						
Entwicklungs- politik	Außen- und Ver- teidigungspolitik	Grenzschutz	Polizei und Justiz	Auswertung und Analyse	Prävention	Zusammenarbeit Drittländer
<u>Maßnahmen:</u> – Krisenfrüherkennung – Krisenprävention – Ursachenbekämpfung – Konfliktbewältigung	<u>Maßnahmen:</u> – Verhandlungen – Aussöhnung – Friedenssicherung	<u>Maßnahmen:</u> – Europäische Grenz- und Küstenwache – Zurückweisungen an den EU-Außengrenzen unter Beachtung des Non-Refoulement Prinzips – Aufnahmezentrum (Wartezone)	<u>Wesentliche Maßnahmen:</u> – Rechtsrahmen – GSVP – Finanzaufstellungen – Zusammenarbeit/COSI – Grenzmanagement – EU-Verordnung COSI – Stärkung EUROPOL	<u>Maßnahmen:</u> – Auswertung / Forschung – JOT MARE – Grenzvorbereich – Internet	<u>Maßnahmen:</u> – Aufklärungskampagnen – Präventionshandbuch – Rückführung – Zielvorgabe Kontrollen MS	<u>Maßnahmen:</u> – regionale Kooperation – Kapazitätsaufbau – EU-Plattformen – Ressourceneinsatz – Libyen – Türkei – Niger

Abbildung 7: Interventionsstrategie 2.0 gegen die Schleusung von Migranten

9. Fazit

Die irreguläre Migration in die Europäische Union hat mit rund 1,8 Millionen unerlaubten Einreisen im Jahr 2015 eine bislang unvorstellbare Dimension erreicht.³³⁷ Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität bedingen sich gegenseitig. Die Intervention gegen die Schleusung von Migranten hat auf nationaler und europäischer Ebene einen hohen sicherheitspolitischen Stellenwert.

Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität sind in komplexe soziale Prozesse eingebettet. Push- und Pull-Faktoren begünstigen die Schleusungskriminalität in den Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten. Eine Intervention gegen Schleusungskriminalität kann deswegen nicht allein mit polizeilichen Mitteln gelingen. Vielmehr scheint ein ganzheitlicher, ressort- und deliktübergreifender Ansatz zielführend. Wesentliche Erfolgsbedingungen für den ganzheitlichen Ansatz sind die umfassende Berücksichtigung der unterschiedlichen Instrumente der betroffenen Ressorts und die Zusammenarbeit mit allen beteiligten Akteuren. Die Koordination aller beteiligten Partner ist eine Herausforderung für die Europäische Union und deren Agenturen und sollte von einem neu einzurichtenden EU-Kommissar wahrgenommen werden. Der unter Nummer 8.2 aufgezeigte kriminalpolitische Handlungsbedarf für eine Interventionsstrategie 2.0 gegen die Schleusung von Migranten sollte sukzessive umgesetzt werden.

Ein hauptsächliches Manko liegt in der nationalen Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rates oder der Europäischen Kommission. Europäische Beschlüsse müssen – unter Zurückstellung nationaler Egoismen – umgesetzt werden. Die EU-Agenturen FRONTEX (zukünftige Europäische Grenz- und Küstenwache) und EUROPOL sollten deshalb weiter gestärkt werden. Die hauptsächlich betroffenen Staaten Griechenland und Italien können die irreguläre Migration in die EU alleine nicht bewältigen. Die Europäische Grenz- und Küstenwache sollte deswegen zu einer europäischen Grenzschutzbehörde mit eigenem Personalkörper ausgebaut werden. Diese neue europäische Behörde sollte die gesamte Verantwortung für den Grenzschutz der europäischen Außengrenze übernehmen.

Der EU-Militäreinsatz EUNAVFOR MED – Operation Sophia im Mittelmeer und die NATO Aktivität in der Ägäis sind ein Paradigmenwechsel in der europäischen Krimi-

³³⁷ In: Internet-Abfrage vom 6.3.2016 um 12:25 Uhr unter:
http://www.focus.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-im-news-ticker-kanzlerin-laesst-csu-chef-abblitzen-seehofer-bekommt-keinen-termin-bei-merkel_id_5308514.html.

nalitätsbekämpfung. Die Zuständigkeit für die Bekämpfung der Schleusungskriminalität liegt nach wie vor bei den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, die über die erforderliche Fachexpertise in der Kriminalitätsbekämpfung verfügen. Die militärische und polizeiliche Zusammenarbeit sollte – sofern sich die Militäreinsätze im Mittelmeer und der Ägäis etablieren – ausgebaut werden. Hierzu ist auch der Austausch personenbezogener Daten erforderlich. Die Einsätze sollten im Übrigen einer regelmäßigen Evaluation unterzogen werden.

Aus diesen Evaluationsergebnissen kann sich weiterer Forschungsbedarf für wirksame Interventionsstrategien ergeben. Weiterer Forschungsbedarf besteht bei der Untersuchung der Rolle des Tatmediums Internet und Schleusungskriminalität und bei der Wirksamkeit von Informationskampagnen zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität.

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten hat – wie die erfolgreichen Maßnahmen von Spanien zeigen (Nummer 4.5) – einen besonders hohen Stellenwert. Zurzeit ist eine Kooperation mit Libyen unmöglich. Die politischen Kräfte und Bemühungen sollten deswegen gebündelt werden, um die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zu unterstützen.

Anhang mit Übersichten

<u>Abbildung 1</u> : Zahlen der unerlaubten Einreise aus europäischer Perspektive	28
<u>Abbildung 2</u> : Zahlen der Schleuser aus europäischer Perspektive	29
<u>Abbildung 3</u> : Migrationsrouten aus europäischer Perspektive	39
<u>Abbildung 4</u> : Bedingungsfaktoren zur Intervention gegen Schleusungskriminalität...	55
<u>Abbildung 5</u> : EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten	60
<u>Abbildung 6</u> : Erweiterter EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten.....	70
<u>Abbildung 7</u> : Interventionsstrategie 2.0 gegen die Schleusung von Migranten	100

Literaturverzeichnis

- Angenendt, Steffen (2007):* Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, S 33, Berlin 2007, verfügbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S33_adt_ks.pdf, zuletzt besucht am 18.1.2016
- Angenendt, Steffen:* Irreguläre Migration: Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2008, verfügbar unter: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/Angenendt_Irregulaere_Mig_OH.pdf, zuletzt besucht am 21.11.2015
- Angenendt, Steffen:* Flucht und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2014, verfügbar unter: https://www.bundestag.de/blob/285572/3c192acca2733c01738e0112ff5c5812/stellungnahme_06-data.pdf, zuletzt besucht am 21.2.2016
- Becker, Markus:* EU-Balkangipfel: Mit 17 Punkten gegen das Flüchtlingschaos, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-westbalkan-konferenz-der-eu-wird-erfolg-a-1059533.html>, zuletzt besucht am 25.11.2015
- Berthel, Ralph/Mentzel, Thomas/Neidhardt, Klaus/Schröder, Detlef/Spang, Thomas/Weihmann, Robert:* Grundlagen der Kriminalistik / Kriminologie, Lehr- und Studienbrief Kriminalistik / Kriminologie, Band 1, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden/Rhld. 2008
- Bewarder, Manuel/Flade, Florian:* Auf der Todesroute. Wenn der Balkan die Grenze dicht macht, werden Flüchtlinge andere Wege finden. Schon jetzt sammeln sich Hunderttausende in Libyen, in: Welt am Sonntag vom 21.2.2016, Nr. 8, S. 4
- Bratl, Hubert/Hummelbrunner, Richard/Payer, Harald/Scheer, Günter:* Systemtheoretische Beurteilung und Weiterentwicklung von regionalpolitischen Interventionen, Endbericht, invent GmbH Institut für regionale Innovationen, Wien 2002, verfügbar unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3380>, zuletzt besucht am 11.1.2016
- Braun, Gerald/Topan, Angelina:* Internationale Migration. Ihre Folgen für die Ursprungsländer und Ansätze eines Migrationsregimes. Konrad-Adenauer-Stiftung, interne Studie Nr. 153/1998, St. Augustin 1998

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung , Migrationsbericht 2014, Bonifatius GmbH, Druck – Buch – Verlag, Nürnberg 2015

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2014, Bonifatius GmbH Paderborn, Berlin 2015

Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Elz 2001

Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Rostock 2006

Bundesministerium des Innern: Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Frankfurt am Main 2014

Bundeskriminalamt/Bundespolizeipräsidium: Schleusungskriminalität, Bundeslagebild 2014, Druck des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden 2015, verfügbar unter: http://www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Schleusungskriminalitaet/schleusungskriminalitaet_node.html?_nnn=true, zuletzt besucht am 29.11.2015

Bundespolizeipräsidium/Generalstaatsanwaltschaft Dresden: Gemeinsame Presseerklärung vom 20. Januar 2016: Türkische Nationalpolizei und Bundespolizei: Gemeinsamer Schlag gegen Geisterschiff-Schleuser. Zeitgleiche Maßnahmen in sechs Bundesländern und in der Türkei. GSG 9 und BFE+ der Bundespolizei im Einsatz, verfügbar unter: http://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2016/01/160120_schlag-gegen-geisterschiff-schleuser_file.pdf?_blob=publicationFile&v=1, zuletzt besucht am 21.1.2016

Di Fabio, Udo: Migrationskrise als Verfassungsproblem, verfügbar unter: http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Prof_Di_Fabio.pdf, zuletzt besucht am 13.1.2016

Di Nicola, Andrea/Musumeci, Giampaolo: Bekenntnisse eines Menschenhändlers, Verlag Antje Kunstmann GmbH, München 2015

Düvell, Franck: Illegal Immigration in Europe. Beyond Borders? Selbstverlag Antony Rowe Ltd., Chipenham and Eastbourne 2006, verfügbar unter: <http://english.360elib.com/datu/H/EM013381.pdf>, zuletzt besucht am 23.11.2015

Europäische Kommission (2009): Size and development of irregular migration to the EU. Clandestino Research Project. Counting the Uncountable, Data and Trends Across Europe, Final Report, 2009, S. 7, verfügbar unter: http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.2.Policy_Briefs_EN/ComparativePolicyBrief_SizeOfIrregularMigration_Clandestino_Nov09_2.pdf, zuletzt besucht am 7.11.2015

Europäische Kommission (2015a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Siebter Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums 1. November 2014 - 30. April 2015, COM (2015) 236 final vom 29.5.2015, Brüssel 2015

Europäische Kommission (2015b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Sicherheitsagenda, COM (2015) 185 final vom 28.4.2015, Straßburg 2015

Europäische Kommission (2015c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, COM (2015) 240 final vom 13.5.2015, Brüssel 2015

Europäische Kommission (2015d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), COM (2015) 285 final vom 27.5.2015, Brüssel 2015

Europäische Kommission (2015e): Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates vom 15.12.2015, Brüssel 2015

Europäische Kommission (2015f): Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq dated from 6 October 2015, Brussels 2015, verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm, zuletzt besucht am 28.2.2016

Europäische Kommission (2016a): European Council meeting (15 October 2015) – Conclusions, EUCO 26/15, Brüssel 2016, verfügbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/en/pdf>, zuletzt besucht am 14.2.2016

Europäische Kommission (2016b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda, COM(2016) 85 final vom 10.2.2016, Brüssel 2016, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-85-DE-F1-1.PDF>, zuletzt besucht am 19.7.2016

Europäische Kommission (2016c): Anhang zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda. Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei: Bericht über die Durchführung, COM(2016) 85 final vom 10.2.2016, Brüssel 2016, verfügbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/09/36/EU_93698/imfname_10609106.pdf, zuletzt besucht am 27.2.2016

Europäischer Rat: Vorschlag für einen Gesamtplan der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, 6621/1/02 REV 1, Brüssel 2002, verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=DE&f=ST%206621%202002%20REV%201>, zuletzt besucht am 29.1.2016

Europäischer Rat (2010a): Das Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Brüssel 2010, Amtsblatt der Europäischen Union C 115/1 vom 4.5.2010, S. 4 ff.

Europäischer Rat (2010b): Strategie für die Innere Sicherheit der Europäischen Union. Auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell, Europäischer Rat 2010, Brüssel 2010, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313DEC.pdf, zuletzt besucht am 12.1.2016

Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in den Jahren 2014 – 2017, Rat der Europäischen Union 12095/13 vom 26.7.2013, Brüssel 2013, verfügbar unter: <http://db.eurocrim.org/db/de/doc/1963.pdf>, zuletzt besucht am 22.1.2016

Europäischer Rat (2014a): Der EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität, Brüssel 2014

Europäischer Rat (2014b): Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit, Europäischer Rat 2014, Brüssel 2014, verfügbar unter <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=DE&f=ST%2011205%202014%20NIT>, zuletzt besucht am 28.1.2016

Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (17. und 18. Dezember 2015) – Schlussfolgerungen, EUCO 28/15, CO EUR 13, CONCL 5, Brüssel 2015, verfügbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/12/17-euco-conclusions-uk/>, zuletzt besucht am 28.2.2016

Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 1/16, CO EUR 1, CONCL 1, Brüssel 2016, verfügbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/09/39/EU_93993/imfname_10609703.pdf, zuletzt besucht am 28.2.2016

Foucault, Michel: Subjekt und Macht, in: *Defert, Daniel/Ewald, François (Hrsg.): Analytik der Macht*, Suhrkamp Verlag Frankfurt/Main, Frankfurt/Main 2005a, S. 240 – 263

Foucault, Michel: Die Ethik der Sorge um sich als Praxis der Freiheit, in: *Defert, Daniel / Ewald, François (Hrsg.): Analytik der Macht*, Suhrkamp Verlag Frankfurt/Main, Frankfurt/Main 2005b, S. 274 – 300

Frontex: Annual Risk Analysis 2015, Frontex reference number: 4613/2015, Warschau, 2015. Verfügbar unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, zuletzt besucht am 7.11.2015

Frontex: Annual Risk Analysis 2014, Frontex reference number: 5119/2014, Warschau, 2014, verfügbar unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf, zuletzt besucht am 29.11.2015

Fuchs, Bernd: Fragile Sicherheitslage und Kontrollverluste. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik, in: *Kriminalistik 2016*, S. 75 – 80

Glas, Andreas/Kahlweit, Cathrin: Achtzig am Tag. In Österreich gelten nun Obergrenzen für die Aufnahme von Flüchtlingen – sie sind weit restriktiver als die deutschen Übernahmekontingente, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 20./21.2.2016, Nr. 42 D 2, S. 8

Gnüchtel, Ralf: Klimawandel: Konflikte und Kriminalität. Eine sicherheitspolitische Herausforderung im 21. Jahrhundert, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 96. Jahrgang, Heft 1/2013, S. 14 – 28

Göppinger, Hans: *Kriminologie*, hrsg. v. Bock, Michael, Verlag C. H. Beck, München 2008

Grenz, Wolfgang/Lehmann, Julian/Keßler, Stefan: *Schiffbruch. Das Versagen der europäischen Flüchtlingspolitik*, Knauer Verlag München, München 2015

Handbuch für Führung und Einsatz der Polizei: Kommentar zur PDV 100, Richard Boorberg Verlag Stuttgart, Stuttgart 2011

Harder, Markus: Anforderungen an eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie. Deutschland sollte seine maritimen Interessen klar geltend machen. Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Aktuell 43, Juli 2013, verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A43_hae.pdf, zuletzt besucht am 21.2.2016

Heckmann, Friedrich: Menschenschmuggel. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Bamberg 2004

Heimerl, Peter: Zur expeditionalen Organisationsentwicklung, Verlag Haupt, Bern 2009

Hoerder, Dirk/Lucassen, Jan/Lucassen, Leo: Terminologie und Konzepte in der Migrationsforschung, in: Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, hrsg. v. Bade, Klaus J./Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer, Jochen, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co KG, Paderborn 2007, S. 29 - 53

Juncker, Jean-Claude: Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission. Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg Juli 2014, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf, zuletzt besucht am 24.6.2015

Jung, Heike: Kriminalsoziologie, Nomos Verlag, Baden-Baden 2005

Kepura, Jürgen/Niechziol, Frank/Pfau, Markus: Schleusungskriminalität, Grundlagen zur Phänomenologie, Ätiologie und polizeilicher Intervention. Die Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei, hrsg. v. Möllers, H. W. Martin, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt/Main 2015

Kiza, Ernesto: Tödliche Grenzen – Die fatalen Auswirkungen europäischer Zuwanderungspolitik. Eine theoretisch-empirische Untersuchung von Todesfällen illegalisierter Migranten im Kontext neuer Migrationsdynamiken und restriktiver Migrationspolitiken, LIT Verlag Berlin, Berlin 2008

Klafki, Anika: Die europäische Flüchtlingskrise. Von aufgeblasenen Skandalen, vollen Booten mit leeren Plätzen und vorgeschobenen Lösungen. Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, Hamburg 2016, verfügbar unter: <https://www.juwiss.de/18-2016/>, zuletzt besucht am 28.2.2016

Kunz, Karl-Ludwig: Kriminologie, Haupt Verlag, Bern 2011

Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Gemeinsames Lagebild Schleusungskriminalität, Jahresbericht 2014, e.kurz + co, Stuttgart 2015, verfügbar unter: https://www.polizei-bw.de/Dienststellen/LKA/Documents/2014_Schleusungskriminaliaet.pdf, zuletzt besucht am 29.11.2015

Lebhart, Gustav: Internationale Migration. Hypothesen, Perspektiven und Theorien, in: Demographie Aktuell, Nr. 19, Berlin 2002

Lee, Everett S.: Eine Theorie der Wanderung, in: Széll, György (Hrsg.). Regionale Mobilität, Nymphenburger Verlag, München 1972, S. 115 – 129

Löwenstein, Stephan: „Entsetzliche Nachricht“ vom Tod vieler Flüchtlinge überschattet Wiener Gipfel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.8.2015, Nr. 199/35 D 2, S. 1

Martin, Philip/Widgren, Jonas: International Migration: Facing the Challenge, in: Population Bulletin Vol. 57, No. 1. Population Reference Bureau, Washington D.C. 2002, verfügbar unter: http://www.prb.org/Source/57.1IntlMigration_Eng.pdf, zuletzt besucht am 18.1.2016

Morehouse, Christal/Blomfeld, Michael: Irregular Migration in Europe, Migration Policy Institute, Washington, DC 2011

Neubacher, Frank: Kriminologie, Nomos Verlag, Baden-Baden 2014

Oberloher, Robert, F.: Schleusungskriminalität und umfassende Sicherheit: Kriminelle Phänomene im Migrationskontext heute: grenzüberschreitende Problemlagen – ebenenübergreifender Handlungsbedarf, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit München (Hrsg.), J. Gotteswinter GmbH, München 2005

Parusel, Bernd: Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010

Pfau, Markus: Schleusungskriminalität. Eine Analyse des Phänomens und der polizeilichen Interventionsstrategien, Tectum-Verlag, Marburg 2012

Popp, Maximilian: EU-Militäreinsatz gegen Schlepper: Europas verlogener Krieg, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kommentar-zum-eu-anti-schlepper-einsatz-im-mittelmeer-a-1033945.html>, zuletzt besucht am 13.9.2015

Reitano, Tuesday/Tinti, Peter: Survive and advance. The economics of smuggling refugees and migrants into Europe, Institute for Security Studies, ISS Paper 289, November 2015, verfügbar unter:

http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/151211_Migration_ISS.pdf, zuletzt besucht am 14.1.2016

Rösler, Klaus: Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex und das EU-Konzept für integriertes Grenzmanagement, in: Die POLIZEI, Heft 3/2015, 106. Jahrgang, S. 61 – 69.

Saulich, Christina: Irreguläre Migration, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Handbuch Sicherheitsgefahren, Globale Gesellschaft und Internationale Beziehungen, Springer Science+Business Media, Wiesbaden 2015

Schneider, Jan: Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Working Paper 41 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Nürnberg 2012

Schneider, Jan/Parusel, Bernd: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Working Paper 35 der Nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes (Hrsg.), Nürnberg 2011

Schott, Tillmann: Visaerschleichung und Schleuserkriminalität, Das Schengener-Visasystem und der Schleuser-Fall "Minh Khoa Vo", In: Kriminalistik 2/2013, S. 89 – 91

Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Guiseppe: Migration und Illegalität in Deutschland, Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin 2004. verfügbar unter: https://www.wzb.eu/www2000/zkd/mit/pdf/aki_forschungsbilanz_1.pdf, zuletzt besucht am 1.11.2015

Schwind, Hans-Dieter: Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, Kriminalistik Verlag Heidelberg, Heidelberg 2013

Seeger, Matthias: Systemische Bekämpfung irregulärer Migration im Rahmen der nationalen und internationalen Sicherheitsstruktur, in: Kriminalistik 2011, S. 150 – 154

Sonntag-Wolgast: Schlepperunwesen bekämpfen – Menschen schützen: Für einen differenzierten Umgang mit der Problematik „Illegale Migration“. In: Bundesnachrichtendienst (Hrsg.), Illegale Migration, Symposium am 28. Oktober 1999 in Püllach, Varus Verlag Bonn, Bonn 2000

Stahnke, Jochen: WhatsApp Migration. In den Elendsvierteln von Casablanca schlagen arbeitslose Jugendliche die Zeit tot. Wer etwas werden will, macht sich nach Deutschland auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.2.2016, Nr. 43, S. 3

- Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder*: Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, Potsdam 2009, verfügbar unter: http://www.mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/1056/Programm_Innere_Sicherheit.pdf, zuletzt besucht am 12.1.2016
- Steinbrenner, Christian*: Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleusungskriminalität. In: Minthe, Eric (Hrsg.), *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. Reihe Kriminologie und Praxis, Band 37, Wiesbaden 2002
- Steinbrenner, Christian*: Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleusungskriminalität. Reihe Kriminologie und Praxis, Band 48, Wiesbaden 2005
- Stern, Nicholas*: Review: The Economics of Climate Change. National Archives (GB), verfügbar unter: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf, zuletzt besucht am 9.2.2016
- Stiftung Sächsische Gedenkstätten*: Ehemalige Fluchthelfer erhalten das Bundesverdienstkreuz, Pressemitteilung vom 26.10.2012, verfügbar unter: <https://www.stsg.de/cms/bautzen/aktuelles/ehemalige-fluchthelfer-erhalten-das-bundesverdienstkreuz>, zuletzt besucht am 7.11.2015
- Stock, Jürgen*: Internationale organisierte Schleusungskriminalität (Internationaler Handel mit Menschen), in: Schneider, Hans Joachim (Hrsg.): *Internationales Handbuch der Kriminologie, Besondere Probleme der Kriminologie*, Band 2, De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, Berlin 2009
- Ulrich, Sarah/Hedtke, Christoph*: Flüchtlingshilfe mit dem Fischkutter. Harald Höppner möchte die europäische Asylpolitik aufmischen, verfügbar unter: <http://www.neues-deutschland.de/artikel/967556.fluechtlingshilfe-mit-dem-fischkutter.html>, zuletzt besucht am 8.12.2015
- United Nations High Commissioner for Refugees (2013)*: International Migration Report 2013, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013), New York 2013, verfügbar unter: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf, zuletzt besucht am 11.2.2015
- United Nations High Commissioner for Refugees (2015a)*: World at War. Global Trends, Forced Displacement in 2014, Field Information and Coordination Support Section, Genf 2015, verfügbar unter: http://unhcr.org/556725e69.html#_ga=1.43186277.1993813610.1434293497, zuletzt besucht am 7.2.2015

United Nations High Commissioner for Refugees (2015b): UNHCR, Mid-Year Trends 2015, Genf 2015, verfügbar unter <http://www.unhcr.org/56701b969.html>, zuletzt besucht am 7.2.2015

United Nations Development Programme (UNDP), (2009): Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development. Bericht über die menschliche Entwicklung 2009. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung. Deutsche Ausgabe, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Berlin, 2009, verfügbar unter: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-german-summary.pdf>, zuletzt besucht am 1.11.2015

Urlau, Ernst: Migrationsproblematiken in terroristischem Kontext. Vortrag BKA-Herbsttagung vom 14. – 16. November 2006. Verfügbar unter: http://www.bka.de/nn_193610/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2006/herbsttagung2006_node.gtp=193666_3D2.html?nn=true, zuletzt besucht am 16.2.2016

Vogel, Dita: Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014), Database on Irregular Migration, verfügbar unter: http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migraton/dateien/4.Background_Information/4.5.Update_Reports/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf, zuletzt besucht am 7.11.2015

Walter, Bernd: Schlepper – Schleuser – Menschenhändler. Der grenzpolizeiliche Alltag an den deutschen Ostgrenzen, in: Kriminalistik, Ausgabe 10/1998, S. 471 – 477

Walter, Bernd: Die Reform der Reformen – Anmerkungen zur Entwicklung des Bundesgrenzschutzes zur Bundespolizei und deren Neuorganisation, in DIE POLIZEI, Heft 12/2009, S. 337 – 347

Walter, Bernd: Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität – die unheilvolle Allianz. Die europäische Migrationspolitik auf dem Prüfstand, in: DIE KRIMINALPOLIZEI, Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, Ausgabe 12/2015, verfügbar unter: <http://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2015/dezember/detailansicht-dezember/artikel/irregulaere-migration-und-schleusungskriminalitaet-die-unheilvolle-allianz.html>, zuletzt besucht am 12.1.2016

Walter, Bernd (2016a): Die Agenda der Ratlosigkeit – Europas Konfrontation mit der irregulären Migration, in: DIE POLIZEI, Ausgabe 2/2016, S. 33 – 42

Walter, Bernd (2016b): Geschlossene Grenzen – offene Fragen. Die Renaissance des Grenzschutzes in der veränderten Sicherheitstopographie Europas, in: Kriminallistik, Ausgabe 2/2016, S. 88 – 93

Warhanek, Christoph: Management-Trainings, Nutzen steigern durch Professionalität und Organisationsbezug, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Weltkommission für internationale Migration: Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration. Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, hrsg. v. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Berlin 2006, S. 32

Wendekamm, Michaela: Die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung. Zur Verzahnung der Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2015

Willke, Helmut: Systemtheorie II: Interventionstheorie, Verlag Lucius & Lucius, Stuttgart 2005

Onlinemedienverzeichnis

Amnesty International

<http://www.amnesty.de/2014/10/31/start-von-triton-seenotrettung-ge->

[fahr?destination=suche%3Fwords%3DTriton%26search_x%3D17%26search_y%3D10%26search%3DSuchen%26form_id%3Dai_search_form_block](http://www.amnesty.de/2014/10/31/start-von-triton-seenotrettung-ge-fahr?destination=suche%3Fwords%3DTriton%26search_x%3D17%26search_y%3D10%26search%3DSuchen%26form_id%3Dai_search_form_block), zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:54 Uhr

https://www.amnesty.de/files/20141505_Anliegen_IMK_2014.pdf, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:58 Uhr

Auswärtiges Amt

<https://www.auswaertiges->

[amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/Fluechtlinge/151116_RumoursAboutGermany.html](https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/Fluechtlinge/151116_RumoursAboutGermany.html), zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:03 Uhr

Bundesministerium des Innern

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/09/grenzkontrollen-an-der-grenze-zu-oesterreich-wiedereingef%C3%BChrt.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:41 Uhr

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismusbekaempfung/Sicherheitsbehoerden/sicherheitsbehoerden_node.html, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:34 Uhr

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/07/gemeinsames_analyse_%20und_strategiezentrum_%20illegale_migration_gasim.html, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:40 Uhr

Bundesministerium der Verteidigung

http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3l5EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Az9gmxHRQBq2ftX/%20Link%20pr%C3%BCfen, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:12 Uhr

[http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw!/ut/p/c4/LYuxDYAwDARnYYG4p2MLoEEOeZAVJ0HBgMT0pEBf3emeZmrLfMvOJiWz0kjTKr1_nH8CFkg-2d6GHO2C6q9gLxyu9txKTQquoP6tpCRm0ARUOuLQfXgJ-yA!/,](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw!/ut/p/c4/LYuxDYAwDARnYYG4p2MLoEEOeZAVJ0HBgMT0pEBf3emeZmrLfMvOJiWz0kjTKr1_nH8CFkg-2d6GHO2C6q9gLxyu9txKTQquoP6tpCRm0ARUOuLQfXgJ-yA!/) zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:01 Uhr

Bundesregierung

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2015-11-09-eu-afrikagipfel.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:05 Uhr

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-04-innenministerkonferenz.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:02 Uhr

Das Erste

<http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2015/Fuehrungsloses-Fluechtlingsschiff-Wie-Frontex-die-Wahrheit-verdreht-schleuser164.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:31 Uhr

Deutsche Nationalbibliothek

http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3087227&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:41 Uhr

Der Spiegel

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/kommentar-zum-eu-anti-schlepper-einsatz-im-mittelmeer-a-1033945.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:51 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-westbalkan-konferenz-der-eu-wird-erfolg-a-1059533.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:53 Uhr

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/moderner-sklavenhandel-fahnder-durchsuchen-180-china-restaurants-a-643274.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:09 Uhr

Die Welt

<http://www.welt.de/vermishtes/article145385086/Schleuser-transportiert-Fluechtlinge-via-Jet-Ski.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:21 Uhr

<http://www.welt.de/politik/ausland/article133844071/SOS-im-Mittelmeer-Katastrophen-mit-Ansage.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:52 Uhr

Die Zeit

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/mittelmeer-foto-symbol-fluechtlingskrise>
zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:47 Uhr

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/afd-rekordwert-haftbefehl-andre-poggenburg>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:08 Uhr

Europäische Kommission

http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:54 Uhr

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:54 Uhr

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:19 Uhr

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13-eucap-sahel-niger/>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:00 Uhr

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13-eucap-sahel-niger/>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:04 Uhr

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20131216_01_en.htm, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:04 Uhr

Europarat

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456&lang=EN>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:54 Uhr

Europäischer Rat

<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:19 Uhr

Europol

<https://www.europol.europa.eu/content/operation-archimedes>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:47 Uhr

<https://www.europol.europa.eu/content/jot-mare>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:59 Uhr

Europäisches Parlament

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:51 Uhr

Focus

http://www.focus.de/politik/videos/todesfalle-fluechtlingsboot-rabatte-bei-schlechtem-wetter-so-perfide-locken-schlepper-fluechtlinge-an_id_5026670.html, zuletzt geprüft am 6.3.2016 um 12:31 Uhr

http://www.focus.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-im-news-ticker-kanzlerin-laesst-csu-chef-abblitzen-seehofer-bekommt-keinen-termin-bei-merkel_id_5308514.html, zuletzt geprüft am 6.3.2016 um 12:31 Uhr

Frankfurter Allgemeine Zeitung

<http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlingskrise-drei-wege-wie-europa-seine-aussengrenze-schuetzen-kann-14094602.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:03 Uhr

<http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/maassen-is-liess-paris-attentaeter-als-machtbeweis-einreisen-13968772.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:43 Uhr

Frontex

<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/Lq8P8c>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:56 Uhr

IOM

<http://migration.iom.int/europe/>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:46 Uhr

Kein Mensch ist illegal

<http://www.kmii-koeln.de/kein-mensch-ist-illegal>, zuletzt geprüft am 6.3.2016 um 11:16 Uhr

Kleine Zeitung

<http://www.kleinezeitung.at/s/politik/aussenpolitik/4891809/Geschmuggelte-osterreichische-Paesse-in-Istanbul-gefunden>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:42 Uhr

Nato

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127979.htm?selectedLocale=en, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:52 Uhr

http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:52 Uhr

Netzwerk Migration in Europa

<http://www.migration-info.de/artikel/2006-11-06/laenderprofil-spanien>, zuletzt geprüft am 6.3.2016 um 9:40 Uhr

Neue Züricher Zeitung

<http://www.nzz.ch/international/europa/von-syrischen-gaesten-ueberrannt-1.18582568>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 21:08 Uhr

N24

<http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/7937590/nach-dem-grenzzaun-kommen-nun-die-soldaten.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:17 Uhr

Regional Mixed Migration Secretariat

<http://www.regionalmms.org/index011a.html?id=60>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:16 Uhr

SegelReporter

<http://segelreporter.com/panorama/illegale-einwanderer-schleuserring-transportierte-albaner-auf-charteryachten/>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:31 Uhr

Tagesschau

<https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-grenzuebertritte-101.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:48 Uhr

UNO

<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:43 Uhr

UNHCR

<http://www.unhcr.org/print/558193896.html>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 19:43 Uhr

VICE

<http://www.vice.com/de/read/frontex-nimmt-stellung-zu-der-geisterschiff-kontroverse-343>, zuletzt geprüft am 5.3.2016 um 20:33 Uhr

ZDF-Mediathek

<http://www.zdf.de/ZDFmediathek#/beitrag/video/2663848/Maa%C3%9Fen:-Sehr-hohes-Terror-Risiko>, zuletzt geprüft am 6.3.2016 um 9:59 Uhr

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitskreis
Art.	Artikel
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationssicherheit
BFE	Beweis- und Festnahmeeinheit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
Bt-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
bzw.	beziehungsweise
d.	der
ders.	derselbe
Drs.	Drucksache
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMPACT	European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats
EMSC	European Migrant Smuggling Centre
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force - Mediterranean
EU	Europäische Union
EUMSS	European Union Maritime Security Strategy
EURODAC	European Dactyloscopy
EUROPOL	European Police Office
EUROJUST	European Union's Judicial Cooperation Unit
EUROSUR	European Border Surveillance System
ESS	European Security Strategy
e.V.	eingetragener Verein
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende [Seiten]

FRAN	Frontex Risk Analysis Network
FRONTEX	Frontières Extérieures
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
Hrsg.	Herausgeber
hrsg. v.	herausgegeben von
INTERPOL	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IOM	International Organization for Migration
IS	Islamischer Staat
Jh.	Jahrhundert
JOT	Joint Operation Team
LKA	Landeskriminalamt
MASP	Multi-Annual Strategic Action Plan
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
Nr.	Nummer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OAP	Operational Action Plan
S.	Seite
.SIAK	Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
SOCTA	Serious and Organised Crime Threat Assessment
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StPO	Strafprozessordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees; der hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
v.a.	vor allem
v.g.	vorher genannt
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche

ZAR
z. B.

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
zum Beispiel

Erklärung des Verfassers:

Ich versichere hiermit, dass ich die vorstehende Arbeit selbständig angefertigt habe und keine anderen als die angegebenen und bei Zitaten kenntlich gemachten Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Frank Niechziol', written in a cursive style.

Frank Niechziol