



Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Wabnitz, Paul:

Die Delegation von Grenzschutzaufgaben in der EU.
Wenn Staaten internationale Normen umgehen.

Bachelorarbeit, Sommersemester 2023

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.119716>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2024

Paul Wabnitz

**Die Delegation von
Grenzschutzaufgaben in der EU.
Wenn Staaten internationale
Normen umgehen.**

Bachelorarbeit bei
Prof. Dr. Bernhard Zangl
2023

"Cette Europe qui jamais ne cessa de parler de l'homme, jamais de proclamer qu'elle n'était inquiète que de l'homme, nous savons aujourd'hui de quelles souffrances l'humanité a payé chacune des victoires de son esprit."

-Frantz Fanon

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
1. Einleitung	- 1 -
2. Theorie	- 3 -
2.1. Das Konzept der Compliance und das Umgehen.....	- 3 -
2.2 Erklärungen	- 6 -
a. Management-Ansatz.....	- 6 -
b. Enforcement-Ansatz.....	- 7 -
c. Symbiose Enforcement und Management.....	- 8 -
d. Domestic Politics-Ansatz	- 8 -
3. Forschungsdesign	- 11 -
3.1. Process Tracing	- 11 -
3.2. Fallauswahl und Operationalisierung.....	- 13 -
3.3. Fallbeschreibung	- 14 -
4. Fallanalyse.....	- 17 -
4.1. Rechercherahmen	- 17 -
4.2. Analyse.....	- 18 -
a. Ausgangssituation	- 18 -
b. Urteilsverkündung.....	- 19 -
c. Einführung von Mare Nostrum	- 21 -
d. Ausbleiben staatlicher SAR Missionen und zivile Seenotrettung.....	- 24 -
e. Fehlende europäische Solidarität	- 25 -
f. Umgehen	- 27 -
4.3. Gefundener Mechanismus.....	- 28 -
4.4. Abstrahierter Mechanismus.....	- 30 -
5. Schlussfolgerungen	- 31 -
Anhang	- 34 -
Literatur.....	- 35 -

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
C	Cause
CoM	Ministerkomitee des Europarates (Committee of Ministers)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Eigene Übers.	Eigene Übersetzung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ER	Europarat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GNA	Government of National Accord
MS	Mitgliedstaat
M5S	Movimento 5 Stelle
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Nichtregierungsorganisation
O	Outcome
SAR	Search-and-Rescue
UN	Vereinte Nationen / United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

1. Einleitung

Die Generalsekretärin des Europarates (ER) Marija Pejčinović Burić forderte am Tag der Menschenrechte 2021: „Now more than ever, we must stand up for human rights“¹. Gerade in schwierigen Zeiten müssten Staaten die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) beachten und vollständig umsetzen. Damit bringt Burić einen wichtigen Punkt zur Sprache, denn die bloße Unterschrift eines Vertrags oder einer Konvention ist sinnlos, solange der Staat nicht tatsächlich nach ihnen handelt. Das stark gewachsene und verzahnte System internationalen Regierens hat, neben zahlreichen Abkommen, eine diversifizierte Monitoring-Struktur hervorgebracht. Durch diese institutionalisierte Kontrolle soll nicht nur im Bereich der Menschenrechte, sondern in allen Bereichen des internationalen Rechts ein regelkonformes Verhalten der Staaten sichergestellt werden.

Eine der größten Herausforderung des internationalen Rechts ist die fehlende Durchsetzung von Normen, Gesetzen und Urteilen. Das Grundprinzip der Staatensouveränität führt zu einem fehlenden Zwang, diese einzuhalten und zu befolgen. Dennoch sind internationale Abkommen in ihren Grundlagen funktionsfähig und Louis Henkins Grundsatz, „almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time“ (1968: 42) ist bis heute als gültig anzunehmen.

Internationale Abkommen greifen heute in viele kritische Bereiche ein und haben einen großen Einfluss auf das tägliche Leben der Bürger*innen und die Handlungsfreiheit der Staaten. Auch politikwissenschaftliche Untersuchungen über das Verhalten der Staaten attestieren diesen weiterhin eine hohe Compliance Rate. Besonders in liberalen Demokratien ist diese Ausprägung hoch, wie Studien über Urteile des EGMR und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zeigen (Anagnostou/Mungiu-Pippidi 2014; Grewal/Voeten 2015; Panke 2020). Eine positive Compliance Rate ist für diese Staaten wichtig. Es gibt jedoch Konstellationen, in denen sich der Staat nicht an die vorgeschriebene Norm halten kann oder will. Gleichzeitig möchte der Staat jedoch die Bestätigung über ein Compliance-konformes Verhalten bekommen. Es liegen somit zwei erst einmal widersprüchlich klingende Interessen vor. Um diese zu vereinen, kann ein Staat die Regelung umgehen.

¹ Council of Europe, 09.12.2021: Human Rights Day 2021.; https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a4d218; 20.06.2023.

Diese Ausprägung findet in der Literatur bisher kaum Beachtung. Compliance wird dabei als dichotome Variable angesehen, mit den möglichen Ausprägungen Compliance oder Non-Compliance (Hawkins/Jacoby 2010: 40, 43). Dieses Verständnis möchte die vorliegende Arbeit erweitern und führt eine Varianz als mögliches Ergebnis ein: *Das Umgehen*. Durch das Umgehen ist es möglich, sich an die Regel zu halten, aber das Ziel der Regelung nicht zu erreichen.

Solches Verhalten birgt die Gefahr, dass einem Staat die Einhaltung einer bestimmten Regelung attestiert wird, er jedoch auf einem anderen Weg dafür sorgt, das Ziel nicht zu erreichen. Etablierte Monitoring Strukturen werden so *ad absurdum* geführt, da sie nicht mehr für eine Einhaltung sorgen können. Gerade im Bereich des Menschenrechtsschutzes ist die Zivilgesellschaft auf Institutionen angewiesen, um im Zusammenspiel mit ihnen den Staat zur Befolgung der Normen bringen zu können. Es ist daher relevant, mehr über die Gründe und die Ausprägungen des Umgehens herauszufinden. Diese Arbeit soll hierzu einen Beitrag leisten. Insbesondere soll der Begriff des Umgehens definiert und die folgende Forschungsfrage beantwortet werden: *Warum umgehen Staaten internationale Normen?*

Anhand einer Einzelfallstudie über die Auswirkungen des EGMR-Urteils aus dem Jahr 2012 im Fall Hirsi Jamaa und anderer gegen Italien² wird das Auftreten des Umgehens gezeigt. Italien wurde wegen unrechtmäßiger Push-backs³ von Migrant*innen⁴ nach Libyen verurteilt. Mit der Methode des Process Tracing⁵ soll anschließend verstanden werden, welche Mechanismen zum Umgehen des Urteils im Jahr 2017 durch Italien geführt haben. Dabei wird der innenpolitische Druck auf den Staat als entscheidender Einflussfaktor erwartet.

² Es handelt sich dabei um das Urteil der Großen Kammer des EGMR am 23.02.2012 unter der Nr.: 27765/09. Nachfolgend wird das Urteil als Hirsi-Urteil bezeichnet. Das Urteil ist unter folgenden Link einzusehen: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>; 20.03.2023.

³ Push-backs sind: „staatliche Maßnahmen, bei denen flüchtende und migrierende Menschen – meist unmittelbar nach Grenzübertritt – zurückgeschoben werden, ohne die Möglichkeit einen Asylantrag zu stellen oder deren Rechtmäßigkeit gerichtlich überprüfen zu lassen“. (European Center for Constitutional and Human Rights: Pushbacks.; <https://www.ecchr.eu/glossar/push-back/>; 20.06.2023)

⁴ In dieser Arbeit wird der Begriff Migrant*in einheitlich verwendet. Dies liegt an den rechtlich engen Definition des Begriffs Flüchtling durch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), wonach eine Person, die vor einem Bürgerkrieg oder Hunger flieht, kein Flüchtling ist. Die meisten Personen auf die in dieser Arbeit als Migrant*in Bezug genommen wird fallen unter die Zwangsmigration. Durch den breiteren Begriff Migrant*in werden alle Schutzsuchenden gemeint, unabhängig vom Urheber des Flucht- bzw. Migrationsgrundes (Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit: Grundlagen und Begriffe.; <https://www.bmz.de/de/themen/flucht/fachbegriffe#lexicon=21868>; 20.06.2023).

⁵ In Anlehnung an Siewert 2017: „Im Deutschen wird Process Tracing oftmals mit Prozessanalyse übersetzt. Im Folgenden wird allerdings der englische Begriff verwendet, da sich gerade im tracing, was sinngemäß mit ‚einer Spur nachgehen‘ übersetzt werden kann, ein wesentliches Charakteristikum der Methode ausdrückt, welches andernfalls verloren ginge.

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert: Zuerst wird in Kapitel 2 die bestehende Compliance Theorie dargestellt und um die Ausprägung des Umgehens erweitert. *Domestic Pressure* wird dabei als der erklärende Ansatz in der Hypothese festgelegt. Anschließend wird in Kapitel 3 das Forschungsdesign dargelegt, die Fallauswahl begründet und die Variablen operationalisiert. Darauf folgt in Kapitel 4 die Durchführung des Process Tracings und die Diskussion des gefundenen kausalen Mechanismus. Die Arbeit schließt mit einer Einordnung der Ergebnisse.

2. Theorie

In diesem Kapitel wird das Konzept der Compliance definiert und diskutiert, warum es eine Erweiterung der möglichen Ergebnisse braucht. Dabei werden verschiedene Ansätze der Compliance-Forschung vorgestellt und der Einfluss von *Domestic Pressure* als entscheidende Erklärung eingeführt.

2.1. Das Konzept der Compliance und das Umgehen

In der einschlägigen Literatur gibt es unterschiedliche Definitionen von Compliance. Diese sind stark davon abhängig, in welchem konkreten Feld Compliance-Forschung betrieben wird und welches Verständnis von Recht vorliegt. In dieser Arbeit meint der Begriff der Compliance das Befolgen, Einhalten und Umsetzen einer Norm. Dieser Ansatz folgt der breiten, aber weit akzeptierten Definition von Rustiala und Slaughter, welche Compliance „as a state of conformity or identity between an actor's behavior and a specified rule“ (2002: 539) beschreiben. Das Verständnis von Recht orientiert sich an der Definition von Stein, welche „law as rules intended to regulate behavior“ (2013: 493) sieht. Im Kontext der internationalen Beziehungen bedeutet Compliance demnach, dass sich das Verhalten eines Staates mit den Normen deckt, welchen sich dieser, etwa durch internationale Abkommen, verpflichtet hat (Staden 2018: 31). Die Gründe für eine Überschneidung des Verhaltens und der geforderten Norm sind dabei nicht entscheidend, da in einem solchen Fall keine Kausalität vorliegen muss. Die Anpassung muss folglich nicht aufgrund der Norm erfolgt sein (Hawkins/Jacoby 2010: 39; Staden 2018: 32, 33). Deshalb ist es relevant, den Begriff der Compliance deutlich von *effectiveness* und *implementation* abzugrenzen. Ersteres bezieht sich eben auf diese Korrelation und versucht festzustellen, zu welchem Grad eine Norm staatliches Verhalten beeinflussen konnte (Raustiala/Slaughter 2002: 539). Der Grad der *effectiveness* und der Compliance können gegensätzlich sein, da eine Norm Staatsverhalten zu einem hohen Grad beeinflusst haben kann, demnach sehr effektiv ist, aber dennoch keine Compliance vorliegt (Staden 2018: 33; Grote et al. 2021: 3). Unter *implementation* hingegen versteht man die praktische Einführung einer Norm aus einem internationalen Abkommen, etwa in die nationale Politik (Raustiala/Slaughter

2002: 539). Auch hier kann Compliance vorliegen, ohne dass es zur *implementation* kam. Bei internationalen Abkommen etwa ist die Compliance oft hoch, da Staaten meistens nur Abkommen beitreten, die sie schon erfüllen und folglich keine *implementation* notwendig ist (Raustiala 2000: 392).

Compliance wird überwiegend als dichotome, abhängige Variabel mit den Ausprägungen Non-Compliance oder Compliance angesehen (Hawkins/Jacoby 2010: 40, 43). Die meisten Studien, vorwiegend quantitativer Natur, nutzen lediglich diese Unterscheidung, obwohl sie ungenau ist, da sie der Diversität der Ausprägung nicht gerecht wird. Der von Hawkins und Jacoby eingeführte Begriff der *partial* Compliance versucht dem entgegenzuwirken und aus Compliance eine Variable mit verschiedenen Abstufungen zu bilden (Hawkins/Jacoby 2010: 43). Streng genommen ist *partial* Compliance eine Unterkategorie der Non-Compliance, und dabei nur ein Zwischenstand zur Schaffung von Compliance. Es gibt jedoch auch Situationen, in denen *partial* Compliance der finale Stand bleibt und als ein Kompromiss angesehen werden kann oder Staaten einer vollen Compliance nicht gerecht werden können (Hawkins/Jacoby 2010: 42). Allerdings reicht das Verständnis der Compliance von Hawkins und Jacoby nur bis zu dem Punkt, an dem die zuständige Monitor-Institution den Fall als Compliance-konform einstuft (Hawkins/Jacoby 2010: 38).

Die Ausprägung, dass ein Staat nach außen hin Compliance demonstriert, im Ergebnis jedoch vom Geforderten abweicht, wird in der Compliance Literatur bisher nicht diskutiert. Eine weiterführende Entwicklung und Untersuchung von Strategien zur Reduzierung der Compliance-Kosten ist folglich angezeigt.

Erweiterung der Compliance - das Umgehen

Eine bestimmte Regelung⁶ verfolgt immer ein gewisses Ziel. Die Forderung nach einem Compliance-konformen Verhalten zielt meistens nicht auf die direkte Handlung selbst, sondern auf das Ergebnis der geregelten Handlung ab. Somit kann zwischen der Regel selbst und dem Ziel der Regelung differenziert werden. Es ist folglich möglich, regelkonform zu handeln, jedoch das Ziel nicht zu erfüllen. In diesem Fall findet ein Umgehen statt. Dabei wird in Grundzügen schon der Spagat aufgezeigt, den ein Akteur bewältigen muss, um sich gleichzeitig an die Regelung zu halten und dabei das Ziel der Regelung zu Umgehen. Das Ziel kann etwa durch eine, bis auf die in der Regelung geforderte Handlung, angepasste Verhaltenspraxis oder

⁶ In dieser Arbeit werden unter Regel oder Regelung internationale Normen, internationale Verträge oder Urteile eines internationalen Gerichtshofs verstanden.

das Einbeziehen Dritter umgangen werden. Die Verfehlung des Ziels ist dabei ein bewusster Schritt des Staats, für welchen ein erheblicher Aufwand betrieben werden muss. Ein Beispiel ist die Auslagerung der Produktion eines deutschen Herstellers ins Ausland, wodurch er sich nicht mehr an deutsche Arbeitsschutzbestimmungen, CO₂ Limitierungen und ähnliche Regeln halten muss. Er verstößt damit zwar nicht gegen die deutschen Regelungen, erfüllt aber zeitgleich nicht die Ziele der Regelung, etwa Klimaschutz, faire Arbeitsbedingungen und andere.

Das Umgehen ist dabei als eine Unterkategorie der Compliance einzuordnen, da das Verhalten mit dem in der Regel geforderten übereinstimmt und somit die Definition von Compliance erfüllt. Das Outcome jedoch erfüllt nicht das Ziel der Regelung, ist folglich als Non-Compliance einzuordnen. Dies führt zu der paradoxen Situation, dass ein Akteur zeitgleich die beiden eigentlich gegensätzlichen Kategorien zugeschrieben bekommt. Grund ist die unterschiedliche Betrachtung und besonders die jeweilige Tiefe, mit der das Verhalten und dessen Auswirkung untersucht werden. Es bedarf daher einer zweistufigen Analyse des Verhaltens, um das Umgehen festzustellen.

Auf der ersten Stufe wird analysiert, ob die jeweilige Regel befolgt wird. Dies geschieht in einer engen Betrachtungsweise, da nur die konkrete Handlung bezüglich der Regel untersucht wird. Die zweite Stufe schaut dabei über den Tellerrand hinaus und versucht festzustellen, ob das tatsächliche Ziel der Regelung erreicht wird. Ist dem nicht so, muss untersucht werden, ob der Akteur dafür gesorgt hat, dass das Ziel der Regelung nicht erreicht wird. Dies kann unter anderem durch Orchestrierung, Externalisierung oder Ausnutzung von Regelungslücken erreicht werden.

Zentral ist die Frage, warum sich ein Akteur überhaupt für das Umgehen entscheidet. Es ist davon auszugehen, dass es einfacher wäre, von vornherein Non-Compliance zu handeln, wenn das Erreichen des Ziels der Regelung für den Akteur so hohe Kosten bedeutet.

Um diese Frage zu beantworten, sollte die Betrachtung auf zwei Schritte aufgeteilt werden. Dies erfolgt in Anlehnung an Stadens Unterscheidung zwischen dem, *warum* es überhaupt zur Compliance kommt und dem *wie* diese anschließend umgesetzt wird (2018: 35, 205). Durch die differenzierte Betrachtung von Compliance ist eine zielgerichtete Erklärung von Staatsverhalten möglich (Hawkins/Jacoby 2010: 41). Vorliegend werden folgende Unterscheidungen getroffen: (1) Warum will der Staat die Compliance erfüllen? (2) Warum sorgt der Staat jedoch dafür, dass das Ziel der Regel nicht erreicht wird? Um die Entscheidung

für das Umgehen erklären zu können, wird im nachfolgenden Punkt geprüft, ob die etablierten Ansätze der Compliance Forschung das Umgehen erklären können.

2.2 Erklärungen

Die etabliertesten Ansätze in der Compliance-Forschung zur Erklärung von Staatsverhalten sind die folgenden: *Management*, *Enforcement*, und *Domestic Politics*. Nach einer kurzen Vorstellung dieser wird die Erklärungskraft der jeweiligen Theorieschulen auf das Umgehen geprüft.

a. Management-Ansatz

Aus den wegweisenden politikwissenschaftlichen Werken zu Compliance, welche von der natürlichen Neigung der Staaten zu Compliance ausgehen, hat sich der *Management*-Ansatz entwickelt (Chayes/Chayes 1993; Henkin 1968). Dieser kann dem Konstruktivismus zugeschrieben werden. Die Regelbefolgung ist dabei Teil der Staatsidentität und des Staatsselbstverständnisses (Raustiala/Slaughter 2002: 541; Staden 2018: 48). Wird eine Norm von einer kritischen Anzahl an Staaten akzeptiert und befolgt, kommt es zu einer kaskadenartigen Verbreitung in anderen Staaten (Wuerth 2019: 121). Menschenrechte als allgemeingültig anerkannte Normen erfahren eine breite Akzeptanz, deren Befolgung nicht hinterfragt wird (Wuerth 2019: 121). Franck nennt dies einen *compliance-pull*, welcher aufgrund der Legitimität der Normen entsteht (1990). Dieses Verständnis beschränkt sich jedoch auf liberale Demokratien, welche bereits eine gewisse Kongruenz mit den Normen vorweisen können (Brunnée/Toope 2010: 96). Non-Compliance Verhalten wird als das Resultat mangelnder Kapazitäten und unklarer Interpretation von Normen angesehen (Chayes/Chayes 1993: 188). Sanktionen zur Durchsetzung würden dabei nicht helfen, da diese die Bereitschaft zur Normbefolgung verringern oder nicht richtig greifen würden (Zangl 2001: 54). Stattdessen würde *capacity building*, eine höhere Transparenz und klare Interpretationen der Normen in den Staaten zu nachhaltigeren Strukturen führen, was eine bessere Umsetzung von Normen hin zu Compliance schaffen würde (Tallberg 2002: 613). Streitbeilegungsverfahren sollten ein gemeinsames und klares Verständnis der Normen ermöglichen, den Staat von der Norm überzeugen und eben nicht zu einer Umsetzung durch Zwang genutzt werden (Tallberg 2002: 614).

Dieses konstruktivistische Verständnis liefert einen ersten Ansatz, warum Staaten grundsätzlich Compliance erfüllen möchten. Die Sorge vor dem Reputationsverlust und drohendem *social sanctioning* bringen einen Staat zu diesem Verhalten (Staden 2018: 49; Downs/Jones 2002: 112). Durch seinen Beitritt zur Institution der jeweiligen Norm hat der Staat seine Anerkennung

ausgedrückt und ihr Legitimität verliehen (Staden 2018: 49). Läuft die Norm konträr zum *Policy*-Status Quo, welchen der Staat im Normalfall aufrecht erhalten will, konkurriert diese dann mit dem Staatsinteresse für ein Compliance-konformes Verhalten (Staden 2018: 50). Folglich wird nur die Art und Weise der Umsetzung diskutiert und nicht so sehr das Ob (Staden 2018: 206, 207). Dieses Verständnis eliminiert Non-Compliance als eine mögliche Option. Wird demnach die Regelung eingehalten, aber das Regelungsziel verletzt, würde dieser Ansatz von einer unabsichtlichen Verletzung ausgehen, welche aufgrund von mangelnden Kapazitäten oder einem falschen Verständnis der Norm passiert ist. Zentral für das Umgehen ist jedoch die bewusste Entscheidung des Staats, das Regelungsziel nicht zu erfüllen, was meist mit einem erheblichen Aufwand einhergeht.

Der *Management*-Ansatz kann somit ein erstes Grundverständnis für die (1) Frage liefern, warum der Staat Compliance erfüllen möchte. Jedoch liefert er keine ausreichende Erklärung für das Umgehen und die dahinter liegende Motivation.

b. Enforcement-Ansatz

Der *Enforcement*-Ansatz basiert überwiegend auf der *Rational Choice*-Theorie. Staaten werden als rational handelnde Akteure gesehen, die sich durch ihr Handeln einen Vorteil erhoffen. Ein materialistisches Selbstinteresse bringt die Staaten zu einem Compliance erfüllenden Verhalten, nicht etwa das internationale Recht selbst (Wuerth 2019: 119). Der Eigennutz führt dazu, dass sich Staaten an bestimmte Normen halten, jedoch nur solange sie selbst von diesem Verhalten profitieren. Durch die richtige Anreizstruktur, welche Einfluss auf die finalen Kosten hat, können die Staaten zu dem gewünschten Verhalten gebracht werden (Tallberg 2002: 611). Teile dieser Struktur können ein striktes Monitoring und Sanktionen sein. Je nachdem, wie tiefgreifend die Norm und die nötige Verhaltensänderung ist, die sogenannte *depth of cooperation*, muss die Höhe der Sanktionen angepasst sein (Downs et al. 1996: 384). Je tiefgreifender die Norm, desto mehr steigt das Interesse eines Staats, hohe Kosten durch Sanktionen in Kauf zu nehmen, um von der Compliance der anderen Staaten zu profitieren. Es bedarf daher Strukturen, in welchen sich Non-Compliance nicht lohnt, da die Bestrafung durch Sanktionen höher ist (Downs et al. 1996; Tallberg 2002: 612). Da Sanktionen auch für den, der sie verhängt, Kosten erzeugen, entsteht das Sanktionsproblem und die tatsächliche Wirkung durch Sanktionen ist oft gering (Zangl 2001: 53).

Das Ändern eines bisherigen Verhaltens, um das Regelungsziel zu erfüllen, kann hohe Kosten für den Staat mit sich bringen. Betrachtet man dies aus Sicht der Rational-Choice-Theorie kann die Art und Weise der (Non-)Compliance (2) erklärt werden. Soweit eine Wahl möglich ist,

versuchen Staaten, den Weg mit den geringsten Kosten zu nehmen (Staden 2018: 53). Dieser ist meistens eine restriktive und enge Auslegung der Compliance-Anforderung, mit dem Ziel, möglichst geringe *policy*-Anpassungen vornehmen zu müssen und so sicherzustellen, dass die Erfüllung der Regelung keine hohen Kosten erzeugt (Staden 2018: 206). Somit lässt sich erklären, warum es attraktiv für einen Staat ist, das Regelungsziel, welches meist einen erheblichen Faktor für die politischen Kosten ausmacht, nicht zu erfüllen. Da mögliche Sanktionen sich meist auf die Einhaltung der Regel selbst beschränken, läuft der Staat auch nicht Gefahr, durch diese sanktioniert zu werden, sollten diese überhaupt Anwendung finden. Der *Enforcement*-Ansatz schafft somit ein besseres Verständnis für die (2) Frage, warum Staaten das Umgehen als eine attraktive Option sehen. Jedoch ist kein tiefergehendes Verständnis der politischen Kosten und was diese ausmacht, gegeben. Außerdem ist die Erklärung, warum der Staat die Compliance Erfüllung als so relevant ansieht aufgrund des Sanktionsproblems ungenügend, wenn doch durch das Erreichen des Regelungsziels so hohe politische Kosten drohen. In einem solchen Fall wäre volle Non-Compliance das wahrscheinlichere Outcome.

c. Symbiose Enforcement und Management

Jedoch sind die beiden Ansätze bei der Untersuchung von Compliance-Verhalten in liberalen Demokratien schwierig voneinander abzugrenzen und ergänzen sich eher, als, dass sie konträr laufen (Staden 2018: 30, 205; Tallberg 2002: 632). Wie bereits angeführt, unterscheidet Staden in seiner Synthese der beiden Ansätze zwischen dem *warum* und dem *wie* es zu Compliance kommt (2018: 205). Dabei lässt sich Ersteres durch den Konstruktivismus und Zweiteres durch die *Rational-Choice*-Theorie erklären (Staden 2018: 205).

Diese kombinierte Betrachtung liefert auch für das Umgehen eine schlüssigere Erklärung. Es lässt sich die Entscheidung für die (1) Erfüllung der Compliance im ersten Schritt durch den *Management*-Ansatz erklären und das (2) Vermeiden der Ziel Erfüllung durch den *Enforcement*-Ansatz. Dennoch liefert die kombinierte Betrachtung noch keine tiefere Erklärung, warum Staaten sich für das Umgehen entscheiden. Daher ist die Betrachtung eines weiteren Ansatzes, den der *Domestic Politics* nötig.

d. Domestic Politics-Ansatz

In der Compliance Forschung wurde schon früh erkannt, dass *Domestic Politics* ein relevanter Einflussfaktor ist (Henkin 1968). Diese Erkenntnis wurde maßgeblich von Simmons (2009) weiterentwickelt. Seitdem nehmen *Domestic-Politics*-Ansätze einen zentralen Erklärungsversuch in der Compliance-Literatur ein. Internationale Normen wirken sich auf

Individuen, Gruppen und Teile des Staats aus und verleihen diesen Rechte, die sie ohne internationales Recht nicht hätten (Simmons 2009: 125). Besonders im Bereich der Menschenrechte wird dem Individuum Schutz zugesprochen, welchen ihm der jeweilige Staat gewähren muss (Simmons 2009: 126). Den nationalen Akteuren fällt durch die normative Macht des internationalen Rechts, besonders dem der Menschenrechte (Simmons 2009: 112), der Einfluss und die Verantwortung zu, ein Compliance-konformes Verhalten ihres Staats zu schaffen (Hillebrecht 2014: 1105). Simmons definiert drei Ebenen, durch die internationales Recht Einfluss auf die heimische Politik ausübt. Dieser ist durch (I) *agenda-setting* der Legislative und Exekutive, (II) Ermöglichung der Interpretation und Anwendung des internationalen Rechts durch nationale Gerichte und (III) die Mobilisierung von innerstaatlichen Akteuren (2009: 127-136) zu sehen. Über diese Mechanismen kann durch die nationalen Akteure ein positiver und entscheidender Einfluss auf die Compliance eines Staats genommen werden. Normativ aufgeladene Themen verstärken das Mobilisierungspotenzial der Zivilgesellschaft (Simmons 2009: 135) und können eine starke Einflussnahme auf die Staaten vorweisen (Hillebrecht 2014). Der *Domestic Politics*-Ansatz kann deshalb, besonders im Bereich der Menschenrechte, als der entscheidendste Faktor für Compliance gesehen werden (Hillebrecht 2014: 1106; Wuerth 2019: 126; Simmons 2009: 154).

Die hier angeführten Erklärungsansätze haben das Ziel, den positiven und verstärkenden Einfluss auf Compliance zu erklären (Simmons 2009: 126). Jedoch ist es auch denkbar, dass sich die innerstaatlichen Akteure für Non-Compliance aussprechen, etwa wenn die internationale Norm stark in die bisherige politische Praxis eines Staats eingreifen würde. Besonders bei polarisierenden Themen ist mit einer starken Mobilisierung gegen die Umsetzung und einem geringen Interesse der Regierung an der Umsetzung zu rechnen (Panke 2020: 158). Die Literatur zum Ansatz der *Domestic Politics* teilt das Verständnis, dass bürgerliche und politische Rechte allgemein als wünschenswert angesehen werden und die Zivilgesellschaft diese vom Staat einfordert (Simmons 2009: 112). Die Perspektive, dass nicht alle durch internationale Verträge garantierten Normen auf Zustimmung treffen, fehlt. Liegt hier eine Dissonanz vor, ist von keiner positiven Wirkung auf Compliance durch die (I) Legislative oder Exekutive oder einem Teil der (III) Zivilgesellschaft, also von zwei der drei von Simmons definierten Mechanismen, auszugehen. Im Folgenden werden Gründe diskutiert, welche den Einfluss innenpolitischen Drucks auf die Entscheidung zu Umgehen erklären können.

Eine ausgeprägte Verbindung zwischen den politischen Präferenzen der Bevölkerung und der *public policy* ist zentral für Demokratien (Soroka/Wlezien 2010: 4). Dabei sollte die öffentliche

Meinung immer das Potenzial haben, über verschiedene *linkages* den *policy output* einer Regierung beeinflussen zu können (Powell 2004: 91). Die Bevölkerung hat dabei Wünsche nach konkreten Outcomes. Die Politik versucht durch eine bestimmte *policy*, diese dann umzusetzen und zu erreichen (Soroka/Wleziën 2010: 2). Das Bestehen dieser Verbindung zwischen *public opinion* und *public policy* ist die wesentlichste Eigenschaft für repräsentative Demokratien (Soroka/Wleziën 2010: 3). Eine informierte Öffentlichkeit hat so einen entscheidenden Einfluss auf das Handeln ihrer Regierung. Dies geschieht nach dem Modell von Powell über eine *responsive chain*, welche aus vier Stufen besteht und jeweils mit einem *linkage* verbunden sind (Powell 2004: 92).

Idealtypisch setzt in einer Demokratie die Regierung den Willen des Volks um. Findet dies statt, liegt *democratic responsiveness* vor (Powell 2004: 91). Die öffentliche Meinung hat dann über verschiedene Stufen und Verbindungen das Potenzial, den *policy output* einer Regierung zu beeinflussen.⁷ Zwei Mechanismen sind dabei zentral: Wahlen und die rationale Antizipation von Wahlen (Stimson et al. 1995: 543). Durch die Wahl selbst nimmt die Öffentlichkeit Einfluss auf die Bildung der Regierung und bestimmt die Richtung der *public policy* der kommenden Legislaturperiode (Arregui/Creighton 2018: 1325). Während dieser handeln Politiker*innen als gut informierte und rationale Akteure, welche Änderungen und Verschiebungen in der öffentlichen Meinung wahrnehmen und auf diese mit Anpassungen ihrer *policy agenda* und ihres *policy* Outcomes reagieren (Stimson et al. 1995: 544). So versuchen die Politiker*innen, ihre Chancen auf eine Wiederwahl zu erhöhen (Arregui/Creighton 2018: 1325). Je salienter ein Thema ist, umso stärker wird es Einfluss auf die *policy agenda* nehmen können. Wie Politiker*innen diese Themen behandeln wird mit einer deutlich höheren Aufmerksamkeit und Achtung verfolgt als bei weniger salienten Themen (Arregui/Creighton 2018: 1326). Somit ist zu erwarten, dass polarisierende und die öffentliche Debatte dominierende Themen einen systematischen Einfluss auf die Entscheidungen der Exekutive haben. Dieser Druck kann sich dann über mehrere Wahlen ziehen und langfristige Entscheidungen maßgeblich beeinflussen und sogar die *policy* Ausrichtungen von Parteien hinsichtlich salienter Themen prägen (Vrânceanu 2019: 590).

⁷ Powell definiert dies in einem vierstufigen Modell, bei dem die jeweilige Stufe mit einem *linkage* verbunden ist. Diese Verbindungen bilden die *responsive chain*. Startpunkt sind die Präferenzen der Bürger und die finale Stufe ist die *public policy* und das *public* Outcome. Dazwischen liegen die Wahl und die Formierung der Regierung. Wichtig ist, dass es einen systematischen Zusammenhang zwischen der öffentlichen Präferenz und dem finalen Outcome gibt, dieser nicht nur rein zufällig entsteht. Verbunden werden die Stages durch die *linkages*: ‚structuring choices‘, ‚institutional aggregation‘ und ‚policy making‘. (Powell 2004)

Aus den Ausführungen zur *democratic responsiveness* lässt sich für das Umgehen folgendes ableiten: *Domestic pressure matters*. Verläuft das Regelungsziel einer Norm konträr zu einer polarisierenden Präferenz der Öffentlichkeit, ist davon auszugehen, dass der Staat Non-Compliance präferiert. Würde das Regelungsziel umgesetzt und erreicht werden, drohen der Regierung politische Kosten und sie riskiert ihre Wiederwahl. Somit hat die Exekutive ein starkes Interesse, das Erreichen des Regelungsziels zu verhindern. Des Weiteren hat der Staat noch die generelle Präferenz, Compliance-konform zu handeln. Nationale Akteure fordern dieses konforme Verhalten auch vom Staat ein. Besonders bei Themen welche die Gesellschaft polarisieren wird ein Teil dieser für das Erreichen des Regelungsziels eintreten und die Umsetzung der Regelung fordern. Die Exekutive kommt so in einen Zwiespalt, in dem sie die konkurrierenden Interessen innerhalb der Bevölkerung befriedigen möchte. Die Entscheidung für das Umgehen kann so erklärt werden, da sie dem rational handelnden Staat eine attraktive Lösung bietet. Durch das Umsetzen der geforderten Regel erfüllt er seine eigene Präferenz nach Compliance und die der Compliance fordernden nationalen Akteure. Durch das zeitgleiche Verhindern des Regelungsziels gibt er dem öffentlichen Druck und der *policy* Präferenz nach.

Daraus lässt sich folgende Hypothese ableiten:

HUMGEHEN: Je höher der innenpolitische Druck gegen die Konsequenz eines Compliance-Verhaltens ist, desto eher versucht eine liberale Demokratie eine Norm zu umgehen.

3. Forschungsdesign

Um die Forschungsfrage beantworten zu können, wird in dieser Bachelorarbeit eine Fallstudie zu einem Urteil des EGMR gegen Italien und dem darauffolgenden Verhalten Italiens durchgeführt. Die Analyse und Überprüfung erfolgt anhand der Methode des Process Tracing. Zunächst wird diese vorgestellt und ihre Wahl begründet. Anschließend wird auf die Wahl des Falls als *pathway case* eingegangen und im letzten Schritt die Operationalisierung der Variablen begründet.

3.1. Process Tracing

Das Process Tracing ist eine Form des qualitativen Fallstudiendesigns. Die Beschränkung auf eine kleine Fallzahl, hier nur einen Einzelfall, wird durch die hohe Dichte an Falldetails ausgeglichen (Siewert/Wagemann 2020: 156). Entscheidend ist hierbei, den „intervening causal process - the causal chain and causal mechanism - between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable“ (George/Bennett 2005: 206) herauszufinden. So gilt es eben nicht nur die Kovarianz von zwei Variablen festzustellen und

eine rein narrative Erzählung, wie X zu Y geführt hat, zu präsentieren, sondern die Blackbox zu öffnen, um die kausalen Prozesse nachvollziehen zu können. Zentral ist die Frage: *Welcher Mechanismus ausgehend von X hat den nächsten Schritt ausgelöst, der dann wieder den nächsten Schritt in Gang brachte, bis letztendlich das Outcome Y erreicht wurde?* (Beach/Pedersen 2019: 3). Es müssen folglich die empirischen Spuren und Beobachtungen analysiert und deren Beziehung zueinander überprüft werden. Dabei soll nicht nur eine Serie an Vorkommnissen aneinandergereiht werden, sondern viel mehr herausgearbeitet werden, warum und wie die Beobachtungen zusammenhängen (Beach/Pedersen 2019: 4, 30).

Besonders für das Bilden von Theorien ist das Process Tracing geeignet, da durch das induktive Vorgehen einzelne Beobachtungen gefunden werden, welche dann als Kausalkette den Zusammenhang zwischen den Variablen erklären können (George/Bennett 2005: 207; Blatter/Haverland 2012: 88; Beach/Pedersen 2019: 242). Bereits existierende Theorien und erforschte Mechanismen dienen dabei als Orientierung und Inspiration, um systematische Muster und Mechanismen in der Empirie zu finden. So muss das Rad nicht neu erfunden werden, sondern es kann gezielt nach bereits bekannten Phänomenen in der Empirie gesucht werden (Beach/Pedersen 2019: 11, 85, 273). Der Blick hinter den Vorhang bringt den größten Mehrwert, wenn es gelingt, Hintergrundinformationen durch Interviews, mit am Prozess beteiligten Personen, oder andere, nicht öffentlich zugängliche Informationen, zu erhalten. So können Beweggründe, Abwägungen und Entscheidungsfindungen besser und detaillierter nachvollzogen werden und es ermöglichen, stärkere kausale Zusammenhänge aufzuzeigen (Beach/Pedersen 2019: 273).

Einzelfallstudien sehen sich oft dem Vorwurf ausgesetzt, dass ihre Ergebnisse nicht generalisierbar sind, kausale Verbindungen nicht aufgezeigt und alternative Erklärungen nicht ausgeschlossen werden können (George/Bennett 2005: 220). Durch die offene Recherche können jedoch auch alternative Erklärungsstränge gefunden und so ein allgemeineres Verständnis des Outcomes geschaffen werden. In dieser Hinsicht ist die Kritik berechtigt, da die alternativen Erklärungen nicht ausgeschlossen werden können. Jedoch können hinreichende oder notwendige Bedingungen gefunden werden (George/Bennett 2005: 220; Siewert 2017: 256). Ist eine Theorie unterbestimmt, sind nur begrenzt Rückschlüsse möglich. Oft ist eine Process Tracing Studie ein Puzzlestück von mehreren Analysen, welche, zusammengefügt, generalisierbare Rückschlüsse erlauben (George/Bennett 2005: 222).

Die Interpretation der Daten muss immer kritisch und reflektiert erfolgen (Siewert 2017: 263). Nur durch die quellenkritische Interpretation können die einzelnen empirischen Fingerabdrücke

zusammengetragen und ein Kausalmechanismus aufgezeigt werden. Die Gefahr eines möglichen *bias*, welcher die Wahl der Fälle und die verwerteten Erklärungen beeinflusst, ist allgegenwärtig, kann aber durch die kritische Diskussion der breiten Recherche minimiert werden. Ebenso durch das transparente Einbeziehen von alternativen Erklärungen und dem gleichwertigen Behandeln dieser (Siewert 2017: 264). Dabei sollte beachtet werden, ob die gefundenen Erklärungen hinreichende oder notwendige Bedingungen darstellen. Durch die Aneinanderreihung mehrerer gefundener Argumente kann deren Überzeugungskraft steigen und eine möglichst konkret formulierte Hypothese bestätigt werden (Siewert 2017: 260; Beach/Pedersen 2019: 277). Diese idealen Bedingungen sind in der tatsächlichen sozialwissenschaftlichen Forschung oft schwer in Gänze umzusetzen, jedoch ist eine so nah wie möglich am Ideal sich orientierende Befolgung dieser anzustreben.

3.2. Fallauswahl und Operationalisierung

Um das Process Tracing erfolgreich durchführen zu können, ist die Fallauswahl entscheidend. Dabei wird ein Fall nach dem *pathway case*⁸ Verständnis ausgewählt, welches sich eignet, um die Existenz von Theorien in der echten Welt zu testen. Durch das umgekehrte Design, im Vergleich zu einem *crucial case*, kann angenommen werden: Wenn die Hypothese hier nicht zutrifft, dann wird sie in keinem anderen Fall zutreffend sein und kann folglich verworfen werden (Gerring 2019(2017): 105, 109). Der Fall muss positiv sein, $X=1$ und $Y=1$, sowie eine positive Beziehung zwischen X und ein kausaler Grund für Y bestehen (Gerring 2019(2017): 109).

In der vorliegenden Arbeit ist $X= Domestic Pressure$ und $Y= Umgehen$. Der zu untersuchende Fall muss folgende Kriterien erfüllen, damit seine genauere Betrachtung zielführend ist: Es bedarf eines Staats, der Compliance mit einer internationalen Regelung erfüllt, das Regelungsziel jedoch umgeht. Zusätzlich muss in dem Staat eine Einflussnahme der Bevölkerung auf die Regierung, etwa durch Wahlen möglich sein.

Deswegen bietet sich die Untersuchung von liberalen Demokratien an, da dort die *democratic responsive* Mechanismen am stärksten vorliegen. Des Weiteren ist eine Untersuchung von *second-order-compliance* angebracht. Gerichtsurteile haben durch ihre *agenda-setting* Wirkung einen besonderen Einfluss, sowohl auf die Mobilisierung der Bevölkerung, als auch dadurch, dass sie durch das Urteil das Umgehen oft erst nötig machen. Diese Bedingungen sind bei den Mitgliedstaaten des Europäischen Rats und der Jurisdiktion des EGMR erfüllt. Darüber hinaus

⁸ Der *pathway case* wird auch als *typical* oder *conforming case* bezeichnet.

bietet das Monitoring System des EGMR in Form des Committee of Ministers (CoM) die ideale Voraussetzung, um rechtliche Compliance festzustellen. Das CoM überwacht die Einhaltung und Umsetzung der Urteile des EGMR und veröffentlicht regelmäßig Berichte, welche den Stand der Compliance eines Urteils überprüfen. Setzt ein Staat die geforderte Regelung um, wird das Urteil im Bericht als Compliance-konform eingestuft und geschlossen. Somit lassen sich einfach Fälle finden, in denen dem Staat Compliance bestätigt wird. Das Verhalten eines MS des ER nach einem Urteil des EGMR bietet sich folglich als guter *pathway case* an, da hier die aufgestellte Hypothese am wahrscheinlichsten zu erwarten ist.

Der ausgewählte Fall bezieht sich auf eine Verletzung der EMRK durch Italien, für welchen das Land im Februar 2012 vom EGMR verurteilt wurde. Unter dem Namen *Hirsi-Ruling* erfuhr dieses ein hohes Maß an Aufmerksamkeit und hat bis heute eine hohe Relevanz für die Geltung der EMRK (EGMR 2012; Papanicolopulu 2013).⁹ Italien ist aufgrund der freien sowie regelmäßigen Wahlen und einer funktionierenden Zivilgesellschaft als eine liberale Demokratie einzuordnen und für den Fall geeignet.¹⁰

3.3. Fallbeschreibung

Die italienische Küstenwache hat am 26. Mai 2009 in internationalen Gewässern drei Boote mit über 200 Migrant*innen aufgegriffen und diese an Bord eines italienischen Militärschiffs gebracht. Dort wurden sie nicht identifiziert und alle ihre persönlichen Gegenstände und Dokumente wurden konfisziert. Anschließend wurden sie ohne ihr Wissen zurück nach Libyen geführt und in Tripolis gegen ihren Willen den libyschen Behörden übergeben (EGMR 2012: 9-14). 24 der rückgeführten Migrant*innen erhoben deshalb erfolgreich Klage am EGMR. Italien wurde aufgrund der Verletzung des Non-Refoulement-Gebots, einer Kollektivausweisung und der Nicht-Gewährung des Rechts auf wirksame Beschwerde verurteilt (EGMR 2012). Kern des Urteils war zum einen die Zahlung einer Entschädigung von je EUR 15.000¹¹ an die Kläger*innen. Zum anderen verpflichtete der EGMR Italien, den Kläger*innen ein faires Verfahren zu ermöglichen und Maßnahmen zu ergreifen, damit ähnlich gelagerte Fälle in Zukunft verhindert werden.

⁹ In dem Urteil wurde nicht nur Italien für einen konkreten Verstoß der EMRK verurteilt, sondern der EGMR stellte die Geltung und Bindung der MS an die Konvention auch außerhalb deren Staatsterritoriums fest. Somit gilt auf einem Boot eines MS immer die EMRK, auch wenn es in internationalen Gewässern unterwegs ist.

¹⁰ The Economist: Democracy Index 2016: https://impact.economist.com/perspectives/sites/default/files/The%20EIU%27s%202016%20Democracy%20Index_0.pdf; 20.06.2023.

¹¹ Sogenannte *just satisfaction*: Art. 41 EMRK sieht die Zahlung von Entschädigung in angemessener Höhe vor, besonders wenn die Verletzung nicht rückgängig gemacht werden kann.

Grundlage für die Rückführung im Jahr 2009 war ein bilaterales Abkommen zwischen Italien und Libyen, der *Vertrag über Freundschaft, Partnerschaft und Kooperation*,¹² aus dem Jahr 2008.¹³ Neben der Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit wird in Art. 19 des Vertrags die Bekämpfung von Kriminalität, Drogenschmuggel und irregulärer Migration als gemeinsames Ziel festgelegt. Der gemeinsame Grundsatz, die Flucht über das Mittelmeer nicht möglich zu machen, wurde durch ein weiteres Protokoll im Februar 2009 konkretisiert und die technischen Zuständigkeiten der gemeinsamen Patrouille definiert. Dieses diente im Anschluss als Grundlage für die Rückführung im Mai 2009, für welche Italien verurteilt wurde.

Bis zum Aussetzen des Abkommens im Jahr 2011, aufgrund des Sturzes von Gaddafi, führte Italien noch weitere Rückführungen nach Libyen durch. Die Zahl der Überfahrten ist jedoch seit Ende des Jahres 2009 deutlich zurück gegangen.¹⁴

Seit dem Urteil 2012 hat die italienische Küstenwache selbst keine Push-backs mehr durchgeführt. Zusätzlich wurden neue Regelungen erlassen, welche den fairen Zugang zum Asylverfahren für Migrant*innen, die übers Mittelmeer fliehen, sicherstellen soll. Aufgrund dessen schloss das CoM im September 2016 das Supervisionsverfahren über den Fall ab und bestätigte Italien Compliance-konformes Verhalten (Committee of Minister 2016).

Jedoch wurde im Jahr 2017 der Freundschaftsvertrag von 2008 zwischen Italien und Libyen in modifizierter Form, konkret mit dem von der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (UN) anerkannten Regime dem *Government of National Accord* (GNA), abgeschlossen.¹⁵ Inhaltlich und in der Zielsetzung unterscheiden sich die beiden Abkommen wenig. Lediglich die Rolle Italiens ist passiver, dafür ist die finanzielle, materielle und ideelle Unterstützung umso höher. Das *Memorandum of Understanding* (MoU) 2017 erfüllt das Ziel der italienischen Regierung, die Anzahl der ankommenden Migrant*innen in Italien zu reduzieren. Die Ankünfte sind seit Mitte Juli 2017 erheblich zurück gegangen und bis 2021 auf

¹² Im Original: Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamariria Araba Libica Popolare Socialista

¹³ Die Kooperation zwischen Italien und dessen ehemaligen Kolonie Libyen reicht lange zurück. Seit dem Jahr 2000 nahm die Aufgabe der Migrationskontrolle und Bekämpfung der irregulären Migration eine immer größere Rolle ein. Im Jahr 2007 kam es erstmalig zu gemeinsamen Patrouillen im Mittelmeer und Ausbildung von libyschen Personal durch die italienische Küstenwache und der Leihgabe von italienischen Booten an Libyen.

¹⁴ UNHCR, 20.06.2023: Operational Data Portal. Mediterranean Situation.; <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>; 20.06.2023..

¹⁵ Nach dem Sturz Gaddafis im Jahr 2011 und dem weiteren Bürgerkrieg ab 2014 war die GNA immer der präferierte Partner der EU. Italien und die EU unterstützen die schnelle internationale Anerkennung und Legitimierung der GNA, auch wenn diese immer nur einen Teil Libyens kontrolliert.

einem deutlich niedrigeren Niveau geblieben.¹⁶ Die Compliance mit der Regel ist erfüllt, da Italien keine Push-backs mehr selbst durchführt. Jedoch ist die Erfüllung des Ziels der Regelung, die Möglichkeit eines sicheren Grenzübertritts und ein faires Asylverfahren zu gewährleisten, weiterhin verhindert. Im Ergebnis liegt somit ein Umgehen des Urteil durch Italien vor.

Gleichzeitig lässt sich in Italien feststellen, dass in der Bevölkerung die Ressentiments gegenüber Migrant*innen stark anstiegen, die Ankünfte der Migrant*innen an den Küsten als Bedrohung angesehen werden und die Umfragewerte (rechts-)populistischer Parteien stark gewachsen sind (Castelli Gattinara 2017: 7-9). Ein Einstellungswandel in der Bevölkerung und ein starker innenpolitischer Druck in der Migrationspolitik Italiens lassen sich festmachen.

Der Fall erfüllt somit das Kriterium des *positive case*, da sowohl das Ergebnis Umgehen als auch *domestic pressure* vorliegt. Er eignet sich für die Durchführung des Process Tracings, um herauszufinden, ob es einen Zusammenhang zwischen den zwei Variablen gibt und diesen zu erklären. Da es bereits ähnlich gelagerte Forschung gibt, kann diese als Orientierung in der Recherche, dem Finden der empirischen Fingerabdrücke und dem Bilden der Kausalkette dienen. Diese Forschung bezieht sich besonders auf die Wirkung der öffentlichen Meinung auf die tatsächliche Politik.

Das Process Tracing wird wie folgt durchgeführt: Den groben zeitlichen Rahmen geben die Urteilsverkündung des EGMR am 23. Februar 2012 und die Unterzeichnung des MoU zwischen Italien und Libyen am 02. Februar 2017 vor. Somit werden die empirischen Vorkommnisse in der italienischen Politik in diesem Zeitraum untersucht. Die Analyseeinheit ist dabei hauptsächlich Sekundärliteratur, welche sich mit der innenpolitischen Entwicklung und der Migrationspolitik Italiens im definierten Zeitraum auseinandersetzt, sowie Pressemitteilungen, Zeitungsbeiträge und Umfragen. Durch das Auswerten dieses Materials soll aufgezeigt werden, wie es von der versprochenen Umsetzung des Urteils zu dessen Umgehen fünf Jahre später kommt. Als Orientierung und systematischer Rahmen dient bei der Recherche nach den empirischen Fingerabdrücken sowohl der bereits angesprochene Ansatz der *Domestic Politics* hinsichtlich der Compliance, als auch die ausführliche Forschung zu *democratic responsiveness* in Demokratien. Die Grenzen dieser Arbeit bestimmen sich dadurch, dass lediglich die Auswertung öffentlich zugänglichen Materials vorgenommen werden kann. Dies lässt nur einen begrenzten Rückschluss zu, wenn die relevanten Akteure ihre Beweggründe

¹⁶ UNHCR, 20.06.2023: Operational Data Portal. Mediterranean Situation.; <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>; 20.06.2023..

für eine Entscheidung nicht öffentlich teilen. Um diese Einschränkung so gut wie möglich zu reduzieren, wird versucht, viel Sekundärliteratur einzubeziehen, welche durch Interviews, Einsicht in verschlossene Dokumente und Informationen aus erster Hand einen besseren Blick hinter die Kulissen werfen konnten. Zu beachten ist auch, dass alternative Erklärungsansätze transparent diskutiert werden. Allerdings ist auch hier die fast schon obligatorische Einschränkung hervorzuheben, dass aufgrund des Einzelfalldesigns eine Generalisierung des Ergebnisses nur begrenzt möglich ist. Die Zielsetzung dieser Arbeit ist jedoch das Bilden eines neuen Theorieansatzes, weshalb keine Generalisierbarkeit angestrebt wird.

4. Fallanalyse

Um den Prozess des Umgehens verstehen und aufzeigen zu können, wird im Folgenden der empirische Fall ausgewertet. Zu Beginn werden in 4.1. bereits bestehende Theorien und Erkenntnisse eingeführt, welche als Orientierung für die Untersuchung herangezogen werden. Anschließend werden in 4.2. die in der Recherche gefundenen Erkenntnisse dargestellt und in Relation gesetzt. Darunter fallen die öffentliche Meinung, Positionierungen von Politiker*innen und die tatsächlichen Handlungen Italiens und der EU. Dies erfolgt in einer chronologischen Vorgehensweise, wobei die jeweiligen Prozesse vereinzelt ein paralleles Vorgehen erfordern. Durch eine ausführliche Auswertung soll möglichst konkret herausgefunden werden, welcher Grund zu welcher Entscheidung geführt hat. Die Analyse beginnt mit der Urteilsverkündung 2012 und geht bis zum Umsetzen des Umgehens 2017. Nach der Darstellung des empirischen Prozesses werden in 4.3. induktiv die gefundenen Mechanismen abgeleitet. Dies erfolgt bezugnehmend auf die Theorie der Compliance Forschung. Abschließend wird in 4.4. versucht, eine abstraktere Darstellung des Prozesses, welcher zum Umgehen führt, zu erläutern.

4.1. Rechercherrahmen

Die bisherige Forschung konnte aufzeigen, dass es in Italien einen Zusammenhang zwischen der Anzahl der ankommenden Migrant*innen und der öffentlichen Stimmung diesen gegenüber gibt (Ceccorulli 2021; Castelli Gattinara 2017; Terlizzi 2021; Dennison/Geddes 2022). Diese geht einher mit einer steigenden Zustimmung für fremdenfeindliche Positionen, einer Verschiebung des Diskurses und dem Aufstieg rechter Parteien. Allerdings konnte die Kausalität zwischen steigender Anzahl an ankommenden Migrant*innen und steigender Zustimmung für rechte Parteien nicht abschließend nachgewiesen werden (Castelli Gattinara 2017: 326). In der öffentlichen Wahrnehmung herrscht zudem oft ein verzerrtes Bild was die tatsächliche Anzahl der ankommenden Migrant*innen und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung betrifft (Ceccorulli 2021: 124). Somit ist festzuhalten, dass (rechts-)

populistische Parteien in Europa an Zustimmung gewonnen haben, der Diskurs in eine einwanderungsfeindliche Richtung gerückt ist und in diesem Zeitraum die Anzahl ankommender Migrant*innen in Italien gestiegen ist. Für die Process Tracing Analyse gibt dies die Erkenntnis, dass die Zahl der Ankünfte von Migrant*innen in Italien relevant ist und ein Indikator für den politischen Druck der Öffentlichkeit und die Auswirkungen der Politik sein kann.

Ebenso dient der bereits im Theoriekapitel diskutierte Ansatz der *democratic responsiveness* als wichtige Orientierung. Somit haben Wahlen und Umfragen im Untersuchungszeitraum eine hohe Relevanz und dienen als wichtiger Indikator. Schafft es eine Nischenpartei, den Kurs in einem bestimmten *policy*-Feld maßgeblich zu prägen und verzeichnet eine steigende Zustimmung, ist zu erwarten, dass die anderen Parteien nachziehen und aufgrund der Antizipation der nächsten Wahl ihre Handlungen anpassen, um nicht zu viele Wähler*innen an die kleinere Partei zu verlieren (Schwander et al. 2020). Dies bedeutet für die Recherche, dass das Verstärken des Diskurses über Migration von einer Partei aus, ein interessanter Anlaufpunkt ist und Einfluss auf die spätere Entscheidung der Regierung nehmen kann.

4.2. Analyse

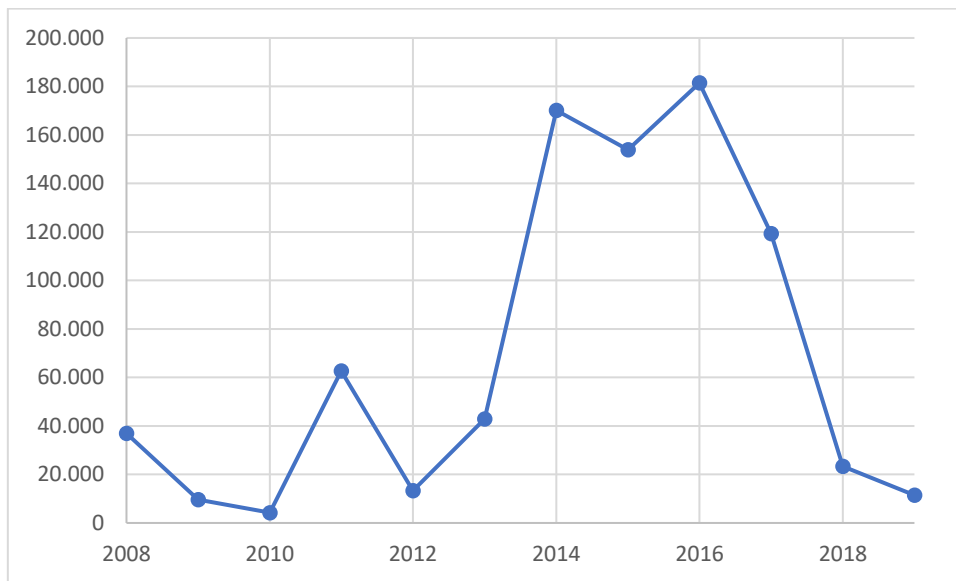
Die empirische Auswertung beginnt mit einer Skizzierung der Ausgangssituation der italienischen Migrationspolitik vor 2012. Darauf folgt eine Darstellung der politischen Reaktionen auf das Urteil. Gegliedert in vier Phasen werden dann die migrationspolitischen Ereignisse dargestellt und mit der innenpolitischen Stimmung in Verbindung gebracht. Die Gliederung der Phasen ist gekoppelt an einschneidende Veränderungen der Seenotrettungs- und Grenzschutzmissionen.

a. Ausgangssituation

Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist nahm die Anzahl der an den italienischen Küsten und Häfen ankommenden Migrant*innen im Jahr 2009 und 2010 sehr ab und stieg 2011 stark an. Durch den Bürgerkrieg in Libyen kam es zum einem zu mehr Fluchtgründen und zum anderen fiel der Grenzschutz Libyens weg, welcher davor die Überfahrten nach Europa kontrolliert hat. Im Krieg wurden außerdem die Boote und Infrastruktur der libyschen Küstenwache zerstört, darunter auch die Boote, welche Libyen 2009 von Italien erhalten hatte.¹⁷

¹⁷ Washington Post, 17.10.2017: Meet the Libyan Coast Guard: few ships, no lights, little hope of stopping migrants.; <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/10/17/meet-the-libyan-coast-guard-few-ships-no-lights-little-hope-of-stopping-migrants/>; 20.06.2023.

Abbildung 1 Anzahl ankommender Migrant*innen an italienischen Küsten



Eigene Darstellung. Daten 2008-2014: Campesi 2018: 55; 2015-2019: UNHCR Data Portal 2023.¹⁸

Migration war in dieser Zeit kein zentrales politisches Thema in Italien und wurde von der Bevölkerung als keine große Herausforderung oder Bedrohung für Italien angesehen. Zwischen 2010 und Anfang 2014 nennen weniger als 10% der Italiener*innen die Migration als eine der zwei größten Herausforderungen für ihr Land, 2012 sogar nur 3% (Dennison/Geddes 2022: 456, Abb. 5; Castelli Gattinara 2017: 324, Abb. 1;). Auch sind die Zustimmungswerte für rechtsextreme Parteien gering, die dezidierte *anti-immigration* Partei *Lega Nord* (Castelli Gattinara 2017: 326) kam in Umfragen 2012 auf 5,8%. Die *Forza Italia* steht bei 16,8%.¹⁹ Die *Lega Nord* hatte schon Ende der 1990er Jahre den Diskurs mit migrationsfeindlichen Positionen bestimmt und die Stimmung in der Gesellschaft geprägt (Colombo 2018: 163). Jedoch ging die Zustimmung zu diesen Positionen Anfang 2010 deutlich zurück. Relevanter waren noch wirtschaftliche Herausforderungen der Finanzkrise aus 2008 (Caponio/Cappiali 2018: 121). Daraus lässt sich schließen, dass zum Zeitpunkt des Urteils der innenpolitische Druck in Migrationsthemen gering war (Dennison/Geddes 2022: 443).

b. Urteilsverkündung

Die Verkündung des Urteils 2012 erfuhr ein hohes Maß an Aufmerksamkeit, insbesondere Menschenrechtsorganisationen feierten das Urteil als historischen und wegweisenden

¹⁸ UNHCR, 20.06.2023: Operational Data Portal. Mediterranean Situation.; <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>; 20.06.2023. Für die genauen Zahlen siehe Tabelle 1 im Anhang.

¹⁹ YouTrend, 2012: Tabella riassuntiva sondaggi: lo storico: <https://www.youtrend.it/2012/02/10/supermedia-sondaggi-politici-elettorali-storico/9/>; 20.06.2023. Die angegebenen Werte sind der Jahresdurchschnitt 2012 verschiedener Umfragen. Die Partei Forza Italia hieß zwischen 2009 und 2013 Popolo della Libertà (PdL).

Meilenstein. Die Hoffnung auf eine Neuausrichtung der italienischen Migrationspolitik dominierte, beflügelt von einer Stärkung der Menschenrechte von Migrant*innen durch das Gericht.²⁰ Im Prozess selbst hatte die Nichtregierungsorganisation (NGO) Amnesty International als Dritte Prozesspartei eine wichtige Rolle gespielt und Nachweise für die Menschenrechtsverstöße geliefert.²¹ Italien hatte sich im Prozess noch verteidigt und auf die Rechtmäßigkeit der Rückführungen aufgrund der bilateralen Abkommen verwiesen (EGMR 2012: 65). Die öffentlichen Reaktionen der Regierung nach der Urteilsverkündung versprachen jedoch, das Urteil zu respektieren und die Migrationspolitik in dessen Lichte anzupassen.

In einer Pressemitteilung des Innenministeriums hieß es:

„Die heutige Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sollte als Urteil eines hohen europäischen Rechtsorgans respektiert und nicht kommentiert werden. [...] In diesem Zusammenhang finden enge Kontakte mit der neuen libyschen Führung statt, um die operative Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern wieder aufzunehmen. Jede Initiative, die in diesem Sinne ergriffen wird, wird von der absoluten Achtung der Menschenrechte und dem Schutz des Lebens der Menschen auf See geprägt sein“²²

Auch Premierminister Mario Monti²³ und Integrationsminister Andrea Riccardi sprachen davon, dass die zukünftigen Entscheidungen in der Grenzschutzpolitik durch das Urteil geprägt werden.²⁴ Ablehnende Stimmen kamen von der *Lega Nord*, welche zu dem Zeitpunkt nicht in der Regierung war, aber 2009 die Abkommen mit Libyen und die Rückführungen mitzuverantworten hatte. So sprach Roberto Maroni²⁵, welcher 2009 Innenminister Italiens war, von einem politischen Urteil und gab an, dass er die gleiche Entscheidung wieder treffen würde.²⁶

²⁰ UNHCR, 23.02.2012: Landmark Judgment of the Strasbourg Court on Push-Backs in the Mediterranean Sea.; <https://www.unhcr.org/news/news-releases/landmark-judgment-strasbourg-court-push-backs-mediterranean-sea/>; 20.06.2023.

²¹ Amnesty International, 23.02.2012: Italy: ‘Historic’ European Court judgment upholds migrants’ rights.; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2012/02/italy-historic-european-court-judgment-upholds-migrants-rights/>; 20.06.2023.

²² Ministero dell’Interno, 23.02.2012: Ministro Annamaria Cancellieri.; https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/2099_500_ministro/00000045_2012_02_23_dichiarazione_Hirsi.html_39417764.html; 20.03.2023. (Eigene Übers.).

²³ Mario Monti war vom 16.11.2011 bis 28.04.2013 Ministerpräsident Italiens. Er führte eine technische Expertenregierung.

²⁴ La Repubblica, 24.02.2012: Immigrati respinti, la Corte Ue condanna l’Italia.; <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/02/24/immigrati-respinti-la-corte-ue-condanna.html>; 20.06.2023.

²⁵ Roberto Maroni war ein führender Politiker der Lega Nord und hatte mehrere Ministerämter inne. 2008 bis 2011 war er unter Berlusconi Innenminister Italiens.

²⁶ La Repubblica, 24.02.2012: Immigrati respinti, la Corte Ue condanna l’Italia.; <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/02/24/immigrati-respinti-la-corte-ue-condanna.html>; 20.06.2023.

Durch mehrere Interviews mit EU Offiziellen²⁷ kamen Müller und Slominiski ebenfalls zu dem Schluss, dass das Hirsi Urteil die EU und ihre MS zu einer Neuausrichtung ihrer Grenzschutzstrategie zwang (2021: 808).

Wie aus der Pressemitteilung des Innenministeriums hervorgeht, bedeutet das Urteil jedoch keineswegs, dass die Kooperation mit Libyen im Bereich der Migrationskontrolle nicht fortgeführt wird. Bereits 2011 bemühte sich die italienische Regierung wieder, diplomatische Beziehungen zu Libyen herzustellen und zu normalisieren. Italien erkannte deshalb schnell die GNA als Regierung Libyens an und unterschrieb ein erstes MoU schon 2011. Dieses bezog sich mehr auf den Wiederaufbau Libyens, sicherte aber auch Italiens materielle Unterstützung zur Sicherung der libyschen Grenzen zu (Terlizzi 2021: 769). Konkrete Maßnahmen oder Missionen für die Kontrolle der libyschen Küste waren in dem MoU nicht vorgesehen. Somit waren Überfahrten von Libyen aus für Migrant*innen möglich, da es keine libysche Küstenwache gab, welche die Boote an der Abfahrt hinderte. Außerdem beschränkte sich die Präsenz der italienischen Küstenwache auf die italienischen Hoheitsgewässer. Dies führte Ende des Jahres 2012 und Anfang 2013 zu einem Anstieg an Todesfällen von Personen, die bei dem Versuch, Italien über das Mittelmeer zu erreichen, starben (Ceccorulli 2021: 122).

c. Einführung von Mare Nostrum

Im Oktober 2013 brachte ein Schiffsunglück mit über 366 ertrunkenen Migrant*innen große Aufmerksamkeit auf die Lage im zentralen Mittelmeer. In der italienischen Politik herrschte eine hohe Anteilnahme.²⁸ Der Präsident Napolitano nannte es eine Tragödie und forderte den Einsatz von mehr Rettungsschiffen und eine bessere Koordination der Seenotrettung, brachte aber auch die Verantwortung der EU ins Spiel, diese Krise gemeinsam zu bewältigen.²⁹ Die Hilfsbereitschaft der Menschen auf Lampedusa wurde hoch gelobt und die Reformierung des restriktiven Immigrationsgesetzes *Bossi-Fini* gefordert. Die Stimmung in der Gesellschaft kann als überwiegend vom Unglück betroffen und mit der Bereitschaft, strukturelle Veränderungen für eine verbesserte humanitäre Situation auf dem Mittelmeer zu schaffen, beschrieben werden. Konträr dazu äußerten sich die Vertreter*innen rechter Parteien. Giorgia Meloni³⁰ sagte, man

²⁷ Vorliegende Interviews (2,3 und 4) wurden mit einem EU Kommission Offiziellen, einem EEAS Offiziellen und Frontex Offiziellen durchgeführt (Müller/Slominiski 2021: 820 Annex I).

²⁸ [informazione.it, 04.10.2013: Lampedusa, Napolitano: ‘Orrore Rivedere le leggi anti-accoglienza’](https://www.informazione.it/a/70A99613-4748-4A5A-9935-677FA1A4D308/amp/Lampedusa-Napolitano-Orrore-Rivedere-le-leggi-anti-accoglienza); <https://www.informazione.it/a/70A99613-4748-4A5A-9935-677FA1A4D308/amp/Lampedusa-Napolitano-Orrore-Rivedere-le-leggi-anti-accoglienza>; 20.06.2023.

²⁹ L'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, 03.10.2013: Intervista a Radio Vaticana.; https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/discorsi/NAPOLITANO_INCONTRI_INTERVISTE_STAMPA_VOL_VIII.html#page/78/mode/2up; 20.06.2013.

³⁰ Giorgia Meloni war unter Berlusconi 2008 bis 2011 Ministerin für Jugend und Sport. 2012 gründete sie die postfaschistische Partei *Fratelli d'Italia*.

dürfte sich „nicht von der Emotionalität des Augenblicks leiten lassen“ (Eigene Übers.).³¹ Maroni wiederholte seinen Standpunkt, dass die Migrant*innen durch bilaterale Abkommen schon an der Abfahrt an der Nordafrikanischen Küste gehindert werden müssen.³²

Diese Stimmen konnten jedoch nicht den Diskurs bestimmen und die italienische Regierung startete noch im Oktober 2013 die humanitäre Rettungsmission *Mare Nostrum* (Cuttitta 2014: 26). Eingesetzt hat Italien dafür mehrere Militärschiffe und Hubschrauber und die Mission als *Search-and-Rescue* (SAR) Mission deklariert, was keine der vorherigen und nachfolgenden (EU-)Missionen war (Müller/Slominski 2021: 807). Die Bekämpfung der Schlepper war ein Ziel, die Seenotrettung hatte jedoch Priorität (Cuttitta 2014: 27). Dazu patrouillierten die Boote bis zur Grenze der libyschen Gewässer. Mare Nostrum konnte in weniger als einem Jahr über 130.000 Menschen retten (Cuttitta 2014: 23), eine Anzahl die keine andere Rettungsmission je erreicht hat.³³ Geprägt war die Mission von einer neuen humanitären Rhetorik in der Politik, welche sich oft auf die Pflicht, Menschen in Seenot zu retten, berief. Cuttitta führt aus, dass die italienische Küstenwache schon seit 1995 in der Straße von Sizilien patrouilliert und Migrant*innen rettet. Der Fokus dieser Missionen lag jedoch immer auf dem Grenzschutz, weshalb die Mare Nostrum umgebende Rhetorik in der Tat ein Novum darstellte (2014: 29).

Die Anzahl der ankommenden Migrant*innen stieg von 2013 auf 2014 stark an und auch die Kritik an Mare Nostrum wurde immer lauter. Zum einen an den Kosten von über 9,5 Millionen Euro pro Monat (Caponio/Cappiali 2018: 119), zum anderen etablierte sich der Vorwurf des *pull*-Effekts³⁴ durch Rettungsmissionen immer mehr im politischen Diskurs. Der schon nach dem Lampedusa Unglück geäußerte Ruf nach der Unterstützung durch die EU und der Schaffung einer gemeinsamen Lösung wurde immer lauter. Italien versuchte erfolglos, europäische Unterstützung für die Mare Nostrum Mission zu erhalten und einen fairen Verteilungsmechanismus in der EU zu etablieren (Müller/Slominski 2021: 807).

³¹ La Repubblica, 07.10.2013: Migranti, Napolitano: ‘Risolvere nodo asilo’ Domani la proposta di legge del Pd.; https://www.repubblica.it/politica/2013/10/07/news/napolitano_torna_su_lampedusa_sono_profughi_risolvere_nodo_asilo-68114857/; 20.06.2023.

³² La Repubblica, 07.10.2013: Migranti, Napolitano: ‘Risolvere nodo asilo’ Domani la proposta di legge del Pd.; https://www.repubblica.it/politica/2013/10/07/news/napolitano_torna_su_lampedusa_sono_profughi_risolvere_nodo_asilo-68114857/; 20.06.2023.

³³ Süddeutsche Zeitung, 20.08.2014: Kriegsschiffe zu Rettungsbooten.; <https://www.sueddeutsche.de/politik/italienische-operation-mare-nostrum-kriegsschiffe-zu-rettungsbooten-1.2094577>; 20.06.2023.

³⁴ Die Unterscheidung von *pull* und *push* Faktoren hat sich in der Migrationsforschung etabliert. *Push* Faktoren sind Gründe, welche eine Flucht auslösen, etwa ein Krieg. *Pull* Faktoren sind die Gründe, die Menschen zur Flucht nach Europa bringen. Der Vorwurf des *pull*-Effekts bei der Seenotrettung meint, dass durch eine bestehende Seenotrettung Migrant*innen ermutigt werden, die gefährliche Überfahrt zu wagen, da sie erwarten können, dass sie gerettet werden. Der *pull*-Effekt konnte jedoch bisher nicht wissenschaftlich nachgewiesen werden (Terlizzi 2021: 758).

Die *Lega Nord* und *Fratelli d'Italia* brachten populistische und rechte Positionen in den Diskurs ein, welche auf einen großen Anklang in der Bevölkerung stießen. So wurde die Migration als eine Invasion, welche eine Sicherheitsbedrohung für Italien ist, dargestellt. Salvini schrieb im April 2014 auf Facebook, dass Italien „täglich 300.000 Euro ausgibt, um den Schmugglern zu helfen und die Invasion zu fördern“³⁵ (Eigene Übers.). Weiter forderte er, die Mission Mare Nostrum sofort zu beenden. Auch die *Forza Italia* mobilisierte gegen Mare Nostrum. Maurizio Gasparri³⁶ nannte die Mission eine „Fähre“³⁷ für die Migranten nach Europa. Neben der Abschaffung von Mare Nostrum war eine Blockade der Abfahrten von Nord-Afrika eine weitere zentrale Forderung der rechten Parteien.³⁸

Das Narrativ der Bedrohung durch Migration konnte sich im italienischen, aber auch europäischen Diskurs etablieren. In Italien erhielten die populistischen Parteien dadurch einen erheblichen Aufschwung, gewannen an Popularität und damit auch an Einfluss auf die politische Agenda (Panebianco 2016: 7). Im Vergleich zu den italienischen Parlamentswahlen 2013 konnten die *anti-immigration* Parteien bei den Europawahlen 2014 einen deutlichen Anstieg der Wählerstimmen verzeichnen (Castelli Gattinara 2017: 326). Verstärkt durch die Darstellung in den Medien etablierten die (rechts-)populistischen Akteure das Bild einer Flüchtlingskrise, welche plötzlich und unkontrolliert auf Europa zukommt. Beschränkte sich die dadurch verursachte Angst anfangs noch auf einen kleineren Kreis, griffen schon bald auch deutlich gemäßigte Akteure dieses Narrativ auf.

In der Medienberichterstattung über Mare Nostrum wurden die Migrant*innen selbst, obwohl sie die zentralen Akteure darstellten, nicht als Individuen mit einem Anspruch auf Rechte dargestellt, sondern meistens übersehen oder als Opfer der Schlepper dargestellt (Terlizzi 2022: 103). Auch wurde Italien als Opfer ohne Handlungsoptionen dargestellt, welches den Migrant*innen ausgeliefert ist und von der EU im Stich gelassen wird (Terlizzi 2021: 758).

³⁵ Stranieri in Italia, 22.04.2013: Immigrazione: Salvini, Maroni e Gasparri chiedono lo stop dell'operazione Mare Nostrum.; <https://stranieriinitalia.it/attualita/immigrazione-salvini-maroni-e-gasparri-chiedono-lo-stop-delloperazione-qmare-nostrumq>; 20.06.2023. (Eigene Übers.)

³⁶ Maurizio Gasparri ist ein Politiker der Forza Italia und von 2013-2018 Vizepräsident des italienischen Senats.

³⁷ Stranieri in Italia, 22.04.2013: Immigrazione: Salvini, Maroni e Gasparri chiedono lo stop dell'operazione Mare Nostrum.; <https://stranieriinitalia.it/attualita/immigrazione-salvini-maroni-e-gasparri-chiedono-lo-stop-delloperazione-qmare-nostrumq>; 20.06.2023. (Eigene Übers.)

³⁸ Stranieri in Italia, 22.04.2013: Immigrazione: Salvini, Maroni e Gasparri chiedono lo stop dell'operazione Mare Nostrum.; <https://stranieriinitalia.it/attualita/immigrazione-salvini-maroni-e-gasparri-chiedono-lo-stop-delloperazione-qmare-nostrumq>; 20.06.2023.

Dieses Narrativ wurde von EU-kritischen Akteuren genutzt und mit der Forderung verbunden, Italien müsse seine Grenzen selbst und effektiv schützen.³⁹

d. Ausbleiben staatlicher SAR Missionen und zivile Seenotrettung

Aufgrund des wachsenden innenpolitischen Drucks und der fehlenden Unterstützung der EU wurde die Mission Mare Nostrum nach nur einem Jahr wieder eingestellt und von der Frontex Grenzschutzmission *Triton* Ende 2014 ersetzt (Cuttritta 2014: 35). Aufgrund einer fehlenden SAR Mission stieg 2015 die Anzahl an verunglückten Migrant*innen auf der zentralen Mittelmeerroute erneut an.⁴⁰ Dies bewegte mehrere NGOs dazu, die zivile Seenotrettung auf dem zentralen Mittelmeer stark auszubauen und die durch fehlendes staatliches Engagement entstandene Lücke zu füllen. Die zivile Seenotrettung professionalisierte sich schnell und konnte erfolgreiche Rettungsmissionen durchführen. Die meisten zivilen Seenotretter begriffen ihre Arbeit als politisch und erzeugten ein hohes Maß an Aufmerksamkeit auf die humanitäre Situation im Mittelmeer und die fehlende Verantwortungsübernahme von staatlichen Akteuren. Dies hatte zur Folge, dass die NGOs selbst ins Zentrum der Kritik rückten und ähnlichen Vorwürfen, wie zuvor Mare Nostrum ausgesetzt waren. Auch staatliche Akteure wie Frontex und Politiker*innen bezichtigten die Organisationen mit diesen Vorwürfen und versuchten deren Arbeit durch restriktive Vorschriften zu erschweren (Caponio/Cappiali 2018: 124; Terlizzi 2021: 758). Die Verbindung von humanitärer Rhetorik zum Schutz der Migrant*innen und dem gleichzeitigen Aufzeigen der Sicherheitsbedrohung durch diese, Komma raus wird hier deutlich. Durch das Verschieben von humanitären Gründen, etwa Migrant*innen vor dem Ertrinken zu bewahren, werden grenzschutzsichernde Maßnahmen gerechtfertigt (Terlizzi 2022: 103). 2015 ist Migration sowohl in Italien als auch in der EU das bestimmende Thema der politischen Agenda. Es entwickelte sich dadurch eine polarisierte Gesellschaft, welche sich in der großen Hilfsbereitschaft und Solidarität auf der einen Seite und Ablehnung und fremdenfeindlichen Narrativen auf der anderen Seite zeigt. So geben im Jahr 2015 25% der Italiener*innen Migration als eines der beiden größten Probleme für Italien an, 2016 sind es 42% (Castelli Gattinara 2017: 319). Auch erreicht die Aussage, dass Migrant*innen eine Bedrohung für die Sicherheit sind, Zustimmungswerte von knapp 40% (Castelli Gattinara 2017: 320).

³⁹ Stranieri in Italia, 22.04.2013: Immigrazione: Salvini, Maroni e Gasparri chiedono lo stop dell'operazione Mare Nostrum.; <https://stranieriinitalia.it/attualita/immigrazione-salvini-maroni-e-gasparri-chiedono-lo-stop-delloperazione-qmare-nostrumq>; 20.06.2023.

⁴⁰ UNHCR, 20.06.2023: Operational Data Portal. Dead and Missing at Sea.; <https://data2.unhcr.org/en/dataviz/95?sv=0&geo=0>; 20.06.2023.

Das zuvor von rechten Parteien wie der *Lega Nord* verbreitete Framing wurde von der breiten Masse aufgegriffen und es entstand die allgemeine Wahrnehmung einer sogenannten Flüchtlingskrise. Die rechten Parteien hatten so eine Diskurshoheit, da die verwendeten Begriffe und Narrative von ihnen definiert wurden (Colombo 2018: 163).

e. Fehlende europäische Solidarität

Die Reaktionen auf das große Schiffsunglück mit über 900 vermissten Migrant*innen vor Sizilien im April 2015 zeigen exemplarisch, wie sich der *policy*-Fokus verschoben hat. Wie Colombo bei der Auswertung von mehreren Tageszeitungen feststellt bezeugen überwiegend mitte-links Zeitungen ihr Mitleid und Entsetzen über die Tragödie (2018: 168). Eine bessere und konsequentere Seenotrettung wird jedoch nicht gefordert. Die Schuld für die katastrophale Lage im Mittelmeer wird den Schleusern zu geschrieben. Daraus leitet sich als Lösung der humanitären Situation die Bekämpfung dieser ab. Gleichzeitig wird die Externalisierung des Grenzschutzes nach Libyen gefordert, um die Boote an ihrer Abfahrt zu hindern und so weitere Bootsunglücke vermeiden zu können (Colombo 2018: 167). Dies zeigt noch einmal deutlich, wie die Abschottung der Grenzen durch vorgeschobene humanitäre Argumente begründet wird. Aus der Rede des damaligen Premierministers Matteo Renzi⁴¹ im italienischen Parlament nach dem Unglück wird die Haltung und Ausrichtung der Regierung deutlich. So beschränken sich die Beileidsbekundungen auf einen geringen Anteil. Renzi betont, dass es nicht nur darum geht, menschliches Mitgefühl auszudrücken, sondern politische Lösungen zu finden (Colombo 2018: 171). Dafür möchte er einen Mittelweg zwischen den extremen Positionen einer komplett geschlossenen und einer für alle geöffneten Grenze einschlagen. Es lässt sich eine staatsmännische Haltung Renzis erkennen, in dem er Verständnis für die verschiedenen Sichtweisen und Emotionen sieht. Sein vermittelnder Ansatz zielt darauf ab, die aufgeladenen Emotionen in der Diskussion zu beruhigen und technische Lösungen zu finden (Colombo 2018: 169). Dafür sieht er besonders die EU in der Pflicht, diese geopolitische Herausforderung als europäische Gemeinschaft anzugehen. Renzi bezieht und distanziert sich jedoch auch klar von den rechtspopulistischen Positionen der *Lega Nord* und verurteilt, dass Angst für politischen Erfolg ausgenutzt wird (Colombo 2018: 173). Die Rede erfuhr ein hohes Maß an Aufmerksamkeit und kann als einflussreich für den folgenden Diskurs angesehen werden. Die zentralen Punkte, welche aus der Rede abgeleitet wurden, waren die Schaffung von mehr EU Solidarität und die Bekämpfung der Schlepper. Der Schutz der Rechte der Migrant*innen und Solidarität mit ihnen fand kaum Beachtung (Colombo 2018: 174). Die fehlende Solidarität der

⁴¹ Matteo Renzi war von Februar 2014 bis Dezember 2016 Premierminister Italiens, führte eine mitte-links Regierung an und war Mitglied der sozialdemokratischen *Partito Democratico*.

EU, Italien bei dieser Krise zu unterstützen, führte zu einer hohen Unzufriedenheit in Italien und wurde in der Presse stark thematisiert. Auch die EU-skeptische, populistische Partei *Movimento 5 Stelle* (M5S) bestärkte diese Unzufriedenheit. In einer Umfrage von 2017 gaben 53% der M5S-Wähler*innen an, dass Migrant*innen eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen⁴² und auch in der mitte-links Wähler*innenschaft stieg die Skepsis gegen Immigration (Ceccorulli 2021: 125, 126; Castelli Gattinara 2017: 127).

Des Weiteren nehmen Berichte über einzelne Fälle in denen einheimische Bewohner*innen und Geflüchtete aneinandergeraten einen prominenten Platz ein (Castelli Gattinara 2017: 326). Dies gibt den Politiker*innen der rechten Parteien die Möglichkeit, sich für die Belange der Italiener*innen einzusetzen und einen einzelnen Vorfall auf einer größeren Ebene auszuschlachten. Die Migrant*innen dienen dabei immer mehr als Sündenbock für vieles, was in Italien schlecht läuft.

Die rechten Parteien beschränken sich stärker auf den Kampf gegen die Migration und gewinnen an Popularität. So konnte die *Lega Nord* 2015 ihren Zustimmungswert im Vergleich zu 2012 mehr als verdoppeln und erreichte 15,8%. Auch konnte sich die rechtsextreme Partei *Fratelli d'Italia* im Parteiensystem etablieren und erhielt 4,5%.⁴³ Erhalten Nischenparteien mit ihrem Thema, hier die Positionierung gegen Migration, eine hohe Zustimmung, kann sich dies auf das Parteiensystem auswirken, indem die anderen Parteien deren Positionen imitieren und übernehmen (Schwander et al. 2020: 278). Somit ist zu erwarten, dass aufgrund der hohen Unzufriedenheit in der Bevölkerung über die Anzahl ankommender Migrant*innen und der fehlenden EU Solidarität, die italienischen Politiker*innen zu restriktiven Maßnahmen tendieren. Durch die Reduzierung der Einwanderung nach Italien erhoffen sie sich, ihre Wahlergebnisse zu verbessern.

Im April 2016 schlägt Renzi auf europäischer Ebene den *Migration Compact* vor⁴⁴. Bezugnehmend auf den EU-Türkei Deal sieht Renzi die Externalisierung der Migrationskontrolle in die Herkunfts- und Transitländer als einzige Möglichkeit, die Einwanderungsbewegung nach Europa zu stoppen (Terlizzi 2022: 112). Durch eine enge Partnerschaft mit afrikanischen Ländern sollen diese unterstützt werden, ihre Grenzen besser kontrollieren und so Migrationsbewegungen steuern zu können. Dabei schlägt das

⁴² Demos Pi, 2017: Immigrazione e sicurezza.; <http://www.demos.it/a01427.php>; 20.06.2023.

⁴³ YouTrend, 2015: Tabella riassuntiva sondaggi: lo storico.; <https://www.youtrend.it/2012/02/10/supermedia-sondaggi-politici-elettorali-storico/6/>; 20.06.2023. Die angegebenen Werte sind der Jahresdurchschnitt verschiedener Umfragen.

⁴⁴ Italienische Regierung, 15.04.2016: Italian Non-Paper. Migration Compact.; https://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf; 20.06.2023.

Diskussionspapier vor, dass Drittstaaten sich aktiv bei SAR Missionen beteiligen und diese von der Europäischen Grenzschutz Agentur Frontex koordiniert werden. Um das zu erreichen, ist eine Unterstützung Libyens wichtig. Durch die Stabilisierung des Landes können Kapazitäten für einen effektiveren Grenzschutz geschaffen werden.⁴⁵ Renzi strebt weiterhin eine europäische Lösung an. Auch wenn seine Idee nicht umgesetzt wurde, legte er doch einen wichtigen Grundstein für die kommende Kooperation mit Libyen.⁴⁶ In diesem Lichte kann die Verlängerung und Erweiterung des Mandats der Frontex EUNAVFOR MED Operation Sophia⁴⁷ im Juni 2016 durch den Rat der Europäischen Union verstanden werden. Durch die Mandatserweiterung kommt es zu einer Kooperation mit der GNA. Vorgesehen ist ein Austausch von Informationen und *capacity-building* durch Training der libyschen Küstenwache.⁴⁸ In einem MoU zwischen der libyschen Küstenwache und der EUNAVFOR MED Operation wurden im August 2016 die technischen Details vereinbart und im Oktober begann das Training des libyschen Personals auf Booten der EU MS.⁴⁹ Durch dieses Übereinkommen wurde eine Grundvoraussetzung für eine funktionierende und eigenständige libysche Küstenwache gelegt. Italiens Rolle war dabei die einer treibende Kraft, sowohl politisch als auch durch die Kommandoführung der Operation EUNAVFOR MED und die damit verbundene Koordination der libyschen Ausbildung.

f. Umgehen

Allerdings zeigte diese Kooperation keine schnelle Wirkung, eine Lösung auf europäischer Ebene war nicht abzusehen und die Unzufriedenheit in der italienischen Bevölkerung wuchs weiter an (Palm 2018: 1). Im Februar 2017 unterzeichneten Italien und Libyen das MoU, welches an dem Freundschaftsvertrag von 2008 anknüpft. Dieser war die Grundlage für die rechtswidrigen Push-backs 2009 (Liguori 2019: 10). Durch italienische Unterstützung soll die GNA die libyschen Grenzen wieder schützen und irreguläre Migration kontrollieren. Auffällig sind jedoch die vagen Formulierungen und die rechtliche Unverbindlichkeit des Abkommens. Dies soll einer rechtlichen Verantwortung und Zurechnung Italiens für mögliche Menschenrechtsverletzungen vorweggreifen (Palm 2017). Im Ergebnis führt das Abkommen

⁴⁵ Italienische Regierung, 15.04.2016: Italian Non-Paper. Migration Compact.; https://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf; 20.06.2023.

⁴⁶ Newsletter European, 18.04.2016: EU Commission Welcomes Renzi's Proposal on Migrants.; <https://www.newslettereuropean.eu/eu-commission-welcomes-renzis-proposal-migrants/>; 20.06.2023.

⁴⁷ Die EUNAVFOR MED Operation Sophia ist eine militärische Grenzschutzmission der EU mit dem Ziel, Schlepper und Menschensmuggler zu bekämpfen. Sie fand von 2015-2019 statt.

⁴⁸ The Council of the European Union, 20.06.2016: Council Decision 2016/993.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0993&from=EN>; 20.06.2023.

⁴⁹ European Union External Action, 30.01.2017: Operation SOPHIA: package 2 of the Libyan Navy Coast Guard and Libyan Navy training launched today.; https://www.eeas.europa.eu/node/19518_en; 20.06.2023.

zu hohen Zahlungen an Libyen durch Italien und die EU über den EU Emergency Trust Fund for Africa. Gleichzeitig gingen die Ankünfte an den italienischen Küsten stark zurück, was an der libyschen Regierung und Küstenwache lag. Migrant*innen wurden in Haftlagern in Libyen eingesperrt und Boote, die das Mittelmeer überqueren wollten, durch libysche Akteure abgefangen und zurück nach Libyen geführt. Somit liegt im Ergebnis das gleiche Outcome vor, nur finden keine Push-backs durch Italien sondern *pull-backs* durch Libyen statt (Liguori 2019: 12). In einem Interview gibt der italienische Kommandant der Operation EUNAVFOR MED offen zu, dass das Ziel war, ein libysches System aufzubauen, welches die Aufgaben übernimmt, die Italien aufgrund des Hirsi Urteils nicht mehr selbst durchführen kann (Liguori 2019: 12).⁵⁰ Auch die Literatur kommt zu dem Schluss, dass in dem MoU 2017 und der daraus folgenden Praxis der libyschen Küstenwache eine Orchestrierung zur Vermeidung rechtlicher aus dem Hirsi-Urteil 2012 abgeleiteter Verantwortung vorliegt (Müller/Slominski 2021: 813; Ceccorulli 2021: 140; Palm 2017).

Italien hat mit dem MoU 2017 das Hirsi-Urteil erfolgreich umgangen. Da Italien selbst keine Push-backs mehr durchführt, verletzt es keine Regel der EMRK und erfüllt folglich Compliance. Jedoch wird das Ziel der Regelung, Migrant*innen nicht an der Grenze zurückzuweisen und ihnen den Zugang zu einem fairen Asylverfahren zu gewähren, weiterhin verfehlt. Das MoU stellte dabei eine Antwort auf den immer größer werdenden innenpolitischen Druck dar.

4.3. Gefundener Mechanismus

Es konnte aufgezeigt werden, dass ein direkter Zusammenhang zwischen dem Outcome (O), das Umgehen in Form vom MoU 2017, und dem *Cause* (C) Hirsi-Urteil besteht. Durch die Verkettung von innenpolitischen Ereignissen stieg der Druck auf die Regierung. Wie die Ergebnisse der Wahlen und Umfragen in dem Zeitraum zeigen, verzeichneten *anti-immigration* Parteien einen massiven Zustrom und migrationsfeindliche Positionen erhielten in der breiten Gesellschaft Zuspruch und konnten den *policy output* der Regierung beeinflussen. Die Etablierung des Narrativs einer Bedrohung durch von Schlepperbanden ausgelösten Invasion der Migrant*innen konnte sich etablieren. Das Thema war im Analysezeitraum sehr salient und hatte einen systematischen Einfluss auf die Ausrichtung der Politik, welche sich in der Bekämpfung der Schlepper und Reduzierung der Migration zeigte.

⁵⁰Internazionale, 04.05.2017: L'Europa non può affidare alla Libia le vite dei migranti.; <https://www.internazionale.it/video/2017/05/04/ong-libia-migranti>; 20.03.2023.

Der gefundene Mechanismus kann wie folgt beschrieben werden:

C: Hirsi-Urteil

Das Urteil des EGMR bringt die Aufmerksamkeit auf das Verhalten Italiens und erklärt die bisherige Praxis Italiens als nicht EMRK konform.

(1) *Umsetzen*: Italien akzeptiert das Urteil und gibt an, es zu befolgen. Dieses Verhalten lässt sich mit dem *Management*-Ansatz erklären. Italien respektiert die Jurisdiktion des EGMR und Italiens Werteverständnis ist mit der EMRK kongruent. Italien hat demnach ein Interesse, die Compliance zu erfüllen, um keinen Reputationsverlust gegenüber den anderen MS des ER zu erleiden. Zusätzlich haben innenpolitische Akteure den *agenda-setting* Effekt des Urteils genutzt, um die Rechte der Migrant*innen zu stärken und somit Italien zu einem Compliance-konformen Verhalten gedrängt. Demnach war Non-Compliance für Italien keine Option.

(2) Die humanitäre Reaktion auf die ansteigenden Zahlen an ankommenden Migrant*innen und der Beginn der Mission Mare Nostrum sind noch geprägt vom konstruktivistischen Ideal des Staats, die Rechte der Migrant*innen zu schützen und Compliance-konform zu handeln. Dies zeigt sich auch in der humanitären Rhetorik.

In Italien kommt es zu erster lauter Kritik an Mare Nostrum und Stimmen gegen Migrant*innen gewinnen an Zuspruch. Politische Akteure beginnen, diesen Unmut für ihre politischen Ziele zu nutzen und zu verstärken.

(3) Die italienische Regierung reagiert auf den innenpolitischen Druck und die ausbleibende EU Solidarität und stellt die SAR Mission ein. Hier kann die ausgebliebene EU Solidarität als eine mögliche alternative Erklärung gefunden werden. Diese ist sicher entscheidend, jedoch wirkt sich die fehlende Hilfe der EU am Ende auf die innenpolitische Stimmung aus, welche die Handlung der italienischen Regierung beeinflusst. Somit kann der innenpolitische Druck weiterhin als maßgeblicher Einflussfaktor angesehen werden, wobei die Rolle der EU jedoch nicht zu vernachlässigen ist. Das Blockieren und Delegitimieren der zivilen Seenotrettung geht mit dem Einschränken der SAR Missionen einher.

Das Aussetzen der SAR Mission führt jedoch zu keiner Reduzierung der ankommenden Migrant*innen in Italien. Allerdings stieg die Anzahl an Todesfällen auf der Fluchtroute, was sich in dem Unglück von 2015 zeigte. Die innenpolitische Unzufriedenheit wächst weiter an. Grund ist die weiterhin hohe Anzahl an ankommenden Migrant*innen und die gleichzeitig aufgrund ausbleibender Rettungsmaßnahmen steigende Zahl der Ertrinkenden.

(4) Premierminister Renzi versucht diese Spaltung durch einen vermittelnden Ansatz und die Einbeziehung der EU zu lösen. Die Bekämpfung der Schlepper wird mit humanitären Zielen begründet. Gleichzeitig wird versucht, eine solidarische Lösung mit den MS der EU zu finden. Der Schutz der Rechte von Menschen auf der Flucht verliert dabei immer mehr an Bedeutung, und somit auch die ursprüngliche Absicht des Hirsi-Urteils, diese Rechte zu stärken.

Der innenpolitische Druck wird immer größer und die Verschiebung des Narrativs auf die Bekämpfung der Schlepper und den Schutz der Grenzen ist erfolgt. In Umfragen haben die migrationsfeindlichen Parteien sehr hohe Zustimmungswerte. Eine ausgewogene Einigung und Lösung auf EU Ebene ist weiterhin nicht abzusehen.

(O) Um Handlungsstärke zu beweisen und den innenpolitischen Druck zu befriedigen entschließt sich Italien, die Kooperation mit Libyen wieder aufzunehmen. Dies geschieht jedoch im Bewusstsein der rechtlichen Herausforderung, welche das Hirsi-Urteil für eine solche Kooperation mit sich gebracht hat. Einen zweiten Hirsi-Fall und Verstoß gegen die EMRK möchte Italien unbedingt vermeiden und passt deswegen die Kooperation mit Libyen an, um die rechtliche Zurechnung für Italien der libyschen Handlungen so gering wie möglich zu halten. Trotz der hohen innenpolitischen Kosten ist Non-Compliance für Italien weiterhin keine Option. Ein Compliance-konformes Verhalten hat somit eine hohe Relevanz. Daraus lässt sich schließen, dass Italien es präferiert, aufwendig zu umgehen, und so Compliance zu erfüllen, anstatt den einfacheren Weg der Non-Compliance zu wählen. Die Entscheidung für Non-Compliance wäre aus Sicht der *Rational-Choice*-Theorie zu erwarten gewesen, da so die politischen Kosten für Italien möglichst gering ausgefallen wären. Italien hat diese Kosten in Kauf genommen, um Compliance zu erfüllen. Mehrere Versuche, die politischen Kosten zu reduzieren blieben ohne Erfolg, bis Italien schlussendlich durch die Orchestrierung Libyens eine Lösung in Form des Umgehens gefunden hat.

4.4. Abstrahierter Mechanismus

Abstrahiert könnte der gefundene kausale Mechanismus wie folgt aussehen:

C: Durch ein Ereignis verstößt das Handeln eines Staats gegen eine Norm, der er sich verpflichtet hat. Dies geschieht am ehesten durch ein Urteil, kann aber auch durch die Anpassung eines internationalen Vertrags oder dem Beitritt des Staats zu einer neuen Konvention eintreten.

(1) Der Staat passt sein Verhalten an, um die Compliance zu erfüllen. Die Normerfüllung entspricht dabei seinem Selbstverständnis und Non-Compliance ist keine Option.

(2) Das Compliance-konforme Verhalten führt zu einem Ergebnis, welches bei Teilen der Bevölkerung eine Unzufriedenheit auslöst. Es bildet sich eine Gruppe, welche diese Unzufriedenheit politisch bestärkt und Einfluss für sich geltend machen kann.

(3) Die Regierung reagiert auf diese Stimmung und passt ihr Verhalten an. Die Erfüllung des Ziels der Norm ist weiterhin wichtig, rückt aber langsam in den Hintergrund. Das angepasste Verhalten führt jedoch nicht zu der erhofften Wirkung und der innenpolitische Druck wächst weiter an.

(4) Unter starkem Druck versucht die Regierung, durch ein noch stärker angepasstes Verhalten, die politischen Kosten zu reduzieren. Das Ziel der ursprünglichen Regelung ist dabei stark in den Hintergrund gerückt. Die drohenden politischen Kosten sind jetzt relevanter.

(O) Da auch dieses Verhalten nicht den gewünschten Effekt zeigt, entschließt sich die Regierung die Norm zu Umgehen. Trotz der hohen politischen Kosten ist Non-Compliance keine Option. Jedoch hat der Staat eine Möglichkeit gefunden, dafür zu sorgen, dass das Ziel der Regelung verhindert wird, ohne selbst die Regel zu verletzen. Das Umgehen wird dabei so eingeleitet, dass daraus kein Non-Compliance Fall für den Staat werden kann.

Die Kausalkette kann zusammengefasst wie folgt dargestellt werden:

Abbildung 2 Kausalkette Umgehen

Verhalten X und Outcome X → Norm Änderung / Urteil → Aufmerksamkeit und <i>Shaming</i> über das Verhalten X → Anpassung Verhalten ~X und Outcome ~X → <i>Domestic Pressure</i> steigt → Umgehen Y: Outcome von X aber Verhalten ~X
--

5. Schlussfolgerungen

Die Arbeit konnte aufzeigen, wie wichtig die vollständige Umsetzung und Befolgung internationaler Normen ist. Bezugnehmen auf das eingangs erwähnte Zitat von Burić reicht es nicht aus, auf den Grundsatz von Henkin zu vertrauen. Im Angesicht der globalen Herausforderungen ist das gegenseitige Vertrauen der Staaten, dass internationale Absprachen eingehalten werden, von äußerster Relevanz. Das Umgehen wirkt sich nicht nur negativ auf dieses Vertrauen aus, es mindert auch die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft, ein Compliance-konformes Verhalten ihres Staats durchzusetzen. Ein Weg, der gerade im Bereich der Menschenrechte entscheidend ist.

Ziel dieser Bachelorarbeit war es, herauszufinden, wann und warum Staaten internationale Normen Umgehen. Da dieser Ansatz in der Compliance Literatur noch nicht existiert, wurde er definiert und *Domestic Pressure* als entscheidender Einflussfaktor durch eine Process Tracing Analyse induktiv erschlossen.

Die aufgestellte Hypothese konnte als gültig bewiesen werden. Durch das kleinteilige Zerlegen des empirischen Prozesses konnte aufgezeigt werden, dass der über den Untersuchungszeitraum wachsende innenpolitische Druck stieg, ebenso wie die Versuche zu Umgehen. Somit kann die Forschungsfrage wie folgt beantwortet werden: Staaten umgehen internationale Normen, wenn der innenpolitische Druck gegen das Ziel der Regelung so stark angestiegen ist, dass hohe politische Kosten drohen. Zeitgleich muss ein starkes Interesse des Staats vorliegen, weiterhin als Compliance-konform handelnd wahrgenommen zu werden. Da diese Ausprägung besonders in liberalen Demokratien vorhanden ist, sind diese als *scope condition* anzusehen. Des Weiteren muss die Möglichkeit bestehen, durch eine angepasste Verhaltenspraxis, das Ziel der Regelung torpedieren zu können und zeitgleich noch die Regel zu befolgen. In dem untersuchten Fall ist dies durch die Orchestrierung Libyens relativ einfach möglich. Dies ist als eine Limitierung anzusehen, da Umgehen nicht in allen Konstellationen möglich ist.

Die etablierten Ansätze der Compliance Forschung konnten so erweitert werden, wobei besonders der von Simmons geprägte Ansatz der *Domestic Politics* ergänzt wurde. Innenpolitische Akteure können ihren Staat nicht nur für Compliance-konformes Verhalten beeinflussen, sondern ihn auch in die gegenteilige Richtung bewegen, eine Norm zu umgehen.

Wie schon bei der Diskussion der Methode erläutert, ist eine Generalisierbarkeit der gefundenen Ergebnisse nicht möglich. Dies ist auch nicht der Anspruch der Arbeit. Es lässt sich jedoch ableiten, dass das Umgehen eine Strategie von Staaten zur Reduzierung von Compliance-Kosten darstellt und weiterer Untersuchungen bedarf. Dabei sollten neben dem *Domestic Pressure* weitere Erklärungsansätze geprüft werden. Im vorliegenden Fall ist der Einfluss der EU und der anderen MS auf das Umgehen nicht von der Hand zu weisen und als entscheidend einzustufen.

Der Fall wurde ausgewählt, da er als *pathway case* identifiziert wurde und gerade hier eine Bestätigung der aufgestellten Hypothese erwartet wurde. Dies hat sich als zutreffend erwiesen. Weitere Forschung kann aufgrund dieser Bestätigung den Theorieansatz durch andere Fallkonstellationen stärken.

Die politikwissenschaftliche Forschung kann durch eine intensivere Beschäftigung mit dem Umgehen Strategien und Gründe für dieses herausfinden. Dadurch kann eine effizientere Monitoring Praxis geschaffen werden und für eine bessere Befolgung internationaler Normen gesorgt werden. Dies gilt besonders im Menschenrechtsschutz, denn dieser ist auch immer ein Minderheitenschutz. Besonders im Bereich der Migration und Flucht handelt es sich hierbei um Personengruppen, die für ihre Rechte selbst nur erschwert eintreten können. Deshalb ist gerade in diesem Rechtsgebiet der Schutz gegen innenpolitischen Druck so relevant.

Anhang

Tabelle 1

Jahr	Ankünfte Migrant*innen an italienischen Küsten und Häfen
2008	36.951
2009	9.573
2010	4.264
2011	62.692
2012	13.267
2013	42.925
2014	170.100
2015	153.842
2016	181.436
2017	119.369
2018	23.370
2019	11.471

Quelle: Eigene Darstellung. Daten 2008-2014: Campesi 2018: 55; 2015-2019: UNHCR Data Portal 2023.

Literatur

- Anagnostou, Dia/Mungiu-Pippidi, Alina* 2014: Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter, in: European Journal of International Law 25: 1, 205-227.
- Arregui, Javier/Creighton, Mathew* 2018: Public Opinion and the Shaping of Immigration Policy in the European Council of Ministers, in: Journal of Common Market Studies 56: 6, 1323-1344.
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus B.* 2019: Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines, Ann Arbor.
- Blatter, Joachim/Haverland, Markus* 2012: Designing Case Studies, London.
- Brunnée, Jutta/Toope, Stephen J.* 2010: Legitimacy and Legality in International Law. An Interactional Account (Cambridge studies in international and comparative law, Band 67), Cambridge.
- Campesi, Giuseppe* 2018: Italy and the Militarization of Euro-Mediterranean Border Control Policies, in: Burroughs, Elaine/Williams, Kira (Hrsg.): Contemporary boat migration. Data, geopolitics, and discourses, London, New York, 51-73.
- Caponio, Tiziana/Cappiali, Teresa M.* 2018: Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered, in: South European Society and Politics 23: 1, 115-132.
- Castelli Gattinara, Pietro* 2017: The 'Refugee Crisis' in Italy as a Crisis of Legitimacy, in: Contemporary Italian Politics 9: 3, 318-331.
- Ceccorulli, Michela* 2021: Italy and Migration: Justice on this Side of the Mediterranean, in: Ceccorulli, Michela/Fassi, Enrico/Lucarelli, Sonia (Hrsg.): The EU Migration System of Governance, Cham, 119-145.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia H.* 1993: On compliance, in: International Organization 47: 2, 175-205.
- Colombo, Monica* 2018: The Representation of the "European Refugee Crisis" in Italy: Domopolitics, Securitization, and Humanitarian Communication in Political and Media Discourses, in: Journal of Immigrant & Refugee Studies 16: 1-2, 161-178.
- Committee of Minister* 2016: CM/Del/Dec(2016)1264. Decisions 1264th Meeting.
- Cuttitta, Paolo* 2014: From the Cap Anamur to Mare Nostrum: Humanitarianism and Migration Controls at the EU's Maritime Borders, in: Matera, Claudio/Taylor, Amanda (Hrsg.): The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protection in Times of Emergencies, The Hague, 21-38.

- Dennison, James/Geddes, Andrew* 2022: The Centre No Longer Holds: The Lega, Matteo Salvini and the Remaking of Italian Immigration Politics, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48: 2, 441-460.
- Downs, George W./Jones, Michael A.* 2002: Reputation, Compliance, and International Law, in: *The Journal of Legal Studies* 31: S1, S95-S114.
- Downs, George W./Rocke, David M./Barsoom, Peter N.* 1996: Is the good news about compliance good news about cooperation?, in: *International Organization* 50: 3, 379-406.
- EGMR* 2012: Hirsi Jamaah u. a. gegen Italien, in: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109231>; 18.6.2023.
- Franck, Thomas M.* 1990: *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew* 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences (BCSIA studies in international security)*, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Gerring, John* 2019(2017): *Case Study Research. Principles and Practices (Strategies for social inquiry)*, Cambridge, UK.
- Grewal, Sharanbir/Voeten, Erik* 2015: Are New Democracies Better Human Rights Compliers?, in: *International Organization* 69: 2, 497-518.
- Grote, Rainer/Morales Antoniazzi, Mariela/Paris, Davide* 2021: Compliance in International Human Rights Law. Issues, Concept, Methodology, in: Grote, Rainer/Morales Antoniazzi, Mariela/Paris, Davide (Hrsg.): *Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law*, Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Hawkins, Darren/Jacoby, Wade* 2010: Partial Compliance. A Comparison of the European and Inter-American Courts of Human Rights, in: *Journal of International Law and International Relations* 6, 35.
- Henkin, Louis* 1968: *How Nations Behave. Law and Foreign Policy*, London.
- Hillebrecht, Courtney* 2014: The Power of Human Rights Tribunals. Compliance with the European Court of Human Rights and Domestic Policy Change, in: *European Journal of International Relations* 20: 4, 1100-1123.
- Liguori, Anna* 2019: *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility (Routledge research in EU law)*, Abingdon, Oxon, New York, NY.
- Müller, Patrick/Slominski, Peter* 2021: Breaking the Legal Link but not the Law? The Externalization of EU Migration Control Through Orchestration in the Central Mediterranean, in: *Journal of European Public Policy* 28: 6, 801-820.

- Palm, Anja* 2017: The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The Baseline of a Policy Approach Aimed at Closing all Doors to Europe?, in: EU Immigration and Asylum Law and Policy, in: <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.
- Palm, Anja* 2018: Leading the Way? Italy's External Migration Policies and the 2018 Elections: An Uncertain Future (IAI Commentaries), Rom.
- Panebianco, Stefania* 2016: The Mare Nostrum Operation and the SAR Approach: The Italian Response to Address the Mediterranean Migration Crisis (EU Med Online Working Paper Series).
- Panke, Diana* 2020: The European Court of Human Rights under Scrutiny. Explaining Variation in Non-Compliance Judgments, in: Comparative European Politics 18: 2, 151-170.
- Papanicolopulu, Irini* 2013: Hirsi Jamaa v. Italy. Application No. 27765/09, in: American Journal of International Law 107: 2, 417-423.
- Powell, G. B.* 2004: The Chain of Responsiveness, in: Journal of Democracy 15: 4, 91-105.
- Raustiala, Kal* 2000: Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation, in: Case Western Reserve Journal of International Law 32: 2, 387-440.
- Raustiala, Kal/Slaughter, Anne-Marie* 2002: International Law, International Relations and Compliance, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London.
- Schwander, Hanna/Gohla, Dominic/Schäfer, Armin* 2020: Fighting Fire with Fire? Inequality, Populism and Voter Turnout, in: Politische Vierteljahresschrift 61: 2, 261-283.
- Siewert, Markus B.* 2017: Process Tracing, in: Jäckle, Sebastian (Hrsg.): Neue Trends in den Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 239-271.
- Siewert, Markus B./Wagemann, Claudius* 2020: Vergleichende Fallstudien und Einzelfalldesigns, in: Wagemann, Claudius/Goerres, Achim/Siewert, Markus B. (Hrsg.): Handbuch Methoden der Politikwissenschaft, Wiesbaden, 147-168.
- Simmons, Beth A.* 2009: Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics, Cambridge, New York.
- Soroka, Stuart N./Wlezien, Christopher* 2010: Degrees of Democracy. Politics, Public Opinion, and Policy, Cambridge.
- Staden, Andreas von* 2018: Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights. Rational Choice within Normative Constraints, Pennsylvania.

- Stein, Jana* von 2013: The Engines of Compliance, in: Dunoff, Jeffrey L./Pollack, Mark A. (Hrsg.): *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, 477-501.
- Stimson, James/Mackuen, Michael/Erikson, Robert* 1995: Dynamic Representation, in: *American Political Science Review* 89: 3, 543-546.
- Tallberg, Jonas* 2002: Paths to Compliance. Enforcement, Management, and the European Union, in: *International Organization* 56: 3, 609-643.
- Terlizzi, Andrea* 2021: Narratives in Power and Policy Design. The Case of Border Management and External Migration Controls in Italy, in: *Policy Sciences* 54: 4, 749-781.
- Terlizzi, Andrea* 2022: The Italian Migration Governance Regime and the Role of Narratives in the Policy-making Process (2011–2018), in: Cetrez, Andreas O./Barthoma, Soner (Hrsg.): *RESPONDing to Migration. A Holistic Perspective on Migration Governance*, 101-121.
- Vrânceanu, Alina* 2019: The Impact of Contextual Factors on Party Responsiveness Regarding Immigration Issues, in: *Party Politics* 25: 4, 583-593.
- Wuerth, Ingrid* 2019: Compliance, in: D'Aspremont, Jean/Singh, Sahib (Hrsg.): *Concepts for International Law. Contributions to Disciplinary Thought*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 117-126.
- Zangl, Bernhard* 2001: Bringing Courts Back In. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: *Swiss Political Science Review* 7: 2, 49-80.