Bachelorarbeit

zu dem Thema

Die Festung Europa seit Lampedusa

ARGUMENTE UND LEITIDEEN VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN UND EU-INSTITUTIONEN IM DISKURS UM DIE EU-FLÜCHTLINGSPOLITIK

vorgelegt von Theresa Werner, Martikelnummer 1148523

zur Erlangung des akademischen Grades **Bachelor of Arts** (B.A.)

im Studiengang **Sozialwissenschaften**

an der Universität Augsburg
Philosophisch-Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für **Politikwissenschaft** mit dem Schwerpunkt Friedens- und Konfliktforschung

Erstgutachter: Dr. Ulrich Roos
Zweitgutachterin: Dr. Frauke Höntzsch

Universität Augsburg University

Augsburg, den 20.6.2014

Kurzzusammenfassung

Die italienische Insel Lampedusa ist das Ziel vieler sogenannter Bootsflüchtlinge, die von Afrika aus versuchen Europa zu erreichen. Aufgrund immer wiederkehrender Schiffsunglücke vor der Insel und der besonderen Belastung durch eine sehr hohe Anzahl ankommender Flüchtlinge ist Lampedusa häufig in den Schlagzeilen von Berichten über die europäische Flüchtlingspolitik zu finden. So auch Anfang Oktober 2013: Innerhalb einer Woche waren in Sichtweise des Hafens von Lampedusa zwei Flüchtlingsschiffe untergegangen. Die Katastrophe von Lampedusa hatte mehr als 380 Tote zur Folge. Das besonders erschreckende Ausmaß dieser Tragödie hat innerhalb der Europäischen Union (*EU*) den Diskurs um die Flüchtlingspolitik wiederbelebt, weshalb diese den Ausgangspunkt meiner Forschungsarbeit darstellt.

Ziel meiner Arbeit ist die Rekonstruktion der zentralen Argumente und der dahinterliegenden Leitideen, die sich im Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik wiederfinden. Dabei wurden die Argumentationen von Nichtregierungsorganisationen (*NGOs*) und EU-Institutionen in den Blick genommen. Anschließend wurden der EU-Gipfel vom Oktober 2013 und die Beschlüsse des Rates der EU zur Flüchtlingspolitik in die Analyse einbezogen.

Gegenstand meiner Forschungsarbeit waren Pressemitteilungen, Reden und Beschlüsse von NGOs bzw. von EU-Institutionen. Diese Dokumente wurden nach Vorschlägen der Grounded Theory nach Anselm Strauss analysiert.

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung ..... **II**

Inhaltsverzeichnis ..... **III**

Abkürzungsverzeichnis ..... **V**

1. Einleitung **1**

2. Forschungsinteresse und Fragestellung **3**

3. Forschungsstand **7**

3.1 Die Europäisierung der Migrationspolitik 7

3.2 Kompetenzen der EU-Organe in der Migrationspolitik 9

3.3 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem 11

3.4 Kritik an der EU-Flüchtlingspolitik 13

3.4.1 Sicherheit vs. Menschenrechte 13

3.4.2 Die ‚Festung Europa' 14

3.4.3 Die Grenzschutzagentur FRONTEX 16

3.4.4 Das Dublin-Verfahren 18

3.5 Menschenrechte im Kontext von Flucht und Asyl 19

4. Theorie und Methode **22**

4.1 Theoretische Vorannahmen: Rekonstruktionslogik und Pragmatismus 22

4.2 Grounded Theory 25

5. Forschungsgegenstand **31**

6. Ergebnisse der Forschungsarbeit **33**

6.1 Problembeschreibungen 33

6.1.1 Problembeschreibungen der NGOs 33

6.1.2 Problembeschreibungen der EU 38

6.1.3 Zwischenfazit Problembeschreibungen 40

6.2 Problemlösungsstrategien 42

6.2.1 Lösungsstrategien der NGOs 42

6.2.2 Problemlösungsstrategien der EU ... 44
6.2.3 Zwischenfazit Problemlösungsstrategien ... 52
6.3 Zentrale Überzeugungen und Leitideen ... 53
6.3.1 Idee der Verantwortung ... 53
6.3.2 Macht der EU ... 55
6.3.3 Idee der Legalität ... 55
6.3.4 Idee des Schutzes ... 55
6.3.5 Idee der Solidarität ... 56
6.3.6 Idee Europa ... 57
6.3.7 Idee der Menschenrechte ... 58
6.3.8 Abschottung ... 58
6.3.9 Zwischenfazit Leitideen ... 59
6.4 EU-Gipfel und Beschlüsse des Rats ... 60
6.4.1 Problembeschreibungen ... 60
6.4.2 Problemlösungsstrategien ... 61
6.4.3 Zentrale Überzeugungen und Leitideen ... 63
6.4.4 Zwischenfazit Maßnahmen ... 66
6.5 Zusammenfassung der Ergebnisse ... 67
7. Fazit ... 70
Literaturverzeichnis ... VI
Verzeichnis der analysierten Dokumente ... XVI
Eidesstattliche Erklärung ... XIX

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
EASO	Europäisches Asylunterstützungsbüro (*European Asylum Support Office*)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EU	Europäische Union
EUROSUR	Europäisches Grenzüberwachungssystem (*European Border Surveillance System)*
EUROPOL	Europäische Polizeibehörde (*European Police Office*)
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (*frontière extérieurs*)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GAMM	Gesamtansatz Migration und Mobilität
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
NGO	Nichtregierungsorganisation (*non-governmental organization*)
UNO	Organisation der Vereinte Nationen (*United Nations Organization*)
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
VvA	Vertrag von Amsterdam
VvL	Vertrag von Lissabon

1. Einleitung

„Flüchtlinge, die sich an Land retten, machen sich strafbar. Fischer, die Ertrinkenden helfen, ebenso. Lampedusa zeigt die menschenverachtende Politik der EU“ (Rühle 2013: 3). So fasst Alex Rühle unter dem Titel „Überleben verboten“ in der Süddeutschen Zeitung seinen Standpunkt zur Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU zusammen. Er bezieht sich dabei auf „die Katastrophe von Lampedusa“, bei der am 3. Oktober 2013 ein Flüchtlingsschiff mit 500 Flüchtlingen in Sichtweite des Hafens von Lampedusa untergegangen ist. Schon wenige Tage später ereignete sich dort ein ähnlicher Vorfall: Erneut sank ein Boot mit afrikanischen Flüchtlingen beim Versuch das Mittelmeer zu überqueren, um Europa zu erreichen. Innerhalb einer Woche waren mehr als 380 Flüchtlinge vor Lampedusa ertrunken. Obwohl die Bilder von stetig wiederkehrenden Flüchtlingswellen im Mittelmeerraum nicht neu sind (Riedel 2011: 5), häuften sich Zeitungsartikel und Medienberichte über die „Festung Europa“ und die menschenverachtenden Abschottungspraktiken an den Außengrenzen der Europäischen Union. Das Stichwort „Lampedusa“ ist seitdem in fast allen Debatten um die europäische Flüchtlingspolitik zu vernehmen: „Die Insel ist ein Symbol. Ein Symbol für das Scheitern der gesamten europäischen Flüchtlingspolitik“ (Schlamp 2013). Das Beispiel „Lampedusa“ wird zur Untermauerung der Kritik an der Festung Europa genutzt, ein Bild, das seitdem an Konkretheit zugenommen hat und dessen Gültigkeit bestätigt scheint. Im Mai 2013 äußert Heribert Prantl seine Meinung über die europäische Flüchtlingspolitik: „Die EU greift auf, sie weist ab; sie bezeichnet Flüchtlinge als Illegale und behandelt sie so (…). Dieser Umgang soll Abschreckungsfunktion haben; das funktioniert nicht. Nicht die Flüchtlingszahlen sind eine Katastrophe, sondern die Art, wie man Flüchtlinge behandelt (…). Das EU-Asylsystem, dessen Kern die Schubverfahren[1] sind, bricht zusammen. Es ist nicht schade darum“ (Prantl 2013: 4). Auch über ein halbes Jahr nach Lampedusa steht die Flüchtlingspolitik der EU in den Medien immer wieder in der Kritik.

Nicht nur seitens der Medien, sondern auch von Seiten verschiedener Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen wurde die Katastrophe von Lampedusa im Oktober zum Anlass genommen, verstärkte Kritik an der derzeitigen Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU zu üben. Es wurde eine generelle Abkehr von der Abschottungspolitik gefordert und Verbesserungsvorschläge in einzelnen Teilbereichen vorgebracht. In diesem Zusammenhang ist es interes-

[1] Nach dem Dublin-Verfahren müssen Flüchtlinge in dem Mitgliedsstaat der EU Asyl beantragen, den sie zuerst betreten. Mit „Schubverfahren“ bezeichnet Heribert Prantl die Tatsache, dass Flüchtlinge, die bspw. nach Deutschland weitergeflüchtet sind, wieder nach Italien oder Griechenland „verschubt“ werden (siehe 3.4.4).

sant, dass bereits kurze Zeit nach dem Unglück vor Lampedusa, sozusagen noch im Schatten der Ereignisse, zwei für die Flüchtlingspolitik der EU wichtige Treffen abgehalten wurden: Zum einen tagte der Gipfel der Justiz- und Innenminister der EU, der Rat der Europäischen Union, zum anderen wurde das Treffen des Europäischen Rats (*ER*), also der Staats- und Regierungschefs der EU, abgehalten. Dem ER kommt im politischen System der EU die Leitlinienkompetenz zu, die Aufgabe politische Zielvorstellungen festzulegen. Aus diesem Grund appellierten viele Nichtregierungsorganisationen im Vorfeld des EU-Gipfels an die jeweiligen Staats- und Regierungschefs, dort die Probleme der Flüchtlingspolitik zu thematisieren und sich für eine neue Flüchtlingspolitik einzusetzen. Auch an das Treffen der Justiz- und Innenminister, von denen die Gesetze und Richtlinien im Bereich der Flüchtlingspolitik beschlossen werden, wurden ähnliche Forderungen gestellt. Die neue Flüchtlingspolitik solle sich nicht mehr primär an den Ideen der Sicherheit und Abschottung orientieren, sondern den Schutz der Menschenrechte in den Vordergrund rücken.

2. Forschungsinteresse und Fragestellung

Mein Forschungsinteresse richtet sich zunächst auf die Kritik an der derzeitigen EU-Flüchtlingspolitik, wie sie seit der Katastrophe von Lampedusa verstärkt geübt wird. Die aufgekommenen Kritikpunkte sind nicht neu, auch die Ereignisse im Mittelmeer nicht, jedoch ist die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU durch das außergewöhnliche Ausmaß der Katastrophe in das Interesse der Öffentlichkeit gelangt. Wie die Stellungnahme von Heribert Prantl zeigt, finden sich auch über ein halbes Jahr nach Lampedusa noch kritische Stimmen in den Medien. Doch nicht nur in den Medien findet sich Kritik. Vielmehr kam diese, verstärkt in dem Zeitraum nach der Katastrophe von Lampedusa, auch von Politikern der Mitgliedsstaaten der EU, von Vertretern der europäischen Institutionen und von Seiten verschiedener Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen. Mein besonders Interesse gilt an diesem Punkt den Alternativvorschlägen dieser NGOs zur derzeitigen Flüchtlingspolitik. Das bedeutet wiederum, dass vor allem die Kritik an der Flüchtlingspolitik in den Blick genommen wird (siehe 3.4.), denn „auf Grundlage der Rekonstruktion der Kontingenz sozialer Phänomene ermöglicht Kritik das Denken in Alternativen“ (Franke/Roos 2013: 20). Das Denken in Alternativen erscheint mir bei diesem Thema besonders spannend, zumal Änderungen und eine Neuausrichtung der derzeitigen Politik aufgrund immer wiederkehrender Tragödien im Mittelmeer dringend geboten scheinen, die EU aber dennoch nicht bereit war und auch weiterhin nicht bereit scheint, von ihren alten Strategien der Abschottung und Abwehr der Flüchtlinge abzuweichen. Aus diesem Grund sind wiederum die Reaktionen und Forderungen der Vertreter der europäischen Institutionen im Anschluss an Lampedusa interessant, die für die aktuelle Flüchtlingspolitik verantwortlich sind und in der Öffentlichkeit auch für die Katastrophe von Lampedusa mitverantwortlich gemacht werden. Sowohl die Europäische Kommission (*EK*) als auch das Europäische Parlament (*EP*) veröffentlichten als Reaktion auf die Ereignisse Stellungnahmen. Der Rat der Europäischen Union traf sich bereits am 7./8. Oktober. Außerdem bot sich der EU-Gipfel vom 24./25. Oktober als Forum an, an dem entsprechende Reaktionen von Staats- und Regierungschefs geäußert werden konnten. Beide Treffen fanden gewissermaßen im Schatten der Ereignisse vor Lampedusa statt.

Zeitlicher Ausgangspunkt meiner Forschungsarbeit ist die Katastrophe von Lampedusa und die darauf folgende Kritik an der Abschottungspolitik der EU, verbunden mit Alternativvorschlägen zum derzeitigen Umgang mit Flüchtlingen. In einem weiteren Schritt werden die Reaktionen von Vertretern der EU-Institutionen untersucht. Anschließend werden der EU-

Gipfel und die Beschlüsse des Rates, die nach Lampedusa bezüglich der Flüchtlingspolitik getroffen wurden, in den Blick genommen. Meine Forschungsarbeit untersucht also den Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik im Zeitrahmen des Unglücks von Lampedusa ab dem 3.Oktober 2013. Hierbei lauten die übergeordneten Forschungsfragen meiner Arbeit:

1. *Welche Argumente und dahinterliegenden Leitideen bestimmen seit Lampedusa den Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik?*
2. *Finden sich diese im Abschlussdokument des EU-Gipfels und in den Beschlüssen des Rates seit Lampedusa wieder? Lassen sich Konvergenzen/Divergenzen zu den Forderungen der NGOs/der verschiedenen EU-Institutionen feststellen?*

Unter Diskurs verstehe ich „abgrenzbare Zusammenhänge von Kommunikation oberhalb der Ebene situativ-singulärer Ereignisse“ (Keller 2004: 164): „Als mehr oder weniger machtvolle, institutionalisierte und geregelte Formen mündlichen oder schriftlichen Sprachgebrauchs durch soziale Akteure konstituieren Diskurse die gesellschaftliche Wahrnehmung der Welt einschließlich verfügbarer Subjekt- und Sprecherpositionen. Sie produzieren soziale Wirklichkeit“ (ebd.). Der Diskurs um die Flüchtlingspolitik der EU schließt soziale Akteure auf vielen Ebenen ein. Ziel meiner Arbeit wird es sein, die Kommunikation zwischen Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen und politischen Akteuren auf EU-Ebene zu untersuchen. Hierbei werde ich mich vor allem auf „den schriftlichen Sprachgebrauch“ stützen. Es geht mir darum, innerhalb des Diskurses die Argumente und Leitideen der Akteure herauszuarbeiten. Meine Arbeit wird nicht darauf abzielen, die Regeln des Diskurses und die Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Sprecherpositionen zu analysieren, diese können aber in die Arbeit einfließen.

Für die erste Forschungsfrage ist neben dem Begriff des Diskurses der Begriff der Leitideen von Bedeutung. Ich gehe davon aus, dass neben Machtressourcen und Interessen auch Ideen auf die Ausgestaltung von Weltpolitik einwirken (Rittberger 2010: 113). Unter Leitideen werden „immaterielle Rahmenbedingungen“ (ebd.) verstanden, „die die Problemwahrnehmung und die Problemanalyse (vor) strukturieren sowie die Menge der in Frage kommenden Problemlösungsstrategien in erheblichem Maße eingrenzen“ (ebd.). Beispiele für Leitideen finden sich in vielen Bereichen der Weltpolitik. Im internationalen politischen System zeigt sich die Idee der Souveränität von Staaten auf der einen und die Ideen der Sicherheit und Freiheit der Bewohner eines Staates auf der anderen Seite (ebd.: 152). Im internationalen Herrschaftsdiskurs über Verrechtlichung zeigt sich, dass die Leitidee von der anarchischen

Staatenwelt von der Leitidee einer partiell verrechtlichten Gesellschaftswelt verdrängt wird (ebd.: 153). Weitere Beispiele finden sich im Bereich der Wirtschaftsordnung: Dort existieren die konkurrierenden Leitideen des Keynesianismus und des Neoliberalismus (ebd.: 137). Im Bereich der Umwelt hat sich die Leitidee der Nachhaltigkeit herausgebildet (ebd.: 148). Meine Arbeit ist der Annahme gefolgt, dass sich im Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik die Leitideen der Sicherheit und Abschottung und die Leitidee der Menschenrechte konkurrierend gegenüber stehen, wie es bereits in vorhergehenden Arbeiten identifiziert wurde (siehe 3.4.1). Von dieser Annahme ausgehend, bin ich der Frage nachgegangen, ob seit der Katastrophe von Lampedusa einen Verschiebung der Schwerpunkte stattgefunden hat, die verschiedene Akteure innerhalb der vertretenen Leitideen setzen. Um dies festzustellen, habe ich die Argumente betrachtet, die im Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik gebraucht werden. Da ich davon ausgehe, dass sich Leitideen aus den jeweiligen Argumenten rekonstruieren lassen, die Argument und die Leitideen also in direktem Zusammenhang zueinander stehen, werden beide in einer Forschungsfrage behandelt.

Zunächst habe ich die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU aus zwei verschiedenen Perspektiven betrachtet, die sich aus den beiden untersuchten Akteursgruppen ergeben haben. So finden sich die Sichtweise der Nichtregierungsorganisationen auf der einen und die Sichtweise der EU auf der anderen Seite wieder[2]. Seitens der NGOs habe ich Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen in den Blick genommen. Konkret habe ich mich mit den Akteuren Amnesty International, ECRE (*European Council an Refugees and Exiles*) und PRO ASYL beschäftigt. Seitens der EU habe ich die Akteure EP und EK ausgewählt[3]. Nach Rittberger gehe ich davon aus, dass sich die Leitideen auf die Problemwahrnehmung und die Strategien zur Problemlösung auswirken, unterschiedliche Leitideen also unterschiedliche Problembeschreibungen und – lösungen nach sich ziehen. Er formuliert das folgendermaßen:

[2] In der folgenden Arbeit wird von zwei Seiten von Akteursgruppen gesprochen, womit die NGOs auf der einen Seite und die EU auf der anderen Seite gemeint sind. Dies bedeutet nicht, dass ich davon ausgehe, dass sich stets konträre Ansichten beider Seiten im Diskurs wiederfinden. Die Ansichten der beiden Akteursgruppen werden im Laufe der Arbeit miteinander verglichen, weshalb diese Aufteilung vorgenommen wurde. Grundsätzlich gehe ich davon aus, dass sich die Vertreter der jeweiligen Akteursgruppen von ihren grundlegenden Überzeugungen und Zielvorstellungen voneinander unterscheiden. Genauso rechne ich aber damit, dass es bestimmte Leitideen gibt, die beide Akteursgruppen für sich beanspruchen, wie etwa die Leitidee der Menschenrechte, der in dem Diskurs eine besondere Bedeutung zukommt. Außerdem nehme ich an, dass sich die Stellungnahmen der beiden Akteursgruppen aufeinander beziehen und sich gegenseitig beeinflusst haben. Sie können also nicht völlig unabhängig voneinander betrachtet werden.

[3] Ich habe die supranationalen Institutionen der EU, das EK und das EP, getrennt von den zwischenstaatlichen Institutionen, ER und Rat, betrachtet. Eine getrennte Betrachtung der Akteure der EU erschien mir deshalb sinnvoll, da die EK und das EP Stellungnahmen veröffentlicht haben, in denen Problembeschreibungen, sowie Problemlösungsstrategien zu finden waren, während das beim Rat und beim ER nicht der Fall war. Außerdem erschien mir die Trennung auch aus Sicht der unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten der EU-Organe sinnvoll (siehe 3.2).

> „Leitideen bilden (…) eine Linse, durch die politische Akteure die Welt (selektiv) wahrnehmen. Sie geben bestimmte Problembearbeitungsstrategien als „natürliche", angemessene Reaktionen auf politische Herausforderungen vor – was zugleich dazu führt, dass alternative Vorgehensweisen mitunter erst gar nicht in Betracht gezogen werden. (…) Der entscheidende Punkt an dieser Stelle ist nicht, ob derartige, begründete Ausblendungen falsch oder richtig, begründet oder unbegründet sind – sie existieren jedenfalls und beeinflussen damit als Wahrnehmungsfilter die Aufstellung der weltpolitischen Tagesordnung sowie globale Politikformulierungs- und Politikimplementierungsprozesse (Rittberger 2013: 113).

Die erste Forschungsfrage habe ich zuerst auf die Stellungnahmen der NGOs bezogen. In einem zweiten Schritt habe ich die gleiche Frage an die supranationalen EU-Institutionen, an das EP und die EK, gestellt. Um die Frage detailliert beantworten zu können, habe ich sie in folgende Unterfragen gegliedert:

- Welche Problembeschreibungen werden geliefert?
- Welche Vorschläge zur Problemlösung gibt es? Welche zentralen Forderungen werden gestellt?
- Welche zentralen Überzeugungen und Leitideen liegen diesen Forderungen zugrunde? Welche Rolle spielt die Leitidee der Menschenrechte? Welche Rolle spielen die Leitideen der Sicherheit und der Abschottung?

Die Ergebnisse werden in einem Zwischenfazit jeweils miteinander verglichen.

Meine zweite Forschungsfrage zielt darauf ab zu untersuchen, ob Forderungen und Problemlösungsstrategien, die sich im Diskurs um die Flüchtlingspolitik der EU wiedergefunden haben, von der EU umgesetzt wurden. Hier ist es interessant zu sehen, ob Ideen und Forderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen von politikgestaltenden Akteuren aufgenommen wurden. Hierzu habe ich zunächst die Positionen des ERs herausgearbeitet und die Beschlüsse des Rats betrachtet, um dann durch einen Vergleich mit den in der ersten Forschungsfrage untersuchten Vorschlägen zur Problemlösung und der zentralen Leitideen zu versuchen, zu einer Antwort zu gelangen.

3. Forschungsstand

3.1 Die Europäisierung der Migrationspolitik

Zu den Gründen und dem Prozess der Europäisierung und der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik der Europäischen Union gibt es zahlreiche Veröffentlichungen. Allerdings finden sich darunter nur wenige, die die Entwicklung bis in die Gegenwart beschreiben, zumal ständig neue Beschlüsse verabschiedet werden. Neben der Wanderung von EU-Bürgern innerhalb der EU beschäftigt sich die Migrationspolitik der EU seit den 1980er Jahren verstärkt auch mit der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedsstaaten (Parusel 2010: 20). Als Drittstaatsangehörige werden dabei Asylbewerber, Flüchtlinge, „illegale“ und „undokumentierte“ Einwanderer, Familienangehörige von in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen sowie Arbeitsmigranten bezeichnet (ebd.: 21). In diesem Bereich hat sich die gesetzgeberische Tätigkeit der EU im Laufe der Jahre immer weiter ausgedehnt: Anfangs beschränkte sie sich fast ausschließlich auf die Kontrolle und Begrenzung von Migrationsbewegungen und die Errichtung eines gemeinsamen Asylsystems, zuletzt wurden sie auch auf Bereiche wie die „faire Behandlung von Drittstaatsangehörigen“ und die „Partnerschaft mit den Herkunftsländern“ erweitert (Bendel 2009: 124).

Den Anstoß zu einer Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik der EU gab der Vertrag von Amsterdam (*VvA*) (Nuscheler 2004: 180), der 1999 in Kraft trat. Erst durch diesen Vertrag wurde eine „echte“ Vergemeinschaftung ermöglicht (Grubmüller 2012: 87). Seit dem VvA ist das europäische Einwanderungsrecht in zwei Kategorien geteilt: Die erste Kategorie behandelt die stärker regulierte, erzwungene Migration, also Flucht und Asyl, die zweite die „freiwillige“ Wirtschaftsmigration und Integration (Bendel 2009: 130/Grubmüller 2012: 87). Außerdem verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten, bis 2004 gemeinsame Regelungen zu mehreren Aspekten der internationalen Migration wie der Aufnahme von Asylsuchenden, den Rechten von Drittstaatsangehörigen in der EU oder der Familienzusammenführung zu verabschieden (Parusel 2010: 24). Das Ziel einer stärkeren Vereinheitlichung des Asylverfahrens sowie eine Bewerkstelligung weiterer Schritte zur Vergemeinschaftung des Asylrechts verfolgten auch die Beschlüsse über die Richtlinien einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik des ER in Tampere 1999. Man einigte sich darauf, „auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt wird, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist (…)“ (Europäischer Rat 1999). Das Programm von Tampere wurde 2004 vom „Haager Programm zur Stär-

kung von Freiheit, Sicherheit und Recht der EU“ abgelöst. Geprägt von den terroristischen Anschlägen in den USA und Europa 2001 und 2004 lag der Schwerpunkt dieses Programms deutlich auf Sicherheit, Zuwanderungskontrolle und Terrorismusbekämpfung, was wie ein Bruch in den bisherigen Europäisierungsbestrebungen wirkte, die in Amsterdam und Tampere ausgedrückt worden waren (Grubmüller 2012: 90). Dieser Bruch wurde durch die Veröffentlichung des „Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ des ERs überwunden, wodurch die bereits in Tampere formulierte Idee einer umfassenden gemeinsamen Migrationspolitik fortgesetzt wurde.

> „Der Europäische Rat stimmt darin überein, dass kurzfristig dringend weitreichende, konkrete Maßnahmen getroffen werden müssen, die Bestandteil der aktuellen Bemühungen sind, dafür zu sorgen, dass Migration allen betroffenen Ländern zum Vorteil gereicht. Es muss etwas unternommen werden, um die irregulären Migrationsströme und die Zahl der Todesfälle zu verringern, die sichere Rückkehr irregulärer Einwanderer zu gewährleisten, bessere, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden und Kapazitäten für eine bessere Steuerung der Migration – auch durch Maximierung der Vorteile der legalen Migration für alle Partner – aufzubauen, wobei die Menschenrechte und das individuelle Recht auf Asyl uneingeschränkt zu wahren sind“ (Europäischer Rat 2005).

Die Elemente des Gesamtansatzes Migration haben inzwischen grundlegende Bedeutung erlangt, da kaum ein relevantes Dokument zur Asyl- und Migrationspolitik der EU veröffentlicht wird, das sich nicht auf diesen Gesamtansatz bezieht (Grubmüller 2012: 91). Schließlich trat 2009 der Vertrag von Lissabon (*VvL*) in Kraft, der einen weiteren wichtigen Schritt zur Vergemeinschaftung der EU-Justiz und der inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten darstellte (Parkes 2010: 14). Der VvL umfasst neben dem „gemeinsamen europäischen Asylsystem“ (Artikel 78) und der „gemeinsamen Einwanderungspolitik“ (Artikel 79) auch Normen und Rechte von DrittstaatsbürgerInnen (Grubmüller 2012: 92). Lavenex vertritt jedoch die Auffassung, dass der VvL bei genauerer Betrachtung, trotz seiner starken Rhetorik, kaum Veränderungen zu den bisherigen Regelungen vorsieht (vgl. ebd.: 93). Zusätzlich zu den bisher genannten Verträgen stellte der Fünfjahresplan des Stockholmer Programms von 2009 der EU die Grundlagen zur Verfügung, ein faires und effizientes, gemeinsames Asylsystem zu schaffen (ebd.: 192), sodass die EU als einheitlicher Schutzraum für Flüchtlinge betrachtet werden kann. Das Ziel, dieses Gemeinsame Europäische Asylsystem (*GEAS*) bis 2010 zu schaffen (Bendel 2009: 125), wurde zunächst auf 2012 revidiert und schließlich im Juni 2013 vom EP verabschiedet (Europäisches Parlament 2013a). Als Reaktion auf die Herausforderungen, die der Arabische Frühling mit sich brachte, und die Überforderung der Mittelmeeranrainer-Mitgliedsstaaten mit der Migrationswelle im Jahr 2011 stellte die EK im November 2011 ihren Gesamtansatz Migration und Mobilität

(*GAMM*) vor (Müller-Graff/Repasi 2012: 144). Ein Schwerpunkt des GAMM liegt in der externen Dimension der Migrationspolitik durch den Abschluss von Mobilitätspartnerschaften mit EU-Nachbarstaaten, beginnend mit Ägypten, Marokko und Tunesien (ebd.).

3.2 Kompetenzen der EU-Organe in der Migrationspolitik

Bis Ende der 1990er Jahre blieb die Entscheidungskompetenz für die Zusammenarbeit in Einwanderungs- und Asylfragen bei den Mitgliedsstaaten der EU. Die sukzessive europäische Integration führte schließlich auch in diesem Bereich zu einer Europäisierung und Vergemeinschaftung, sodass sich die Mitgliedsstaaten heute zentrale Zuständigkeiten mit den supranationalen Organen der EU teilen (Grubmüller 2012: 85). Traditionell ist die Migrationspolitik im Bereich Justiz und Inneres angesiedelt, wobei Kernaspekte auch andere Ressorts wie Beschäftigung und Soziales, Bildung, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder die Außenhandelspolitik der EU betreffen. Deshalb wird die Migrationspolitik als „Querschnittspolitik“ (Bendel 2009: 130) bezeichnet, was den EU-Institutionen, vor allem der EK, Koordinationsleistungen abverlangte und die Kompetenzverteilung zwischen EU-Organen und Mitgliedsstaaten schrittweise veränderte (Nuscheler 2011: 299). Da die Regeln zur Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von Entscheidungen sowohl zwischen als auch innerhalb einzelner Politikbereiche der EU variieren (Tekin/Wessels 2011: 118), sind die Entscheidungsverfahren, die in der Migrationspolitik als Querschnittspolitik zur Anwendung kommen, je nach speziellem Politikbereich und Gegenstand unterschiedlich.

Generell teilen sich in der EU drei Institutionen die Rechtsetzungsgewalt: das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission. Hierbei schlägt die Kommission neue Rechtsvorschriften vor und das Parlament und der Rat verabschieden diese. Die Mitgliedsstaaten und die Kommission setzen diese Rechtvorschriften um, zusätzlich stellt die Kommission sicher, dass diese in den EU-Ländern angemessen angewandt und umgesetzt werden (Europäische Union 2014a). Zusätzlich zu den drei genannten Institutionen ist der Europäische Rat im politischen System der EU von Bedeutung. Dieser setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten zusammen. Ihm kommt die Orientierungs-, Leitlinien- und Lenkungsfunktion zu. So dirigiert er das Vorgehen von EU-Organen bei der Gestaltung einer breiten europäischen Politik (Wessels/Schäfers 2011: 201). Seine Entscheidungen trifft der ER im Konsens (Tekin/Wessels 2011: 121).

Im Bereich der Migrations- und Asylpolitik erwies sich die Kommission, die in vielen Politikbereichen als „agenda setter“ fungiert (Bendel 2009: 132), als Impulsgeberin und

entwickelte vergleichsweise fortschrittlicher Ansätze (Grubmüller 2012: 97). Desweiteren fungiert die EK als „Hüterin der Verträge“ und verteidigte in der Vergangenheit die Interessen der MigrantInnen gegenüber nationalstaatlichen Entscheidungen (Riedel 2011: 32). Ihre Beschlüsse fasst die EK mit der einfachen Mehrheit ihrer Mitglieder (Tekin/Wessels 2011: 121). Allerdings konnte sie sich gegen den Rat nur selten behaupten, weshalb dieser als „Bremser und Blockierer“ (Bendel 2009: 132) und als „Gegenspieler der Kommission“ (ebd.) betrachtet werden kann. Im Rat der Europäischen Union treten die für einen bestimmten Fachbereich zuständigen MinisterInnen der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammen (Europäische Union 2014b). Da die Migrationspolitik zum größten Teil in den Bereich Justiz und Inneres fällt, sind für diesen Bereich also die jeweiligen Innen- und JustizministerInnen der Mitgliedsstaaten zuständig. Bis vor kurzem galt dieser Rat als letzte Gesetzgebungsinstanz in Migrationsfragen, wobei diese Vorherrschaft derzeit durch die Kompetenzen, die die EK und das EP errungen haben, und die Ausdehnung der Migrationspolitik auf andere Politikfelder aufgeweicht wird (ebd.: 133). Der Rat kann Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit treffen. Allerdings zeigen Langzeitstudien, dass die Mitgliedsstaaten in der Regel auch bei einer möglichen Überstimmung einzelner Staaten bestrebt sind, einen gemeinsamen, tragbaren Kompromiss zu finden. Folglich wird also ein Großteil der Beschlüsse im Rat auch im Mehrheitsverfahren einstimmig gefällt (Ondarza 2012: 88).

Während das EP in den ersten Phasen der Vergemeinschaftung lediglich konsultiert wurde und dann das Mitentscheidungsverfahren erlangte (Grubmüller 2012: 97), wurde durch den VvL das ordentliche Gesetzgebungsverfahren[4] als Standardverfahren u. a. in den Bereichen der Visapolitik, der Kontrollen der Außengrenzen, des GEAS und der gemeinsamen Einwanderungspolitik etabliert (Bendel 2009: 131). Das EP kann nun den Gesetzgebungsvorschlag der Kommission ändern oder mit einem Ablehnungsbeschluss verhindern (Maurer 2011: 210). Das EP ist also neben dem Rat gleichberechtigtes Organ in der Entscheidungsfindung (Tekin/Wessels 2011: 124). Die Abstimmungsverfahren des EP richten sich nach Art der Entscheidung: Im Regelfall stimmt das EP mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab, zur Verabschiedung von Änderungsanträgen ab der zweiten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und bei den meisten Beschlüssen im Zustimmungsverfahren wird aber die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments benötigt. Bei anderen wichtigen Entscheidungen wird nach in Verträgen genauer festgelegten Quoten abgestimmt (ebd.:

[4] Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sieht einen Ablauf in drei Lesungen vor. Das Initiativmonopol liegt generell bei der Kommission, wobei das EP und der Rat die EK auch zur Vorlage bestimmter Vorschläge auffordern können. Siehe Tekin/Wessels 2011: 124 ff.

205). Zu den wichtigsten Aspekten der Arbeit des EP zählen die Plenarsitzungen, die vor allem aus Aussprachen und Abstimmungen bestehen. Das Plenum kann, je nach Gegenstand und angewandtem Gesetzgebungsverfahren, verschiedene Arten von Texten annehmen, die dann formale Akte des Parlaments darstellen (Europäische Union 2014c). Die von mir ausgewählte Pressemitteilung bezieht sich auf einen nichtlegislativen Bericht. Mit der Annahme von nichtlegislativen Berichten wendet sich das Parlament an andere EU-Organe, die nationalen Regierungen oder Drittländer, um die Aufmerksamkeit auf ein konkretes Thema zu lenken (ebd.). Allerdings muss sich die Effektivität der neuen Rolle des Parlaments noch beweisen, da die MinisterInnen der Mitgliedsstaaten der EU das zustimmungspflichtige EP mit sogenannten „package deals" zu umgehen wissen und somit die Transparenz europapolitischer Entscheidungen erschweren (Grubmüller 2012: 97): „Zwar hat das Europäische Parlament mehr Kompetenzen in der Migrationspolitik errungen, doch zeichnen sich deutliche Tendenzen des Rates ab, es zu umgehen. Damit entsteht (…) ein Transparenz- und letztlich ein Legitimationsdefizit" (Bendel 2009: 134). Zum Beispiel gelang es den MinisterInnen durch die Kooperation von „Kernstaaten" außerhalb des EU-Rahmens Vereinbarungen über gemeinsame Politiken zu treffen, die dann fern der Kontrolle durch das Parlament oder den Europäischen Gerichtshof in gemeinsame Verträge aufgenommen wurden (ebd.: 133).

Die EU-Institutionen müssen sich in der Asylpolitik mit der transnational organisierten Zivilgesellschaft, dem ECRE und dem UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) als Hüter der Genfer Flüchtlingskonvention (*GFK*), auseinandersetzen. Hierbei scheint es, dass die EU-Institutionen eher auf Kritik reagieren, als der Rat der Innenminister, der immer wieder progressive Initiativen aus der Kommission und dem Parlament verhinderte (Nuscheler 2011: 306).

3.3 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das Ziel, ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu schaffen, verfolgen die EU-Mitgliedsstaaten schon seit Ende der 1990er Jahre. Seitdem bewegt sich die politische Entwicklung in diesem Bereich in einem Spannungsfeld zwischen fortschreitender Integration und dem Beharren der Mitgliedsstaaten auf ihre nationalen Souveränitäten. Ziel des GEAS ist es, die Anerkennung, Aufnahmebedingungen und Asylverfahren für Flüchtlinge in den Mitgliedsstaaten auf einem hohen Niveau einheitlich zu gestalten und mehr Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten zu erreichen (Auswärtiges Amt 2013). Die wichtigsten Stationen dieses Integrationsprozesses wurden oben dargestellt. Den aktuellen Stand des GEAS aufzuzeigen ist

jedoch schwierig, da es sich in der Entwicklung befindet und somit jede Darstellung schnell „veraltet“ sein kann.

Am 12.6.2013 verabschiedete das EP das gemeinsame europäisches Asylsystem[5], indem neuen Vorschriften für gemeinsame Verfahren und Fristen für die Bearbeitung von Asylanträgen und der Einführung von Grundrechten für Asylsuchende in der EU zugestimmt wurden (Europäisches Parlament 2013a). Das GEAS umfasst zwei Institutionen – das Europäische Asylunterstützungsbüro (*EASO*) und die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX (*frontières extérieures*) (siehe 3.4.3) – zwei Verordnungen – die Dublin-Verordnung (siehe 3.4.4) und die Eurodac-Verordnung[6] – sowie fünf Richtlinien (JRS 2013: 1). Die Asylverfahrensrichtlinie regelt die Harmonisierung der Asylverfahren auf EU-Ebene, die Qualifikationsrichtlinie schreibt die Kriterien für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge fest, die Aufnahmerichtlinie bestimmt die soziale Versorgung und die Aufnahme von Asylsuchenden (Parusel 2010: 97), die Rückführungsrichtlinie enthält Regelungen über Abschiebungen (JRS 2013: 7) und die Massenzustromsrichtlinie bestimmt Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zu einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedsstaaten, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind (Diakonisches Werk 2004). Außerdem existiert bereits seit 2000 der Europäische Flüchtlingsfonds (*EFF*), der Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen und Projekten im Bereich der Flüchtlingspolitik in den Mitgliedsstaaten bereitstellt (Parusel 2010: 111).

Der Abschluss der zweiten Stufe des GEAS ist 2013 gelungen. Dieser hat die Rechtsstellung von Flüchtlingen in der EU verbessert, „ist jedoch weit davon entfernt, einen einheitlichen Rechtsraum für Flüchtlinge zu schaffen, wie ihn der Europäische Rat 1999 in Tampere forderte (Müller-Graff/Repasi 2013: 137). Müller-Graff und Repasi kommen deshalb zu dem Schluss, dass eine dritte Stufe notwendig werden dürfte (ebd.).

[5] Die neuen Vorschriften werden voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2015 zur Anwendung kommen, die Dublin-Verordnung (Dublin III) wird Anfang 2014 wirksam.

[6] Mit der Eurodac-Verordnung wurde ein System zum Vergleich von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern geschaffen, das die Anwendung der Dublin II-Verordnung erleichtern soll (vgl. Balzacq/Carrera 2005: 45f.).

3.4 Kritik an der EU-Flüchtlingspolitik

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU ist sowohl aufgrund allgemeiner Prinzipien und Tendenzen, als auch in verschiedenen, speziellen Bereichen sehr umstritten. Die Kritik an diesem Politikbereich ist sehr ausgeprägt und wird durch Studien in den verschiedensten Bereichen untermauert. Kritische Stimmen kommen aus der Zivilgesellschaft der verschiedenen Mitgliedsstaaten, von WissenschaftlerInnen, von PolitikerInnen und je nach Problembereich aus den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Kritik bezieht sich sowohl auf die Prinzipien und Maßnahmen der EU-Flüchtlingspolitik im Allgemeinen, als auch auf einzelne Richtlinien, Verordnungen und Institutionen. Fast alle Kritikpunkte an der Asyl- und Flüchtlingspolitik zielen darauf ab, dass die EU das Ziel der Abschottung gegenüber Flüchtlingen verfolgt und dabei den Schutz der Menschenrechte außer Acht lässt.

3.4.1 Sicherheit vs. Menschenrechte

Die Herausbildung einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU wird häufig damit erklärt, dass die Mitgliedsstaaten vor dem Hintergrund steigender Asylbewerberzahlen und zunehmender illegaler Einwanderung in den Neunzigerjahren versuchten, eine restriktive Migrationspolitik durchzusetzen, die sich am Leitgedanken der Sicherheit orientiert (Parusel 2010: 26). Die Möglichkeiten diese Politik auf nationaler Ebene durchzusetzen waren jedoch durch legal-normative sowie politisch-administrative Hindernisse beschränkt, weshalb die InnenpolitikerInnen eine Zusammenarbeit im EU-Rahmen als Möglichkeit sahen, die nationale Beschränkungen und Hindernisse zu umgehen (vgl. Maurer/Parkes 2006). Außerdem wird es den Mitgliedsstaaten durch diese Politik ermöglicht, den Wegfall der Binnengrenzen durch das Schengen-Abkommen und den damit verbundenen Verlust nationaler Kontrollmöglichkeiten zu kompensieren (Parusel 2010: 28). Folglich wird die Asyl- und Flüchtlingspolitik vor allem als Frage der „Sicherheit“ behandelt. Sie verfolgt das Ziel, sich vor möglichen destabilisierenden Wanderungsbewegungen zu schützen, weshalb Einwanderer als Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt, die innere Sicherheit und den Wohlfahrtsstaat der aufnehmenden Gesellschaften angesehen werden (ebd.). Diese restriktive Zuwanderungspolitik, d.h. eine Abschottung gegenüber Zuwanderern, wird von den Teilen der Bevölkerungen verlangt, die eine Verschlechterung der eigenen Lebensbedingungen durch neue Konkurrenten um Arbeitsplätze oder staatliche Sicherheitsleistungen befürchten (Angenendt 2009: 43). Diese „Securisation“-These prägte die Forschung zur europäischen Migrationspolitik, insbesondere in den Bereichen der Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“ und der gemeinsamen Asylpolitik (Parusel 2010: 29).

Neben dem Leitgedanken der Sicherheit wird von Politik- und SozialwissenschaftlerInnen auch untersucht, welche Bedeutung dem Schutz der Menschenrechte in der europäischen Migrationspolitik zukommt. Parusel argumentiert, dass sich die Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik „in einem Spannungsfeld zwischen dem Streben der EU-Mitgliedsstaaten nach innerer Sicherheit und Migrationskontrolle einerseits, sowie menschenrechtlichen Erwägungen andererseits“ (Parusel 2010: 72) bewege, wobei die Sicherheitsinteressen der bestmöglichen Wahrung der Menschenrechte überwiegen (ebd.). Die Migrationspolitik der EU „schwankt zwischen menschenrechtlichen Ansprüchen und menschenunwürdiger Praxis“, fasst Bendel zusammen (Bendel 2009: 133). Weiter führt sie aus, dass „die politischen Entscheidungen [im Rat der Innen- und Justizminister vielfach] zugunsten der Kontrolle und zuungunsten der Menschenrechte, der präventiven Entwicklungspolitik, des Flüchtlingsschutzes (…)“ ausfallen (ebd.: 134). An dieser Stelle wird jedoch häufig zwischen den einzelnen EU-Organen unterschieden: Während die Regierungen der Mitgliedsstaaten und der ER den Sicherheitsaspekt hochhalten würden, nähmen die EK und das EP häufiger Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte (Parusel 2010: 29).

3.4.2 Die ‚Festung Europa‘[7]

Das Migrationsproblem steht nach wie vor im Vordergrund der von Sicherheitspolitikern konstruierten „neuen Bedrohungen“ (Nuscheler 2009: 31). Diese gehen davon aus, dass sich die Krisenfaktoren, die die Migration verursachen, noch verschärfen, weshalb sich die Stimmen mehren werden, die „eine militärische Absicherung der ‚Festung Europa‘ (ebd.) als unvermeidlich ansehen. Diese Absicherung „findet bereits statt und dürfte noch verstärkt werden“ (ebd.). Dagegen argumentiert Nuscheler, „dass das Migrationsproblem lang- und mittelfristig nur durch Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern, Eindämmung der Umweltzerstörung und durch eine friedenspolitische Absicherung des Bleiberechts“ (ebd.) gelöst werden müsse. Auch Schulze fordert, dass „die Bekämpfung und Beseitigung der Fluchtursachen (…) in das Zentrum politischer Anstrengungen gerückt werden“ sollten (Schulze 2009: 13), denn „eine rein militärische Abschottung der Grenzen und die Verweigerung der Einreise, um zu verhindern, dass Asylanträge gestellt werden, sind inhuman und mit der GFK nicht vereinbar“ (ebd.).

[7] Der Begriff ‚Festung Europa‘ oder ‚Fortress Europe‘ taucht in zahlreichen Publikationen auf. Die BPB definiert den Begriff als „häufig von Journalisten in kritischer Absicht gebrauchter Ausdruck, dem die Behauptung zu Grunde liegt, die EU betreibe gegenüber Drittstaaten eine Politik der Abschottung insbesondere bei der Asyl- und Migrationspolitik oder bei der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (Zadonella 2009).

Aufgrund des Verfolgens dieser restriktiven Einwanderungspolitik, die den eigenen Sicherheitsinteressen Vorrang gegenüber einem bestmöglichen Schutz der Menschenrechte einräumt, hat die EU mit der Kritik vieler Menschenrechts- und Flüchtlingsrechtsorganisationen zu kämpfen. Diese werfen ihr vor allem eine Abschottung vor Schutzbedürftigen vor und betiteln sie deshalb als ‚Festung Europa' (Grubmüller 2012: 5). Die Forderungen gegen die Abschottung Europas und für eine menschenwürdige Behandlung von Flüchtlingen haben sich inzwischen als „Dauerbrenner" erwiesen (Burkhardt 2011: 3):

> „Gemahnt wurde schon 1986, die Grenzen Europas nicht abzuschotten (…). Das damals befürchtete Szenario ist eingetreten. Europa schottet sich ab – ein Paragraphendschungel, gekoppelt mit Hightech-Überwachung an den Grenzen, führt dazu, dass die Zahl der Flüchtlinge, die Europa erreichen, relativ gering ist" (ebd.).

Auch zur Bundestagswahl 2013 forderte u.a. PRO ASYL: „Europa darf sich nicht einmauern" und beschreibt diverse Menschenrechtsverletzungen, die mit dieser Abschottungspraxis einhergehen (PRO ASYL 2013a: 12 ff). Das Urteil, dass die europäische Zusammenarbeit eine ‚Festung Europa' geschaffen hat und das Ziel der Abwehr von Migranten verfolgt, ist auch in der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung mehr als ausreichend belegt (Parusel 2010: 28). Regina Römhild fasst das Problem zusammen:

> „Wer heut vor Armut, Verfolgung und Krieg flieht, findet kaum noch einen legalen Weg nach Europa. Dafür haben die drastischen Einschränkungen des Asylrechts und die ‚Harmonisierung' der nationalen Grenzpolitiken in den Mitglieds- und Anrainerstaaten der EU gesorgt. Was bleibt, sind riskante, inoffizielle Wege, die die Prekarität eines ‚illegalen' Lebens jenseits der Grenze in Kauf nehmen. In den Medien wird vor allem vom Scheitern der Migranten an den scheinbar übermächtigen Zäunen und Mauern der „Festung Europa" berichtet und - tatsächlich ist der Tod eine tägliche Realität vor Europas Grenzen" (Römhild 2007: 621).

Just beschreibt drei strategische Ansätze, die das Bild der „Festung Europa" begründen: „Militarisierung der EU-Außengrenzen, Zäune aus Paragraphen, die das Asylrecht in der Praxis aushöhlen, und abschreckende Lebensbedingungen für Flüchtlinge, die bereits da sind" (Just 2009: 186). Sowohl von Menschenrechtsorganisationen als auch in der wissenschaftlichen Debatte wird argumentiert, „die gemeinsamen Maßnahmen richteten sich ausschließlich auf die Abwehr unerwünschter Migranten, höhlten das Menschenrecht auf Asyl aus und beschädigten internationale Normen des Flüchtlingsschutzes" (Parusel 2010: 71). In den Augen der verantwortlichen europäischen Akteure, ist es jedoch das legitime Ziel der EU, „Migrationsbewegungen zu steuern, zu kontrollieren und den Zahlen nach in überschaubarem Rahmen zu halten" (ebd.), was durch die gemeinsamen Maßnahmen erreicht werden soll.

Hierbei sollen jedoch international verbriefte Rechte wie das Non-Refoulement-Gebot[8] respektiert werden (ebd.).

Die Einhaltung dieser international verbrieften Rechte, wie die GFK, wird jedoch schon dadurch erschwert, dass Flüchtlinge kaum eine legale Möglichkeit finden können, die ihnen erlaubt, in einen Mitgliedsstaat der EU einzureisen, um dort Asyl zu beantragen (Angenendt 2009: 44). Verschiedene Vorgehensweisen, wie die Drittstaatenregelung[9], Listen von „sicheren Herkunftsländern“ und das Flughafenverfahren[10] verwehren den Zugang zu den Asylverfahren (ebd.). Thomas Groß fasst zusammen, dass die Drittstaatenregelung und die Visapolitik der EU[11] zusammen ein System bilden, dass „einen fast perfekten ‚Schutz‘ gegen die legale Einreise von Flüchtlingen“ (Groß 2001: 103) garantiert. Dies hat zur Folge, dass sich die Flüchtlinge zunehmend in die Hände krimineller Schlepperbanden begeben und die EU-Außengrenzen ohne gültige Reisedokumente überschreiten (Parusel 2010: 117). Zusammen mit dem Missbrauch von Asylverfahren zu Einwanderungszwecken und den Inhaftierungen abgelehnter AsylbewerberInnen, was in vielen Industriestaaten mittlerweile üblich ist, führte die illegale Einreise in die Mitgliedsstaaten der EU zu einer Kriminalisierung von Flüchtlingen in der Öffentlichkeit. Die Kriminalisierung bewirkte wiederum, dass die Bereitschaft, Flüchtlingen im Rahmen von Asylverfahren Schutz zu gewähren, deutlich gesunken ist (Angenendt 2009: 44).

3.4.3 Die Grenzschutzagentur FRONTEX

Die Abschottungsstrategie der EU wird deutlich, wenn man die Methoden der Sicherung der EU-Außengrenzen betrachtet. Die Einsätze der Grenzschutzagentur FRONTEX stehen hierbei häufig im Zentrum der Kritik. Den Vorwurf der ‚Festung Europa‘ hat sich die EU schon mit dem Schengener Abkommen (in Kraft seit 1995) durch seine verstärkte Sicherung der Außengrenzen eingehandelt (Bendel 2009: 125), durch die Gründung von FRONTEX 2005

[8] Das Non-Refoulement-Gebot (Gebot der Nichtzurückweisung) ist in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 enthalten und bezeichnet das Prinzip, wonach ein Staat einen Flüchtling unter keinen Umständen in ein Land zurückweisen darf, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sein würde (PRO ASYL 2011: 23).

[9] Nach der Drittstaatenregelung können Asylbewerber, die über einen „sicheren Drittstaat“ eingereist sind, ohne ein Asylverfahren in diesen zurückgeschoben werden.

[10] Das Flughafenverfahren ist ein beschleunigtes Sonderverfahren für Einreisen auf dem Luftweg, die aus sicheren Herkunftsstaaten bzw. ohne gültigen Pass erfolgen. Das Asylverfahren wird hier noch im Transitbereich über die Gestattung der Einreise des Ausländers durchgeführt (Schneider 2012: 40).

[11] Zur Einreise in die EU wird aus den meisten Ländern der Welt ein Visum benötigt. Flüchtlingen und vielen Migranten ist es jedoch kaum möglich auf legale Weise ein Visum zu erhalten (Parusel 2010: 117). Die EU führt seit 2001 eine gemeinsame Liste von Staaten, für die Visumspflicht gilt. Sie wurde auf 129 Staaten ausgeweitet. Dazu zählen fast alle Krisenregionen der Erde, was wiederum bedeutet, dass wer aus einer solchen kommt, fast nie ein Visum erhält, da das Auswärtig Amt davon ausgeht, dass der Antragssteller nicht zurückkehren wird (Löhr 2010: 37).

hat sich dieses Bild jedoch noch weiter verstärkt. Zu den Aufgaben von FRONTEX zählen die Koordination der Grenzsicherung durch Risikoanalysen, Planung, Forschung und Entwicklung, außerdem die Bereitstellung sog. „Rapid Border Intervention Teams“, mit denen FRONTEX durch Gastoffiziere technische und operative Unterstützung nationaler Grenzschutzagenturen leisten kann (Bendel 2009: 126).

Verschiedene Nichtregierungsorganisationen haben zur Arbeit von FRONTEX sehr kritische Studien erstellt. Mit FRONTEX „sei eine Agentur geschaffen worden, die vor allem der Rückweisung diene“ (Bendel 2009: 126). Sie unterlaufe sowohl das Non-Refoulement-Gebot, als auch die Asylverfahrensrichtlinie, außerdem drängten Meerespatrouillen die Flüchtlinge auf immer gefährlichere Routen (Bendel 2009: 126). Zu dieser Einschätzung kommt auch die Nichtregierungsorganisation ECRE: Sie unterstellt FRONTEX eine regelmäßige Missachtung des Refoulement-Verbots sowie das Ignorieren des Verbots willkürlicher Festnahmen bei Massenverhaftungen irregulärer Migranten, die den FRONTEX-Operationen häufig folgen (ECRE 2007: 12 ff). Verschiedene Menschenrechtsorganisationen bestätigten unzählige ähnliche Berichte über die Brutalität, mit der Grenzbeamte Flüchtlingsschiffe im Rahmen von sog. „Push-Back Aktionen“ zum Umkehren gezwungen haben (Dolzer 2014: 8 f.).

> „It is clear therefore that for FRONTEX, preventing as many people as possible from entering the EU is the principle indicator of success, for ECRE, in contrast, it is a serious reason to believe that the principle for non-refoulement is being violated. Does FRONTEX know how many of these people had protection concerns? Were any able to access an asylum procedure, and where?” (ECRE 2007: 13).

In internationalen Gewässern ist von FRONTEX keine Person als Asylbewerber zu definieren, so dass sich die EU der Verantwortung des Schutzes für Flüchtlinge entzieht: „Der Transitraum auf See wird somit zur menschenrechtsfreien Zone“ (Schaffner 2011: 284). Grubmüller beschreibt die Patrouillen im Atlantik und im Mittelmeer als „Ausgangspunkt eines menschenrechtlichen Problemkomplexes“ (Grubmüller 2012: 175). „FRONTEX selbst spricht von Abfangen, Eskortieren, Umleiten oder der Hinderung an der Abfahrt in den Heimathäfen. Diese Aktivitäten sind dazu geneigt Menschenrechtsverletzungen auszulösen“ (ebd.: 177). Doch nicht nur aufgrund der Abwehrmaßnahmen auf See steht FRONTEX in der Kritik. PRO ASYL berichtet von gemeinsamen Sammelabschiebungen europäischer Staaten, den sogenannten Eurochartern, die von FRONTEX koordiniert werden, bei denen es bereits zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen gekommen ist: „Bisher ist es nicht die Aufgabe von FRONTEX zu überprüfen, ob die Menschenrechte an Eurochartern geachtet werden. Die

Regeln, die an Bord gelten, hängen von den Ländern ab, die diese koordinieren. FRONTEX – so die bisher vertretene Position – koordiniere nur!“ (Sextro 2011: 27).

Außerdem steht dem weitreichenden operativen Auftrag und den Befugnissen von FRONTEX keine ausreichende parlamentarische Kontrolle oder eine politische Einflussnahme von Rat und Kommission gegenüber (Klepp 2010: 47). Das EP bestimmt lediglich das Budget von FRONTEX mit, hat aber keine direkte Kontrollmöglichkeit (ebd.).

3.4.4 Das Dublin-Verfahren

Kritik an der europäischen Flüchtlingspolitik bezieht sich nicht nur auf die allgemeine Tendenz der Abschottung mit dem Ergebnis einer ‚Festung Europa‘ die durch die Grenzschutzagentur FRONTEX bewacht wird, sondern bezieht sich häufig auch auf anderen Inhalte des GEAS.

Die wohl umstrittenste Verordnung des GEAS ist die sog. Dublin-Verordnung. Diese regelt, welcher Mitgliedsstaat der EU für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. In der Regel ist das der Mitgliedsstaat, den der Asylbewerber als erstes betritt (Parusel 2010: 112). Das bedeutet in der Praxis, dass das Dublin-Verfahren dem eigentlichen Asylverfahren vorgeschoben wird (Schneider 2012: 38). Diese Regelung ist dafür verantwortlich, dass sich die Asylverfahren innerhalb der EU in die Grenzstaaten verlagerten (Klepp 2010: 39). Die Verordnung führte also dazu, dass die Staaten an den Außengrenzen der EU, wie Spanien und Italien, an denen vergleichsweise viele Asylsuchende in die EU einreisen, gezwungen werden, Asylanträge zu prüfen, auch wenn das Land gar nicht das Zielland in der EU war, was Uneinigkeiten unter den Mitgliedsstaaten der EU entfachte (Parusel 2010: 113). Mit der Reform des Dubliner Übereinkommens, der Einführung des Dublin II-Systems 2003, wurde die Debatte nicht beendet: Zwar machten die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten deutlich, dass in der Asyl- und Flüchtlingspolitik Menschenrechte, wie das Asylrecht und das Recht auf Familienleben, gewährleistet werden sollen, allerdings orientiert sich die Dublin II-Verordnung trotzdem weiterhin „am Ziel der Abschottung der EU gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden“ (ebd.: 115). Die Regelung, dass bei einer illegalen Einreise in einen Mitgliedsstaat, dieser für die Prüfung des Asylantrags verantwortlich ist, bestraft erneut die Außenstaaten der EU (Balzacq/Carrera 2005: 44). „Daraus ist zu schließen, dass das Dublin-System den Mittelmeerländern ein strikteres Vorgehen gegen illegale Einwanderung nahelegt und insofern ein restriktives Instrument ist, das den Willen der EU-Staaten widerspiegelt, sich gegen unerwünschte Migrationsbewegungen abzusichern“ (Parusel 2010: 116). Seit dem 1.

Januar 2014 wird die Dublin III-Verordnung angewandt, die seit Juli 2013 in Kraft ist. Sie lässt allerdings den Grundsatz unberührt, wonach bei einer illegalen Einreise in die EU derjenige Mitgliedsstaat zuständig ist, in dem der illegale Grenzübertritt stattfand (Müller-Graff/Repasi 2013: 139). Der Vorschlag der EK, eine Klausel einzuführen, die die Möglichkeit eröffnet, vorübergehend die Überstellung von Flüchtlingen in einen überbelasteten Mitgliedsstaat auszusetzen, scheiterte am Widerstand von mächtigen Mitgliedsstaaten im Rat (PRO ASYL 2013: 5), stattdessen wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet (Müller-Graff/Repasi 2013: 139). Die Grünen-Politikerin Ska Keller kommt deshalb zu folgendem Schluss: „Nicht einmal in Notsituationen sind die anderen Mitgliedsstaaten zu mehr Solidarität bereit“ (Keller 2013: 14).

3.5 Menschenrechte im Kontext von Flucht und Asyl

Das Thema Menschenrechte wird im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU häufig diskutiert. Im Mittelpunkt steht hier insbesondere, welche Bedeutung dem Schutz der Menschenrechte innerhalb der Gesetzgebung und der Praxis des Umgangs mit Flüchtlingen zukommt.

Die Menschenrechte repräsentieren bis heute das einzige Wertesystem, das den Anspruch auf universelle Geltung stellen kann. Hierbei stehen das Leben und die Würde des Menschen im Zentrum (Nowak 2002: 13). Das historisch entscheidende Dokument für den Menschenrechtsschutz ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (*AEMR*) von 1948, die grundlegende Rechte definiert, die für alle Menschen in der Welt gelten (Sommer/Stellmacher 2009: 13). Die AEMR formuliert einen Kanon von unveräußerlichen Rechten, wobei die drei Grundprinzipien Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte betont werden. Trotz der hohen Bedeutung dieses Dokumentes hat die AEMR aber keinen rechtsverbindlichen Status (ebd.: 16). Auf europäischer Ebene trat 1953 die Europäische Menschenrechtskonvention (*EMRK*) in Kraft, die in Anlehnung an die AEMR die wichtigsten Freiheitsrechte[12] enthält (Fritzsche 2009: 79).

Das zentrale Organ für den internationalen Menschenrechtsschutz ist die Organisation der Vereinten Nationen (*United Nations Organization, UNO*): Kaum ein internationaler Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte ist unabhängig von ihr (Wesel 2012: 229). Obwohl

[12] „Recht auf Leben; Verbot der Folter; Recht auf Freiheit und Sicherheit; Recht auf ein faires Verfahren; keine Strafe ohne Gesetz; Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens; Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Meinungsäußerungsfreiheit; Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit; Recht auf Eheschließung; Recht auf eine wirksame Beschwerde; Diskriminierungsverbot“ (Fritzsche 2009: 79).

unterschiedliche Kategorisierungen der Menschenrechte bestehen, hat sich insbesondere die Einteilung der UNO nach Generationen durchgesetzt. Die bürgerlichen und politischen Rechte werden als Rechte „erster Generation“ betrachtet, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in die „zweite Generation“ eingeordnet und die Solidarrechte zur „dritten Generation“ gezählt (Grubmüller 2012: 146).[13] Trotz der postulierten Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte lässt sich in der Praxis schon an dieser Einteilung eine gewisse Rangordnung der Menschenrechte erkennen. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden häufig zweitrangig behandelt und sind in vielen westlichen Verfassungen ausgeklammert. Folglich werden die Solidarrechte als „drittrangige“ Rechte betrachtet. Vor allem das Recht auf Entwicklung, das als Verpflichtung der Industriestaaten zu Solidarität gegenüber Entwicklungsländern zu sehen ist, ist sehr umstritten (ebd.: 148). Allgemein sind Fragen des internationalen Menschenrechtsschutzes sehr komplex. Es finden sich häufig zwei Konfliktlinien: Erstens zeigt sich der Konflikt zwischen dem Souveränitätsprinzip und dem Recht auf Einmischung im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung bzw. der humanitären Intervention. Zweitens dreht sich der Streit häufig um den normativen Status der Menschenrechte zwischen Universalismus und (Kultur-) Relativismus (Wesel 2012: 229).

Für den Bereich Migration und Flüchtlingsschutz ist vor allem die Frage des Asylrechts als Menschenrecht von Bedeutung. Die AEMR stellt zwar die Basis zur Regelung von Asyl dar, enthält aber kein Recht *auf* Asyl per se (Grubmüller: 149). Auch in der GFK, der eine hohe Bedeutung für den Menschenrechtsschutz von Flüchtlingen zukommt, ist das Asylrecht nur sehr schwach verankert: Auch hier findet sich kein subjektives bzw. Menschenrecht *auf* Asyl, sondern es wird lediglich das Recht *im* Asyl geregelt (Nuscheler 2004: 187). Hierzu gehört das als „Kernstück der Konvention“ (Grubmüller 2012: 154) bezeichnete Non-Refoulement-Prinzip[14]. Die Anwendungsfälle der GFK sind heute allerdings begrenzt, da sie viele der heutigen Fluchtgründe noch nicht vorsehen konnte (ebd.) und der Flüchtlingsbegriff der GFK[15] der heutigen Komplexität der Fluchtgründe nicht mehr gerecht wird (Just 2009: 194).

[13] Die politischen und bürgerlichen Rechte beinhalten Abwehrrechte und Grundfreiheiten.Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen verpflichten die Staaten gegenüber den Personen, die sich auf ihrem Gebiet aufhalten, menschenwürdige Lebensbedingungen zu gewähren (Grubmüller 2012: 146). Solidarrechte sind das Recht auf Entwicklung, auf Umwelt und auf Frieden, deren Verwirklichung die Zusammenarbeit der Völkergemeinschaft erfordert (Fritzsche 2009: 22).

[14] Das Verbot einen Flüchtling in ein Land zurückzuschicken, in dem „sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“ (GFK, Art. 33, Abs. 1).

[15] Die GFK definiert den Begriff „Flüchtling“ folgendermaßen: Ein Flüchtling ist eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet,

Auch die EMRK enthält kein Asylrecht, die wirtschaftlichen und sozialen Rechte wurden erst Jahre später mit nur schwachem Schutz in die Sozialcharta aufgenommen (Fritzsche 2009: 79). Wichtig für Asylsuchende ist aber, dass sich in der EU mittlerweile die Idee des „subsidiären Schutzes“ durchgesetzt hat, die den Mitgliedsstaaten der EU aus humanitären Gründen verbieten kann, eine Person ohne Aufenthaltsrecht auszuweisen (Grubmüller 2012: 154).

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass nur ein kleiner Teil der Verfolgten wirklich durch das internationale Flüchtlingsrecht Schutz erhält (Nowak 2002: 52), da das Asylrecht in den Instrumenten des internationalen Menschenrechtschutzes nur sehr schwach verankert ist (Grubmüller 2012: 169). “Furthermore, existing human rights and humanitarian laws offer internally displaces persons inadequate protection. They also do not adequately cover forcible displacements and relocations, humanitarian assistance and access, the right to food, and the protection of relief workers” (Loescher 1999: 244). Hinzu kommt, dass die Anerkennung bestimmter Rechte auf dem Papier noch keine Garantie für die Umsetzung dieser in der Praxis enthält (ebd.: 171). Laut Just existiert eine „tiefe Kluft zwischen offizieller Menschenrechtsrhetorik und Wirklichkeit“ im Kontext von Flucht und Asyl (Just 2009: 192). Gerade im Migrationsprozess kommt es häufig zu Menschenrechtsverletzungen: Probleme bereiten die Intensität und die Reichweite der EU-Kontrollmaßnahmen in internationalen Gewässern oder in den Herkunfts- und Transitstaaten, die für viele Menschen unüberwindbare Hindernisse darstellen (ebd.: 172), was als die Problematik der „unbegrenzten Grenzen“ (Löhr 2010: 36) Europas bezeichnet wurde. „Refugees have to overcome four layers of border control and surveillance by EU Member States, sometimes under the aegis of FRONTEX: in the territory of an African country; in the territorial waters of a third country; in international waters; and in the territorial waters of a Member State” (ECRE 2007: 37). Mit diesen Maßnahmen verstößt die EU gegen bürgerliche und politische Menschenrechte, „was weitere Ketten von Menschenrechtsverletzungen auslösen kann“ (Grubmüller 2012: 173). Der Konflikt zwischen Flüchtlingsschutz und Grenzkontrolle (Klepp 2010: 36) zeigt sich insbesondere bei der Frage der Gültigkeit der GFK auf Hoher See (Grubmüller 2012: 176). Die Gültigkeit des Non-Refoulement-Gebots ist umstritten, je nachdem, wo sich die Flüchtlinge befinden: Im Grenzgebiet des Ziellandes, in dessen Küstengewässern, in internationalen Gewässern oder in den Küstengewässern eines Drittlandes (Klepp 2010: 33).

---

dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“ (GFK, Art. 1, Abs. 2).

4. Theorie und Methode

In meiner Forschungsarbeit soll die Methode der Grounded Theory nach Anselm Strauss Verwendung finden. Die Grounded Theory wurde in den frühen 60er Jahren von Barney Glaser und Anselm Strauss während einer Feldstudie über den Umgang von Klinikpersonal mit sterbenden Patienten entwickelt (Strauss 1998: 30). Am besten lässt sich der Begriff „Grounded Theory“ mit „in Daten begründete Erklärung“ ins Deutsche übersetzen (Franke/Roos 2010: 293). Die Grounded Theory lässt sich als „methodologische Tradition“ (Roos 2010: 78) verstehen. Sie stellt kein rigides Regelwerk dar, sondern bietet lediglich Vorschläge für das analytische Verfahren bei der Forschungsarbeit, die der Forscher, je nach Forschungskontext, an seine eigene Arbeit anpassen soll (Strübing 2004: 17). Die Methoden sind als Leitlinien und Faustregeln zu verstehen, die den WissenschaftlerInnen Orientierungshilfen geben können (Strauss 1998: 32). Strauss fordert: „*Studieren* Sie diese Faustregeln, *wenden* Sie sie an, aber *modifizieren* Sie sie entsprechend den Erfordernissen Ihrer Forschungsarbeit“ (ebd.: 33).

4.1 Theoretische Vorannahmen: Rekonstruktionslogik und Pragmatismus

Die Grounded Theory zählt zu den rekonstruktionslogischen Forschungsansätzen. Diese zeichnen sich im Gegensatz zu subsumtionslogischen Ansätzen dadurch aus, dass sie das Ziel verfolgen neue Theorien zu entwickeln und nicht zum Ziel haben, bereits bestehende Theorien zu testen (Franke/Roos 2010: 293). Das bedeutet, der Unterschied zwischen den Forschungsansätzen liegt im Umgang mit und im Stellenwert von Vorwissen und Vorvermutungen während des Forschungsprozesses (Franke/Roos 2013: 13). Subsumtionslogische Forscher arbeiten mit einer bestimmten Theorie und stülpen diese dann ihren untersuchten Daten über, ohne dabei eine neue Erklärung entwickeln zu wollen (ebd.: 294). Rekonstruktionslogische Forscher gehen auch von einer bestehenden Theorie aus, wollen aber während ihres Forschungsprozesses neue, modifizierte Theorien entwickeln (ebd.). Der Forscher blendet Vorwissen nicht aus, sondern bleibt während der Analyse seiner Daten stets dazu bereit, sich von den Ergebnissen seiner Interpretation überraschen zu lassen (ebd.: 285).

Die theoretischen Grundlagen der Grounded Theory bilden die amerikanische Philosophie des Pragmatismus und der Symbolische Interaktionismus der Chicagoer Schule (Strübing 2004: 38/ Hildenbrand 2007: 32/ Franke/Roos 2010: 294). Der Pragmatismus wird als „eine Denkrichtung, die das menschliche Handeln zum Ausgangspunkt nimmt und entsprechend alle Bewußtseinsleistungen aus ihrem Beitrag zur kreativen Lösung von Handlungsproblemen

versteht“ (Joas 2002: 744) definiert. Menschliches Handeln und die Verankerung dieses Handelns in konkreten Situationen, der „Primat der Praxis“ (Hellmann 2010: 150) bilden den Ausgangspunkt pragmatistischen Denkens. Das Handeln unterliegt strukturellen Bedingungen, jedoch sind die Handelnden diesen Bedingungen nicht ausgeliefert, sondern nehmen Wahlmöglichkeiten wahr (Hildenbrand 2007: 32). Handeln kann in zwei unterschiedlichen Kontexten stattfinden: Man unterscheidet Handeln in *Routinesituationen* und Handeln in *problematischen Situationen.* In Routinesituationen handeln Menschen gemäß ihren Überzeugungen, also nach Handlungsregeln und aus Gewohnheit (Hellmann 2010: 151). In problematischen Situationen kann der Mensch jedoch nicht auf sein Repertoire von Überzeugungen und Handlungsregeln zurückgreifen, das auf bisherigen Erfahrungen beruht, sondern muss eine neue Handlungsweise zur Lösung eines Problems finden (ebd.). Eine problematische Situation kann auch durch die Reaktion der Umwelt auf eine bestimmte Überzeugung entstehen. Überzeugungen geraten immer wieder unter Bewährungsdruck, da die soziale Interaktionen aller Akteure stets intendierte und nicht intendierte Auswirkungen zeitigen (Roos 2013: 314). Überzeugungen werden folglich stetig hinterfragt und reflektiert – „und zwar umso stärker und schneller, je krisenhafter die Reaktion der Umwelt auf das eigene Handeln empfunden wird“ (ebd.). Wenn Dinge also nicht so funktionieren und Menschen sich nicht so verhalten, wie man aufgrund seiner Erfahrungen angenommen hatte, entstehen *Zweifel* (Strübing 2007: 41). Dieser Zweifel bietet den Anlass dafür, sich auf die Anstrengung einzulassen, sich eine neue *Überzeugung* zu bilden (Hellmann 2010: 150). Die neu gebildete Überzeugung wird dann zukünftig als Handlungsregel verwendet: „belief is a rule for action“ (*Überzeugungen sind Handlungsregeln*), wie der Kern des Pragmatismus zusammengefasst werden kann (ebd.: 151). Aus diesen Überlegungen resultiert die Untersuchungslogik des Pragmatismus: Der Ausgangspunkt jeder Untersuchung ist eine problematische Situation. Der zweite Schritt ist die Problemstellung, also die Formulierung des Problems. Daran schließt sich der kreative Prozess an, mögliche Problemlösungen zu formulieren. Im vierten Schritt werden die möglichen Konsequenzen der erdachten Lösungen hinterfragt und erst im fünften Schritt werden diese Lösungen praktisch umgesetzt (Strübing 2007: 41f.). Aus pragmatistischer Sicht wird die Welt der Menschen „von intersubjektiv geteilten Begriffen, Regeln und Ideen [bestimmt] (…), die als Folge gemeinsamen Handelns entstehen, bestätigt und verworfen werden“ (Franke/Roos 2010: 296). Das menschliche Handeln in Routinesituationen wird also von Handlungsregeln bestimmt, die von den Akteuren nicht mehr reflektiert werden, da sie zur Gewohnheit geworden sind. Hier sieht die Grounded Theory die Aufgabe der Sozialwissenschaften. Sie muss diese Regelwerke entziffern und so

dem Bewusstsein der Gesellschaft wieder zugänglich machen (ebd.). Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die den Handlungsregeln zugrundeliegenden Überzeugungsstrukturen wandelbar sind (ebd.), weshalb sie immer wieder neu erforscht werden müssen. Neben diesen Grundlagen ist für die Grounded Theory die Annahme wichtig, dass jede Handlung von intersubjektiv geteilten Sprechakten abhängig ist (ebd.). Die (Sprech-) Handlungen menschlicher Akteure stehen im Fokus der Grounded Theory. Aufgabe des Forschers ist es, „die textförmig protokollierten Spuren menschlicher Interaktion" zu analysieren (Franke/Roos 2010: 296).

Für meine Forschungsarbeit bedeuten diese theoretischen Vorannahmen, dass ich mich mit sozialen Prozessen, verstanden als „Interaktionen menschlicher Akteure in verschiedenen Dimensionen" (ebd.: 295) beschäftigen werde. Der *Prozess* der Interaktion der verschiedenen beteiligten Akteure am Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik wird im Zentrum meiner Aufmerksamkeit stehen. Als *Akteure* gelten, aus der Perspektive von Global Governance, neben Staaten auch Nichtregierungsorganisationen. Unter *Struktur* werden z.B. Verträge oder Regime verstanden, als Prozess die Interaktion zwischen Akteur und Struktur und die Interaktion der beteiligten Akteure. Im Bezug auf meine erste Forschungsfrage *„Welche Argumente und dahinterliegenden Leitideen bestimmen seit Lampedusa den Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik?"* können die Leitideen aus pragmatistischer Sicht als Handlungsregeln bzw. Überzeugungen verstanden werden, die das Denken und Handeln der Akteure im Diskurs leiten. Meine Aufgabe wird es also sein, „nach intersubjektiv geteilten Begriffen, Regeln und Ideen" (ebd.: 296) innerhalb des Diskurses Ausschau zu halten und nach eben diesen Begriffen, Regeln und Ideen zu suchen, in denen sich die beiden Akteursgruppen unterscheiden. Indem ich zwei Akteursgruppen unterscheide, werde ich sowohl die Selbstbeschreibung der EU-Politik durch die EU-Institutionen[16] selbst in den Blick nehmen, als auch die Fremdbeschreibung durch die NGOs. Nach Roos gehe ich davon aus, dass diese Unterscheidung sinnvoll ist, um bestimmte Beobachtungen anstellen und Unterscheidungen treffen zu können (Roos 2013: 323). Das Ziel der Forschungsfrage wird es sein, die wandelbaren Überzeugungstrukturen, die „als Netz von Handlungsregeln (…) die Positionen, Beziehungen, Ziele und Mittel der politischen Akteure [definieren]" (ebd.), herauszufinden. Das Ziel meiner zweiten Forschungsfrage *„Finden sich diese im Abschlussdokument des EU-Gipfels und in den Beschlüssen des Rates seit Lampedusa wieder? Lassen sich Konvergenzen/Divergenzen zu den Forderungen der NGOs/der verschiedenen EU-Institutionen*

[16] Wobei nicht davon ausgegangen wird, dass die EU als einheitlicher Akteur betrachtet werden kann, weshalb ich hier nochmals die Unterscheidung in EK und EP und ER und Rat der EU getroffen habe.

*feststellen?"*wird es sein, die tatsächlichen politikgestaltenden Handlungsregeln zu rekonstruieren, da grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass zwischen der Rhetorik der Akteure – gerade nach einem Ereignis wie Lampedusa – und der Praxis bei der Umsetzung gewisser Änderungen eine Differenz besteht bzw. bestehen kann[17].

4.2 Grounded Theory

Die Grounded Theory geht davon aus, dass Konzepte und Theorien aus den Daten heraus entstehen: „Ihr Schwerpunkt [liegt] auf der Generierung einer *Theorie* und auf den *Daten* (…), in denen diese Theorie gründet" (Strauss 1998: 50). Die Forschenden sollen davon Abstand nehmen, ihren Daten vorgängige, theoretische Konzepte überzustülpen (Strübing 2004: 55). Diese „lange Zeit gepflegte Überbetonung des induktiven Erkenntnismodus" (ebd.) warf die Frage auf, wie der Forschende mit seinem eigenen Vorwissen, das er in den Forschungsprozess mit hineinbringt, umzugehen hat. Hier unterscheiden sich die Standpunkte von Glaser und Strauss innerhalb der Grounded Theory. Anhänger der Grounded Theory nach Glaser vertreten folgende Auffassung: „Grounded theory requires the researcher to enter the research field with no preconceived problem statement, interview protocol, or extensive review of literature" (Holton 2010: 269). Nach Holton hängt das Forschungsergebnis nicht vom Forscher ab, sondern liegt schon in den Daten vor, sodass jeder Forscher auf die gleichen Ergebnisse kommen muss. Die künstliche Naivität, die Glaser fordert, scheint mir von der Grundidee wünschenswert, da dieses Vorgehen das Qualitätskriterium der Reliabilität garantiert. Allerdings glaube ich nicht, dass es realistisch ist, ein solches Vorgehen durchzuführen. Der Forscher kann sich zwar anstrengen, das vorliegende Material möglichst naiv zu betrachten, er wird es jedoch nie schaffen, alles Vorwissen, das er mitbringt, völlig auszublenden, was ich auch nicht als sinnvoll erachte. Ich glaube, dass jedes Forschungsergebnis vom Kontext des Forschers abhängt, seinen bisherigen Erfahrungen, seinem Wissen über den Gegenstand, seiner Motivation und seinen Gründen für die Bearbeitung einer Forschungsfrage. Außerdem würden womöglich für das Forschungsergebnisse wichtige Befunde verloren gehen, würde der Forscher sein Vorwissen zu dem zu erforschenden Thema ignorieren. Strauss betont die „Wichtigkeit der Integration von Vorwissen aus Fach- und sonstiger Literatur sowie aus beruflicher und persönlicher Erfahrung" (Strübing 2004: 57). Während des Forschungsprozesses soll Vorwissen „kreativ und phantasievoll" (ebd.) genutzt werden. Das Vorwissen soll als Anregung zum Nachdenken über die untersuchten Daten aus

[17] Es wird nicht davon ausgegangen, dass diese Differenz zwangsläufig besteht, jedoch dass diese bestehen kann. Durch die Betrachtung der Beschlüsse des Rats und der Forderungen der Staats- und Regierungschefs soll der Versuch unternommen werden, dieser Vermutung nachzugehen.

verschiedenen Blickwinkeln verstanden werden, darf aber nicht für „gültige Aussagen über die Welt“ (ebd.) gehalten werden. Der Forscher muss sich also zum Ziel setzten, sein Material möglichst offen zu betrachten, ohne sich von Vorurteilen leiten zu lassen. Es muss möglich sein, dass sich das Ergebnis der Forschung gegebenenfalls auch von seinen vorher gehegten Erwartungen unterscheiden kann (Roos 2010: 85). Der Forscher muss während des gesamten Forschungsprozesses bereit bleiben, sich von seinen Daten überraschen zu lassen. Meine Forschungsarbeit wird sich folglich nach den Vorschlägen der Grounded Theory nach Anselm Strauss richten, da ich seine Ansichten über die Einbeziehung von Vorwissen in den Forschungsprozess teile.

Der Analyseprozess der Grounded Theory beginnt mit der Formulierung der Fragestellung. Strauss ging es bei seinen Forschungsarbeiten immer um die Erforschung sozialer Praktiken beziehungsweise um die Analyse der Handlungsregeln, die diese Praktiken antreiben (Franke/Roos 2010: 298). Auch meine Forschungsfragen *„Welche Argumente und dahinterliegenden Leitideen bestimmen seit Lampedusa den Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik?“* und *„Finden sich diese im Abschlussdokument des EU-Gipfels und in den Beschlüssen des Rates seit Lampedusa wieder? Lassen sich Konvergenzen/Divergenzen zu den Forderungen der NGOs/der verschiedenen EU-Institutionen feststellen?“* behandeln einen sozialen Prozess, nämlich den Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik und die dahinterliegenden Handlungsregeln. Der nächst Schritt ist die Datenerhebung. Der Forscher sollte darauf achten, solche Daten zu erheben, in denen die zu erklärenden, sozialen Prozesse beschrieben werden und in denen sich die Handlungsregeln verbergen (ebd.). Am Anfang der Forschung wird nur eine geringe Menge an Daten erhoben und analysiert. Die Datenerhebung beschränkt sich jedoch nicht auf den Anfang der Forschung, sondern läuft über den gesamten Forschungsprozess weiter. „Entscheidend ist, die Phase der Erhebung von Material von der Analyse dieses Materials nicht zu trennen, sondern miteinander zu verschränken. (…) Nur so kann das Material die Analyse steuern“ (Hildenbrand 2007: 36). Während des Kodierens und des Anfertigens von Memos entstehen immer wieder neue Fragen, für deren Beantwortung neue Daten erhoben werden müssen (Strübing 2007: 56). Der Forscher wird im Laufe des Forschungsprozesses jedoch immer gezielter nach Daten suchen können und geeignete Daten schneller erkennen. Dieses Prinzip der Datenauswahl zählt zu den Kennzeichen der Grounded Theory und wird als *Theoretical Sampling* bezeichnet. Das Theoretical Sampling ist also ein Verfahren, „bei dem sich der Forscher auf einer analytischen Basis entscheidet, welche Daten als nächstes zu erheben sind und wo er diese finden kann“ (Strauss 1998: 70). Für die verschiedenen Phasen des Kodierens heißt das folgendes: Während des *offenen Kodierens*

wird Material ausgesucht, durch das möglichst viele relevante Konzepte erarbeitet werden können. Beim *axialen Kodieren* richtet sich das Theoretical Sampling auf die erarbeiteten Zusammenhangshypothesen und deren Überprüfung. In der Phase des *selektiven Kodierens* wird die Datenauswahl an der Schlüsselkategorie orientiert und dient dem Schließen von Lücken in der Theorie und deren Überprüfung (Strübing 2004: 31). Wie schon weiter oben beschrieben, wird sich meine Forschungsarbeit nach Art der Daten in drei Phasen unterteilen[18]. Zu Beginn meiner Forschung werde ich meine Aufmerksamkeit auf Stellungnahmen von NGOs konzentrieren, im nächsten Schritt auf die Stellungnahmen der EU-Akteure, um schließlich zur Bearbeitung meiner zweiten Forschungsfrage zu kommen.

Wenn der Forscher die ersten Daten erhoben hat, beginnt er damit, Fragen an das Material zu stellen, also die Daten zu interpretieren. Dieser Prozess wird von Strauss *Kodieren* genannt (Hildenbrand 2007: 36). Der Prozess des Kodierens geht von den Daten aus und führt zur Entwicklung von Theorien, indem die *Codes* zunächst möglichst nah am empirischen Material und später immer abstrakter formuliert sein sollen (Flick 2009: 168). Strauss schlägt ein sogenanntes *Kodierparadigma* vor, das eine Ansammlung von Hilfsfragen darstellt, die dem Forscher helfen sich zu orientieren (Franke/Roos 2010: 298). Der Prozess des Kodierens gliedert sich in drei Dimensionen, die jedoch nicht klar voneinander getrennt werden können, sondern kombiniert und auch im Wechsel angewendet werden (Flick 2009: 168). Sie werden als *offenes Kodieren*, *axiales Kodieren* und *selektives Kodieren* bezeichnet. Ziel des offenen Kodierens ist es, den Sinn der kodierten Textsequenzen zu erfassen und die sich darin ausdrückende Handlungsregel mit einem Code zu versehen (Franke/Roos 2010: 198). Das bedeutet, dass die Daten in Sinneinheiten zerlegt werden und diesen Sinneinheiten mit Anmerkungen und Begriffen versehen werden (Flick 2009: 168). Dieses Verfahren muss nicht auf den gesamten Text angewendet werden, sondern auf besonders aufschlussreich erscheinende oder auch auf besonders unklare Passagen (ebd.). Es werden also Sequenzen gebildet, wobei als Sequenz ein beliebig langer oder kurzer Text, der aus persönlicher Sicht eine Sinneinheit darstellt, verstanden wird (Roos 2013: 326). Im Laufe der Forschung wird die Zahl der Codes immer mehr zunehmen, deshalb ist es wichtig auf eine systematische Anordnung der Codes zu achten. Auf Basis der Codes werden Kategorien gebildet und Konzepte entwickelt. Für das offene Kodieren werde ich folgende Hilfsfragen anwenden:

[18] Diese drei Phasen lassen sich in meinem „Kodierbaum“ erkennen. Das Vorgehen, Sequenzen mit Hilfe eines Kodierbaums zu ordnen habe ich von Ulrich Roos übernommen (vgl. Roos 2013: 329). Auch die Benennung der Kategorien folgen seinen Vorschlägen: Als Kategorien ersten Grades (K 101, K 102 usw.) werden die Konzepte aus dem offenen Kodieren bezeichnet. Die Kategorien zweiten Grades (K 201, K 202 usw.) entstehen aus dem Kodierschritt des axialen Kodierens, die Kategorien dritten Grades (K 301, K 302 usw.) schließlich beim selektiven Kodieren.

a. Auf welchen Aspekt des Diskurses um die EU-Flüchtlingspolitik bezieht sich die analysierte Sequenz? Enthält die Sequenz Argumente oder Informationen über Leitideen, die den Diskurs prägen? Wurde bereits Material zu diesem Aspekt analysiert? Wenn nein: Welche bislang noch unerforschten Aspekte des Diskurses werden in der Sequenz maßgeblich thematisch?
b. Drücken sich in dieser Sequenz verschiedene Handlungsregeln aus – und wenn ja: In welchem Verhältnis stehen diese zueinander? Lagen die rekonstruierten Handlungsregeln bereits zuvor im Material vor und existieren weitere Memos dazu?
c. Welche Erklärungen der Sequenz erscheinen auf den „ersten Blick" besonders plausibel? Welche Erklärungen lassen sich aus dem Kontextwissen des Forschers ableiten? Welche darüber hinausgehenden Assoziationen löst die Sequenz aus?[19]

Je weiter der Forschungsprozess vorangeschritten ist und je mehr Codes existieren, desto öfter wird der Forscher das axiale Kodieren anwenden. Beim axialen Kodieren werden die neu analysierten Daten mit bereits gebildeten Kategorien und Codes verglichen (Franke/Roos 2010: 299) und so Zusammenhänge und Beziehungen zwischen diesen Kategorien und Kodes herausgearbeitet (Flick 2009: 169). Neue Daten werden in dieser Phase also sowohl offen kodiert, um neue Elemente der Interpretation erkennen zu können, als auch axial kodiert, um auf die Zusammenhänge aufmerksam zu werden. Für das axiale Kodieren werde ich folgende Hilfsfragen anwenden:

a. Inwiefern liefert die analysierte Sequenz neue Aufschlüsse über die bereits vorliegenden Argumente bzw. Leitideen des Diskurses um die EU-Flüchtlingspolitik?
b. Lassen sich im Laufe des Diskurses Veränderungen erkennen oder bleiben die Argumente/Leitideen gleich?
c. Verändern sich die Bezüge zwischen den Argumenten/Leitideen der verschiedenen Akteure?

Zusätzlich habe ich in dieser Phase zusammenhängende Kategorien ersten Grades miteinander verbunden, indem ich aus diesen Kategorien zweiten Grades mit einem höheren Abstraktionsniveau gebildet habe. Hat der Forschende durch das offene und das axiale Kodieren diejenigen Kategorien festgelegt, die für die Forschungsarbeit zentral sind, geht er zum selektiven Kodieren über (Strauss 1998: 106). Selektives Kodieren bedeutet, dass „alle der Schlüsselkategorie nachgeordneten Kategorien und Subkategorien *systematisch* zu der

[19] Diese Hilfsfragen basieren auf den Vorschlägen von Franke/Roos 2010: 299.

Schlüsselkategorie in Bezug gesetzt werden“ (ebd.: 107). Als *Schlüsselkategorie* bezeichnet Strauss jene Kategorie, „die alle übrigen Kategorien am ehesten zusammenhält (miteinander verknüpft)“ (Strauss 1998: 45), die Zahl der Schlüsselkategorien ist jedoch nicht festgelegt (Franke/Roos 2010: 300). Ich kann also am Ende meiner Forschungsarbeit mehrere Schlüsselkategorien als Ergebnis erhalten und bin nicht verpflichtet, eine einzige Schlüsselkategorie zu finden. Als Hilfsfrage für das selektive Kodieren gilt: „Steht die Kategorie X in einem Verhältnis zur angenommenen Schlüsselkategorie A und, wenn ja, in was für einem Verhältnis?“ (Strübing 2004: 21).[20]

Während des gesamten Forschungsprozesses verfasst der Forscher ständig *Memos* in denen er sein Vorgehen dokumentiert, die Auswahl der Codes begründet, die Kategorien und Konzepte erklärt, sowie mögliche Erklärungen und Interpretationen der einzelnen Sequenzen vornimmt. Das Schreiben der Memos dient also dem Sammeln von Ideen und der Ordnung der Gedanken, also der Systematisierung des Forschungsprozesses. Die schriftliche Ausformulierung, die Überarbeitung und das Sortieren von Memos ist ein wichtiger Schritt für die Theoriebildung (ebd.: 34). Außerdem dient „die Verschriftlichung aller Interpretationsvorgänge (…) zugleich als Grundlage für die intersubjektive Nachvollziehbarkeit des Forschungsprozesses“ (Franke/Roos 2010: 299).

Am Anfang des Forschungsprozesses steht also das offene Kodieren, während gegen Ende das selektive Kodieren immer mehr in den Vordergrund rückt (Flick 2009: 168). Während des Kodierens werden Kategorien gebildet und Konzepte entwickelt, welche Hypothesen in Begriffen fassen (Hildenbrand 2007: 36), und Zusammenhänge zwischen diesen Konzepten hergestellt. Nachdem die zentralen Schlüsselkategorien herausgearbeitet wurden, wird abschließend eine Theorie ausformuliert (Flick 2009: 170), die der Beantwortung der Forschungsfrage dient. Der Forschungsprozess der Grounded Theory kann als Triade bezeichnet werden, die aus der Datenerhebung, dem Kodieren und dem Memoschreiben besteht (Strauss 1998: 46). Diese drei Prozesse finden während des gesamten Forschungsprozesses immer wieder und in unbestimmter Reihenfolge statt. Der Analyseprozess endet, wenn die *theoretische Sättigung* erreicht ist, „also weitere Kodierung, Anreicherung von Kategorien etc. keine neuen Erkenntnisse mehr versprechen“ (Flick 2009: 170).

[20] Ich habe bei meiner Arbeit nicht das Ziel verfolgt eine Schlüsselkategorie zu bilden. Vielmehr verstehe ich die rekonstruierten Leitideen des Diskurses als Schlüsselkategorien (siehe Kategorien dritten Grades), da diese jeweils zu vielen Kategorien zweiten Grades in Beziehung gesetzt werden können.

Die Methode der Grounded Theory erscheint mir für mein Forschungsvorhaben geeignet, weil meine Forschungsfragen, wie schon weiter oben erwähnt, auf die Untersuchung eines sozialen Prozesses und die dahinterliegenden Handlungsregeln (Leitideen) abzielen. Auch die Fragen nach den zentralen Argumenten im Diskurs scheint sich mir mit der Methode sinnvoll bearbeiten zu lassen, da es hier vor allem um eine Strukturierung und darauf folgend um einen Vergleich der Argumente gehen soll. Die Datenauswahl nach dem *Theoretical Sampling* finde ich einleuchtend, da ich zu Beginn meiner Forschungsarbeit noch nicht abschließend beurteilen kann, welche Dokumente ich zur Beantwortung meiner Forschungsfragen benötigen werde. Dies wird sich im Laufe der Forschung ergeben, deshalb möchte ich mir die Möglichkeit offen halten, während meines Forschungsprozesses neues Material zu suchen und in die Analyse mit einzubeziehen, sowie gezielt nach Daten Ausschau zu halten, anhand derer meine entstandenen Hypothesen überprüft werden können. Die Vorgehensweise beim *Kodieren* und dem Verfassen von *Memos* wirkt auf mich sehr systematisch, was mir helfen wird, während der Forschung nicht den Überblick zu verlieren. Die Strukturierung meiner Ideen und Interpretationen in Memos, auf die ich immer wieder zurückgreifen kann, empfinde ich als sehr wichtig und sinnvoll.

5. Forschungsgegenstand

Um meine Forschungsfragen beantworten zu können, ist es zunächst notwendig, einen zeitlichen Rahmen zu bestimmen, in dem der Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik betrachtet werden soll. Wie schon oben erwähnt, habe ich für den Beginn meiner Forschungsarbeit das Datum des 3. Oktober 2013 festgelegt, an dem sich die Katastrophe von Lampedusa ereignete. Dieses Ereignis scheint mir als Ausgangspunkt deshalb so geeignet, weil der Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik durch das Ausmaß der Katastrophe eine plötzliche Wiederbelebung erfahren hat und das Thema plötzlich sowohl in den Medien, als auch in der Politik diskutiert wurde und auf diese Weise auch die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit fand. Das Ende des Zeitraums, in dem ich Dokumente des Diskurses betrachte, habe ich zunächst nicht festgelegt. Das neueste Dokument stammt aus dem Dezember 2013.

Die erste Forschungsfrage habe ich zuerst auf die Stellungnahmen der NGOs bezogen: die Presseerklärung von PRO ASYL *„Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa: Folge der europäischen Abschottungspolitik“* vom 4.10.2013, die Stellungnahme von ECRE *„Deaths at sea off the Italian coast: ECRE calls for safe channels for refugees to reach Europe“* vom 3.10.2013 und das Statement von Amnesty International „*Time for action: Three things the EU must do following the Lampedusa tragedy“* vom 8. Oktober 2013. Hierbei wurden die Akteure aus folgenden Gründen ausgewählt: PRO ASYL wird als die wichtigste NGO in Deutschland angesehen, die sich für Flüchtlinge einsetzt, mit ECRE kommt eine Vereinigung von 82 Flüchtlingsorganisationen aus 37 Ländern zu Wort, die auf EU-Ebene agiert und Amnesty International stellt eine weltweit bekannte Menschenrechtsorganisation da. Die Auswahl der konkreten Dokumente richtete sich nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung: Die Stellungnahmen von PRO ASYL und ECRE werden als direkte Reaktionen auf die Katastrophe von Lampedusa angesehen, das Statement von Amnesty International wurde zum Gipfel der Justiz- und Innenminister veröffentlicht. In einem zweiten Schritt habe ich die gleiche Frage an die supranationalen EU-Institutionen, an das EP und die EK, gestellt. Auch hier habe ich Dokumente aus dem oben beschriebenen Zeitraum gewählt. Für das Parlament habe ich die Pressemitteilung zur Plenartagung am 23.10.2013 *„Migrationspolitik: Die EU muss handeln, um neuen Tragödien vorzubeugen“* und die Rede Präsidenten des EPs Martin Schulz beim Europäischen Rat am 24.10.2013 ausgewählt. Für die Kommission habe ich die Stellungnahme der EU-Kommissarin für Innenpolitik Cecilia Malmström *„Tragic accident outside Lampedusa: Statement by European Commissioner for Home Affairs, Cecilia*

Malmström" vom 3.10.2013 und die Rede des Präsidenten der EK José Manuel Durão Barroso anlässlich seines Besuches der Insel Lampedusa vom 9.10.2013 untersucht.

Für die zweite Forschungsfrage habe ich das Kapitel „V. Flüchtlingsströme" der *„Schlussfolgerungen – 24./25. Oktober"* des Europäischen Rats analysiert, das die Ergebnisse des EU-Gipfels zusammenfasst. Außerdem habe ich für den Rat der EU die Pressemitteilung zum Gipfel der Justiz- und Innenminister vom 7./8. Oktober 2013 betrachtet. Sie selbst ist zwar wenig aussagekräftig, hat aber auf die Beschlüsse des Rats aufmerksam gemacht, weshalb außerdem die Pressemitteilung zu dem Beschluss zum Europäischen Grenzüberwachungssystem (*European Border Surveillance System, EUROSUR) „Council adopts regulation establishing the EUROSUR system"* vom 22.10.2013 und zur *„Task Force Mediterranean*" vom 5. Dezember 2013 untersucht worden sind.

Wie bereits erwähnt, erfolgte die Auswahl meiner Dokumente innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens, der sich an Ereignissen orientiert, „die seitens Dritter besonders starke oder zahlreiche Reaktionen hervorgerufen haben" (Roos 2013: 325), wie eben die Katastrophe von Lampedusa und der EU-Gipfel vom 24./25. Oktober.[21] Da ich nach dem Prinzip des Theoretical Sampling vorgegangen bin, habe ich diese Dokumente nicht von vornherein festgelegt, sondern habe diese nach und nach ausgewählt. So habe ich mit den Stellungnahmen der NGOs begonnen, darauf folgten die Statements der EK und des EPs, von denen es mir nach der Analyse eines Dokumentes jeder Institution sinnvoll erschien noch jeweils ein zweites zu betrachten. Schließlich habe ich den EU-Gipfel und die Pressemitteilung zum Gipfel der Justiz- und Innenminister in den Blick genommen, woraus es sich ergeben hat noch die Beschlüsse zu EUROSUR und zur Task Force zu betrachten. Zusätzlich wurden bei der Niederschrift der Ergebnisse zu bestimmten Problemlösungsvorschlägen Hintergrundinformationen hinzugezogen, wie z.B. zu den Resettlement-Programmen. Außerdem wurde zur besseren Beurteilung der beschlossenen Maßnahmen die Kritik an diesen Maßnahmen in die Ergebnisse mit aufgenommen. Hierzu wurden allerdings keine zusätzlichen Dokumente analysiert, die Kritik floss als Kontextwissen in die Arbeit mit ein.

[21] Während des Forschungsprozesses stellte sich mir folgendes Problem bei der Auswahl der Dokumente: Auf die Dokumente die ich analysiert habe, folgen jeweils neuer Dokumente, in denen die Forderungen ausgebaut, angenommen oder abgelehnt werden. Diese kann ich aus zeitlichen Gründen nicht in die Analyse mit einbringen. Außerdem würde ich auf diese Weise die Entwicklung der Europäischen Flüchtlingspolitik seit Lampedusa darstellen, was nicht das Ziel meiner Arbeit ist. Vielmehr ist das Ziel der Arbeit, die Reaktionen nach Lampedusa zu erforschen, was durch das Analysieren der ausgewählten Dokumente erfolgen kann.

6. Ergebnisse der Forschungsarbeit

6.1 Problembeschreibungen

6.1.1 Problembeschreibungen der NGOs

Bei den Problembeschreibungen der Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen lässt sich zwischen der Beschreibung des tatsächlichen, praktischen Problems, das direkt beobachtbar ist, und der Begründung dieses Problems unterscheiden. Meist ist die Begründung des Problems in den Gesetzen und Regelungen der Flüchtlingspolitik der EU zu finden, das praktische Problem ergibt sich dann als Folge dieser Politik.

Probleme in der Praxis

Fluchtursachen

Der Ausgangspunkt aller Problembeschreibungen sind die Fluchtgründe, die Menschen überhaupt dazu veranlassen, ihr Heimatland zu verlassen und den Versuch zu unternehmen in die EU zu gelangen. Diese Fluchtgründe sind auf die Situation in den Herkunftsländern zurückzuführen und haben zunächst nichts mit der Flüchtlingspolitik der EU zu tun. Es gibt vielfältige Gründe, die Menschen zur Flucht zwingen. Amnesty International nennt hier Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, politische Instabilität und große Ungleichheiten in den Herkunftsländern[22].

Verletzung von Menschenrechten

Neben diesen Fluchtursachen lassen sich viele Problembeschreibungen, die von den NGOs formuliert wurden, auf Menschenrechtsverletzungen durch die Politik der EU zurückführen. Im Kern wird von den NGOs das Problem beschrieben, dass durch die Flüchtlingspolitik der EU oder das Verhalten einzelner Mitgliedsstaaten Menschen- und Flüchtlingsrechte verletzt werden.

Im Zentrum der Kritik stehen hier häufig die Grenzschutzagentur FRONTEX und ihr Einsatz an den Außengrenzen der EU. Oft lassen sich weder die Frontexeinsätze an sich, noch die Ziele, die sie verfolgen, mit internationalen Menschenrechtsstandards, mit Flüchtlingsrechten oder mit dem Recht auf See in Einklang bringen[23]. Amnesty International vertritt die Auffassung, dass durch die Einsätze von FRONTEX nicht die Flüchtlinge geschützt werden, sondern

[22] "Conflicts, human rights abuses, political instability and huge inequality are key factors in encouraging people to flee or migrate from all the regions of the world" (Amnesty International 2013: Seq. 7).
[23] "and to ensure that operations are conducted in full compliance with relevant international human rights and refugee law and standards, and obligations under the Law of the Sea" (Amnesty International 2013: Seq. 16).

die europäischen Grenzen vor eben diesen[24]. Aus Sicht der Menschenrechtsorganisation ist FRONTEX nicht als Mittel zur Problemlösung, sondern als Ursache vieler Probleme anzusehen. So verlaufen die Einsätze von FRONTEX häufig unkoordiniert und nicht effektiv. Das Problem ist hier, dass die Frage nach der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht geklärt ist und es deshalb nicht eindeutig ist, welcher Mitgliedsstaat jeweils zu Rettungsmaßnahmen in einem bestimmten Gebiet verpflichtet ist[25]. Auf EU-Ebene existieren weder einheitlichen Regelungen zu Seenotrettungsmaßnahmen noch eine Verpflichtung zur Seenotrettung[26].

Ein weitere Punkt, der mit Blick auf Menschenrechte häufig als problematisch angesehen wird, sind die Kooperationen der EU oder einzelner Mitgliedsstaaten mit Drittstaaten zur Bekämpfung illegaler Einwanderung. Die Kooperationen mit Drittstaaten werden kritisiert, da diese mit Herkunfts- und Transitstaaten eingegangen werden, ohne auf die Praxis des Menschenrechtsschutzes in diesen Staaten zu achten[27]. Die Mitgliedsstaaten der EU haben Entscheidungsfreiheit darüber, mit welchen Ländern sie die Abkommen schließen und unterliegen hierbei der EU gegenüber keiner Rechtfertigungspflicht. Eine fragwürdige Menschenrechtspolitik des Drittstaates muss also kein Ausschlusskriterium darstellen, um mit diesem Vereinbarungen einzugehen. Dies geschieht oft zur Durchsetzung von Eigeninteressen des jeweiligen Mitgliedsstaats. Als Beispiel hierfür wird von Amnesty International die Kooperation zwischen Italien und Libyen genannt[28]. Auch Grubmüller beschreibt die Abkommen zwischen Italien und Libyen als „nachdrückliches Beispiel“ (Grubmüller 2012: 181) für problematische bilaterale Kooperationen. Die Abkommen beinhalten u.a., dass Italien Boote für gemeinsame Patrouillen an der libyschen Küste zur Verfügung stellt. Außerdem liefert Italien an Libyen Ausrüstung für die Abwehr irregulärer MigrantInnen aus Niger und Tschad und finanziert „Auffanglager“ in Libyen. Das Kernproblem hierbei ist, dass Italien diese Abkommen mit Libyen eingegangen ist, obwohl Libyen die GFK nicht unterzeichnet hat und Libyen allgemein für eine fragwürdige Menschenrechtspolitik bekannt ist. Insgesamt werden

[24] “Resources have increasingly been committed to policing the EU external borders, rather than protecting people and saving lives” (Amnesty International 2013: Seq. 5).
[25] “States must swiftly agree to the new interception rules for Frontex-coordinated operations at sea in order to achieve effective and coordinated rescue measures at the EU level” (Amnesty International 2013: Seq. 14/15).
[26] “These rules seek to enhance search and rescue obligations for Frontex-coordinated operations, and safeguards for migrants and asylum-seekers intercepted at sea during these operations” (Amnesty International 2013: Seq. 13).
[27] “The European Union and European countries are cooperating with third countries on migration control, while turning a blind eye to human rights abuses suffered by migrants, asylum-seekers and refugees in those countries” (Amnesty International 2013: Seq. 17).
[28] “For example, despite well-documented evidence of abuse against migrants, refugees and asylum-seekers in Libya, the EU and European countries such as Italy are cooperating with Libya to stem migration flows to Europe” (Amnesty International 2013: Seq. 18).

die Vereinbarungen zwischen der EU und den Mittelmeeranrainerstaaten aus menschenrechtspolitischer Sicht skeptisch betrachtet, da der Verdacht naheliegt, dass letztere durch die Vereinbarungen zu höchst restriktiven Ausreisekontrollen bewegt werden sollen, um so die Flüchtlingszahlen nach Europa zu verringern (ebd.). Auf diese Weise macht sich die EU der Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.

Massensterben an den Außengrenzen der EU

Das durch die Katastrophe von Lampedusa in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückte, offensichtliche Problem der EU ist das Massensterben von Flüchtlingen an den EU-Außengrenzen[29]. Dieses Problem wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass die Katastrophe von Lampedusa kein einmaliges Ereignis darstellt. ECRE ordnet die Katastrophe von Lampedusa als eine der schlimmsten Tragödien der letzten Jahre ein[30]. Folglich wird Lampedusa nicht als die schlimmste Tragödie betrachtete, was darauf hinweist, dass solche Ereignisse im Mittelmeer häufig stattfinden und schon oft stattgefunden haben. ECRE betont hier nicht das besondere Ausmaß der Katastrophe von Lampedusa, vielmehr wird darauf verwiesen, dass die eigentliche Katastrophe die ist, dass dies kein isoliertes Ereignis war und nicht einmal das Ausmaß einmalig war. Allein im Jahr 2011 starben, nach Schätzungen des UNHCR, mehr als 1500 MigrantInnen und Flüchtlinge bei dem Versuch Europa zu erreichen[31]. Lampedusa zeigt also nur „wieder einmal“, dass Europa etwas gegen das Massensterben an seinen Außengrenzen unternehmen muss[32].

Begründungen dieser Probleme

Abriegelung der EU

Die Begründung und Ursache vieler der oben genannten und aus den Statements der NGOs identifizierten Probleme ist die Abriegelung der EU nach außen. Die Katastrophe von Lampedusa wird in den Kontext der Abschottungspolitik der EU gesetzt[33]. Eine Facette dieser Abschottungspolitik ist die Abriegelung der Außengrenzen der EU[34]. Diese Abriegelung wird

[29] „Wer das Massensterben beenden will“ (PRO ASYL 2013b, Seq. 3).
[30] “ECRE expresses its deep sorrow for one of the worst tragedies at sea of the last years.” (ECRE 2013: 1, Seq. 2).
[31] “This is not an isolated tragedy in the Mediterranean. In 2011 alone, according to estimates by UNHCR, more than 1,500 asylum seekers, refugees and other migrants have died trying to reach the southern shores of the EU” (ECRE 2013: 1, Seq. 13).
[32] “However, this tragedy once again highlights the need for Europe to equip itself with tools to avoid the loss of lives.” (ECRE 2013: 1, Seq. 6).
[33] „Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa: Folge der europäischen Abschottungspolitik“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 1).
[34] „Die Toten vor Lampedusa sind Folge der immer effektiveren Abriegelung der europäischen Außengrenzen“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 2).

immer effektiver, da immer neue Methoden der Überwachung der Grenzen und der Abwehr von Flüchtlingen entwickelt und umgesetzt werden. PRO ASYL spricht hier sogar davon, dass die Grenzen Europas geschlossen wurden[35]. Die Schließung der Grenzen Europas wirkt hier wie eine bewusste, aktive Entscheidung, die getroffen wurde, um die EU abzuriegeln. Als konkretes Beispiel wird die Schließung der Grenze zur Türkei genannt[36]. Auch die gefährliche Fluchtroute eritreischer Flüchtlinge über den Sinai wird als Folge der europäischen Abschottungspolitik bewertet[37].

Im Zusammenhang mit der Abriegelung der EU steht häufig die Grenzschutzagentur FRONTEX im Zentrum der Diskussion, da die Einsätze von FRONTEX häufig mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen (siehe 3.4.3). Die stetig steigende Ausstattung von FRONTEX mit finanziellen Mitteln wird als Zeichen gesehen, dass der Grenzschutzagentur und damit der Sicherung der Außengrenzen der EU eine immer größere Bedeutung zugeschrieben wird[38]. Lag das Budget 2005 noch bei 6,2 Millionen Euro (Frontexwatch) so liegt es für 2014 bei rund 89 Millionen Euro (Frontex 2014). Auch die Einführung des neuen Systems EUROSUR wird u.a. von Flüchtlingsorganisationen zum Ausbau der effektiven Abriegelung der EU gezählt (siehe 6.4 .2 unter „EUROSUR“). Die effektive Abriegelung der EU ist die Umsetzung der Idee der Abschottung in der Praxis.

Kaum legale Einreisemöglichkeiten

Eine weitere Begründung der oben genannten Probleme in der Praxis ist, dass es für Flüchtlinge keine sicheren Wege in die EU gibt, um dort Asyl zu beantragen. ECRE lässt das schon in der Überschrift des Statements deutlich werden[39]. Das dahinterstehende Problem ist die Illegalität der Einreise der Flüchtlinge: Es gibt kaum eine legale Möglichkeit für Flüchtlinge, in die EU zu gelangen, was bedeutet, dass sie meistens auf illegale Weise einreisen müssen,

[35] „"Europa schließt seine Grenzen und heuchelt dann Betroffenheit, wenn die Folgen des Ausbaus zur Festung sichtbar werden", sagte Günter Burkhardt, Geschäftsführer von Pro Asyl“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 6).
„Die Länder Europas dürfen nicht länger zusehen, wie Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten vor verschlossenen Grenzen stehen und dann verzweifelt versuchen, ihr Leben zu retten und dabei elend zugrunde gehen“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 18).

[36] „In den letzten Monaten hatte die EU vor allem die Landgrenze zur Türkei für Schutzsuchende abgeriegelt. Damit wurde einer der wichtigsten Fluchtwege nach Europa verschlossen“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 9).

[37] „Eine der Fluchtrouten eritreischer Flüchtlinge führt durch den Sinai. Dort werden hunderte eritreische Flüchtlinge gekidnappt und gefoltert, bis ihre Verwandten Lösegeld entrichten. Auch dies ist eine Folge der europäischen Abschottungspolitik“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq.17).

[38] “Resources have increasingly been committed to policing the EU external borders, rather than protecting people and saving lives” (Amnesty International 2013: Seq. 5).

[39] “Deaths at sea off the Italian coast: ECRE calls for safe channels for refugees to reach Europe” (ECRE 2013: 1, Seq. 1).

bevor sie Asyl beantragen können, um dann den Status eines Asylbewerbers zu erhalten[40]. Mit der Rede von „sicheren Wegen“ sind hier vor allem „legale Wege“ gemeint[41]: Ein legaler Weg wäre gleichzeitig auch ein sicherer Weg, da sich Flüchtlinge, speziell die Flüchtlinge, die aus Afrika über das Mittelmeer nach Europa gelangen wollen, nicht in die Hände von Schlepperbanden begeben müssten, um die EU zu erreichen. Die direkte Folge der fehlenden sicheren und legalen Einreisemöglichkeiten in die EU ist es nach Meinung der NGOs nämlich, dass Flüchtlinge aus Afrika zunehmend auf illegale Schlepperbanden angewiesen sind, von denen sie in überfüllten und unsicheren Booten über das Mittelmeer transportiert werden, was häufig zu Schiffsunglücken führt. Amnesty International merkt an dieser Stelle an, dass die Abschottung Europas nicht dazu führt, dass weniger Menschen versuchen, nach Europa zu gelangen. Vielmehr verschlimmert die restriktive Politik die Situation der Fliehenden, da diese dadurch gezwungen werden die Dienste von Schleuser und Menschenschmugglern anzunehmen[42]. Die wachsende Anzahl an Schleusern werden von den NGOs also als Folge der EU-Flüchtlingspolitik betrachtet, als Problem, das die EU durch die Abriegelung der Außengrenzen und eine auf Abschottung ausgerichtete Flüchtlingspolitik geschaffen hat. Das Geschäft der Schlepperbanden ist auf die fehlenden legalen Einreisemöglichkeiten zurückzuführen.

Zudem werden Flüchtlinge durch die Vorverlagerung der Außengrenzen der EU, die Politik der „unbegrenzten Grenzen“ (Löhr 2010: 36 f.), gezwungen auf immer gefährlichere Routen auszuweichen. Die Abriegelung der Landgrenze zur Türkei hat beispielsweise zur Folge, dass nun noch mehr Flüchtlinge versuchen, über das Mittelmeer in die EU zu gelangen[43]. Nach PRO ASYL gibt es nicht nur kaum legale Wege in die EU, sondern diese Wege werden auch noch bewusst abgeriegelt und reduziert.

[40] “and provide refugees with an alternative to resorting to illegal means of entry through dangerous routes” (ECRE 2013: 1, Seq. 7).

[41] “With legal channels of entering the EU for protection reasons almost non-existent, most refugees have no choice but to risk their lives in order to try to reach safety” (ECRE 2013: 1, Seq. 8).

[42] “Restrictive migration policies that solely focus on preventing arrivals to Europe do not stop people from trying to reach Europe. They only force people to taking riskier routes, increasingly pushing people into the hands of smugglers and traffickers” (Amnesty International 2013: Seq. 8/9).

[43] „In den letzten Monaten hatte die EU vor allem die Landgrenze zur Türkei für Schutzsuchende abgeriegelt. Damit wurde einer der wichtigsten Fluchtwege nach Europa verschlossen. Die Folge ist, dass Flüchtlinge nun wieder verstärkt auf den noch gefährlicheren Weg über das offene Meer ausweichen“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 9/10).

6.1.2 Problembeschreibungen der EU[44]

Fehlende Solidarität

Die EK und das EP liefern zunächst eine „fehlende Solidarität“ als Problembeschreibung. Solidarität lässt sich dabei auf zwei Ebenen beziehen: Die globale und die europäische Ebene, wobei letztere wesentlich stärker betont und eingefordert wird. Globale Solidarität wird als Solidarität mit den MigrantInnen und Flüchtlingen betrachtet. Es lässt sich aus dem Statement von EU-Kommissarin Malmström ableiten, dass die EU Flüchtenden und MigrantInnen aus Krisen- und Kriegsgebieten nicht genug Solidarität entgegenbringt[45]. Sie spricht das allerdings nur indirekt an, indem sie mehr Solidarität fordert. Stärker wird die Kritik, wenn man die europäische Solidarität betrachtet, die Solidarität also, die innerhalb der EU zwischen den Mitgliedsstaaten gezeigt werden soll. Die fehlende europäische Solidarität beschreibt folgendes Problem: Die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU sehen sich mit großen Flüchtlingszahlen konfrontiert und sind dann nach dem Dublin-Verfahren dafür verantwortlich das Asylverfahren für die Ankommenden durchzuführen. Die Kapazitäten dieser Staaten sind häufig völlig überlastet. Sie haben also mit den Folgen von Flüchtlingsströmen besonders schwer zu kämpfen[46]. In Staaten wie Deutschland hingegen, die über keine EU-Außengrenzen verfügen, kommen nur sehr wenige Flüchtlinge an. Sie profitieren von dieser Regelung. Das Festhalten am Dublin-Verfahren zeigt also, dass es innerhalb der EU keine bzw. kaum Solidarität mit den Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen gibt. Besonders drastisch zeigt sich das Problem auf Lampedusa[47], neben Italien leiden aber auch andere Mitgliedsstaaten unter dem Migrationsdruck, wie z.B. Griechenland, Malta und Bulgarien[48].

---

[44] Unter „der EU“ werden hier die europäischen Institutionen Kommission und Parlament verstanden. Das liegt zum einen daran, dass vom Rat der EU keine direkten Stellungnahmen zu finden waren, sondern dieser, wenn, dann nur in Form von Beschlüssen reagiert hat. Diese Beschlüsse werden 6.4 zusammen mit den Forderungen des ERs auf dem EU-Gipfel berücksichtigt.

[45] “and show solidarity both with migrants and with countries that are experiencing increasing migratory flows” (European Commission 2013a: Seq. 2).

[46] “and show solidarity both with migrants and with countries that are experiencing increasing migratory flows” (European Commission 2013a: Seq. 2).

[47] „10.000 Flüchtlinge auf einer Insel wie Lampedusa mit 6000 Einwohnern, das ist eine unlösbare Aufgabe“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 11).
„Heute Morgen habe ich mit der Bürgermeisterin von Lampedusa, Frau Maria Giuseppina Nicolini, gesprochen. Mich hat ungeheuer beeindruckt, mit welcher Menschlichkeit, mit welcher Empathie diese Frau über die Flüchtlinge gesprochen hat. Lampedusa tut alles, um den Menschen zu helfen. Aber Lampedusa kann das nicht alleine bewältigen“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 10).

[48] “We should not forget that today Lampedusa and Italy are the focus of attention, but let's not forget that also other countries are facing strong migratory pressure, Greece, Malta, Bulgaria, to name just a few examples” (European Commission 2013b: Seq. 33).

Ineffektive Seenotrettung

Ein weiteres Problem wird von der EK und dem EP als „ineffektive Seenotrettung" beschrieben. Malmström erklärt das Problem, dass Schiffe in Seenot nicht rechtzeitig und zuverlässig entdeckt und gerettet werden[49]. Die Koordinierung der Seenotrettung und die Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit bei einem Notfall bereiten den Mitgliedsstaaten Schwierigkeiten. Die Begründung Barrosos hierfür ist, dass die EU und die EU-Institutionen weder über gemeinsame Schiffe noch über Flugzeuge verfügen[50]. Zusätzlich beklagt das EP, dass die Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen zur Seenotrettung wohl nicht immer nachgekommen sind oder nicht immer nachkommen[51]. Außerdem wird die Möglichkeit erörtert, Retter und Helfer von in Seenot geratenen Flüchtlingen wegen Hilfe zur illegalen Einwanderung zu verklagen und zu bestrafen[52]. Beispiele dafür sind ein Fall aus dem August 2007, bei dem tunesische FischerInnen Flüchtlingen das Leben retteten und strafrechtliche Konsequenzen erfuhren oder das Verfahren gegen MitarbeiterInnen der Hilfsorganisation „Cap Anamur" (vgl. Grubmüller 2012: 176). Im Zusammenhang mit der Katastrophe von Lampedusa wurde dieses Problem in den Medien unter dem Schlagwort des italienischen Bossi-Fini-Gesetzes diskutiert.

Schleuser

Aus Sicht der EU-Institutionen sind die Schleuser, Schlepper oder Menschenschmuggler ein entscheidendes Problem, das bekämpft werden muss. Barroso schreibt den Schmugglern die Verantwortung an der Katastrophe von Lampedusa zu[53]. Auch Malmström unterstützt diese These[54]. Beide gehen aber nicht darauf ein, dass die Politik der EU der Grund dafür sein könnte, dass Menschen sich auf die Dienste dieser kriminellen Schlepperbanden einlassen. Aus Sicht Malmströms ist die Verzweiflung der Menschen der Grund[55]. Woher diese Verzweiflung allerdings kommt, erklärt sie nicht. Die Problembeschreibung von Malmström

[49] "We have to become better at identifying and rescuing vessels at risk" (European Commission 2013a: Seq. 3).
[50] "The European institutions do not have airplanes, we do not have ships, we do not have these means" (European Commission 2013b: Seq. 15).
[51] „Die Abgeordneten wiederholten, dass die Mitgliedsstaaten ihrer Rechtspflicht nachkommen müssten, Flüchtlingen in Seenot zu helfen" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 6).
[52] „Sie drängen die EU und EU-Mitgliedstaaten, entsprechende Gesetze dahingehend abzuändern, dass Personen, die Migranten in Seenot helfen, nicht länger bestraft werden können" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 21).
[53] "Because we should not forget that many of these people that are here today with us and the ones who died, they were paying for smugglers to bring them in these unsafe conditions to Europe" (European Commission 2013b: Seq. 26).
[54] „Malmström hatte formuliert: "Wir müssen unsere Anstrengungen verdoppeln im Kampf gegen Schleuser, die menschliche Hoffnungslosigkeit ausbeuten", teilte die Schwedin über den Kurznachrichtendienst Twitter mit" (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 12).
[55] "We also need to intensify our efforts to fight criminal networks exploiting human despair so that they cannot continue to put people's lives at risk in small, overcrowded and unseaworthy vessels" (European Commission 2013a: Seq. 4).

bezieht sich also nicht auf die EU-Politik, sondern auf die Schlepper, die erstens kriminell sind, zweitens die menschliche Verzweiflung ausnutzen und drittens das Leben der Menschen in kleinen, überfüllten und nicht seetüchtigen Booten riskieren. Die Betonung liegt hier eindeutig auf dem Problem der Existenz der Schleuser und nicht auf den Gründen, wieso die Dienste solche Schlepperbanden überhaupt von Flüchtenden in Anspruch genommen werden. Auch das EP nennt die Schlepperbanden als Problem[56], jedoch in dem Zusammenhang, dass legale Einreisemöglichkeiten in die EU geschaffen werden müssen[57]. Durch die Ausführlichkeit der Beschreibung der kriminellen Taten der Schlepper wird deutlich, dass diesen Schlepperbanden ein Teil der Verantwortung an den vielen Toten im Mittelmeer zugeschrieben wird. Gleichzeitig bleibt aber nicht unerwähnt, dass auch die EU einen Teil dieser Verantwortung zu tragen hat, da sie bis jetzt eben noch keine legalen Einreisemöglichkeiten geschaffen hat, obwohl sie das hätte tun können.

Wie schon bei der Problembeschreibung der NGOs zur Illegalität der Flüchtlinge erwähnt, stehen die Schlepperbanden im direkten Zusammenhang mit dem Problem der illegalen Einreise, welche wiederum auf die fehlenden legalen Einreisemöglichkeiten zurückzuführen ist[58]. Der Anstieg der illegalen Einwanderung[59] und deren Folgen werden als Problem betrachtet.

6.1.3 Zwischenfazit Problembeschreibungen

Die Problembeschreibungen der Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen und der EU-Institutionen EK und EP überschneiden sich einerseits nur an wenigen Punkten, andererseits widersprechen sie sich auch nicht. Vielmehr scheinen sie sich zu ergänzen. So beschreiben die NGOs ganz grundsätzlich die Fluchtgründe in den Heimatländern als Ausgangsschwierigkeit und nennen das offensichtliche Problem des Massensterbens von Flüchtlingen im Mittelmeer, die EU liefert hierzu ergänzend eine Begründung, nämlich die ineffektive Seenotrettung der EU und der Mitgliedsstaaten. Menschenrechtsverletzungen, die durch die Flüchtlingspolitik der EU erwirkt werden, werden nur von den NGOs erwähnt. Kritik an FRONTEX und an den Kooperationen mit Drittstaaten findet sich bei der EU nicht. Allerdings kritisiert nur die EU die fehlende Solidarität, vor allem auf europäischer Ebene, womit in erster Linie das Dublin-

[56] „opferten ihre Ersparnisse kriminellen Schlepperbanden“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 4).
[57] „Deshalb brauchen wir ein legales Einwanderungssystem. Gerade auch als Antwort auf kriminelle Schlepperbanden, die mit der Not von Menschen Geschäfte machen und sie in seeuntauglichen Booten auf eine ungewisse, eine lebensgefährliche Reise schicken“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 26/27).
[58] „Die legale Einwanderung in die EU ist der gesetzwidrigen Einwanderung vorzuziehen, die Menschenhandel Vorschub leistet und Leben gefährdet, betonen die Parlamentarier“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 27/28).
[59] „“they have undertaken over the last few months which have seen a vast increase in the influx of irregular migrants at their external borders” (European Commission 2013a: Seq. 18).

Verfahren gemeint ist. Insgesamt lässt sich sagen, dass von beiden Seiten Kritik an der Flüchtlingspolitik geübt wird, wobei unterschiedliche Schwerpunkte bei den Problembeschreibungen zu erkennen sind und verschiedene Begründungen für die Probleme genannt werden. Besonders deutlich wird das in der Problembeschreibung der illegalen Einwanderung, die von beiden Seiten genannt wird. Die NGOs betonen hier das Problem der Abriegelung der EU und die damit zusammenhängende fehlende Möglichkeit der legalen Einreise für Flüchtlinge. Als Folge dieser Politik betrachten die NGOs die unsichere Einreise mit der Hilfe von illegalen Schlepperbanden. Die EU-Institutionen betrachten in erster Linie die Schlepperbanden als Problem, das bekämpft werden muss. Sie führen die Annahme deren Dienste durch Flüchtlinge jedoch nicht auf die Politik der EU zurück.

6.2 Problemlösungsstrategien

6.2.1 Lösungsstrategien der NGOs

Öffnung der EU

Die NGOs fordern als Problemlösungsstrategie die „Öffnung“ der EU. Eine Öffnung der EU schließt die Schaffung von legalen d.h. sicheren Wegen in die EU, die allgemeine Erleichterung des Zugangs zur EU oder gar eine Öffnung der Grenzen ein.

Die Forderung nach legalen Wegen in die EU kommt von allen drei betrachteten NGOs. Eine legale Einreise wäre gleichzeitig eine sichere Einreise[60], da Flüchtlinge durch legale Einreisemöglichkeiten nicht mehr auf Schlepperbanden angewiesen wären, sondern sich an legale Stellen wenden könnten, um Asyl zu beantragen[61]. Konkrete Vorschläge zur legalen Einwanderung sind z.B. die Neuansiedlung von Flüchtlingen und humanitäre Visa[62]. Ziel muss es immer sein, eine legale und sichere Art und Weise des Zugangs zur EU zu schaffen. Flüchtlingen einen legalen Status zuzuschreiben würde gleichzeitig bedeuten ihr Anliegen Schutz zu finden, als legitim zu betrachten. Auf diese Weise würde die Stigmatisierung als illegale Einwanderer und die darauf folgende Kriminalisierung verhindert werden. Als konkretes Beispiel fordert PRO ASYL hier die legale Einreise von Flüchtlingen aus Somalia und Eritrea aus dem libyschen Transit in die EU[63]. Die Öffnung der EU durch legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge würde auch für besonders gefährdete Personengruppen eine Erleichterung des Zugangs zur EU bewirken, was ein Zeichen gegen den Vorwurf der Abschottungspolitik der EU setzen und stattdessen die Ideen des Schutzes und der Hilfe betonen würde. Die Forderungen reichen von einer Erleichterung des Zugangs bei ECRE[64] bis zu einer Öffnung der Grenzen[65] bei PRO ASYL.

---

[60] „Wer das Massensterben beenden will, muss Flüchtlingen den legalen und gefahrenfreien Weg nach Europa eröffnen“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 3/4).

[61] “and provide refugees with an alternative to resorting to illegal means of entry through dangerous routes” (ECRE 2013: 1, Seq. 7).

[62] “through resettlement, humanitarian visas and other means to facilitate entry to the EU in a legal and safe manner” (ECRE 2013: 1, Seq. 11).
“Safe routes to Europe must be created through meaningful resettlement, humanitarian admission programmes and lifting visa restrictions for refugees” (Amnesty International 2013: Seq. 22).

[63] „Nur eine andere Flüchtlingspolitik, die beispielsweise Flüchtlinge aus Somalia oder Eritrea aus dem libyschen Transit legal einreisen lässt, kann derartige Tragödien verhindern“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 15).

[64] “The EU and its Member States have a responsibility to facilitate access to protection in Europe for people fleeing war and persecution.” (ECRE 2013: 1, Seq. 11).

[65] „Pro Asyl fordert die Öffnung der Grenzen Europas für Flüchtlinge“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 7).

Menschenrechte

Der Schutz der Menschenrechte von Flüchtlingen und MigrantInnen wird nur von Amnesty International direkt gefordert[66]. Eine Erklärung dafür wäre, dass den anderen beiden NGOs die inhaltlichen Aussagen und konkreten Forderungen zur Flüchtlingspolitik wohl wichtiger waren, als die doch recht abstrakte Rede vom Menschenrechtsschutz. Die Stärkung des Schutzes der Menschenrechte stellt keine konkrete Problemlösungsstrategie dar, sondern sollte eher als grundsätzliches Ziel und Überbegriff der Problemlösungen angesehen werden. Amnesty International kritisiert vor allem die Frontexeinsätze mit dem häufig darauffolgenden menschenrechtlichen Problemkomplex (siehe auch 3.4.3) und die Kooperation mit Drittstaaten ohne Rücksicht auf die Menschenrechtspolitik der jeweiligen Staaten. Problemlösungsstrategien wären hier also zum einen die Verbesserung der Effektivität und der Koordinierung der Frontexeinsätze[67], wozu einheitliche Regelungen auf EU-Ebene und Verpflichtungen zu Rettungsmaßnahmen notwendig wären. Hierbei ist es besonders wichtig, dass FRONTEX dazu verpflichtet wird internationale Menschenrechtstandards einzuhalten[68]. Zum anderen müssten die Kooperationen mit Drittstaaten an bestimmte Bedingungen gebunden sein: Grundlage muss die Respektierung der Menschenrechte des jeweiligen Staates sein, mit dem die Abkommen getroffen werden. Außerdem müssen die Kooperationen transparent sein, angemessene Schutzstandards erfüllen und die Rechte der Flüchtlinge und Asylsuchenden respektieren[69]. Eine Kooperation mit Libyen wird von Amnesty International deshalb abgelehnt[70].

Schutz und internationale Solidarität

Die Forderung nach der Gewährung von Schutz und internationaler Solidarität fasst die folgenden Problemlösungsstrategien der NGOs zusammen: Eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen soll durch Resettlement[71]-Programme aufgenommen werden, außerdem soll die

[66] "Amnesty International calls on the European Union (EU) and European governments to take robust action to prevent further loss of life in the Mediterranean sea and protect the human rights of migrants and refugees" (Amnesty International 2013: Seq. 2).

[67] "States must swiftly agree to the new interception rules for Frontex-coordinated operations at sea in order to achieve effective and coordinated rescue measures at the EU level" (Amnesty International 2013: Seq. 14/15).

[68] "and to ensure that operations are conducted in full compliance with relevant international human rights and refugee law and standards, and obligations under the Law of the Sea" (Amnesty International 2013: Seq. 16).

[69] "More generally, human rights must be the cornerstone of any cooperation in the sphere of migration control with third countries; agreements must be transparent, enshrine adequate protection standards, and fully respect the rights of asylum-seekers, refugees and migrants" (Amnesty International 2013: Seq. 20/21).

[70] "Amnesty International has consistently urged the EU and European countries not to cooperate with Libya on migration control until Libya has demonstrated its respect for the human rights of migrants, refugees and asylum-seekers, including establishing a satisfactory system for assessing asylum claims" (Amnesty International 2013: Seq. 19).

[71] Resettlement wird neben der freiwilligen Rückkehr und Asyl und Integration als eine von drei dauerhaften Lösungen für den Umgang mit Flüchtlingen gehandelt. Resettlement meint die Neuansiedlung von Flüchtlingen

Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge in der EU verbessert werden. Schutz und internationale Solidarität hängen zusammen, da durch die Bereitstellung eines sicheren Zufluchtsorts für Flüchtlinge, also durch die Gewährung von Schutz, internationale Solidarität gezeigt werden kann. Die Problemlösungsstrategie von Amnesty International wäre die Aufnahme eines fairen Anteils von Flüchtlingen der Welt durch die EU[72]. Diese Aufnahme kann durch die Ausweitung der Resettlement-Programme der EU erfolgen, da die gegenwärtigen Resettlement-Programme als schwach und ungenügend betrachtet werden[73]. Amnesty International fordert deshalb die EU-Staaten auf, ernsthafte Anstrengungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu unternehmen[74].

Zur Forderung nach Schutz und internationaler Solidarität gehört auch die Verbesserung der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge, die in die EU gelangt sind. Die Forderungen, die Amnesty International hier an Italien stellt, lassen sich in den größeren EU-Rahmen einordnen: Aufnahmeeinrichtungen müssen angemessen ausgestattet sein und auf verwundbare Personengruppen muss besondere Rücksicht genommen werden[75].

6.2.2 Problemlösungsstrategien der EU

Verbesserung der Seenotrettung

Eine wichtige Problemlösungsstrategie, die von der EK und dem EP gefordert wird, ist die Verbesserung der Rettung von in Seenot geratenen Schiffen. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es verschiedene Lösungsvorschläge. Wichtig ist zunächst, dass die Such- und Rettungsaktionen verbessert werden, sodass auch kleine Schiffe aufgespürt werden können[76]. Außerdem sollen die Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer grundsätzlich vermehrt werden[77].

---

in einem Drittland als dauerhafte Lösung für besonders Schutzbedürftige, wobei der UNHCR bei der Auswahl der Resettlement-Bedürftigen seine Unterstützung bereitstellt. Einige Aufnahmeländer bieten Resettlement-Programme an, durch die festgelegt wird, dass eine bestimmte Anzahl an Flüchtlingen in diesem Land aufgenommen wird. Die jährlichen Kontingente liegen lediglich bei 80.000 Plätzen, wobei laut UNHCR in den nächsten Jahren rund 800.000 Flüchtlinge Resettlement benötigen werden. Rund 80% der Flüchtlinge werden dabei von den USA, Kanada und Australien aufgenommen, in Europa werden die meisten Flüchtlinge von den Nordstaaten aufgenommen (UNHCR).

[72] "The EU is failing to take in its fair share of the world's refugees" (Amnesty International 2013: Seq. 23).

[73] "the number of refugees invited to Europe must be over and above the numbers accounted for by the current and weak refugee resettlement programmes" (Amnesty International 2013: Seq. 24).

[74] "Serious efforts must be made to resettle thousands of refugees; not just token numbers" (Amnesty International 2013: Seq. 25).

[75] "With regards to Italy, Italian authorities must ensure swift transfer of people from Lampedusa to the Italian mainland; and ensure that all available reception facilities are operational and suitably equipped to provide assistance to migrants and asylum-seekers, with particular attention to vulnerable groups, such as women and girls at risk, survivors of violence or torture, and older refugees" (Amnesty International 2013: Seq. 27/28).

[76] "We have to become better at identifying and rescuing vessels at risk" (European Commission 2013a: Seq. 3).

[77] „Mehr Such- und Rettungsmissionen im Mittelmeerraum" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 22).

Zudem wird sowohl von der EK[78] als auch vom EP[79] eine bessere Koordinierung und Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten der EU gefordert. Auf diese Weise würden Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeit für Rettungsmaßnahmen beseitigt werden, sodass Rettungsaktionen zumindest nicht mehr an der Frage der Zuständigkeit für ein bestimmtes Gebiet scheitern. In diesem Zusammenhang taucht auch die Forderung nach europäischer Solidarität auf: Die Staaten an den Außengrenzen der EU sollen nicht mehr alleine zuständig sein[80] (siehe 6.2.2 unter „Globale und europäische Solidarität“).

Das Ziel der Verbesserung der Seenotrettung im Mittelmeer kann durch eine Optimierung der Such- und Rettungsaktionen erreicht werden, welche wiederum durch eine bessere Koordinierung und Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten bewirkt werden kann. Hierzu wird ein Ausbau der Überwachung des Mittelmeerraums verlangt[81]. In diesem Zusammenhang wird das neue Grenzüberwachungssystem EUROSUR erwähnt[82], das die genannten Lösungsvorschläge umsetzen soll: Das Aufspüren von Schiffen durch eine neue Überwachungstechnologie und die Förderung der Koordination und Kommunikation der Mitgliedsstaaten, was insgesamt eine bessere Umsetzung von Rettungsmaßnahmen bewirken soll (siehe 6.4.2 unter „EUROSUR“). Weitere konkrete Vorschläge vom EP sind die Bildung einer Europäischen Küstenwache[83], die Einrichtung eines Rettungsbereitschaftsdienstes zwischen Zypern und Spanien und einer Arbeitsgruppe für Migrationsströme im Mittelmeerraum[84] (siehe 6.4.2 unter „Taskforce Mittelmeerraum“). Grundsätzlich fordert das EP die Mitgliedsstaaten[85] und Drittländer[86] auf, der internationalen Verpflichtung der Rettung von Menschenleben nachzu-

[78] “And we have to have a better cooperation and coordination among Member States” (European Commission 2013b: Seq. 14).
[79] „Nur durch koordinierte Anstrengungen der EU“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 3).
[80] “But I believe through good cooperation between our Member States much more can be achieved, showing also solidarity towards those most exposed” (European Commission 2013b: Seq. 16).
[81] “We need also to strengthen our capacity for search and rescue, and our surveillance system to track boats, so that we can launch a rescue operation and bring people back to safe grounds before they perish” (European Commission 2013b: Seq. 19).
[82] “EUROSUR will help Member States to better track, identify and rescue small vessels at sea thanks to better coordination between national authorities, appropriate channels of communication and improved surveillance technology” (European Commission 2013a: Seq. 6).
[83] „Zudem drängen die Abgeordneten den Rat und die Kommission, die Schaffung einer europäischen Küstenwache in Betracht zu ziehen“ (Europäisches Parlament 2013b: 25).
[84] „Das Parlament unterstützt die Vorschläge der Europäischen Kommission, eines Such- und Rettungsbereitschaftsdienst zwischen Zypern und Spanien sowie eine Arbeitsgruppe für Migrationsströme im Mittelmeerraum einzurichten“ (Europäisches Parlament 2013b: 23).
[85] „Noch einmal betonten sie, dass die Mitgliedsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen müssen, um das Leben von Menschen in Seenot zu retten“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 10).
[86] „Das Parlament fordert Drittländer dazu auf, das Völkerrecht zu achten und Leben auf See zu retten“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 14).

kommen. Außerdem müssen die EU-Gesetze so geändert werden, dass Sanktionen gegen Retter unmöglich gemacht werden[87].

Legale Einreisemöglichkeiten

Desweiteren wird die Schaffung von legalen Einreisemöglichkeiten auch von der EK[88] und dem EP[89] als Lösungsstrategie betrachtet. Der Vorteil der legalen Einwanderung für die Migrierenden ist die Sicherheit[90] auf dem Weg in die EU. Auch könnte die Schaffung von legalen Einwanderungsmöglichkeiten von der EU dazu verwendet werden Schlepperbanden indirekt zu bekämpfen[91]. Durch das Vorhandensein von legalen Wegen in die EU würden deren Dienste überflüssig gemacht werden (siehe 6.1.1 unter „Begründung dieser Probleme“).

Sowohl die EK[92] als auch das EP[93] schlagen Resettlement als Strategie vor, legale Einreisemöglichkeiten nach Europa zu schaffen. Resettlement-Programme gibt es zwar schon in Europa, diese sind aber unzureichend und müssen deshalb ausgebaut werden. Die Umsiedlung von Flüchtlingen als dauerhafte Lösungsstrategie würde die Bereitschaft der EU zur Gewährung von Schutz und zugleich Verantwortung und Solidarität zeigen.

Eine weitere Form der Schaffung von legalen Wegen in die EU ist die Kooperation mit Drittstaaten in sogenannten Mobilitätsabkommen. Auch dieser Vorschlag wird von den beiden EU-Institutionen vorgebracht. Die Kooperationen sollen mit den Herkunfts- und Transitstaaten eingegangen werden[94], vor allem mit den Staaten Nordafrikas[95]. Das Ziel dieser Abkommen ist das Managen von Migrationsströmen und die Förderung von Mobilität zwischen diesen Staaten und der EU. Die Mobilitätspartnerschaften ermöglichen die legale Einreise bestimmter Personengruppen[96]. Es handelt sich hier zum Beispiel um Studierende oder Geschäftsleute, denen ein einfacherer und legaler Weg zur Migration geschaffen werden

[87] „Keine Sanktionen gegen Helfer und Retter“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 19).
[88] “and open new channels for legal migration” (European Commission 2013a: Seq. 9).
[89] „Deshalb brauchen wir ein legales Einwanderungssystem“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 26).
[90] „Die legale Einwanderung in die EU ist der gesetzwidrigen Einwanderung vorzuziehen, die Menschenhandel Vorschub leistet und Leben gefährdet, betonen die Parlamentarier“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 27/28).
[91] „Gerade auch als Antwort auf kriminelle Schlepperbanden, die mit der Not von Menschen Geschäfte machen und sie in seeuntauglichen Booten auf eine ungewisse, eine lebensgefährliche Reise schicken“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 27).
[92] “I therefore call upon Member States to engage more in the resettlement of people in need of international protection” (European Commission 2013a: Seq. 14).
[93] „Die Abgeordneten betonten auch, dass die Umsiedlung von Asylbewerbern "eine der deutlichsten Formen von Solidarität und gemeinsamer Verantwortung ist" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 13).
[94] “We also need to continue to address this phenomenon through cooperation and dialogue with countries of origin and transit” (European Commission 2013a: Seq. 8).
[95] “The Commission has been engaging with several countries of North-Africa to agree on a concerted manner of better managing migration flows and promoting mobility” (European Commission 2013a: Seq. 10).
[96] “We must also step up our talks with key third country partners and conclude mobility partnerships for legal migration,” (European Commission 2013b: Seq. 24).

soll. Im Gegenzug dazu, sollen sich die Herkunftsstaaten zum Beispiel bereit erklären, illegale Migranten, die nach Europa gelangt sind, wieder zurückzunehmen. Als Problemlösungsstrategien im Zusammenhang mit der Katastrophe von Lampedusa sind also die Mobilitätspartnerschaften mit Transitstaaten auszubauen. Eine Mobilitätspartnerschaft mit Marokko besteht bereits, eine Kooperation mit Tunesien wird angestrebt[97]. Außerdem soll in Zusammenarbeit mit Drittstaaten der Kampf gegen die illegalen Schlepperbanden erfolgen[98]. Die Kooperationen sollen als ein Instrument gegen die illegale Einwanderung in die EU genutzt werden.

Globale und europäische Solidarität

Solidarität als Problemlösungsstrategie der EU ist auf zwei Ebenen zu betrachten. Es wird hier nach Solidarität auf globaler und auf europäischer Ebene unterschieden.

„Globale Solidarität" schließt die Forderungen nach entwicklungspolitischer Zusammenarbeit, nach einer allgemeinen Unterstützung der Herkunftsländer der Flüchtlinge und nach humanitärer Hilfe ein. Diese Forderungen beziehen sich nicht direkt auf die EU-Flüchtlingspolitik, können diese aber indirekt beeinflussen. So ist das Ziel der Verbesserung der Situation in den Herkunftsstaaten[99] durch Entwicklungszusammenarbeit eine Strategie, die sich nicht nur auf die Katastrophe von Lampedusa bezieht und eine Lösung für derartige Vorfälle darstellen soll, sondern eine Strategie, die langfristig die Zahl der Flüchtlinge weltweit verringern soll. Die Fluchtursachen sollen durch die finanzielle, humanitäre und politische Unterstützung der Herkunftsländer[100] bekämpft werden, was als mittel- und langfristiges Ziel der EU-Politik betrachtet[101] wird. Globale Solidarität soll aber nicht nur durch langfristig angelegte Unterstützung gezeigt werden, sondern auch durch humanitäre und kurzfristige Hilfeleistungen in akuten Krisenregionen[102]. Diese Strategie soll weiterverfolgt

[97] "We have already concluded one of these mobility partnerships with Morocco, we are very soon concluding another one in Tunisia, and we hope to do that also with other countries and asking them to cooperate" (European Commission 2013b: Seq. 27).

[98] „Zudem soll eine bessere Koordinierung der EU-Hilfsmittel gewährleistet werden, um den Kampf gegen Schleuser und Händlernetze gemeinsam mit Drittländern auszudehnen" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 32).

[99] "We must also continue our political and development action to improve the living conditions in the countries of origin, working with them there, so that people do not have to flee their homes" (European Commission 2013b: Seq. 22).

[100] „Die Abgeordneten rufen die EU dazu auf, ihre humanitäre, finanzielle und politische Unterstützung in den Krisenregionen in Nordafrika und dem Mittleren Osten fortzuführen" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 17).

[101] „Die Fluchtursachen in den Heimatländern zu bekämpfen, bleibt sicherlich mittel- und langfristig ein richtiges Ziel" (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 22).

[102] „Zudem darf die Debatte über dieses langfristige Ziel nicht von der kurzfristigen Hilfeleistung ablenken" (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 24).

werden. Als Beispiele für humanitäre Hilfeleistungen der EU werden hier Syrien[103] und Jordanien[104] genannt, wodurch bereits erbrachte Leistungen der EU im Bereich der globalen Solidarität betont werden sollen.

Die zweite Ebene der Solidarität, die europäische Solidarität, bezieht sich vor allem auf die EU-Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU, im konkreten Fall von Lampedusa auf die Mittelmeeranrainerstaaten. Im Zentrum der Kritik die an der fehlenden europäischen Solidarität geübt wird, steht das Dublin-Verfahren (siehe 3.4.4). Das EP fordert „größere Flexibilität innerhalb des Dublin-Systems“[105]. Hiermit ist eine zumindest zeitweise Abkehr von der Regel gemeint, die besagt, dass immer in dem europäischen Land der Asylantrag gestellt werden muss, das als erstes betreten wird. Dieses Vorgehen würde bei akuter Überlastung eines Mitgliedsstaats eine kurzfristige Lösungsstrategie darstellen[106]. In diesem Punkt unterscheiden sich die Standpunkte der EU-Institutionen: Das EP und die EK treten hier mit einem fortschrittlichen Vorschlag auf, der vom Rat ausgebremst wird. Diesen beiden Institutionen kommt auch im Diskurs um Lampedusa oder genauer um das Dublin-System die Rolle der Impulsgeber zu, während der Rat hier eher die Rolle des Bremsers innehat (siehe 3.2). Insgesamt scheinen aber sowohl das EP und die EK als auch der Rat am Dublin-System festzuhalten: Es wird eben keine Abkehr von diesem System gefordert, sondern mehr Flexibilität innerhalb dieses Systems.

Europäische Solidarität schließt außerdem die Unterstützung der Mitgliedsstaaten ein, die mit der Unterbringung und Versorgung einer besonders großen Anzahl an Flüchtlingen zu kämpfen haben, also die Mitgliedsstaaten an den EU-Außengrenzen. Als Unterstützung sind hier finanzielle Mittel vorgesehen, die aus den europäischen Flüchtlings- und Grenzfonds kommen sollen[107]. Der EFF[108] und der europäische Grenzfonds sind Problemlösungsstrate-

[103] “Indeed, when it comes to Syrian, Syrian refugees and we also today spoke with Syrian refugees, in the centre of reception here, we the European Commission and our Member States, the European Union, are by far the largest donor of humanitarian aid in the world, by far” (European Commission 2013b: Seq. 35).

[104] “I personally visited some time ago a refugee camp in the North of Jordan, where we are helping concretely young boys and young girls to have school, that without the support of the European Union they could not have access to school and improvised tents” (European Commission 2013b: Seq. 36).

[105] „Das Europäische Parlament ist jedoch tief enttäuscht darüber, dass die von uns und der Kommission immer wieder vorgetragene Forderung nach größerer Flexibilität innerhalb des Dublin-Systems auf taube Ohren stößt“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 20).

[106] „Wir hatten uns für einen zeitlich befristeten Aufhebungsmechanismus eingesetzt, der es möglich gemacht hätte, in Fällen, in denen die Auffanglager, das Asylsystem oder die Infrastruktur eines Mitgliedstaates akut überlastet sind, Transfers von Flüchtlingen für einige Zeit auszusetzen“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 21).

[107] “We will also continue to make good use of our refugee and border funds, to help Member States in distress” (European Commission 2013b: Seq. 28).

[108] Ziel des EFF ist es die Mitgliedsstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und den sich daraus ergebenden Herausforderungen finanziell zu unterstützen, beispielsweise durch Verbesserung der Aufnahmebedingungen

gien, durch die europäische Solidarität geschaffen und akute Probleme bestimmter Mitgliedsstaaten gelöst werden sollen. Im Fall der Katastrophe von Lampedusa wird Italien mit zusätzlichen Geldern unterstützt[109]. Mehr finanzielle Mittel werden auch für die EU-Einrichtungen EASO und FRONTEX gefordert[110] mit dem Ziel der Unterstützung der Mitgliedsstaaten[111]. Europäische Solidarität soll folglich durch die Steigerung der Bedeutung der europäischen Einrichtungen und Strategien erzielt werden, welche wiederum durch eine Anhebung der finanziellen Ausstattung dieser erreicht werden sollen. Konkret werden hier der EFF, der Grenzfonds, EASO und FRONTEX genannt (6.2.2 unter „Stärkung der europäischen Agenturen“).

Passend hierzu fordert die EK eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU, die diesen Namen auch verdient hat[112]. Als Problemlösung sieht die EK das Vorantreiben der Europäisierung dieses Politikfeldes (aktueller Stand: siehe 3.3). Für die EK ist es von großer Bedeutung, die Mechanismen auf europäischer Ebene zu stärken[113], um gemeinsame europäische Lösungsstrategien zu entwerfen. Auch das EP erachtet die Umsetzung von einheitlichen EU-Asylregeln als dringend notwendig, da diese zu Verbesserungen in den Aufnahmelagern führen werden[114].

Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Eine von der EK und dem EP häufig geäußerte Problemlösungsstrategie ist die Bekämpfung des Menschenhandels. Illegale Schlepperbanden und Schleuser werden von den EU-Institutionen häufig als Ursache des Problems der Katastrophe von Lampedusa und der vielen Toten im Mittelmeer in zahlreichen anderen Fällen betrachtet (siehe 6.1.2 unter „Schleuser“). Aus diesem Grund kommt dem „Kampf gegen die Schleuser“ eine große Bedeutung in der Diskussion über die Folgen der Katastrophe von Lampedusa zu. Die EK betont die Art und Weise wie kriminelle Schlepperbanden das Leben von Flüchtlingen riskieren: Sie benutzen

---

und des Asylverfahrens, psychologische Unterstützung, Vermittlung von Sprachkenntnissen oder Hilfen zur Arbeitsmarktintegration. Außerdem werden Projekte finanziert, die die Asylpolitik der EU-Staaten weiterentwickeln und eine verbesserte Zusammenarbeit ermöglichen (BAMF 2013).

[109] “This is a concrete announcement I can make today, for additional funding for Italy of 30 million euros,” (European Commission 2013b: Seq. 29).

[110] „Mehr finanzielle Mittel erforderlich. Das Parlament fordert mehr Mittel zur Finanzierung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen sowie für Frontex“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 34).

[111] „Auf diesem Weg sollen die EU-Mitgliedstaaten im Umgang mit humanitären Notlagen und Rettungsoperationen auf See unterstützt werden“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 35).

[112] “And we also continue to work tirelessly toward a truly common European asylum and migration policy” (European Commission 2013b: Seq. 31).

[113] “As President Letta said, we in the European Commission are doing everything we can to have a much stronger mechanism at European level” (European Commission 2013b: Seq. 32).

[114] „Eine weitere sinnvolle Maßnahme, die kurzfristig umgesetzt werden kann, ist die Implementierung der bereits beschlossenen Verbesserungen bei den EU-Asylregeln, die auch Verbesserungen der Aufnahmelager vorsehen“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 19).

kleine, überfüllte Boote, die zudem häufig nicht seetüchtig und nicht für eine Überquerung des Mittelmeers geeignet sind[115]. Auch das EP spricht sich deutlich für die Bekämpfung der Menschenschmuggler aus[116], wobei es sich nicht nur auf den Menschenschmuggel in die EU, sondern auch innerhalb der EU bezieht[117]. Es werden strafrechtliche Sanktionen gegen Menschenhändler und die Zusammenarbeit mit Drittländern auf diesem Gebiet[118] gefordert. Auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schlepperbanden wird die Stärkung der europäischen Agenturen verlangt. Eine Verbesserung der Situation im Mittelmeer soll dadurch erreicht werden, dass FRONTEX und EUROPOL (*European Police Office*) die EU-Gelder, die der Grenzschutzagentur und der Polizeibehörde zur Verfügung stehen, so einsetzen, dass sie die Bekämpfung des Menschenhandels sinnvoll mittragen können[119]. Als Beispiel wird das Grenzüberwachungssystem EUROSUR genannt, dass FRONTEX untergeordnet ist.

Stärkung der europäischen Agenturen

Als Lösungsstrategie für die Flüchtlingsproblematik in der EU und an ihren Außengrenzen betrachten die europäischen Institutionen allgemein die Stärkung der europäischen Agenturen, die in diesem Bereich tätig sind. Dies zeigte sich bereits in der Forderung nach europäischer Solidarität mit den Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen und der Bekämpfung der Schleuser. Bei den Agenturen, die im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik genannt werden, handelt es sich um FRONTEX und EUROSUR, EASO und die Taskforce Mittelmeerraum.

Die Grenzschutzagentur FRONTEX wurde 2005 gegründet und steht praktisch seit ihrer Gründung in der Kritik von Menschenrechtsorganisationen, die in ihr ein Instrument zur Abschottung der EU sehen (siehe 3.4.3). Die EK benennt die Gründung von FRONTEX jedoch als Lösungsstrategie, um dem Flüchtlingsproblem an den europäischen Außengrenzen

[115] "We also need to intensify our efforts to fight criminal networks exploiting human despair so that they cannot continue to put people's lives at risk in small, overcrowded and unseaworthy vessels" (European Commission 2013a: Seq. 4).

[116] „Menschenhändlern und -schmugglern muss das Handwerk gelegt werden" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 30).

[117] „Das Parlament verlangt abschreckende strafrechtliche Sanktionen für all jene, die den Menschenhandel in die EU und innerhalb der EU ermöglichen" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 31).

[118] „Zudem soll eine bessere Koordinierung der EU-Hilfsmittel gewährleistet werden, um den Kampf gegen Schleuser und Händlernetze gemeinsam mit Drittländern auszudehnen" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 32).

[119] „Dazu zählen jene Mittel, die der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) - etwa zur Finanzierung des Grenzüberwachungssystems Eurosur – sowie Europol zur Verfügung stehen" (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 33).

zu begegnen[120]. Seit der Gründung von FRONTEX ist das Budget, das der Grenzschutzagentur zur Verfügung steht, stetig angestiegen. Die EK und das EP begrüßen die Stärkung von FRONTEX und fordern eine weitere Anhebung der finanziellen Mittel[121]. Gleichzeitig müssen die Gelder von FRONTEX besser koordiniert werden. Ein Verbesserung ist in diesem Zusammenhang die Finanzierung des Grenzüberwachungssystems EUROSUR, das FRONTEX untergeordnet ist. EUROSUR soll durch den Einsatz von Drohnen, Aufklärungsgeräten, Offshore-Suchgeräten und Satellitensuchsystemen untere anderem die Ortung von Schiffen in Not erleichtern[122] und auf diese Weise dazu beitragen, die Situation im Mittelmeer zu verbessern[123]. Das Grenzüberwachungssystem wird von der EK als Instrument betrachtet, das Tragödien wie die vor Lampedusa in Zukunft verhindern wird[124]. Der Beginn des Programmes wurde am 10. Oktober 2013 vom EP für den 2. Dezember 2013 beschlossen[125], weshalb es als direkte Reaktion auf die Katastrophe von Lampedusa erscheint, obwohl es schon jahrelang geplant war (siehe 6.4.2 unter „EUROSUR“).

Außerdem werden vom EP mehr finanzielle Mittel für EASO gefordert[126]. Das EASO nahm 2010 seine Arbeit auf Malta auf. Die Aufgabe der Agentur ist es das beschlossene GEAS zu unterstützen und die Umsetzung einheitlicher Verfahren und Vorschriften zu gewährleisten (Traguth 2012: 387). Die finanzielle Förderung des EASO als Reaktion auf die Katastrophe von Lampedusa zu verlangen, ergibt insofern Sinn, als dass EASO durch die Einführung von Frühwarnsystemen und Koordinationsteams und die Umsiedlung von Personen unter internationalem Schutz die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU entlasten soll, die Migrationsströmen besonders ausgesetzt sind (ebd.).

---

[120] “Some measures have already been taken. Some years ago there was nothing to face this challenge, FRONTEX was created. It is the European Union's external border management and cooperation agency” (European Commission 2013b: Seq. 12).

[121] „Mehr finanzielle Mittel erforderlich. Das Parlament fordert mehr Mittel (…) für Frontex“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 34).

[122] “EUROSUR will help Member States to better track, identify and rescue small vessels at sea thanks to better coordination between national authorities, appropriate channels of communication and improved surveillance technology” (European Commission 2013a: Seq. 6).

[123] “The European Commission has developed a new tool, EUROSUR, which will become operational as of December this year, to improve the situation” (European Commission 2013a: Seq. 5).

[124] “I think the kind of tragedy we have witnessed here so close to the coast should never happen again. Our initiative "Eurosur" is meant to do that.” (European Commission 2013b: Seq. 20).

[125] “we want to see it put into action already on the 2nd of December” (European Commission 2013b: Seq. 20). „Erst vor zwei Wochen haben wir für EUROSUR gestimmt, das bereits in zwei Monaten einsatzfähig sein wird“ (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 16).

[126] „Mehr finanzielle Mittel erforderlich. Das Parlament fordert mehr Mittel zur Finanzierung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen sowie für Frontex“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 34).

Der Rat bringt als Problemlösungsvorschlag auf dem Gipfel der Justiz- und Innenminister die Bildung einer Taskforce Mittelmeerraum in den Diskurs ein[127]. Die Taskforce soll erarbeiten, welche Maßnahmen von der EU getroffen werden können, um Tragödien im Mittelmeer in Zukunft zu vermeiden (siehe 6.4.2 unter „Taskforce Mittelmeerraum“).

6.2.3 Zwischenfazit Problemlösungsstrategien

Sowohl von den NGOs als auch von den EU-Institutionen wird die Schaffung von legalen Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge als Problemlösungsstrategie betrachtet. Bei den NGOs findet sich die Öffnung der EU als Lösung, unter der die Erleichterung des Zugangs zur EU oder eine Öffnung der Grenzen verstanden werden. Legale Wege in die EU sollen durch Resettlement oder humanitäre Visa geschaffen werden. Den Ausbau der Resettlement-Programme fordern auch die EU-Institutionen. Sie fügen außerdem noch die Kooperation mit Drittstaaten in Mobilitätspartnerschaften als legale Einreisemöglichkeiten an. Ein weiterer gemeinsamer Punkt ist die Forderung nach Solidarität. Die NGOs verbinden hier die Gewährung von Schutz mit der Forderung nach globaler Solidarität durch Resettlement und eine Verbesserung der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge in der EU. Die EU-Institutionen teilen die globale Solidarität als Problemlösungsstrategie, verstehen darunter aber entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die Unterstützung der Herkunftsländer und humanitäre Hilfe. Außerdem erweitern sie das Konzept der Solidarität, indem sie außer der globalen Solidarität auch europäische Solidarität einfordern. Hierzu zählen die Flexibilisierung des Dublin-Verfahrens und die besondere Unterstützung der Staaten an den EU-Außengrenzen, was bei den NGOs unerwähnt bleibt.

Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung wird nur von den EU-Institutionen direkt als Problemlösungsstrategie gefordert, was sich aus der unterschiedlichen Betrachtungsweise des Problems der Schleuser und Schlepperbanden ergibt. Weiter fordern die EU-Institutionen allgemein eine Stärkung der europäischen Agenturen, die im Kontext von Flucht- und Asyl arbeiten, wie FRONTEX und EUROSUR, das EASO oder die Taskforce Mittelmeerraum. Die NGOs hingegen fordern als eher abstrakte Strategie den Schutz der Menschenrechte zu garantieren, die aber im Bezug auf Frontexeinsätzen oder Kooperationen mit Drittstaaten konkret wird. An diesem Punkt zeigt sich eine deutliche Divergenz zwischen den Ansichten der EU-Institutionen und den NGOs: Die EU-Institutionen sehen die Grenzschutzagentur und

[127] “As proposed by Italy, a task-force will be convened with the Commission at short notice to identify the tools which the EU has at its disposal and which could be used in a more effective way” (European Council 2013a: 12, Seq. 3).

deren Ausbau als Problemlösung an, während sie von den NGOs als Ursache vieler Probleme bewertet wird. So wird hier nicht die Stärkung von FRONTEX, sondern die Garantie der Einhaltung von menschenrechtlichen Standards bei Frontexeinsätzen als Problemlösung genannt. Ähnliches wird bei den Kooperationen mit Drittstaaten deutlich. Während die EU deren Ausbau als Problemlösungsstrategie fordert, werden sie von den NGOs als Ursache von Menschenrechtsverletzungen betrachtet.

6.3 Zentrale Überzeugungen und Leitideen[128]

6.3.1 Idee der Verantwortung

Verantwortung als Leitidee im Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik beschreibt grundsätzlich die Vorstellung, dass die Katastrophe von Lampedusa und andere Tragödien im Mittelmeer als Konsequenz der Politik der EU zu betrachten sind. Das Konzept der Verantwortung lässt sich in sämtlichen Problembeschreibungen wiederfinden. Sowohl die NGOs als auch die EU-Institutionen schreiben der EU, genauer der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU, die Verantwortung oder zumindest eine Teilverantwortung an der Katastrophe von Lampedusa zu. Doch nicht nur die EU wird als Verantwortungsträger betrachtet, sondern auch die illegalen Schlepperbanden, die die Flüchtlinge bei der Überfahrt oft unsicheren Bedingungen aussetzen. Die Idee der Verantwortung schließt nicht nur eine Begründung beispielsweise für die Katastrophe von Lampedusa als Konsequenz der EU-Politik ein, sondern lässt zugleich die Forderung anklingen, dass die EU als Verantwortungsträgerin in der Pflicht steht, diese Politik zu ändern.

Verantwortung der EU

Die Ansicht, dass die EU Verantwortung trägt und Verantwortung übernehmen muss, wird von PRO ASYL[129] und Amnesty International[130] direkt angesprochen, sie findet sich aber auch indirekt in den angesprochenen Problembeschreibungen und lässt sich aus einzelnen Aussagen ableiten, in denen die Katastrophe von Lampedusa in den direkten Zusammenhang

[128] Ab hier werden die Ergebnisse nicht mehr wie bisher nach Akteur geordnet dargestellt. Bei den Problembeschreibungen und Problemlösungsstrategie erschien dies sinnvoller, da die Argumente der Akteure miteinander verglichen werden sollten. Hier sollen die zentralen Leitideen des Diskurses dargestellt werden. Sie sind so auf den ersten Blick erkennbar. Welche Akteure die Leidideen teilen wird hier unter der jeweiligen Idee ausformuliert.

[129] „ „Dies blendet die zentrale Verantwortung der EU und ihre Mitgliedsstaaten an diesem Massaker im Mittelmeer aus“, sagte Karl Kopp, Europareferent von PRO ASYL“ (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 13).

[130] “It is time for the EU and European governments to acknowledge their responsibilities” (Amnesty International 2013: Seq. 10).

mit der EU-Politik gebracht wird[131]. Die NGOs beziehen sich in diesem Punkt auf die Idee der Abschottung, die sie hinter der Flüchtlingspolitik der EU sehen. Der Vorwurf, die EU würde sich durch eine restriktive Einwanderungspolitik nach außen abriegeln, ist nicht neu. Er wird jedoch auch seit Lampedusa wieder in den Diskurs eingebracht: Aufgrund der Idee der Abschottung, die die EU-Politik verfolgt, wird die Katastrophe als Folge der EU-Politik betrachtet[132] (siehe 6.1.1 unter „Begründung dieser Probleme"). Weiter begreifen sowohl die NGOs als auch die EU-Institutionen die Idee der Illegalität als Problem, aufgrund dessen der EU Verantwortung an den Ereignissen vor Lampedusa zukommt: Die Illegalität der Flüchtlinge wird dadurch erzeugt, dass es kaum legale Einreisemöglichkeiten in die EU gibt (siehe 6.1.1 unter „Begründung dieser Probleme") und deshalb illegale Wege in die EU durch Schleuser genutzt werden (siehe 6.1.2 unter „Schleuser"). Die Illegalität der Flüchtlinge sehen beide Seiten als Problem an, auch wenn Ursache und Begründung des Problems verschieden betrachtet werden.

Insgesamt lässt sich sagen, dass der EU aufgrund der Prinzipien der Abschottung und der Illegalität, die durch die Politik der EU geschaffen werden, Verantwortung an den Ereignissen vor Lampedusa zugeschrieben wird.

Verantwortung der Schlepperbanden

Doch nicht nur der EU wird eine Verantwortung an den Ereignissen zugeschrieben, sondern auch den illegalen Schlepperbanden. Diese Verantwortungszuschreibung kommt allerdings nur von den EU-Institutionen (siehe 6.1.2 unter „Schleuser"). Die Forderung nach dem „Kampf gegen die Schleuser" als Problemlösung (siehe 6.2.2 unter „Bekämpfung der illegalen Einwanderung") macht deutlich, dass aus EU-Sicht die Schlepperbanden Verantwortung tragen[133], was von Seiten der NGOs direkt kritisiert wird[134].

---

[131] „Lampedusa wurde zum Gleichnis für eine europäische Flüchtlingspolitik, die aus dem Mittelmeer einen Friedhof macht" (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 6).

[132] „Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa: Folge der europäischen Abschottungspolitik" (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 1).
„Die Toten vor Lampedusa sind Folge der immer effektiveren Abriegelung der europäischen Außengrenzen" (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 2).

[133] „Malmström hatte formuliert: "Wir müssen unsere Anstrengungen verdoppeln im Kampf gegen Schleuser, die menschliche Hoffnungslosigkeit ausbeuten", teilte die Schwedin über den Kurznachrichtendienst Twitter mit" (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 12).

[134] „ „Dies blendet die zentrale Verantwortung der EU und ihre Mitgliedsstaaten an diesem Massaker im Mittelmeer aus", sagte Karl Kopp, Europareferent von PRO ASYL" (PRO ASYL 2013b: 1, Seq. 13).

6.3.2 Macht der EU

Die Kategorie Macht steht in direktem Zusammenhang mit der Idee der Verantwortung. Die Zuschreibung von Verantwortung schließt die Annahme ein, dass die EU die Macht besitzt, die Probleme vor den Küsten Europas zu entschärfen und zu verändern. Folglich wird die EU als machtvoller Akteur betrachtet, dem es zugetraut wird, die Situation zu verbessern. Die Idee der Macht der EU kann als Grundvoraussetzung für die verschiedenen Problemlösungsstrategien betrachtet werden: Die EU hat die Möglichkeit, Verantwortung für Flüchtlinge zu übernehmen, die versuchen in die EU zu gelangen. Deshalb besitzt sie die Macht, deren Situation durch eine Änderung der Asyl- und Flüchtlingspolitik nach den Problemlösungsvorschlägen zu verbessern. Bspw. wird davon ausgegangen, dass die EU die Macht besitzt, mehr legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge zu schaffen, wodurch sich weniger Flüchtlinge den Gefahren der illegalen Einwanderung aussetzen müssten. Die Überzeugung der Macht der EU wird auch dadurch deutlich, dass die EU davon ausgeht, dass die Stärkung der europäischen Agenturen eine Verbesserung der Situation bewirken wird (siehe 6.2.2 unter „Stärkung der europäischen Agenturen).

6.3.3 Idee der Legalität

Aus der Problembeschreibung der durch die EU und die Flüchtlingspolitik der EU geschaffenen Illegalität ergibt sich die Idee der Legalität als Lösungsstrategie. Die Idee der Legalität liegt sowohl hinter den Vorschlägen der NGOs, als auch hinter denen der EU-Institutionen. Die Probleme, die sich aus der Illegalität der Flüchtlinge ergeben, können durch eine allgemeine Förderung der Idee der Legalität abgeschwächt werden. Die Überzeugung der Legalität zeigt sich bei den NGOs hinter der Forderung nach einer Öffnung der EU (siehe 6.2.1), bei den EU-Institutionen findet sich die Idee hinter dem Problemlösungsvorschlag der Schaffung von legalen Einreisemöglichkeiten (siehe 6.2.2). Folglich fordern beide Seiten als Problemlösung Legalität. Bei den NGOs ist die Forderung stärker, es wird eine Öffnung der EU – jedoch in unterschiedlichem Ausmaß – verlangt, bei den EU-Institutionen lediglich die Schaffung von mehr legalen Einreisemöglichkeiten.

6.3.4 Idee des Schutzes

Eine weitere Idee, die hinter den vorliegenden Lösungsstrategien zu finden ist, ist die Idee des Schutzes. Die Gewährung von Schutz für verfolgte Personen oder Personengruppen wird bei den NGOs im Zusammenhang mit globaler Solidarität gefordert. Hierbei werden verschiedene konkrete Strategien vorgeschlagen, wie die Gewährung von Schutz und die Aufnahme der

Idee des Schutzes in die Asyl-und Flüchtlingspolitik der EU aussehen können (siehe 6.2.1). Auch hinter Vorschlägen der EU-Institutionen verbirgt sich diese Idee: Vor allem bei der Verbesserung der Seenotrettung, die durch verschiedene konkrete Maßnahmen erreicht werden kann, klingt die Idee des Schutzes an (siehe 6.2.2).

6.3.5 Idee der Solidarität

Solidarität wird von Groser als „wechselseitige Verpflichtung, als Mitglieder von Gruppen oder Organisationen füreinander einzustehen und sich gegenseitig zu helfen“ (Groser 2010: 958) definiert. „Die Bestimmung der Gemeinschaften, die Solidarität einfordern und leisten, die unterschiedlichen Formen und Intensitäten der Solidarität, ebenso wie die Begründung der wechselseitigen Rechte und Pflichten, sind dagegen historisch, theoretisch und methodisch äußert variabel“ (ebd.). Der Begriff der Solidarität taucht im Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik häufig auf und wird eben als Begründung von Rechten und Pflichten verwendet, die die EU gegenüber Flüchtlingen hat oder haben sollte. Diese Art von Solidarität kann als globale Solidarität[135] bezeichnet werden.

Die Idee der Solidarität wird in den Stellungnahmen der EU-Institutionen sehr häufig direkt angesprochen. Sowohl die EK[136] als auch das EP[137] stellen dabei einen Zusammenhang zwischen Verantwortung und Solidarität her. An der Idee der Solidarität soll die europäische Flüchtlingspolitik ausgerichtet werden. Gleichzeitig würde sich die EU durch das Zeigen von Solidarität erstens ihrer globalen Verantwortung stellen und zweitens der Verantwortung für die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU gerecht werden[138].

Die EU fordert die Idee der Solidarität sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene (siehe 6.2.2), während die NGOs nur indirekt durch das Prinzip des Resettlements eine Form der globalen Solidarität verlangen (siehe 6.2.1).

---

[135] Nach Groser geht die Forderung nach globaler Solidarität auf die Globalisierung der sozialen Übel zurück. Anknüpfend an die vertragstheoretischen Konstruktionen der frz. Solidaristen werden soziale Übel als Gegenstück zum kollektiven Wohlergehen dargestellt. Da diese immer weniger individuellem Fehlverhalten zurechenbar sind, kann ihnen nicht mehr mit individueller Haftung begegnet werden, sondern nur durch Solidarität. Formen der globalen Solidarität sind aber erst in Konturen erkennbar (Groser 2010: 960).

[136] “This would demonstrate an increased and much needed commitment to solidarity and the sharing of responsibility” (European Commission 2013a: Seq. 15).
“To find answers to these common challenges, we all need to work together, in a spirit of solidarity and responsibility” (European Commission 2013b: Seq. 34).

[137] „im Sinne gemeinsamer Solidarität und Verantwortung,“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 4).
„"Es gibt nur einen Weg, neue Tragödien zu verhindern. Wir brauchen einen koordinierten Ansatz, basierend auf Solidarität und Verantwortung", heißt es in der Entschließung“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 12).
„Die Abgeordneten betonten auch, dass die Umsiedlung von Asylbewerbern "eine der deutlichsten Formen von Solidarität und gemeinsamer Verantwortung ist"“ (Europäisches Parlament 2013b: Seq. 13).

[138] “and show solidarity both with migrants and with countries that are experiencing increasing migratory flows” (European Commission 2013a: Seq. 2).

6.3.6 Idee Europa

Die Problemlösungen, die die EU-Institutionen vorschlagen, zielen auf den Gedanken ab, dass das Flüchtlingsproblem auf europäischer Ebene gelöst werden muss und nur von allen Mitgliedsstaaten gemeinsam bearbeitet werden kann. Die EU-Institutionen vertreten die Auffassung, dass die Mittelmeeranrainerstaaten und die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU nicht alleine mit den Folgen der Migrationsströme zu Recht kommen müssen[139], obwohl die Mitgliedsstaaten, die über keine EU-Außengrenzen verfügen, von dem Flüchtlingsproblem faktisch nicht so stark betroffen sind. Die Leitidee Europa umschreibt also die Annahme, dass das Flüchtlingsproblem ein europäisches Problem sei und dass deshalb europäische Lösungen dafür gefunden werden müssen. Das gemeinsame Handeln der Mitgliedsstaaten der EU steht dabei im Vordergrund. Gerade für die Staaten an den Außengrenzen der EU ist der Gedanke der europäischen Solidarität von großer Bedeutung (siehe 6.2.2). Um europäische Solidarität zu zeigen, wird mehr Flexibilität innerhalb des Dublin-Systems gefordert[140] und eine stärkere finanzielle Unterstützung der von den Migrationsströmen besonders betroffenen Mitgliedsstaaten durch Gelder aus den europäischen Flüchtlings- und Grenzfonds[141].

Die Idee Europa findet sich auch in den Problemlösungen, die eine Stärkung der europäischen Agenturen verlangen. Die Bedeutung der europäischen Einrichtungen, die im Bereich Flucht und Asyl tätig sind, soll durch eine Erhöhung der finanziellen Ausstattung gesteigert werden. Genannt werden in diesem Zusammenhang FRONTEX, genauer EUROSUR, das EASO und die Taskforce Mittelmeerraum. Außerdem wird die Umsetzung des GEAS gefordert[142]. Das bedeutet, dass die Europäisierung im Bereich Flucht und Asyl weiter vorangetrieben werden soll. Die Europäisierung und damit die Bedeutungssteigerung der Idee Europa werden als Lösungsstrategien betrachtet.

---

[139] "The challenges that Lampedusa and Italy are facing are European challenges" (European Commission 2013b: Seq. 2).

[140] „Das Europäische Parlament ist jedoch tief enttäuscht darüber, dass die von uns und der Kommission immer wieder vorgetragene Forderung nach größerer Flexibilität innerhalb des Dublin-Systems auf taube Ohren stößt" (Europäisches Parlament 2013c: Seq. 20).

[141] "We will also continue to make good use of our refugee and border funds, to help Member States in distress" (European Commission 2013b: Seq. 28).

[142] "And we also continue to work tirelessly toward a truly common European asylum and migration policy" (European Commission 2013b: Seq. 31).

6.3.7 Idee der Menschenrechte

Die Idee der Menschenrechte taucht im Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik in unterschiedlichen Kontexten auf. Im Zentrum des Schutzes der Menschenrechte stehen die Würde und das Leben des Menschen, woraus sich die wichtigsten Freiheitsrechte ableiten lassen (siehe 3.5). Da die Idee der Menschenrechte nur bei den NGOs direkt auftaucht, lässt sich keine unterschiedliche Gewichtung der „drei Generationen“ von Menschenrechten der beiden Akteursgruppen, NGOs und EU-Institutionen, erkennen. Geht man davon aus, dass die umstrittenen Solidarrechte von beiden Akteursgruppen als Menschenrechte betrachtet werden, kann auch die Idee der Solidarität (siehe 6.3.5) unter der Idee der Menschenrechte verortet werden.

Grundsätzlich sind Menschenrechtsverletzungen und geringe Menschenrechtsstandards in den Heimat- und Herkunftsländern der Flüchtlinge häufig die Gründe, weshalb sich Menschen zur Flucht entschließen. Die Idee der Menschenrechte taucht also schon in den Fluchtgründen auf (siehe 6.1.1 unter „Probleme in der Praxis“). Desweiteren sind die Menschenrechtsverletzungen, die Flüchtlinge während des Fluchtprozesses u.a. durch EU-Institutionen erfahren, ein grundlegendes Problem, das u.a. von Amnesty International angesprochen wird (siehe 6.1.1 unter „Probleme in der Praxis“). Hier wird die Idee der Menschenrechte in der Problembeschreibung verwendet. Daraus ergibt sich als Problemlösungsstrategie, dass der Schutz der Menschenrechte einen bedeutenderen Stellenwert in der EU-Politik erhalten muss. Im Bezug auf die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden wird vor allem die Einhaltung der GFK verlangt. Die NGOs fordern, dass gerade bei Einsätzen von FRONTEX und bei Kooperationen, die mit Drittstaaten abgeschlossen werden, die Idee der Menschenrechte die zentrale Grundvoraussetzung sein muss (siehe 6.2.1 unter „Menschenrechte“).

6.3.8 Abschottung

Der Vorwurf der Praxis der Abschottung der EU durch eine restriktive Flüchtlingspolitik findet sich im Diskurs sehr häufig und ist nicht erst seit Lampedusa Teil des Diskurses. Vielmehr ist er das von Seiten von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen wohl am häufigsten vorgebrachte und somit das den Diskurs dominierende Argument gegen die Linie der EU-Flüchtlingspolitik. Er fasst die anderen Kritikpunkte, die sich an einzelne Maßnahmen oder Richtlinien richten, zusammen: Die Bezeichnung der „Festung Europa“, die Kritik an der Grenzschutzagentur FRONTEX und weitere Kritikpunkte (siehe 3.4) beschreiben die Abschottung der EU als Leitidee der Flüchtlingspolitik.

Vor allem PRO ASYL greift diesen Punkt auf: Die Katastrophe von Lampedusa wird als „Folge der europäischen Abschottungspolitik“ (PRO ASYL 2013b: Seq. 1) und „der immer effektiveren Abriegelung der europäischen Außengrenzen“ (ebd.: Seq. 2) betrachtet. Aus diesem Grund fordert PRO ASYL einen „völligen Neubeginn in der Flüchtlingspolitik Europas“ (ebd.: Seq. 18) und erklärt „die Abschottungspolitik der beiden letzten Dekaden“ (ebd.: Seq. 19) für gescheitert.

Der Vorwurf der Abschottung lässt sich auch aus den Problembeschreibungen herauslesen. Er wird anhand der Begründung der Probleme (siehe 6.1.1) beschrieben. Folglich zeigt sich die Idee der Abschottung in der Abriegelung der Außengrenzen der EU und in der Illegalität der Flüchtlinge, die wiederum auf die EU-Politik zurückzuführen ist. Die Abschottung der EU erfolgt also neben der Praxis der Abriegelung auch durch eine Illegalisierung der Flüchtlinge.

6.3.9 Zwischenfazit Leitideen

Der Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik seit Lampedusa wird von mehreren grundlegenden Leitideen bestimmt, die teilweise von beiden Seiten vertreten und teilweise nur von einer Seite beansprucht werden. Grundsätzlich sind beide Akteursgruppen der Überzeugung, dass der EU Verantwortung an den Ereignissen vor Lampedusa zukommt. Zusätzlich vertreten die EU-Institutionen die Auffassung, dass auch die Schlepperbanden Verantwortung tragen. Aus der Überzeugung der Verantwortung ergibt sich die Idee, dass der EU die Macht zukommt, Veränderungen an ihrer Flüchtlingspolitik vorzunehmen und dass die EU auf diese Weise eine Verbesserung der Situation der Flüchtlinge bewirken kann. Für Problemlösungsstrategien auf beiden Seiten werden die Leitideen der Legalität, des Schutzes und der Solidarität als grundlegend verstanden. Hinter Problemlösungsstrategien der EU wird die Idee Europa deutlich, bei den NGOs kommt die Idee der Menschenrechte hinzu. Außerdem wird von den NGOs der Vorwurf in den Diskurs eingebracht, die Asyl- und Flüchtlingspolitik orientiere sich an der Idee der Abschottung.

6.4 EU-Gipfel und Beschlüsse des Rats

Hier werden das Abschlussdokument vom Treffen der Staats- und Regierungschefs vom 24./25. Oktober 2013 und die Beschlüsse des Rats, die seit der Katastrophe von Lampedusa verabschiedet wurden, das heißt die Beschlüsse zu EUROSUR und zur Task Force Mittelmeer, in den Blick genommen. Diese Dokumente werden als Stellungnahmen des Europäischen Rats (Abschlussdokument zum EU-Gipfel) und des Rates der Europäischen Union (Beschlüsse zu EUROSUR und der Taskforce Mittelmeer) betrachtet. Sie wurden getrennt von den Stellungnahmen des Parlaments und der Kommission bearbeitet, da die Aussagen des ERs und die Beschlüsse des Rates als umgesetzte Maßnahmen angesehen werden, während die Stellungnahmen von der EK und dem EP als Forderungen begriffen werden. Die Unterscheidung ergibt sich auch aus den Zuständigkeiten und Kompetenzen der EU-Organe (siehe 3.2).

6.4.1 Problembeschreibungen

Die oben genannten Akteure, der ER und der Rat, liefern logischerweise keine ausführlichen Problembeschreibungen, da ihnen eher die Rolle der Problemlöser zukommt. Aus den Schlussfolgerungen des EU-Gipfels kann man aber dennoch einige Problembeschreibungen herauslesen: Das Problem der Migrationsströme, das Problem Lampedusa und die Empörung in der Öffentlichkeit.

„Migrationsströme“ (Europäischer Rat 2013: 17, Seq. 1) ist die Zwischenüberschrift, die der Europäische Rat für die Auseinandersetzung mit dem Thema Lampedusa gewählt hat. Diese Überschrift suggeriert, dass diese Migrationsströme als Problem wahrgenommen werden. Das Problem ist also die hohe Zahl der Flüchtlinge und Migranten. Auch weist die Überschrift des Absatzes nicht auf die Katastrophe von Lampedusa hin, sondern auf ein Problem, für das die EU zunächst keine Verantwortung trägt: Nämlich das Problem, dass aus verschiedenen Gründen die Zahl der Flüchtenden nach Europa immer weiter steigt. Das Thema Flüchtlingspolitik wurde an das Ende der Tagesordnung gesetzt, was deutlich macht, dass es nicht als besonders wichtig eingestuft wird. Anders als Martin Schulz, der das Thema an den Anfang seiner Rede stellt, scheinen die Staats- und Regierungschefs diese Dringlichkeit nicht zu spüren. Außerdem wird deutlich, dass sich die Stellungnahme des ER direkt auf

Lampedusa bezieht[143]. Der ER spricht hier also von dem Problem der vielen Toten im Mittelmeer, er äußert sich hier aber nicht weiter dazu, aus welchen Gründen das Unglück diese Ausmaße angenommen hat. Zusätzlich wird hier zum Ausdruck gebracht, dass das Unglück aufgrund seiner Ausmaße auch in der breiten europäischen Öffentlichkeit Entsetzen ausgelöst hat, weshalb sich auch die Staats- und Regierungschefs einer Reaktion nicht enthalten können.

In den Dokumenten des Ministerrats finden sich keine Problembeschreibungen, da nur von Maßnahmen berichtet wird, die beschlossen wurden oder die beschlossen werden sollen. Es werden also nur die Problemlösungen angesprochen.

6.4.2 Problemlösungsstrategien

EUROSUR

Die Einführung des Grenzüberwachungssystems EUROSUR wird vom Rat als eine Problemlösungsstrategie für die Flüchtlingspolitik der EU betrachtet und als eine Strategie gehandelt, die eine Reaktion der EU auf die Katastrophe von Lampedusa zeigen soll.

Mit EUROSUR sollen verschiedene Ziele erreicht werden. Gleich im ersten Satz der Pressemitteilung erklärt der Rat den Ausbau der Grenzkontrollen zum obersten Ziel[144]. Der Ausbau der Grenzkontrollen soll durch Überwachung erfolgen, was als weiteres Ziel genannt wird[145]. Überwacht werden sollen die See- und Land-, sowie die Luftgrenzen[146]. Als Reaktion auf Lampedusa soll außerdem eine verstärkte Überwachung des Mittelmeers erfolgen[147]. Allgemein soll EUROSUR den Informationsaustausch verbessern und damit die Zusammenarbeit und die Kooperationen unter den Mitgliedsstaaten und mit Drittstaaten erleichtern[148]. Der Informationsaustausch soll sowohl zwischen den Mitgliedstaaten der EU

[143] „Der Rat bekundet seine tiefe Trauer angesichts der jüngsten Ereignisse, bei denen Hunderte von Menschen auf dramatische Weise im Mittelmeer ums Leben gekommen sind und die alle Europäer erschüttert haben“ (Europäischer Rat 2013: 17, Seq. 2).

[144] „The aim of the European Border Surveillance System (EUROSUR) is to reinforce control of the Schengen external borders” (Council of the European Union 2013b: Seq. 1).

[145] “In particular, EUROSUR will establish a mechanism for member states' authorities carrying out border surveillance activities” (Council of the European Union 2013b: Seq. 2).

[146] “The regulation will apply to the surveillance of external land and sea borders of the member states. It will also apply to the surveillance of air borders as well as to checks at border crossing points if the member states voluntarily provide such information to EUROSUR” (Council of the European Union 2013b: Seq. 11).

[147] “Reinforced border surveillance contributing to enhancing maritime situational picture and to the protection of saving of lives of migrants in the Mediterranean” (Council of the European Union 2013c: Seq. 7).

[148] “EUROSUR will improve daily cooperation between national authorities by establishing an information sharing and cooperation mechanism, which will enable member states' authorities to carry out coordinated border surveillance activities and work with FRONTEX at the tactical, operational and strategic levels” (Council of the European Union 2013b: Seq. 13).

verbessert werden[149] als auch zwischen den Mitgliedsstaaten und Drittstaaten[150], gleichzeitig auch zwischen den Such- und Rettungsmannschaften und der Grenzüberwachung[151]. Hierdurch soll ein weiteres Ziel von EUROSUR erreicht werden, nämlich die Rettung von Menschenleben[152]. Durch EUROSUR sollen vor allem kleine und eventuell gefährdete Schiffe aufgespürt[153] und illegale Einwanderer entdeckt werden[154]. Zusätzlich soll EUROSUR mehr Sicherheit für die EU bringen, indem grenzüberschreitende Kriminalität wie Menschen- oder Drogenhandel eingeschränkt wird[155]. Gerade die Bekämpfung des Menschenhandels und der Schlepperbanden und Schleuser ist eine Forderung, die nach Lampedusa laut wurde. Dies soll nun durch die Einführung von EUROSUR erreicht werden.

Taskforce Mittelmeerraum

Die Taskforce Mittelmeer wurde gebildet, um konkrete Problemlösungsstrategien auszuarbeiten. Sie hat das Ziel, zu verschiedenen Punkten der EU-Flüchtlingspolitik Vorschläge zu erstellen und die Forderungen, die seit Lampedusa den Diskurs um die Flüchtlingspolitik bestimmen, zu bearbeiten. Die Taskforce selbst kann als Maßnahme angesehen werden, die auf den Vorschlag der EK zurückgeht und bereits umgesetzt wurde. Die Arbeitsbereiche der Taskforce lassen auf weitere Problemlösungsstrategien schließen. Es werden fünf Arbeitsbereiche bzw. Problemlösungsstrategien genannt, auf die sich die Task Force besonders spezialisieren will: Erstens die Kooperation mit Drittstaaten[156], zweitens die Unterstützung von Regional Protection Programmes[157], Resettlement-Programme und die Schaffung von legalen Einreisemöglichkeiten in die EU[158]. Als dritte Problemlösungsstrategie

[149] "to share operational information and to cooperate with each other and with the FRONTEX Agency" (Council of the European Union 2013b: Seq. 3)

[150] "as well as for the exchange of information and cooperation with neighbouring third countries" (Council of the European Union 2013b: Seq. 9).

[151] "In addition, the regulation provides for the timely exchange of information between border surveillance and search and rescue authorities" (Council of the European Union 2013b: Seq. 8).

[152] „Die rasche Einführung des neuen Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) durch die Mitgliedstaaten wird entscheidend dazu beitragen, dass Schiffe und illegale Einreisen entdeckt werden, was dazu beiträgt, dass Menschenleben an den Außengrenzen der EU geschützt und gerettet werden" (Europäischer Rat 2013: Seq. 13).

[153] "It is expected that EUROSUR will contribute to improving the operational and technical ability of the Agency and the member states to detect small vessels" (Council of the European Union 2013b: Seq. 7).

[154] "in order to reduce the number of irregular migrants entering the EU undetected" (Council of the European Union 2013b: Seq. 4).

[155] "and to increase internal security by preventing cross-border crime, such as trafficking in human beings and the smuggling of drugs" (Council of the European Union 2013b: Seq. 5).

[156] "The task force identified five main areas of action which will be pursued actively during the coming months: – Actions in cooperation with third countries" (Council of the European Union 2013c: Seq. 2).

[157] Das sind Programme, die die Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge oder der Transitstaaten verbessern sollen. Dies soll durch die Ermöglichung der Heimkehr der Flüchtlinge, durch Integration oder Umsiedlung der Flüchtlinge ermöglicht werden. Genauer siehe: European Commission 2014.

[158] "Regional protection, resettlement and reinforced legal avenues to Europe" (Council of the European Union 2013c: Seq. 5).

soll die Bekämpfung der Schlepperbanden bearbeitet werden[159]. Außerdem stellen die verstärkte Überwachung des Mittelmeerraumes mit dem Zweck der Rettung von Menschenleben[160] und die Unterstützung der Mitgliedsstaaten, die von den Migrationsströmen besonders betroffen sind[161], Arbeitsbereiche der Taskforce dar.

Forderungen des EU-Gipfels

Die Staats- und Regierungschefs fordern auf dem EU-Gipfel „konsequente Maßnahmen" (Europäischer Rat 2013: 17), die verhindern, „dass Menschen auf See ihr Leben verlieren und dass sich solche menschlichen Tragödien wiederholen" (ebd.). Der ER verlangt deshalb einen Ausbau der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten[162], außerdem ruft auch er zum Kampf gegen die Schleuser auf[163], fordert eine Stärkung von FRONTEX [164] und die rasche Einführung von EUROSUR, das als Instrument zur Rettung von Menschenleben betrachtet wird[165]. Zusätzlich fordert der ER die Task Force Mittelmeerraum auf „eine wirksamere kurzfristige Nutzung der europäischen Strategien und Instrumente festzulegen" (Europäischer Rat 2013: 18). Der ER selbst wird im Juni 2014 „im Rahmen einer breiter und längerfristig angelegten politischen Perspektive auf Migrations- und Asylfragen zurückkommen, wenn Leitlinien für die weitere gesetzgeberische und operative Planung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgelegt werden" (ebd.).

6.4.3 Zentrale Überzeugungen und Leitideen

Aus den Formulierungen des ERs und des Rats lässt sich ableiten, dass auch sie der EU eine gewisse Verantwortung an den Ereignissen zusprechen, vor allem aber, dass die EU die Macht besitzt, die Situation im Mittelmeer zu entschärfen und für die ankommenden Flüchtlinge zu verbessern. Der Zusammenhang von Macht und Verantwortung zeigt sich auch

[159] "Fight against trafficking, smuggling and organised crime" (Council of the European Union 2013c: Seq. 6).

[160] "Reinforced border surveillance contributing to enhancing maritime situational picture and to the protection of saving of lives of migrants in the Mediterranean" (Council of the European Union 2013c: Seq. 7).

[161] "Assistance and solidarity with member states dealing with high migration pressure" (Council of the European Union 2013c: Seq. 8).

[162] „Der Europäische Rat unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die eigentlichen Ursachen der Migrationsströme bekämpft werden, indem die Zusammenarbeit mit den Herkunfts und Transitländern – auch durch eine angemessene EU-Entwicklungsförderung und eine wirksame Rückführungspolitik – verstärkt wird" (Europäischer Rat 2013: 18, Seq. 9).

[163] „Nicht nur im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten, sondern auch in den Herkunfts- und Transitländern sollte der Kampf gegen Schleusung und Menschenhandel intensiviert werden" (Europäischer Rat 2013: 18, Seq. 11).

[164] „Ferner ruft der Europäische Rat dazu auf, die Aktivitäten von Frontex im Mittelmeer und an den südöstlichen Grenzen der EU zu verstärken" (Europäischer Rat 2013: Seq. 12).

[165] „Die rasche Einführung des neuen Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) durch die Mitgliedstaaten wird entscheidend dazu beitragen, dass Schiffe und illegale Einreisen entdeckt werden, was dazu beiträgt, dass Menschenleben an den Außengrenzen der EU geschützt und gerettet werden" (Europäischer Rat 2013: Seq. 13).

hier. Die EU will Verantwortung übernehmen. Das wird dadurch deutlich, dass als Reaktion auf die Katastrophe von Lampedusa die Taskforce Mittelmeerraum gebildet wurde, die die Aufgabe hat verschiedene Problemlösungsstrategien auszuarbeiten[166]. Dies zeigt wiederum die Annahme der EU, dass durch Änderungen in der Flüchtlingspolitik Ereignisse wie das vor Lampedusa verhindert werden können. So wird EUROSUR als Reaktion auf Lampedusa und vorangehende ähnliche Vorfälle dargestellt[167]. Auch der ER will Konsequenzen aus den Vorfällen ziehen[168] und zeigt so, dass auch die Staats- und Regierungschefs bereit sind Verantwortung zu übernehmen und ihre Macht, die Situation zu verbessern, zu nutzen. Der ER spricht davon, dass „konsequente Maßnahmen ergriffen" (Europäischer Rat 2013: 17) und „europäischen Strategien und Instrumente" (ebd.) wirksamer und auch kurzfristig eingesetzt werden sollen. Die Idee der Verantwortung findet sich auch in der Forderung, dass die Mitgliedsstaaten diese gerecht untereinander aufteilen sollen. In diesem Zusammenhang wird sie vom ER[169] und vom Rat[170] direkt angesprochen.

Die EU-Politik soll aus Sicht des Rates und der ER von drei Prinzipien geleitet werden: Vorbeugung, Schutz und Solidarität werden folglich als Leitideen verstanden. Sowohl im Dokument des Rates[171], als auch in den Schlussfolgerungen des ERs[172] werden diese Prinzipien wörtlich genannt, sogar mit der gleichen Formulierung. So wird die Idee des Schutzes von beiden Institutionen direkt gefordert. Der Rat spricht vom „imperative of (…) protection (Council of the European Union 2013c: Seq. 12), der ER vom „dringenden Erfordernis (…) des Schutzes" (Europäischer Rat 2013: 4). Gleiches gilt für die Idee der Solidarität, die als Leitprinzip für die Politik der EU dargestellt wird[173]. Schutz und Solidarität als Leitideen finden sich auch bei den anderen Akteuren wieder, die Idee der Vorbeugung kommt neu hinzu. Sie schreibt der EU vor, Ereignisse wie die Katastrophe von Lampedusa zu verhindern

[166] "The Task Force Mediterranean was set up following the JHA Council of 7-8 October 2013 in order to identify the tools which the EU has at its disposal and which could be used in a more effective way to avoid the tragic events that had occurred off the coast of Lampedusa." (Council of the European Union 2013c: Seq. 9).
[167] "EUROSUR will become one of the key tools which the EU has at its disposal to prevent, for example, tragedies at sea such as the recent ones near the island of Lampedusa (Italy)." (Council of the European Union 2013b: Seq. 6).
[168] "At its meeting on 24-25 October, the European Council agreed to take the appropriate measures in order to prevent and to avoid that such tragedies happen again" (Council of the European Union 2013c: Seq. 10).
[169] „und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten" (Europäischer Rat 2013: 17, Seq. 6).
[170] "and fair sharing of responsibility." (Council of the European Union 2013c: Seq. 14).
[171] "guided by the imperative of prevention and protection and guided by the principle of solidarity" (Council of the European Union 2013c: Seq. 11,12,13).
[172] „Ausgehend von dem dringenden Erfordernis der Vorbeugung und des Schutzes und geleitet vom Grundsatz der Solidarität" (Europäischer Rat 2013: 17, Seq. 3,4,5).
[173] "and guided by the principle of solidarity" (Council of the European Union 2013c: Seq. 13).
„und geleitet vom Grundsatz der Solidarität" (Europäischer Rat 2013: 17, Seq. 5).

und zwar durch entsprechende Maßnahmen, die von der EU selbst beschlossen werden können. Dies weist wiederum auf die Verantwortung und Macht der EU hin.

Im Dokument der Taskforce Mittelmeerraum zeigen sich viele Leitideen, die hinter den Forderungen der EK, des EPs und auch der NGOs liegen. Das liegt daran, dass die Taskforce Mittelmeerraum mit ihren fünf Arbeitsbereichen viele Problemlösungsstrategien bearbeitet, die im Diskurs um die Flüchtlingspolitik Erwähnung gefunden haben. So findet sich die Idee der Legalität und des Schutzes im Arbeitsbereich wieder, der für legale Einreisemöglichkeiten und Resettlement zuständig ist[174]. Die Idee der Solidarität wird in dem Bereich, der Unterstützung für die besonders betroffenen Mitgliedsstaaten ausarbeiten soll[175], sogar wörtlich genannt. Im Kampf gegen die Schmugglerbanden findet sich die Idee der Legalität[176], in der gesteigerten Überwachung die Idee des Schutzes[177].

Obwohl sich die Leitideen in den genannten Arbeitsbereichen wiederfinden, kann jedoch noch nicht beurteilt werden, welche Bedeutung diesen Leitideen von Seiten der EU tatsächlich zugesprochen wird. Die Tatsache, dass es Arbeitsbereiche zu den genannten Themen gibt, lässt noch nicht darauf schließen, für wie wichtig die jeweiligen Bereiche und Leitideen gehalten werden. Das ließe sich erst aus den Ergebnissen und den tatsächlich beschlossenen Maßnahmen der einzelnen Arbeitsbereiche ableiten.

Hinter den Zielen, die mit EUROSUR, einer bereits umgesetzten Maßnahme, erreicht werden sollen, zeigt sich aus Perspektive der EU die Leitidee der Sicherheit. Zum einen wird durch EUROSUR die Überwachung der Grenzen und somit der Grenzschutz verstärkt. Auf diese Weise soll grenzüberschreitender Kriminalität wie Menschen- und Drogenhandel Einhalt geboten werden, was die internationale Sicherheit und die Sicherheit innerhalb der EU steigern soll[178]. Gleichzeitig soll durch EUROSUR aber auch die Sicherheit für Flüchtlinge vermehrt werden, da diese durch das neue Grenzüberwachungssystem besser aufgespürt werden können. Da EUROSUR eine bessere Kooperation und einen besseren Informationsaustausch zwischen den verschiedenen, an Rettungsmaßnahmen beteiligten Staaten und Agenturen ermöglichen wird, kann die Seenotrettung effektiver gestaltet werden. Außerdem

[174] "Regional protection, resettlement and reinforced legal avenues to Europe" (Council of the European Union 2013c: Seq. 3, 4, 5).
[175] "Assistance and solidarity with member states dealing with high migration pressure" (Council of the European Union 2013c: Seq. 8).
[176] "Fight against trafficking, smuggling and organised crime." (Council of the European Union 2013c: Seq. 6).
[177] "Reinforced border surveillance contributing to enhancing maritime situational picture and to the protection of saving of lives of migrants in the Mediterranean" (Council of the European Union 2013c: Seq. 7).
[178] "and to increase internal security by preventing cross-border crime, such as trafficking in human beings and the smuggling of drugs" (Council of the European Union 2013b: Seq. 5).

wird durch EUROSUR der Kampf gegen die Schleuser intensiviert werden, so dass sich weniger Flüchtlinge in die Hände von Menschenschmugglern begeben werden.

6.4.4 Zwischenfazit Maßnahmen

Auf den ersten Blick scheinen sich viele geforderte Problemlösungsstrategien in den beschlossenen Maßnahmen des Rates und in den Zielsetzungen des ERs wiederzufinden. Beide Institutionen greifen die Argumentationslinien der EK, des EPs oder der NGOs auf, um die Maßnahmen zu begründen. So wird EUROSUR als ein Instrument dargestellt, dass die Rettung von Menschenleben zum Ziel hat, und die Taskforce Mittelmeerraum bearbeitet die übrigen geforderten Problemlösungsstrategien. Interessant wird der Blick auf die Reaktionen der EU auf Lampedusa jedoch, wenn man diese aus einer anderen Perspektive betrachtet und die Haltung der NGOs und der Medien zu den Entschließungen des Rates und den Beschlüsse des EU-Gipfels mit einbezieht.

„Die Staats- und Regierungschefs der EU sehen trotz des fortwährenden Sterbens Schutzsuchender an den EU-Außengrenzen keine Notwendigkeit, die EU-Flüchtlingspolitik zu verändern“, so beurteilt PRO ASYL den Ausgang des EU-Gipfels (PRO ASYL 2013f)[179]. Ein viel zitierter Kommentar der New York Times bezeichnet EUROSUR als „Traum von Sicherheits-Hardlinern und der internationalen Waffenindustrie“ (New York Times 2013, zit. nach PRO ASYL 2013c). Kritik wird vor allem daran geübt, dass die Seenotrettung nur nachgeordnet und ohne konkrete Handlungsanweisung in der Verordnung zu finden ist, obwohl EUROSUR seitens der EU als Instrument zur Rettung von Menschenleben in den Diskurs eingebracht wurde. „Eurosur wird am bestehenden europäischen Verantwortungsvakuum bei der Seenotrettung von Flüchtlingen folglich nichts ändern“ (Kopp/Kunz 2014), fasst Karl Kopp zusammen. Martin Dolzer kommt in seiner Expertise über die „Politische Funktion von Eurosur und menschenrechtliche Hintergründe“ zu folgendem Schluss:

> „Die europäische Flüchtlingspolitik ist ohnehin grundsätzlich menschenverachtend. Eurosur ist in diesem Rahmen die technokratisch perfektionierte Weiterentwicklung der technischen Seite der Arbeit von Frontex. Insgesamt sind Frontex und Eurosur die konsequente Umsetzung der politischen Zielvorgaben einer zunehmend aggressiven Außen-Sicherheits-und Innenpolitik der EU, die sich auch negativ auf die Flüchtlingspolitik auswirkt“ (Dolzer 2013: 15).

[179] Eine detaillierte Beurteilung des EU-Gipfels von Pro Asyl findet sich unter PRO ASYL 2013f.

PRO ASYL vertritt die Auffassung, die EK habe in ihren Vorschlägen zur Task Force Mittelmeerraum, „alle flüchtlingsfeindlichen Vorschläge der letzten Dekade recycelt und mit mehr Finanzmitteln ausgestattet“ (PRO ASYL 2014d). Die EU-Innenminister, die über das Maßnahmenpaket beraten, werden als „Festungsbauer“ (ebd.) bezeichnet und der Appell, mehr Resettlementplätze zu schaffen, humanitäre Visa einzuführen und die Seenotrettung nicht zu kriminalisierten, würden insgesamt als „humanitäres Blendwerk“ (ebd.) betrachtet. Indem Kooperationen mit Drittstaaten eingegangen werden, werden diese „als Türsteher in die Pflicht genommen“ (ebd.). Auf diese Weise kaufe sich die EU von der Verantwortung frei, Flüchtlingen Schutz zu gewähren (ebd.).

Die Frage nach der Diskrepanz zwischen menschenrechtsfreundlicher Rhetorik und menschenunwürdiger Praxis der EU-Flüchtlingspolitik kann hier nicht abschließend behandelt werden. Es soll an dieser Stelle nur auf diese Problematik verwiesen werden. Eine differenzierte Beurteilung zur Funktionsweise und den Zielsetzungen von EUROSUR und den Ergebnissen der Taskforce Mittelmeerraum kann nur durch weitere Forschungsarbeiten in diesem Bereich erfolgen. EUROSUR und die Wirksamkeit der Maßnahmen, die die Taskforce Mittelmeerraum beschließen wird, stellen interessante Gegenstände für zukünftige Forschungsvorhaben dar.

6.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Meine erste Forschungsfrage *Welche Argumente und dahinterliegenden Leitideen bestimmen seit Lampedusa den Diskurs um die EU-Flüchtlingspolitik?* habe ich beantwortet, indem ich zunächst eine Unterscheidung der Argumente in Problembeschreibungen und Problemlösungsstrategien getroffen habe. Als Problembeschreibungen werden von den NGOs die Fluchtursachen, die Verletzung von Menschenrechten durch FRONTEX und bei Kooperationen mit Drittstaaten und das Massensterben an den Außengrenzen der EU genannt. Diese Probleme in der Praxis werden durch die Abriegelung der EU begründet. Dadurch, dass es kaum legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge in die EU gibt, sind diese auf illegale Schleuser angewiesen, die aufgrund der Ausweitung der Kontrollmaßnahmen der EU auf immer gefährlichere Routen ausweichen müssen. Die EK und das EP sehen die fehlende Solidarität sowohl auf globaler als auch auf europäischer Ebene, die ineffektive Seenotrettung, sowie die Schleuser als Problem. Als Problemlösungsstrategien fordern die NGOs eine Öffnung der EU, den Schutz Menschenrechte und globale Solidarität. Die EK und das EP bringen die Verbesserung der Seenotrettung, die Schaffung von legalen Einreisemöglichkeiten, globale und europäische Solidarität, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die

Stärkung der europäischen Agenturen in den Diskurs ein. Der Vergleich zwischen den Argumentationen der NGOs und der EU-Institutionen zeigt, dass sich die beiden Seiten einerseits ergänzen, andererseits offenbart er aber auch Divergenzen in der Begründung der Probleme. So zeigen sich bei den Problembeschreibungen in Bezug auf die Schleuser Unterschiede. Die NGOs betonen als Ursache des Erfolgs der Schlepperbanden, die Abschottungspolitik der EU, sodass Flüchtlingen nur die illegale Einreise bleibt. Die EU-Institutionen sehen hier die Existenz der illegalen Schlepperbanden direkt als Problem an. Auch im Bezug auf die Grenzschutzagentur FRONTEX zeigt sich eine unterschiedliche Betrachtungsweise. Die NGOs sehen FRONTEX und deren Stärkung als Problemlösungsstrategie an, während die EU-Institutionen sie als Ursache vieler Probleme vor allem mit Blick auf Menschenrechtsverletzungen sehen. Auch die Kooperationen mit Drittstaaten sehen die NGOs in menschenrechtlicher Hinsicht als problematisch an, während die EU-Institutionen den Ausbau dieser fordern.

Hinter diesen Argumenten liegt die Leitidee der Verantwortung, wobei sich die Verantwortung nicht nur auf die EU, sondern – nach Meinung der EU-Institutionen – auch auf die Schlepperbanden bezieht. Aus der Idee der Verantwortung, lässt sich die Überzeugung ableiten, dass der EU die Macht zukommt, die Situation der Flüchtenden zu verbessern. Weiter finden sich hinter den Argumentationen beider Seiten die Idee der Legalität und des Schutzes als Problemlösungsstrategien. Auch die Idee der Solidarität findet sich auf beiden Seiten wieder, wobei die EU-Institutionen globale und europäische Solidarität fordern und sich aus den Argumenten der NGOs nur die Forderung nach globaler Solidarität ableiten lässt. Von Seiten der EU-Institutionen wird außerdem die Idee Europa beansprucht, während die NGOs die Überzeugung des Menschenrechtsschutzes betonen und der EU-Flüchtlingspolitik den Vorwurf, der Idee der Abschottung zu folgen, entgegenbringen.

Die zweite Forschungsfrage *Finden sich diese im Abschlussdokument des EU-Gipfels und in den Beschlüssen des Rates seit Lampedusa wieder? Lassen sich Konvergenzen/Divergenzen zu den Forderungen der NGOs/der verschiedenen EU-Institutionen feststellen?* wurde beantwortete, indem die Schlussfolgerungen des ERs und die Beschlüsse des Rats zu EUROSUR und zur Taskforce Mittelmeerraum betrachtet wurden. Im Unterschied zu den in der ersten Frage behandelten Stellungnahmen fanden sich hier kaum Problembeschreibungen. Nur in den Schlussfolgerungen des Rats wurden die Probleme der Migrationsströme, die Katastrophe von Lampedusa und die Empörung in der Öffentlichkeit darüber erwähnt. Als Problemlösungsstrategien nennt der ER die Vorschläge, die auch die EK und das EP

angeführt haben: Den Ausbau der Kooperationen mit Drittstaaten, den Kampf gegen die Schleuser und die Stärkung von FRONTEX durch die Einführung von EUROSUR und die Bildung einer Taskforce Mittelmeerraum. Der ER vertagte die Ausarbeitung weiterer Lösungsstrategien außerdem auf den Gipfel im Juni 2014. Insofern weisen die Argumente des ERs die gleichen Divergenzen zu den Lösungsstrategien der NGOs auf, wie sie schon die Argumente der EK und des EPs zu denen der NGOs aufgewiesen haben. Schließlich wurden die umgesetzten Maßnahmen des Rats EUROSUR und die Taskforce Mittelmeerraum betrachtet. Mit Blick auf EUROSUR zeigte sich, dass sich die Sichtweisen auf das Grenzüberwachungssystem sehr stark unterscheiden: Während alle beteiligten EU-Institutionen, also die EK, das EP, der Rat und der ER, EUROSUR als Lösungsstrategie für die Probleme im Mittelmeerraum betrachten, sehen die NGOs EUROSUR als weitere Abschottungsmaßnahme der EU. Die Taskforce Mittelmeerraum beschäftigt sich hingegen mit den Problemlösungsstrategien, die sowohl von der EK und dem EP als auch von den NGOs in den Diskurs eingebracht wurden. Allerdings kann noch keine Aussage über die tatsächliche Bedeutung der jeweiligen Lösungsstrategien gemacht werden, da sich diese erst in der Umsetzung und den eventuellen Neuerungen in den einzelnen Arbeitsbereichen zeigen werden.

Als Diskurs bestimmende Leitideen finden sich die Idee der Verantwortung und der Macht der EU und die Verantwortung der Schleuser auch in den Schlussfolgerungen des ERs und den Beschlüssen des Rats wieder. Zudem werden die Prinzipien der Vorbeugung, des Schutzes und der Solidarität als Leitideen der Flüchtlingspolitik der EU gefordert und betont. Mit der Einführung von EUROSUR wird vor allem der Idee der Sicherheit nachgegangen, einer Idee die sich in den Argumentationen der NGOs und der EK und des EPs nicht gezeigt hat. Die Überzeugungen, die hinter den Arbeitsbereichen der Taskforce Mittelmeerraum stehen, decken sich mit den Überzeugungen hinter den Argumentationen der NGOs und der EK und des EPs: So finden sich die Idee der Legalität, der Solidarität und des Schutzes wieder. Die Übereinstimmung ist allerdings darin geschuldet, dass die Taskforce auf Vorschläge der EK zurückgeht und unter deren Leitung logischerweise deren Leitideen folgt.

7. Fazit

Wie meine Forschungsarbeit gezeigt hat, hat die Katastrophe von Lampedusa den Diskurs um EU-Flüchtlingspolitik neu aufleben lassen. Den Anfangspunkt meiner Forschung auf dieses Ereignis zu setzen und im Folgenden den EU-Gipfel und die Beschlüsse des Rats in den Blick zu nehmen, hat sich als fruchtbar erwiesen, da diese bereits im Vorfeld Appelle und im Nachhinein Reaktionen Dritter hervorgerufen haben.

Die Ergebnisse meiner Forschungsarbeit zeigen, dass die Katastrophe von Lampedusa keine neuen Argumente, weder Kritikpunkte noch Lösungsvorschläge, hervorgebracht hat. Zwar hat meine Forschung nicht die Entwicklung der Kritik an der Flüchtlingspolitik auf Zeit untersucht, dies hat sich aber aus dem Vergleich des Forschungsstandes mit den Ergebnissen der Analysearbeit ableiten lassen. Insgesamt hat sich gezeigt, dass sich die Argumentationen der NGOs und der EU zur Katastrophe von Lampedusa auf den ersten Blick kaum unterscheiden. Das liegt vor allem daran, dass sich die EU und deren Vertreter häufig rhetorisch den Argumentationen der NGOs anschließen, auch wenn die praktischen Entscheidungen einer anderen Logik folgen. Besonders deutlich zeigte sich dies in der Diskussion um EUROSUR, wo von Vertretern der EU stets die Rettung von Menschenleben durch EUROSUR betont wurde, von NGOs aber kritisiert wurde, dass sich hierzu in der Verordnung zu EUROSUR keine konkreten Handlungsanweisungen finden lassen. Die Katastrophe von Lampedusa hat – je nach Perspektive – Veränderungen in der Flüchtlingspolitik der EU gebracht oder eben nicht. Im Jahrbuch der Europäischen Integration 2013 kommen Müller-Graff und Repasi zu dem Schluss, dass die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik unter dem Eindruck des Konflikts in Syrien, der einen Anstieg der Asylanträge im Jahr 2012 um zehn Prozent bewirkte, und den Migrantenunglücken vor der italienischen Insel Lampedusa stand (Müller-Graff/Repasi 2013: 137): „Die Ereignisse vor Lampedusa haben eine flüchtlingsfreundlichere Sprache in den unionalen Texten hervorgerufen“ (ebd.: 146). Die Instrumente für das Außengrenzmanagement FRONTEX und EUROSUR sollen nun auch zum Schutz und zur Rettung des Lebens von Migranten eingesetzt werden. „Ob hierin eine Änderung der bisherigen Flüchtlingspolitik des Ministerrates liegt, wird der künftige Einsatz dieser Instrumente zeigen“ (ebd.: 137). Die Diskrepanz zwischen menschenrechtsfreundlicher Rhetorik und menschenrechtsfeindlicher Praxis der EU konnte hier nur angeschnitten werden. Zudem kann die Forschungsarbeit zu den Folgen von Lampedusa und anderer Tragödien an den Außengrenzen der EU nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Die Beschlüsse des Rates, die seit Januar 2014 getroffen wurden (z.B. der Beschluss zu neuen Regeln für die

Überwachung der EU-Außengrenzen vom 13. Mai 2014), die Ergebnisse der Taskforce, wenn es welche gibt, und das Treffen der Staats- und Regierungschefs im Juni 2014 konnte ich nicht mehr in meine Arbeit einbeziehen.

Die Katastrophe von Lampedusa hat die Flüchtlingsproblematik in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gerückt. Berichterstattungen über die Lage von Flüchtlingen finden sich in den Medien immer wieder. Beispielsweise beschreibt die Titelstory des aktuellen ZEIT MAGAZINS „Und vor uns liegt das Glück“ den Versuch syrischer Flüchtlinge von Ägypten über das Meer nach Europa zu gelangen. Die Reporter der ZEIT haben sie dabei begleitet (siehe Bericht von Wolfgang Bauer im ZEIT MAGAZIN Nr. 23 vom 28. Mai 2014, S. 14 – 23). Das Thema Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU ist auch weiterhin aktuell und ein interessantes Forschungsgebiet. Gerade zu den Ergebnissen der Taskforce Mittelmeerraum und zu EUROSUR scheinen Forschungsarbeiten höchstrelevant. Besonders der künftige Einsatz von EUROSUR lässt auf spannende Ergebnisse hoffen.

Literaturverzeichnis

Angenendt, Steffen (2009): Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten. In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations-, und Minderheitenpolitik. Wiesbaden, 4. Auflage. S. 37-54.

Auswärtiges Amt (2013): Gemeinsame Asylpolitik. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Justiz_u_Inneres/Asylpolitik-node.html. Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Balzacq, Thierry/Carrera, Sergio (2005): Migration, Borders and Asylum, Trends and Vulnerabilities in EU Policy. Brüssel: Centre for European Policy Studies. Verfügbar unter: http://aei.pitt.edu/32586/1/25._Migration,_Borders_%26_Asylum.pdf Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

BAMF (2013): Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF). 8.2.2013. http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EUFonds/SOLID/EFF/eff.html. Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Bendel, Petra (2009): Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektiven. In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations-, und Minderheitenpolitik. Wiesbaden, 4. Auflage. S. 123-136.

Burkhardt, Günter (2011): Mauern verletzten Flüchtlingsrechte. 25 Jahre Tag des Flüchtlings. 25 Jahre PRO ASYL. In: PRO ASYL e.V. (Hrsg.) (2011): Europas Außengrenzen – Mauern verletzten Flüchtlingsrechte. Tag des Flüchtlings 2011. Herausgegeben zum Tag des Flüchtlings am 30. September 2011, S. 3-6.

Diakonisches Werk (2004): Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz. Massenzustromsrichtlinie, 12.09.2004. http://archiv.diakonie-portal.de/Members/weller/Home/Dokumente/Massenzustromsrichtlinie.pdf/view Zuletzt abgerufen am 17.6.2013.

Dolzer, Martin (2013): Die politische Funktion von Eurosur und menschenrechtliche Hintergründe. Brüssel, den 16.11.2013 Verfügbar unter: http://www.sabine-wils.eu/pdf/dolzer-politische-funktion-eurosur.pdf Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

ECRE (2007): Defending Refugees' Access to Protection in Europe. Brüssel. Verfügbar unter: http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/60.html Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Europäisches Parlament (2013a): Pressemitteilung 12.06.2013: Parlament verabschiedet gemeinsames europäisches Asylsystem. Verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20130607IPR11389/20130607IPR11389_de.pdf Zuletzt abgerufen am 17.6.2013.

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm. Zuletzt abgerufen am 17.6.2013.

Europäischer Rat (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Brüssel, 15./16. Dezember 2005 Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/deutschland/pdf/newsroom/eu_news/dok3_05_internet_de.pdf Zuletzt abgerufen am 17.6.2013.

Europäische Union (2014a): Institutionen und Einrichtungen der EU.
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_de.htm
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Europäische Union (2014b): Rat der Europäischen Union.
http://www.consilium.europa.eu/council?lang=de
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Europäische Union (2014c): Das Parlament. Aufbau und Arbeitsweise.
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00623fe732/So-funktioniert-die-Plenarsitzung.html
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

European Commission (2014): External aspects. Regional Protection Programmes.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/external-aspects/index_en.htm
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Flick, Uwe (2009): Sozialforschung: Methoden und Anwendungen – Ein Überblick für die BA-Studiengänge, Reinbek bei Hamburg.

Franke Ulrich/Roos Ulrich (2010): Rekonstruktionslogische Forschungsansätze, in: Masala, Carlo/Sauer, Frank/Wilhelm, Andreas (Hrsg.): Handbuch der Internationalen Politik, Wiesbaden, S. 285-307.

Franke Ulrich/Roos Ulrich (2013): Einleitung: Zu den Begriffen ‚Weltpolitik' und ‚Rekonstruktion', in: Dies. (Hrsg.): Rekonstruktive Methoden der Weltpolitikfor schung. Anwendungsbeispiele und Entwicklungstendenzen. Baden-Baden, S. 7-31.

Fritzsche, Karl Peter (2009): Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Stuttgart, 2. Auflage.

Frontex (2014): Budget 2014. 14.02.2014.
Verfügbar unter:
http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2014.pdf
Zuletzt abgerufen am 24.04.2014.

Frontexwatch: Was ist Frontex?
http://frontex.antira.info/frontex/.
Zuletzt abgerufen am 24.04.2014.

Groß, Thomas (2001): Europäische Grundrechte als Vorgaben für das Einwanderungs- und Asylrecht. In: Kritische Justiz, Nr. 1/2001, S.100-111.

Groser, Manfred (2010): Solidarität, in: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft-Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2 N - Z, München, 4. Auflage, S. 958-961.

Grubmüller, Verena (2012): Migration, Menschenrechte und Entwicklung. Rechtliche und politische Herausforderung der EU durch den Migrationsdruck aus Afrika, Wien.

Hellmann, Gunther (2010): Pragmatismus, in: Masala, Carlo/Sauer, Frank/Wilhelm, Andreas (Hrsg.): Handbuch der Internationalen Politik, Wiesbaden, S. 148-182.

Hildenbrand, Bruno (2007): Anselm Strauss, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg.

Holton, Judith A. (2010): The Coding Process and Its Challenges, in: Bryant, Antony / Charmaz, Kathy (Hrsg.), The Sage Handbook of Grounded Theory, London.

Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS) Europa (2013): Das gemeinsame europäische Asylsystem (GEAS)
Verfügbar unter:
http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Arbeitshilfen/2013-04-GEAS-Sachstand.pdf
Abgerufen am 17.6.2013.

Just, Wolf-Dieter (2009): Flüchtlingsdramen an den Außengrenzen und europäische Menschenrechtsrhetorik, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte – Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik. Münster, 182-196.

Joas, Hans (2002): Pragmatismus, in: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft-Theorien, Methoden, Begriffe: Band 2 N-Z, München, 4. Auflage, S. 844-846.

Keller, Reiner/Viehöver, Willy (2004): Diskurs/Diskursanalyse, in: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft-Theorien, Methoden, Begriffe, Band 1 A-M, München, 4. Auflage, S. 164-166.

Keller, Ska (2013): Was bringt das neue europäische Asylsystem? Herausgegeben von Ska Keller migrationspolitische Sprecherin der Grünen im Europaparlament. Juli 2013.

Klepp, Silja (2010): Die Europäische Union zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Geographie des Flüchtlingsrechts auf dem Mittelmeer. Dissertation. Universität Leipzig.

Kopp, Karl/Kunz Thomas (2014): Vom Scharfmachen und Weitermachen. Entwicklungen und Perspektiven europäischer Flüchtlingspolitik.
Verfügbar unter: http://www.links-netz.de/pdf/T_kopp_fluechtlingspolitik.pdf.
Zuletzt abgerufen am 2.6.2014.

Löhr, Tillmann (2010): Schutz statt Abwehr. Für ein Europa des Asyls, Berlin.

Loescher, Gil (1999): Refugees: a global human rights and security crisis, in: Dunne, Tim/Wheeler, Nicholas J.: Human Rights in Global Politics. Cambridge, S. 233-259.

Maurer, Andreas/Parkes, Roderick (2006): Asylum Policy and Democracy in the European Union from Amsterdam to the Hague Programme, SWP-Working Paper Nr.16 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Maurer, Andreas (2011): Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn, S. 204-214.

Müller-Graff, Peter-Christian/Repasi, René (2012): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfels, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012. Baden-Baden, S. 143-152.

Müller-Graff, Peter-Christian/Repasi, René (2013): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfels, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013. Baden-Baden, S. 137-146.

Nowak, Manfred (2002): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien.

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Wiesbaden, 2. Auflage.

Nuscheler, Franz (2009): Globalisierung und ihre Folgen: Gerät die Welt in Bewegung? In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations-, und Minderheitenpolitik. Wiesbaden, 4. Auflage, S. 23-37.

Nuscheler, Franz (2011): Migrationsgovernance in der EU, in: Simonis, Georg/Elbers, Helmut (Hrsg.): Externe EU-Governance, S.299-315.

Ondarza, Nicola von (2012): Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012. Baden-Baden, S. 81-91.

Parkes, Roderick (2010): European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon. The end of the responsibility decade? Baden-Baden.

Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration, Wiesbaden.

Prantl, Heribert (2014): Asyl – Das System bricht zusammen In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 111, S. 4, 15. Mai 2014.

PRO ASYL (2011): Aufnehmen statt abwehren. Flucht, Asyl und zivilgesellschaftliches Engagement, Karlsruhe.

PRO ASYL (2013a): Menschenrechte für Migranten und Flüchtlinge. Positionen und Forderungen von PRO ASYL, Interkulturellem Rat in Deutschland und Deutschem Gewerkschaftsbund (DGB) zur Bundestagswahl 2013. Veröffentlicht im Juni 2013. Verfügbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Broschuere-lang-web.pdf Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

PRO ASYL (2013c): EU-Asylpolitik nach Lampedusa. Abschottung geht weiter, 9.10.2014. URL: http://www.proasyl.de/en/news/news-english/news/eu_asylpolitik_nach_lampedusa_abschottung_geht_weiter-1/ Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

PRO ASYL (2013d): Presseerklärung, 5.12.2013. Nach Lampedusa: EU-Kommission recycelt flüchtlingsfeindliche Vorschläge.
URL:
http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/nach_lampedusa_eu_kommission_recycelt_fluechtlingsfeindliche_vorschlaege/
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

PRO ASYL (2013e): EU-Asyl-Paket: Neuregelungen der Asyl-Richtlinien und – Verordnungen. Erste Einschätzungen von PRO ASYL. Frankfurt am Main, 12. Juni 2013.
Verfügbar unter:
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/PRO_ASYL_EU_Asylpaket_Wesentliche_AEnderungen_Juni_2013.pdf
Zuletzt abgerufen am 26.5.2014.

PRO ASYL (2013f): Beschluss des EU-Rates zur Flüchtlingspolitik nach den Katastrophen von Lampedusa, 28.10.2013.
http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/beschluss_des_eu_rates_zur_fluechtlingspolitik_nach_den_katastrophen_vor_lampedusa/.
Zuletzt abgerufen am 2.6.2014.

Riedel, Sabine (2011): Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedsstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen, Berlin.
Verfügbar unter:
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S10_rds_ks.pdf
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Rittberger, Volker/Kruck, Andreas/Romund, Anne (2010): Grundzüge der Weltpolitik: Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden.

Roos, Ulrich (2010): Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln, Wiesbaden.

Roos, Ulrich (2013): Grounded Theory als Instrument der Weltpolitikforschung. Die Rekonstruktion außenpolitischer Kultur als Beispiel, in: Franke, Ulrich/Roos, Ulrich (Hrsg.): Rekonstruktive Methoden der Weltpolitikforschung. Anwendungsbeispiele und Entwicklungstendenzen. Baden-Baden, S. 309-349.

Römhild, Regina (2007): Migranten als Avantgarde? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 5/2007, S. 618-624.

Rühle, Axel (2013): Überleben verboten. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 231, S. 3, 7. Oktober 2013.

Schaffner, Benjamin (2011): Le clan du destin – irreguläre Bootsmigration von Westafrika auf die Kanaren im Visier von Frontex und Entwicklungspolitik. In: PERIPHERIE Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Nr. 122/123, Jahrgang 31, S. 275-296.

Schlamp, Hans-Jürgen (2013): Flüchtlingsdrama vor Lampedusa: Europas Versagen. Spiegel Online, 3.10.2013.
URL:http://www.spiegel.de/politik/ausland/lampedusa-mehr-als-hundert-fluechtlinge-sterben-schiffsunglueck-a-925999.html
Zuletzt abgerufen am 16.12.2013.

Schneider, Jan (2012): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 25. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2. Auflage.

Schulze, Günther (2009): Migration steuern – Integration gestalten. In: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2009): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft. Tagungsdokumentation des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 4-17.
Verfügbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06661.pdf
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Sextro, Uli (2011): Frontex – eine europäische Reiseagentur? In: PRO ASYL e.V. (Hrsg.) (2011): Europas Außengrenzen – Mauern verletzten Flüchtlingsrechte. Tag des Flüchtlings 2011. Herausgegeben zum Tag des Flüchtlings am 30. September 2011. S. 26-28.
Verfügbar unter:
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/Heft_TdF_2011_Homepageversion.pdf
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Sommer, Gert/Stellmacher, Jost (2009): Menschenrechte und Menschenrechtsbildung. Eine psychologische Bestandsaufnahme, Wiesbaden.

Strauss, Anselm L. (1998): Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen und soziologischen Forschung, München, 2. Auflage.

Strübing, Jörg (2004): Grounded Theory: Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung, Wiesbaden.

Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2011): Entscheidungsverfahren. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn, S. 117-130.

Traguth, Thomas (2012): Europäische Agenturen, in: Weidenfels, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012. Baden-Baden, S. 385-388.

UNHCR: Resettlement.
URL: http://www.unhcr.de/mandat/dauerhafte-loesungen/resettlement.html
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Wesel, Reinhard (2012): Internationale Regime und Organisationen. Konstanz.

Wessels Wolfgang/Schäfer Maria (2011): Europäischer Rat. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn, S. 198-204.

Zadonella, Bruno (2009): Festung Europa. In: Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
URL: http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16786/festung-europa
Zuletzt abgerufen am 15.11. 2013.

Verzeichnis der analysierten Dokumente

Amnesty International (2013): Time for action: Three things the EU must do following the Lampedusa tragedy. Public Statement by Amnesty International. Brussels, 8 October 2013.
Verfügbar unter: http://www.whenyoudontexist.eu/time-for-action-three-things-the-eu-must-do-following-the-lampedusa-tragedy-news/
Zuletzt abgerufen am: 15.5.2014.

Council of the European Union (2013a): Press Release, 3260th Council meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 7 and 8 October 2013.
Verfügbar unter:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/138925.pdf.
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Council of the European Union (2013b): Council adopts regulation establishing the EUROSUR system, Brussels, 22 October 2013.
Verfügbar unter:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139099.pdf
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

Council of the European Union (2013c): Task Force Mediterranean, Brussels, 5 December 2013.
Verfügbar unter:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf
Zuletzt abgerufen am: 15.5.2014.

ECRE (2013): Deaths at sea off the Italian coast: ECRE calls for safe channels for refugees to reach Europe. Brussels, 3 October 2013.
Verfügbar unter: http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/443-deaths-at-sea-off-the-italian-coast-ecre-calls-for-safe-channels-for-refugees-to-reach-europe.html.
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Europäischer Rat (2013): Europäischer Rat (Tagung vom 24./25. Oktober 2013) Schlussfolgerungen. Brüssel, den 25. Oktober 2013.
Verfügbar unter :
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/139223.pdf.
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

European Commission (2013a): European Commission Memo: Tragic accident outside Lampedusa: Statement by European Commissioner for Home Affairs, Cecilia Malmström. Brussels, 3 October 2013.
Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-849_en.htm
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

European Commission (2013b): José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, Statement by President Barroso following his visit to Lampedusa. Press Point/Lampedusa, 9 October 2013.
Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-792_en.htm
Zuletzt abgerufen am: 15.5.2014.

Europäisches Parlament (2013b): Migrationspolitik: Die EU muss handeln, um neuen Tragödien vorzubeugen. Pressemitteilung, Plenartagung 23.10.2013.
Verfügbar unter:
http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20131018IPR22667/20131018IPR22667_de.pdf
Zuletzt abgerufen am 17.6.2014.

Europäisches Parlament (2013c): Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments, Rede beim Europäischen Rat, Brüssel, 24. Oktober 2013.
Verfügbar unter:
http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-october/html/speech-to-the-european-council-24-october-by-the-president-of-the-european-parliament-martin-schulz.
Zuletzt abgerufen am 15.5.2014.

PRO ASYL (2013b): Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa: Folge der europäischen Abschottungspolitik. Presseerklärung, 4.10.2013.
Verfügbar unter:
http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/fluechtlingskatastrophe_vor_lampedusa_folge_der_europaeischen_abschottungspolitik/.
Abgerufen am 17.6.2014.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich,

……

Name, Vorname

……

Geburtsdatum

……

Matrikelnummer

an Eides statt, dass ich die vorliegende Abschlussarbeit mit dem Titel:

……

……

……

selbstständig verfasst, ganz oder in Teilen noch nicht als Prüfungsleistung vorgelegt und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Sämtliche Stellen der Arbeit, die benutzten Werken im Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, habe ich durch Quellenangaben kenntlich gemacht. Dies gilt auch für Zeichnungen, Skizzen, bildliche Darstellungen und dergleichen sowie für Quellen aus dem Internet.

Augsburg, ...

(Datum) (Unterschrift)