

Schutz von oder vor Flüchtlingen?

Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik ein Jahr nach der Katastrophe von Lampedusa

EDITORIAL

Über 50 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht, davon 50 % Kinder und Jugendliche. Die meisten von ihnen (33,3 Millionen) fliehen laut UNO innerhalb des eigenen Landes.

Der größte Teil der restlichen 17 Millionen kommt nicht nach Europa. Er bleibt in der Nähe der Heimatländer, in der Nähe der vertrauten Sprache und Kultur und hofft vermutlich auf eine Rückkehr nach Hause in nicht allzu ferner Zukunft.

Die meisten dieser Wohnsitz- und Schutzlosen finden in Pakistan, im Iran, Libanon oder in Jordanien Zuflucht. Ein kleiner Teil der Flüchtlinge allerdings flieht nach Europa und gerät dabei nicht selten erneut in Gefahr. Vor einem Jahr ertranken Hunderte Menschen im Mittelmeer vor Lampedusa bei dem Versuch, das europäische Festland zu erreichen. Ein Aufschrei ging durch Europa. Wellen von kollektiver Scham und Empörung erfassten Politik und Gesellschaft und alle waren sich einig, dass solche Tragödien sich auf keinen Fall wiederholen dürfen.

Stellt man heute die Frage, ob solch ein Massenertrinken, quasi vor der eigenen Haustür bzw. neben dem nächsten Urlaubsziel, noch einmal passieren könnte, muss man diese Frage ehrlicher Weise bejahen.

Hat sich also nichts getan in der europäischen Flüchtlingspolitik? Waren es wieder einmal nur Krokodilstränen, die angesichts der vielen Särge in Lampedusa vergossen wurden? Svenja Gertheiss zeigt, warum sich noch nichts Grundlegendes geändert hat und was passieren müsste, damit aus der „Festung Europa“ ein sicherer Hafen wird. *Karin Hammer*



Laut Pro Asyl gab die EU von 2007 bis 2013 gut 1,8 Milliarden Euro für Überwachungsmaßnahmen und Grenzkontrollen an ihren Außengrenzen aus. Das war etwa dreimal so viel wie für die Verbesserung der Situation von Flüchtlingen und der Asylverfahren.

Foto: picture alliance/dpa

Svenja Gertheiss

Als im Oktober 2013 die Bilder hunderter vor der italienischen Insel Lampedusa ertrunkener Flüchtlinge um die Welt gingen, wurden die Vorwürfe gegenüber der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik unüberhörbar. Papst Franziskus sprach von einem „Tag der Schande“ und auch die europäischen Repräsentanten zeigten sich erschüttert von der Katastrophe im Mittelmeer. Die Europäische Union (EU) setzte in der Folge eine Task Force ein, um Schritte zur Verhinderung ähnlicher Tragödien prüfen zu lassen. Italien rief binnen kurzer Zeit eine neue Marine-Mission ins Leben, die unter anderem Menschen in Seenot bergen sollte; ein Jahr später hatte diese „Mare Nostrum“ genannte Operation nach eigenen Angaben über 100.000 Menschen

vor dem Ertrinken gerettet. Doch im Herbst 2014 läuft das Programm aus – die anderen europäischen Staaten hatten Italien die finanzielle Unterstützung verweigert. Keine Lehren aus Lampedusa also?

In der Tat hat die Katastrophe – oder eine der vielen anderen, die ihr vorangingen und nachfolgten – nicht zu einem fundamentalen Wandel europäischer Flüchtlings- und Migrationspolitik geführt. Abwehr von unerwünschter, freiwilliger und erzwungener Migration bleibt die Leitlinie Europas auch nach den Reformen der letzten Dekade, die zur Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) führten. Wo Fortschritte im Sinne der Schutzsuchenden erzielt wurden, stehen diese allzu oft lediglich auf dem Papier. Der Grenzsicherung gebührt weiterhin Vorrang. Zentral sind dabei zwei Prozesse: verstärkte Kontrolle und die Externalisierung der Grenze, d.h. Migranten

sollen bereits in und von Nachbarländern am Betreten europäischen Territoriums gehindert werden. Insgesamt werden die europäischen Staaten ihren eigenen Ansprüchen des Menschenrechtsschutzes so nicht gerecht. Dieser Standpunkt plädiert dafür, die Phase der Implementierung der neuen Richtlinien nun endlich dazu zu nutzen, den Schutz von Menschen, nicht den von Grenzen zum Fluchtpunkt europäischer Politik werden zu lassen. Dabei fällt den Mitgliedsstaaten die Aufgabe zu, die verbrieften Rechte in die Praxis zu überführen und von Maßnahmen abzusehen, die Flüchtlinge erneut in Gefahr bringen, etwa durch Abschiebungen oder fragwürdige Kooperationen mit Ländern ohne funktionierendes Asylsystem innerhalb und außerhalb Europas. Um zu diesen Schlussfolgerungen zu gelangen, wird nach einem kurzen Überblick über Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa zunächst die Entwicklung des internationalen und vor allem des europäischen Rechts- und Institutionengefüges in diesem Politikfeld dargestellt. Im Anschluss werden dessen Errungenschaften und Schwachstellen insbesondere in Bezug auf den Zugang zum europäischen Schutzraum aufgezeigt und daraus sowohl pragmatisch orientierte Empfehlungen als auch die Notwendigkeit für einen Perspektivwechsel in der Politik abgeleitet.

Migration und Flucht nach Europa: ein Überblick

Auch wenn in den hitzigen Debatten, die derzeit angesichts der Krisen in Nahost sowie unter dem Schlagwort der „Armutsmigration“ geführt werden, mitunter ein anderer Eindruck entsteht – Europa ist weder das Hauptziel von Flüchtlingen noch sind die heutigen Wanderungsbewegungen ein grundsätzlich neues Phänomen. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks, dem starken Zustrom aus Osteuropa und später von den Balkan-Staaten nicht zuletzt nach Deutschland, veränderte sich die Perspektive auf Migranten und Flüchtlinge. Bislang entweder als nützliche Arbeitskräfte toleriert oder als Opfer illiberaler und undemokratischer Systeme akzeptiert, wurden sie nun vor allem als Belastung oder gar Bedrohung dargestellt. Selektion, Kontrolle und Abwehr wurden zu den zentralen Pa-

Die größten Aufnahmeländer für Flüchtlinge 2013

1. Pakistan	1.616.500
2. Iran	857.400
3. Libanon	856.500
4. Jordanien	641.900
5. Türkei	609.900
6. Kenia	534.900
7. Tschad	434.500
8. Äthiopien	433.900
9. China	301.000
10. USA	263.600
20. Deutschland	187.600

Quelle: UNHCR Global Trends 2013.

rametern der Politik. Durch den sogenannten „Asylkompromiss“ von 1992/93 wurde etwa in Deutschland das Recht auf Asyl massiv eingeschränkt sowie der Zugang zu Arbeit und Sozialleistungen beschnitten. Dass dennoch bis heute unzählige irreguläre Migranten auf Europas Feldern, Baustellen und in Haushalten ohne jegliche rechtliche oder soziale Absicherung arbeiten, zeigt jedoch, dass Europa auch weiterhin einen Markt für Arbeitswillige aus anderen Teilen der Welt bietet. Sie arbeiten hier mitunter zu menschenunwürdigen Konditionen und haben auf Grund ihres prekären Status auch keinerlei Zugang zu öffentlichen Leistungen z.B. der Gesundheitsfürsorge. Trotzdem zieht das Wissen um diese Möglichkeiten nach wie vor viele Menschen nach Europa, die dort keinen Aufenthaltstitel besitzen und kaum Möglichkeiten haben, einen solchen zu erlangen. Schätzungen gehen von bis zu sieben Millionen Menschen aus, die irregulär in der EU leben.¹ Obwohl diese in der Mehrzahl keineswegs in seeuntüchtigen Booten über das Mittelmeer kommen, sondern legal einreisen und dann Visumsbestimmungen – z.B. in Bezug auf die Arbeitserlaubnis oder die Dauer des Aufenthalts – verletzen, riskiert eine große Anzahl von Menschen sogar ihr Leben, um nach Europa zu gelangen. Schätzungen zufolge fanden seit dem Jahr 2000 über 20.000 Menschen bei der Überfahrt über das Mittelmeer oder bei der Durchquerung der Sahara den Tod.² Die Hauptrouten, über die Flüchtlinge und Migranten derzeit irregu-

lär nach Europa kommen, verlaufen über die Türkei nach Griechenland und Bulgarien sowie von Nordafrika nach Italien und Malta und von Westafrika über die Kanarischen Inseln und die Exklaven Ceuta und Melilla nach Spanien. Allerdings verschieben sich diese Wege regelmäßig, u.a. wenn Kontrollmaßnahmen an bestimmten Stellen verstärkt werden. Der Fluss Evros, Grenze zwischen Griechenland und der Türkei, war lange eine Haupttransitroute, bis Griechenland auf Druck und mit der Unterstützung anderer europäischer Staaten hier die Überwachung massiv verschärfte. Der Zustrom sank daraufhin an dieser Grenze rapide, stieg aber auf den griechischen Inseln in der Nähe der türkischen Küste stark an. Flüchtlinge versuchten nun, über die weit unsicherere Ägäis europäischen Boden zu erreichen. Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch im südlichen Mittelmeer beobachten: Mit der Verschärfung von Grenzsicherungsmaßnahmen sind die Menschen gezwungen, immer weitere Routen in immer kleineren Booten in Kauf zu nehmen, die sich ohne Schmuggler und Schleuser kaum bewältigen lassen, um in den vermeintlich „sicheren Hafen“ der EU zu gelangen.³

Auch wenn Europa damit heute eher Ziel als Ursprung von Wanderungsbewegungen ist, stellt der Kontinent im weltweiten Vergleich keineswegs die Hauptdestination von Menschen dar, die vor politischer Verfolgung, Gewalt, Umwelterstörung oder wirtschaftlicher und sozialer Not fliehen. Die meisten Flüchtlinge bleiben in der Nähe ihrer Heimat, selbst wenn Nachbarregionen oder -staaten nur minimalen Schutz bieten und die Lebensbedingungen weiterhin schlecht sind. Von den weltweit über 51 Millionen Flüchtlingen hielten sich 2013 86 Prozent in Entwicklungsländern auf, kein einziger Mitgliedsstaat der EU befindet sich unter den Top 10 der Aufnahmeländer (siehe Tabellen).⁴

Regulierungsansätze auf globaler und europäischer Ebene

Angesichts dieser Entwicklungen wurden seit Mitte des 20. Jahrhunderts sowohl auf internationaler als auch auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene eine Reihe von Institutionen geschaffen, um den Umgang mit Menschen zu regulieren, die ihr

Heimatland verlassen (müssen). Die Genfer Konvention (GFK) von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 legen fest, wer als Flüchtling gilt und damit ein Anrecht auf internationalen Schutz hat (siehe Randspalte). Das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) ist mandatiert, internationale Kooperation voranzutreiben und für Belange von Flüchtlingen einzutreten. Im Bereich der (Arbeits-)Migration gibt es keine internationale Organisation mit einem solchen Schutzauftrag, es finden sich aber neben den grundlegenden internationalen Menschenrechtspakten und ihren regionalen Äquivalenten wie der Europäischen Grundrechtecharta eine Reihe von Konventionen, die Migranten bestimmte politische, soziale und wirtschaftliche Rechte zusichern. Dabei gelten physische Integritätsrechte wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit oder die Verpflichtung, Menschen aus Seenot zu retten, selbstverständlich auch für diejenigen, die sich ohne gültige Papiere in einem bestimmten Gebiet aufhalten. Außerdem hat sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung als zentrales völkergewohnheitsrechtliches Prinzip etabliert (*non-refoulement*; Artikel 33 GFK). Es besagt, dass niemand in ein Land zurückgeschickt werden darf, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sind. Zusammen mit dem Verbot von Diskriminierung (d.h. der Tatsache, dass niemand allein auf Grund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe benachteiligt werden darf) hat damit jede Person, die internationalen Schutz beantragt, das Recht auf ein individuelles Verfahren zur Statusfeststellung. Das bedeutet

im Klartext: ob eine Person, die irregulär nach Europa reist bzw. zu reisen versucht, ein „echter Flüchtling“ im Sinne der GFK ist und damit Anspruch auf internationalen Schutz genießt, oder ein Migrant, der „nur“ wirtschaftlicher Not und Perspektivlosigkeit entkommen will und dem damit kein entsprechendes Schutzrecht zugestanden wird, muss in jedem einzelnen Fall erst ermittelt werden.

Trotz der europaweiten Anerkennung dieses Grundsatzes regelten jedoch bis in die 1990er Jahre allein nationale Gesetze den Umgang mit Flüchtlingen und Migranten. Dies hatte neben gravierenden Unterschieden in Bezug auf konkrete Verfahrensrechte und Ansprüche auf Sozialleistungen auch zur Folge, dass die Betroffenen mitunter Anträge in mehreren EU-Staaten stellten. Mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Ratsbeschluss auf dem Sondergipfel von Tampere 1999 wurde daher die Harmonisierung der Flüchtlingspolitik initiiert. Die Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) sollte Mehrfachanträge in Zukunft verhindern und sicherstellen, dass alle Schutzsuchenden gleichwertige Aufnahmebedingungen vorfinden und ein ebenso faires Verfahren erhalten, unabhängig davon, wo sie in Europa um Asyl ersuchen. Durch eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen sowie die Schaffung neuer Organisationen wurden in den vergangenen eineinhalb Dekaden daher einerseits Mindeststandards zum Flüchtlingsschutz eingeführt und andererseits Verfahren ins Leben gerufen, die Zuständigkeiten zwischen den EU-Staaten verteilen und Pflichten gegenüber der Gemeinschaft festlegen. Letzteres bedeutete

Flüchtling, Migrant, Schutzsuchender – Definitionen

Gemäß der Genfer Konvention gilt als **Flüchtling** jede Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“ (GFK, Art. 1.2).

Der Begriff **Migrant** ist nicht einheitlich definiert. Im Unterschied zu Flüchtlingen wird hier jedoch in der Regel von einer freiwilligen Entscheidung, das Heimatland zu verlassen, ausgegangen. Allerdings ist umstritten, inwiefern bei permanenter wirtschaftlicher und sozialer Not eine solche Freiwilligkeit besteht.

Mit dem Begriff **Schutzsuchende** werden in diesem Standpunkt all jene Personen bezeichnet, die auf regulärem oder irregulärem Weg nach Europa kommen, um dort ein Asylverfahren anzustreben oder die ein solches bereits erfolgreich durchlaufen haben. Er umfasst also sowohl anerkannte Flüchtlinge, Personen, die subsidiären Schutz genießen als auch Individuen, deren Status noch ungeklärt ist.

Schutzsuchende in Europa: Hauptaufnahmeländer nach absoluten Zahlen und im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Aufnahmestaat	Anzahl der Antragsteller	Aufnahmestaat	Antragsteller pro 1.000 Einwohner im Gastland
1. Deutschland	126.995	1. Schweden	5,7
2. Frankreich	66.265	2. Malta	5,4
3. Schweden	30.110	3. Österreich	2,1
4. Vereinigtes Königreich	27.930	4. Luxemburg	2,0
5. Italien	21.460	10. Deutschland	1,6

Quelle: BAMF 2013; Eurostat 2013, 2014.

insbesondere, im Zuge des Wegfalls der Binnengrenzen die Kontrolle an den Außengrenzen zu erhöhen. Auch wenn die Ursprünge dieses Systems der Abgrenzung gegenüber Drittstaatsangehörigen in erster Linie in der „Asylkrise“ der 1990er Jahre und der Sorge um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines „ungehemmten“ Zustroms von Migranten und Flüchtlingen liegen, spielten nach den Anschlägen vom 11. September 2001 zunehmend auch sicherheitspolitische Überlegungen eine Rolle.

Die Dublin-Verordnung bildet das Kernstück des GEAS. Sie regelt mit Unterstützung des Eurodac-Systems die jeweiligen Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten. Die Qualifikations-, die Asylverfahrens- und die Aufnahmerichtlinie legen Mindeststandards fest, die Schutzsuchenden gewährt werden müssen (siehe Kasten S. 5). Seit 2005 ist außerdem die europäische Grenzschutzagentur Frontex aktiv, die einzelne Mitglieder dabei unterstützt, die Überwachung der Außengrenzen effektiver zu gestalten. Mit Beginn des Jahres 2014 nahm mit Eurosur ein weiteres hoch technisiertes Kontrollsystem seine Arbeit auf (siehe Kasten S. 7). Darüber hinaus bestehen eine Reihe weiterer Abkommen auf EU-Ebene und mit Drittstaaten, die Einfluss darauf haben, ob und unter welchen Bedingungen Menschen Zugang zur Europäischen Union finden; zu nennen sind hier insbesondere die Rückführungsabkommen. Im Folgenden soll dieses neu gewachsene System des europäischen Umgangs mit Flüchtlingen einer kritischen Evaluation unterzogen werden. Bewertungsmaßstab ist dabei, inwiefern es dazu beiträgt, den selbstgesetzten europäischen Ansprüchen zu genügen, einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu bilden, in dem „der Respekt der menschlichen Person und ihrer Würde sowie der übrigen in der Grundrechtecharta verankerten Rechte im Mittelpunkt steht“.⁵ Der Fokus liegt dabei auf dem Zugang zu einem Verfahren sowie auf dessen tatsächlicher Gleichwertigkeit innerhalb der EU.

GEAS – Licht und Schatten

Durch die Einführung der gemeinsamen Mindeststandards und deren Weiterentwicklung wurden in der Tat einige Fortschritte im Sinne des Flüchtlingsschutzes

erzielt, etwa indem die Verfahrenslängen reduziert und der Zugang zu Rechtsmitteln gestärkt wurden. Auch müssen heute besondere Bedürfnisse, etwa von Minderjährigen, Schwangeren oder Folteropfern, stärker berücksichtigt werden. Vor allem ist jeder Mitgliedsstaat verpflichtet, den rechtlichen und institutionellen Rahmen und entsprechende Verwaltungsstrukturen aufzubauen, um Asylgesuche zu prüfen und dem Recht auf internationalen Schutz Geltung zu verleihen. Darüber hinaus werden durch die jüngsten Reformen Personen, die sogenannten subsidiären Schutz genießen, anerkannten Flüchtlingen im Sinne der GFK in wichtigen Bereichen gleichgestellt. Denn als Flüchtling gilt nur, wer vor Verfolgung flieht; subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn eine Person zwar nicht als Flüchtling anerkannt werden kann, ihr aber dennoch ernsthaften Schaden (durch Folter, Todesstrafe, Gewaltkonflikte usw.) bei ihrer Rückkehr droht.

Darüber hinaus wurde in den Aufgabekatalog von Eurosur die Hilfe zur Seenotrettung von Flüchtlingsbooten aufgenommen, allerdings trotz des Eindrucks der Katastrophe von Lampedusa 2013 nicht an herausragender Stelle.⁶ Auch Frontex soll nach Vorstellung der (bisher) zuständigen Kommissarin Cecilia Malmström verstärkt zu sogenannten *search and rescue* (SAR)-Aktionen beitragen, also zur Suche nach und Bergung von Schiffsbrüchigen.⁷

Trotz dieser Fortschritte lässt sich in Bezug auf das europäische Flüchtlingsregime insgesamt aber konstatieren: Wo Licht ist, ist auch Schatten – und davon (zu)viel. Zunächst einmal besitzt GEAS einen ausgeprägten Kompromisscharakter, der durch die Überschneidung an sich schon komplexer Spannungsfelder noch erhöht wurde und der Anliegen des Menschen- und Flüchtlingsrechtsschutzes nicht selten an den Rand drängt. Inhaltlich musste der Wunsch nach Harmonisierung mit dem Versuch, Mindeststandards zum Schutz von Flüchtlingen zu etablieren, austariert werden; institutionell waren die teils erheblichen Spannungen zwischen EU-Kommission bzw. Parlament und Rat zu überwinden. Vor allem letzterer legte im Sinne der Mitgliedsstaaten besonderen Wert auf die Stärkung von Grenzkontrollen und Abwehrmaßnahmen sowie auf möglichst geringe Eingriffe in nationale Souveränität.

Gravierende Inkonsistenzen in der Umsetzung

Bis heute herrscht daher in vielerlei Hinsicht nationales Recht vor, so dass die Harmonisierung bestenfalls am Anfang steht. Es finden sich beispielsweise noch eine Reihe von Gründen, die eine Inhaftnahme von Asylsuchenden, sogar in normalen Gefängnissen und selbst von Minderjährigen, prinzipiell gestatten (Artikel 8 bis 11, Aufnahmerichtlinie). Deren genaue Ausgestaltung obliegt den Mitgliedsstaaten. Auch die Höhe und Art von Sozialleistungen und Regulierungen des Arbeitsmarktes liegen in diesem Freiraum. Außerdem harren viele Vorgaben ihrer tatsächlichen Implementierung. Trotz des GEAS verfügt eine Reihe von Staaten bislang de facto über kein praxistaugliches Asylsystem und/oder soziale Grundrechte werden Schutzsuchenden – etwa in Bezug auf Unterbringung oder Versorgung mit Lebensmitteln – systematisch vorenthalten. In Ungarn oder Bulgarien werden Asylgesuche beim Grenzübertritt nur sehr selten überhaupt registriert, in Griechenland dauert es oft Monate, bis eine Antragstellung erfolgen kann, und in den letztgenannten Staaten wie auch in Italien ist eine menschenwürdige Unterbringung nicht gewährleistet.⁸ Rom setzt Schutzsuchende häufig nach 6 Monaten ohne jegliche Unterstützung auf die Straße, egal ob ihr Antrag positiv oder noch gar nicht entschieden wurde.⁹ Die Vorgabe der Verfahrensrichtlinie, dass ein Verfahren nicht länger als eben diese 6 Monate dauern soll, wird in zahlreichen Ländern regelmäßig nicht eingehalten, darunter auch in Deutschland.

Auch die unterschiedlichen Anerkennungsquoten sprechen in Bezug auf die Uneinheitlichkeit des europäischen Asylsystems eine deutliche Sprache: Während 2013 in Malta 84 Prozent aller Antragsteller erstinstanzlich internationaler Schutz gewährt wurde, lag diese Quote in Deutschland bei 26 und in Griechenland bei nur vier Prozent.¹⁰ Eine Untersuchung aus dem Jahr 2011 zeigt außerdem, wie unterschiedlich auch in Bezug auf die Herkunftsländer die verschiedenen europäischen Staaten urteilen: In Österreich erhielten 68 Prozent aller Schutzsuchenden aus Afghanistan einen positiven Bescheid, in Ungarn dagegen nur 23 Prozent.¹¹

Gemeinsames Europäisches Asylsystem – Richtlinien und Verordnungen

Dublin-Verordnung: Die Dublin-Verordnung (vormals Dublin-Übereinkommen (1990); Novellen 2003 und 2013) regelt, welcher Mitgliedsstaat für die Bearbeitung eines Asylantrages zuständig ist. Dies ist in der Regel der Staat, über den der Schutzsuchende nach Europa einreist; mit der jüngsten Reform werden aber auch familiäre Beziehungen stärker gewichtet. Die Verordnung schließt auch diejenigen Schengen-Staaten mit ein, die nicht Teil der Europäischen Union sind, etwa die Schweiz und Norwegen.

Asylverfahrensrichtlinie: Diese Richtlinie von 2005 (Novelle 2013) regelt den Umgang mit Asylanträgen. Darin ist u.a. festgelegt, dass eine Einzelfallprüfung erfolgen und Zugang zu Rechtsberatung gewährt werden muss. Auch die Möglichkeit zu Schnellverfahren, z.B. an der Grenze oder in Transitbereichen am Flughafen, wird gegeben.

Aufnahmerichtlinie: Sie legt die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber fest, während diese auf eine Entscheidung über ihren Antrag warten (2003; Novelle 2013). Dabei werden u.a. Unterbringungsmöglichkeiten benannt. Auch ist festgelegt, dass Asylbewerber spätestens nach neun Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten müssen.

Qualifikationsrichtlinie: In dieser Richtlinie (2004; Novelle 2011) werden die Kriterien benannt, nach denen internationaler Schutz (Asyl oder subsidiärer Schutz) gewährt wird. Personen, die subsidiären Schutz genießen, werden anerkannten Flüchtlingen mittlerweile etwa in Bezug auf den Zugang zu Beschäftigung und medizinischer Versorgung weitgehend gleichgestellt.

Eurodac: Durch die Verordnung aus dem Jahr 2000 wurde eine EU-weite Fingerabdruck-Datenbank eingerichtet, die dazu dienen soll, die Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags zu klären (d.h. den Ort der Ersteinreise). Seit der Novelle von 2013 wird auch der Zugriff von Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von schweren Verbrechen wie Mord oder Terrorismus gestattet.

Massenzustromrichtlinie: Vor dem Hintergrund der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien wurde 2001 eine Richtlinie erlassen, die im Falle von Massenflucht in einen EU-Staat den Flüchtenden temporären Schutz gewährleisten soll. Die Mitgliedsstaaten werden zu Solidarität mit dem betroffenen Land aufgerufen, nicht zuletzt zur Übernahme von Flüchtlingen. Bislang fand diese Verordnung keine Anwendung.

Fortschreitende Zugangsbeschränkungen

Neben der mangelnden Implementierung und den Sollbruchstellen der Harmonisierung durch die nationalen Regelungsbefugnisse krankt das europäische Asylsystem darüber hinaus insbesondere an seinen beschränkten Zugangsmöglichkeiten. Die viel zitierte „Festung Europa“ hebt ihren Burggraben stetig weiter aus. Hierbei spielen nicht zuletzt die Existenz sogenannter sicherer Dritt- oder Herkunftsstaaten, bilaterale Kooperationen etwa im Rahmen von Frontex sowie Rücknahmeabkommen mit Nicht-EU Staaten eine Rolle. Diese Maßnahmen haben eine de facto „Externalisierung“ der EU-Außengrenze zur Folge, d.h.

die Kontroll- und Abwehrmechanismen greifen bereits außerhalb Europas oder werden dorthin zurückverlagert. Sie liegen damit jenseits des Gebiets, in dem korrespondierende Rechte gemäß der EU-Mindeststandards gewährt werden (müssten). Wer über einen als sicher eingestuften Drittstaat oder aus einem solchen Herkunftsland einreist, kann leichter dorthin zurückgeschickt werden und erhält in der Regel keine Möglichkeit auf Asyl in der EU. Welche Staaten als „sicher“ gelten, bestimmen die Nationalstaaten dabei jeweils in Eigenregie und kommen hier zu recht unterschiedlichen Einschätzungen. In Deutschland galten bis zur kürzlich erfolgten Erweiterung um Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien beispielsweise neben den EU-Mitgliedsstaaten nur Senegal und Ghana als

Im Fall *Hirsi et al.* gegen Italien sprach der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einer Reihe von Flüchtlingen Entschädigungen zu, weil diese von der italienischen Marine nach Libyen zurückgedrängt worden waren. Da Libyen die durch die Europäische Konvention für Menschenrechte gebotenen Standards nicht erfüllt, sah das Gericht das Prinzip des *non-refoulements* verletzt (EGMR, Application no. 27765/09, 23.02.2012).

Im Fall *M.S.S.* gegen Belgien und Griechenland urteilte das Straßburger Gericht, dass eine Dublin-Abschiebung nach Griechenland nicht hätte durchgeführt werden dürfen. Grundrechte des Betroffenen würden dort verletzt, da Griechenland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen in der Praxis nicht nachkäme. Belgien hätte daher keine Abschiebung vornehmen dürfen (EGMR, Application no. 30696/09, 21.01.2011).

Der Europäische Gerichtshof erklärte 2012 die Frontex-Leitlinien für See-Operationen für nichtig, die u.a. *push-backs* erlaubt hätten, weil das EU-Parlament nicht ausreichend an deren Entstehen beteiligt worden war. Eine Mitentscheidung sei aber geboten, da im Rahmen der Frontex-Leitlinien in wesentliche Aspekte der Grundordnung eingegriffen werde. Unter anderem sind Grundrechte von Flüchtlingen berührt (EuGH, C-355/10, 05.09.2012).

Durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs sowie des Bundesgerichtshofs wurde 2014 die deutsche Praxis der Inhaftierung von Personen untersagt, die im Rahmen des Dublin-Abkommens in ein anderes europäisches Land abgeschoben werden sollen. Sowohl die Inhaftierung auf Grund einer gesetzlich nicht spezifizierten „Fluchtgefahr“ als auch die Festsetzung gemeinsam mit normalen Strafgefangenen ist unzulässig (BGH V ZB 31/14, 23.07.2014; EuGH C-473/13 u.a., 17.07.2014).

sicher, in Frankreich auch Staaten wie Armenien, Indien, Mali und die Türkei.

Ein ähnlicher Prozess der Externalisierung greift im Rahmen von Rückführungsabkommen. Nicht-EU Staaten verpflichten sich hierbei u.a. zur Rücknahme von Personen, die über ihr Territorium in die EU gelangt sind. Neben zusätzlichen bilateralen Abkommen bestehen mittlerweile Rückführungsabkommen zwischen der EU und 17 Drittstaaten, z.B. Russland, einigen Balkanstaaten, Pakistan, Sri Lanka und der Türkei. Obwohl diese Abkommen die Einhaltung von menschen- und flüchtlingsrechtlichen Prinzipien verlangen, insbesondere des *non-refoulement*, und eigentlich nur für irreguläre Migranten, nicht aber für Flüchtlinge gelten sollen, berichten Nichtregierungsorganisationen von Abschiebungen in die entsprechenden Partnerländer, bevor ein Asylverfahren durchgeführt wurde. Sie verweisen außerdem auf die Gefahr von „Kettenabschiebungen“, bei denen Flüchtlinge am Ende sogar in den Verfolgerstaat zurückgeschickt werden.¹² Selbst in einem Evaluierungsbericht der EU-Kommission an das Parlament und den Rat werden menschenrechtliche Bedenken bezüglich der Bedingungen geäußert, denen Zurückgeschickte in den Partnerstaaten mitunter ausgesetzt sind.¹³ Dabei handelt es sich laut NGO-Informationen z.B. um automatische Inhaftierungen oder sogar Misshandlungen, die an Folter grenzen. Auch verweist die Kommission darauf, dass bei beschleunigten Verfahren zur Rückführung, wie sie unmittelbar an der Grenze und an Flughäfen möglich sind, unter Umständen keine ordnungsgemäße Prüfung von Anträgen stattfindet.

Eben diese wird auch durch eine weitere scharf kritisierte Praxis verhindert, nämlich im Rahmen des sogenannten *push back* bzw. der Rückschiebung. Dabei handelt es sich um Aktionen, die verhindern sollen, dass Flüchtlinge und Migranten europäisches Territorium überhaupt betreten und so erst die Möglichkeit erhalten, um internationalen Schutz zu ersuchen. Ein solcher kann vom Ausland aus – etwa in Botschaften der EU-Staaten – nicht beantragt werden. Traurige Schlagzeilen machte hierbei etwa die griechische Marine, die vielfach Flüchtlingsboote aufbrachte und die bewegungsunfähigen Schiffe und ihre Insassen dann auf offener See ihrem Schicksal überließ. Auch Frontex wurde vorgeworfen, wieder-

holt an solchen Aktionen beteiligt gewesen zu sein, die Menschenleben gefährden und fundamentale Prinzipien europäischen Flüchtlingsrechts außer Kraft setzen.¹⁴

Kurz, viele der verbrieften Rechte existieren lediglich auf dem Papier. Immer wieder musste deren Durchsetzung sowohl über nationale als auch europäische Gerichte erstritten werden. In wegweisenden Urteilen wurden etwa *push-back*-Aktionen bestraft, Sozialstandards angehoben oder sogenannte „Dublin-Abschiebungen“, d.h. Überführungen von Schutzsuchenden in andere EU-Staaten, die gemäß der Dublin-Verordnung für deren Verfahren zuständig wären, aus menschenrechtlichen Gründen unterbunden (für eine Auswahl siehe Randspalte S. 5).

Fazit und Forderungen

Trotz aller öffentlichen Empörung und Bestürzung ist angesichts der Katastrophe von Lampedusa kein Ruck durch Europa gegangen, der dazu geführt hätte, dass heute Flüchtlingsrechte eine größere oder auch nur gleichberechtigte Rolle zur Grenzkontrolle spielen würden. Zwar sind durch die Reformen der jüngsten Zeit durchaus einige Verbesserungen vereinbart worden, aber diese harren in weiten Teilen noch ihrer Umsetzung in die Praxis. Hierbei sind vor allem die einzelnen Mitgliedsstaaten der Union gefordert. Diese haben sich aber schon im Entstehungsprozess der Regelungen nicht als ambitionierte Verfechter der Grundrechte von Flüchtlingen gezeigt. Irreguläre Migration wird vorrangig als Bedrohung (miss)verstanden und der Anspruch, dass Migranten unabhängig von Herkunft oder Wanderungsgrund eine Reihe von Rechten – namentlich auf ein individuelles, faires Verfahren und menschenwürdige Behandlung – zusteht, fällt geflissentlich unter den Tisch. An diesem Missverhältnis gilt es zu rütteln. Dabei geht es mitnichten, wie häufig pauschalisierend behauptet, darum „alle“ aufzunehmen, sondern um die Einhaltung europäischer Rechtsvorschriften, Normen und Wertvorstellungen. Wie dieser Standpunkt gezeigt hat, finden sich zentrale Schwachstellen schon in Bezug auf den bloßen Zugang zu einem ordentlichen Verfahren, selbst wenn die Schutzsuchenden europäisches Territorium erreicht haben; andere – hier weniger thematisierte – betreffen vor allem

Rechte von Asylsuchenden vor Ort, etwa in Bezug auf die Unterbringung, medizinische Versorgung und Integration in Bildung und Arbeitsmarkt. Der jüngste Misshandlungsskandal in einem Flüchtlingsheim in Nordrheinwestfalen ist symptomatisch für die teils gravierenden Missstände in diesem Bereich.

Drei Aktionsrahmen, die keine umfangreiche neue Gesetzgebung auf EU-Ebene erfordern, stehen zur Verfügung, um Fortschritte im Sinne der Schutzsuchenden zu erzielen: erstens, die zügige Implementierung der vereinbarten Fortschritte und deren Monitoring, begleitet durch europäische Solidarität mit besonders geforderten Ländern oder Regionen; zweitens, die tatsächliche Einhaltung der menschenrechtlichen Vorgaben, die bei der „Externalisierung“ der europäischen Grenzen bestehen; und drittens, die Veränderung des Diskurses über Migranten und Flüchtlinge vor allem auf nationaler Ebene. Letzte bestimmt die europäische Gesetzgebung maßgeblich mit und stellt so den Schlüssel dafür da, in Zukunft verbesserten Schutz in der EU und darüber hinaus zu erwirken.

Bezüglich des ersten Aktionsrahmens muss festgehalten werden, dass sich ein signifikanter Teil der oben beschriebenen Kritik am europäischen Asylsystem abschwächen – wenn auch nicht auflösen – ließe, wenn dessen gesetzliche Vorgaben tatsächlich europaweit umgesetzt würden. Länder wie Griechenland und Bulgarien sind jedoch von einem System, das die Mindeststandards erfüllt, noch weit entfernt. Häufig sind es außerdem weniger ganze Länder als vielmehr bestimmte Regionen innerhalb dieser Staaten, die unter besonderem Druck stehen. Selbst in Deutschland sind manche Kommunen überfordert, vor allem in Bezug auf die Unterbringung von Asylsuchenden. Unterstützung aus den entsprechenden EU-Fonds sowie zusätzliche nationale Mittel sind dringend erforderlich. Beides wird jedoch nicht verhindern, dass in Zukunft die Rufe nach erweiterter innereuropäischer Solidarität noch lauter werden, vor allem von den stark geforderten Grenzstaaten im Süden und Südosten der EU an Mitglieder in Mittel- und Nordeuropa. Es gibt eine Reihe bedenkenswerter Alternativvorschläge zum Dublin-System, die zu einer Entlastung der Mittelmeeranrainer führen könnten, etwa eine europaweite Verteilung von Flüchtlingen gemäß einer bestimmten

Quote pro Mitgliedsstaat oder Wahlfreiheit für die Schutzsuchenden selbst. Eine solch grundlegende Reform scheint derzeit auf Grund des massiven Widerstands u.a. Deutschlands allerdings aussichtslos. Doch auch innerhalb des bestehenden Systems haben wirtschaftlich starke Staaten mit soliden Asylsystemen durchaus die Möglichkeit, im Sinne der Schutzsuchenden und damit ihrem Selbstverständnis als Verfechter eines liberalen Menschenrechtsverständnisses entsprechend zu reagieren: Eine Ermessensklausel (Art. 17) erlaubt es den Dublin-Vertragspartnern, Asylverfahren an sich zu ziehen, selbst wenn eigentlich ein anderes Mitglied zuständig wäre. Ein pragmatischer Umgang mit diesem Prinzip könnte Staaten, die sowohl durch die derzeitigen Flüchtlingsströme als auch durch eigene Wirtschaftskrisen überfordert sind, Zeit verschaffen und den Asylsuchenden weitere Torturen im „Verschiebebahnhof Dublin“ ersparen. In der deutschen Debatte werden solche Ideen oft mit dem Hinweis zurückgewiesen, dies würde zu einer drama-

tischen „Überbelastung“ Deutschlands führen. Dieses Szenario hält einem Blick in die Statistik jedoch nicht stand. Zwar stellte die Bundesrepublik im vergangenen Jahr über 35.000 Anträge auf Dublin-Überführungen an andere EU-Staaten, tatsächlich durchgeführt wurden aber nur gut 4.700.¹⁵ Noch wesentlich geringer ist die Anzahl der Überführungen in besonders kritische Länder wie Bulgarien (14 Personen) oder Italien (414 Personen); von Abschiebungen nach Griechenland wird bereits seit 2011 abgesehen. Neben den menschenrechtlichen Bedenken, die gegen die letztgenannten Überführungen sprechen, entlarven diese Zahlen auch, dass Deutschland durch die Dublin-Verordnung weniger stark entlastet wird als häufig angenommen und dem deutschen Asylsystem folglich auch kein großer „Schaden“ zugefügt würde, wenn derartige Verfahren hierzulande beendet würden.

Obwohl in mancher Hinsicht also bereits Buchstabentreue zu den (reformierten) Regeln des GEAS als Fortschritt gelten muss, so wäre – im Sinne des zweiten Aktionsrahmens

Anmerkungen

- 1 *Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut* 2008: Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien, focus Migration Kurzdossier, Nr. 9.
- 2 *Pro Asyl* 2014: Neue Schätzung: Mindestens 23.000 tote Flüchtlinge seit dem Jahr 2000, 31.03.2014, URL: <http://bit.ly/1FSibwq> (5.9.14).
- 3 *Amnesty International* 2014: The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders, London, 11-12; *Pro Asyl*, 2013: Pushed Back. Systematische Menschenrechtsverletzungen an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen, <http://bit.ly/1fV5dTO> (5.9.14).
- 4 *UNHCR* 2013: Global Trends 2013, www.unhcr.org/5399a14f9.html (5.9.14).
- 5 *Europäische Kommission* 2009: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts im Dienste der Bürger, 10.06.2009, Brüssel, S.5.
- 6 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2013: Satelliten und Drohnen für die Flüchtlinge, 10.10.2013, <http://bit.ly/1FSiuY8> (5.9.14).
- 7 *Amnesty International* 2014: "Frontex plus" must focus on search and rescue at sea, 28.8.2014, <http://bit.ly/1pP7O5N> (5.9.14).
- 8 *Asylum Information Database* 2013: Not there yet. An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System, Annual Report 2012/2013.
- 9 *Borderline-europe* 2012: Gutachten zum Beweisbeschluss des VG Braunschweig vom 28.09.2012, <http://bit.ly/1tE7Z6P> (19.9.14).
- 10 Hierbei sind auch Ablehnungen, die aus formalen Gründen z.B. wegen Nicht-Zuständigkeit erfolgten, miteinbezogen; *Eurostat* 2013: Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications, Data in Focus 3/2014, <http://bit.ly/OUJ64G> (5.9.14).
- 11 *European Council on Refugees and Exiles* 2011: Asylum Lottery in the EU in 2011, <http://bit.ly/1wDqIPy> (5.9.14).
- 12 *Amnesty International* 2014; *Pro Asyl* 2011: Das Netz der Flüchtlingsabwehr wird dichter, EU-Rückübernahmeabkommen mit der Türkei, 28.01.2011, <http://bit.ly/1DW1Apz> (5.9.14).
- 13 *EU Commission* 2011: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of EU Readmission Agreements, 23.02.2011, Brüssel; *Amnesty International*, 2014.
- 14 *Deutschlandradio* 2013: Frontex gibt Menschenrechtsverletzungen zu, 23.10.2013, <http://bit.ly/10wHog5> (5.9.14).
- 15 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2014: Das Bundesamt in Zahlen 2013. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

Gemeinsames Europäisches Asylsystem – Organisationen

Europäischer Flüchtlingsfond: Der Fonds, der erstmals im Jahr 2000 eingerichtet wurde, unterstützt Staaten bei der Verbesserung ihrer Asylverfahrensstrukturen. Er bildet eine Säule im *Solidarity and Management of Migration Flow Programme* (SOLID), das über drei weitere Fonds auch Maßnahmen zur Verbesserung von Grenzkontrollinfrastruktur, Rückführungen und Integration fördert. In der Laufzeit von 2008-2013 standen dem Flüchtlingsfonds 630 Millionen Euro zur Verfügung; SOLID insgesamt umfasste ca. 4 Milliarden Euro, fast die Hälfte davon wurde zur Stärkung der Grenzkontrollen eingesetzt. 2014 sollen diese Fonds durch zwei neue ersetzt werden: Asyl, Migration und Integration (AMIF) und Interne Sicherheit (ISF); auch Maßnahmen in Drittstaaten können so unterstützt werden.

Frontex: Die Grenzschutzagentur soll zur Unterstützung nationaler Kräfte zur Überwachung der EU-Außengrenzen zu Land, zur See und an europäischen Flughäfen beitragen (gegründet 2004, im Einsatz seit 2005, Reform 2011). Seit 2006 stellt Frontex auch schnelle Eingreifgruppen (*Rapid Border Intervention Teams*, RABITs) zur Verfügung, wenn ein Mitgliedsstaat dringendem und außergewöhnlich großem Migrationsdruck ausgesetzt ist. 2013 verfügte Frontex über ein Budget von etwa 93 Millionen Euro.

EASO: Das *European Asylum Support Office* wurde Ende 2010 in Malta eingerichtet und dient vor allem dem Informationsaustausch und als „Frühwarnsystem“ für Krisen. Auch soll es über ‚Best Practices‘ im Rahmen des GEAS informieren. 2013 betrug das Budget des Büros 12 Millionen Euro.

Eurosur: Nach einer Initiative der Europäischen Kommission von 2008 nahm das europäische Grenzüberwachungssystem Ende 2013 seine Arbeit auf. Unter Einsatz modernster Technik, beispielsweise von Drohnen, soll ein unbeobachtetes Eindringen nach Europa unmöglich gemacht werden, v.a. um so Schlepperwesen und Menschenhandel einzudämmen. Zwischen 2014 und 2020 stehen Eurosur derzeit 244 Millionen Euro zur Verfügung.

– noch mehr gewonnen, wenn Europa auch dem Geist seiner Gesetze mehr Beachtung schenken würde. Das gilt nicht zuletzt für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, etwa den Transitländern. Solche Kooperationen sind nicht grundsätzlich abzulehnen, denn ein kürzerer Fluchtweg reduziert vor allem die Gefahren für die Flüchtlinge selbst. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass dort auch tatsächlicher Schutz effektiv und dauerhaft gewährleistet wird. Europa muss sich hier an seinen eigenen Maßstäben messen lassen und kann den Menschenrechtsschutz nicht umgehen, indem es die Migrationskontrolle an Drittstaaten ohne entsprechende Systeme ‚outsourced‘. Mit der de facto Verlagerung der Grenze verschiebt sich auch die Grenze europäischer Verantwortung. Wer seine Grenzen externalisiert, muss zuerst die Grundsätze des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ externalisieren. Wo diese nicht gewährleistet sind, darf es keine Rückführung geben.

Europa betrachtet sein Bekenntnis zu unmittelbar und universell gültigen Menschenrechten zu Recht als großen zivilisatorischen Fortschritt. In den gesellschaftlichen Debatten um Flüchtlinge und Migranten rückt diese Perspektive jedoch allzu oft in den Hintergrund. Letztere werden dabei doppelt an den Rand gedrängt. Auch weil die Regulierung der Arbeitsmigration noch primär auf nationaler Ebene stattfindet, bietet Europa ihnen zum einen kaum Möglichkeiten zur regulären Zuwanderung, insbesondere für Niedrigqualifizierte, aber auf Grund ihrer prekären Situation durchaus Nischen auf dem Arbeitsmarkt. Zum an-

deren werden sie im politischen und gesellschaftlichen Diskurs als kriminelle „Asylbetrüger“ diffamiert, welche die Solidarität der Empfängerstaaten ausnutzen und so auch die „echten“ Flüchtlinge in Verruf bringen. In der Folge entscheidet die Frage, ob es sich um „echte“ oder „falsche“ Flüchtlinge handelt darüber, ob die Betroffenen Anspruch auf eine menschenwürdige Behandlung erheben dürfen. Diese Haltung ist Europa unwürdig. Auch besteht in der Realität ein erheblicher Graubereich, nicht zuletzt, wenn Armut oder Umweltzerstörung in der Heimat eine fortdauernde Gefahr für Leib und Leben bedeuten. Ein neuer Blickwinkel tut daher not, der allen das Mindestmaß an Rechten vorbehaltlos zuerkennt, etwa das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und auf ein faires, individuelles Verfahren. Verantwortliche Politiker und andere Multiplikatoren sollten es daher drittens als ihre Aufgabe begreifen, für diese rech-

te-basierte Perspektive einzutreten. Insbesondere die Gewährung von Schutz sollte nicht länger als „Großzügigkeit“ oder „Belastung“ dargestellt werden, sondern als ein verbrieftes Anspruchsrecht, das dem Kern europäischen Selbstverständnisses als Hort der Menschenrechte, der Freiheit und der Sicherheit entspringt.



Dr. des. Svenja Gertheiss ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich „Private Akteure im transnationalen Raum“ an der HSFK. Ihre Forschungsinteressen umfassen

neben Flucht und Migration vor allem die Rolle von Diasporagemeinschaften in Gewaltkonflikten sowie den Nahostkonflikt.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 50 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchester Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Normativität im Streit: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332