

Bogdan Koszel
Adam-Mickiewicz Universität
Poznań

Deutschland, Frankreich und das Problem der Flüchtlinge in der Europäischen Union (2015-2016)¹

1. Die Programme und Massnahmen der EU (bis 2014)

Das Prinzip der Hilfeleistung den Menschen gegenüber, die von einem Krieg betroffen oder aus politischen, religiösen und ethnischen Gründen verfolgt wurden, gehörte seit der Entstehung der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu deren Grundwerten. Das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 (in Kraft seit 1997), in dem die Fragen der mit dem Schengener Abkommen einhergehenden Öffnung der Binnengrenzen der EU geregelt wurden, bot Asylbewerbern ein anständiges Asylverfahren, ohne Gefahr vom einen in den anderen Staat abgeschoben zu werden, wenn sich keiner der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich fühlte, den Asylantrag zu bearbeiten².

Im Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992, der eigentlich die Europäische Union ins Leben gerufen hatte und speziell im Kapitel VI die Grundlagen zur polizeilichen und justiziellen Mitwirkung umfasste, verpflichteten sich die Mitgliedstaaten erstmals, im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik zusammenzuarbeiten. Die Asylpolitik, Fragen der Kontrollen an den Außengrenzen, der Kampf gegen illegale Migration und die Einwanderungspolitik wurden zu „Angelegenheiten von Gemeinsamem Interesse“ erklärt³.

Nach dem Zerfall Jugoslawiens und dem blutigen Bürgerkrieg auf dem Balkan, strömten tausende von Flüchtlingen in die Die EU angesichts der Migrations- und

¹ Der Artikel ist im Rahmen des Forschungsprojektes des Nationalen Wissenschaftszentrums (NCN); *Führung Deutschlands und Frankreichs in der Europäischen Union im 21. Jahrhundert. Probleme und Herausforderungen* UMO 2013/09/B/HS5/00433) angefertigt worden.

² Vgl. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr.C254/1: Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags*; [http://eurlex.europa.eu/legal content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX: 41997 A0819 \(01\)&from=DE](http://eurlex.europa.eu/legal content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX: 41997 A0819 (01)&from=DE).

³ Vgl. *Vertrag über die Europäische Union von Maastricht*. Artikel K1; [www.europarl.europa. eu/brussels / website/media/Basis/Vertraege/Pdf/VERTRAG_ Maastricht.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels / website/media/Basis/Vertraege/Pdf/VERTRAG_ Maastricht.pdf).

Einwanderungsprobleme Migrationspolitik in der europäischen Flüchtlingskrise Mitgliedstaaten der EU. Dies zwang die Europäische Kommission dazu, die Arbeiten zur einheitlichen und umfassenden Asyl-, Migrations- und Visumpolitik zu beschleunigen. Im Amsterdamer Vertrag von 1997 (in Kraft seit 1999) wurde die EU zum Aufbau eines gemeinsamen »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« aufgerufen. Die Fragen der Migration und Einwanderung wurden dabei besonders hervorgehoben und konkretisiert⁴.

Infolge des nächsten Desasters, des Kosovokrieges 1998–1999 wurden wieder Tausende von Menschen dazu gezwungen, ihre Heimat zu verlassen und Schutz in den EU-Ländern zu suchen. Auf einem Gipfeltreffen im Oktober 1999 im finnischen Tampere beschloss der Europäische Rat, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) zu schaffen und dadurch die Steuerung von Migrations- und Fluchtbewegungen zu sichern⁵. In den nächsten Jahren konzentrierte sich die Europäische Kommission auf die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Euroländern in Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik und auf die Sicherung der Binnengrenzen der Gemeinschaft. Zu einem der wichtigsten Themen wurden die Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft des jeweiligen Ziellandes und die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Herkunftsländern. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurden praktische Maßnahmen in diesem Bereich noch wichtiger. Beschleunigt wurde vor allem die Einführung der elektronischen Datenbanken, wie das Schengener Informationssystem I und II, das Visainformationssystem (VIS), das Bildspeicherungssystem False and Authentic Documents Online (FADO) oder das European Dactyloscopy System (EURODAC). Im Rahmen des Letzteren trat schon im Jahr 2000 eine Verordnung in Kraft, die den für das Asylverfahren zuständigen EU-Mitgliedstaat bestimmen sollte. Das System basierte auf den Richtlinien des Dubliner Übereinkommens und hätte diese umsetzen sollen.

Das Dubliner Abkommen wurde im Rahmen der EG erarbeitet und am 15. Juni 1990 unterzeichnet. Es trat aber erst nach über sieben Jahren am 1. September 1997 für die

⁴ Vgl. *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte*, Artikel 73 k; <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf>; Zitat Artikel 1 Absatz 3.

⁵ Vgl. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Europäischen Rates*, Tampere 15.10.– 16.10.1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm.

damaligen zwölf EG-Mitgliedsstaaten und einen Monat danach in Österreich und Schweden in Kraft. Finnland ratifizierte es Anfang 1998. Der Hauptzweck des Abkommens war die Regelung der Grenzeröffnung innerhalb der EU, was direkt mit dem Schengener Abkommen im Einklang stand.

Im Jahr 2003 wurde die sogenannte Dublin-II-Verordnung verabschiedet, die das Dubliner Übereinkommen von 1997 ersetzte. Sie wurde im Laufe der Zeit zur Dublin-III-Verordnung modifiziert, die seit dem 1. Januar 2014 gültig ist. Aufgrund dieser Verordnung können jetzt Flüchtlinge in das für ihren Asylantrag zuständige Land abgeschoben werden. Die Verordnung gilt sowohl für alle Mitgliedsländer der EU, als auch für Norwegen, die Schweiz, Island und Liechtenstein^{6.5}

Auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates am 4. und 5. November 2004 in Brüssel wurde das langfristig ausgerichtete Haager Programm verabschiedet. Dieses folgte dem Programm von Tampere nach. Laut dessen Richtlinien forderte der Europäische Rat die Europäische Kommission dazu auf, die festgelegten Ziele und Prioritäten in die Tat umzusetzen. Ziel war es, ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Menschen einzuführen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird.⁷6 Obwohl nicht alle Grundsätze des Programms von Tampere in die Tat umgesetzt werden konnten, gelang es den EU-Mitgliedstaaten, die Grenzschutzagentur Frontex zur Sicherung der Außengrenzen der EU ins Leben zu rufen. Laut des gemeinsamen Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 23. Mai 2007 wurde der Europäische Fonds für Flüchtlinge für die Jahre 2008–2013 als Teil des allgemeinen Programms Solidarität zur Verwaltung der Flüchtlingsbewegungen gegründet. In diesem Rahmen wurden Frontex 614 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Zu dessen Aufgaben gehörten vor allem die Verbesserung der Infrastruktur und zahlreicher Dienstleistungen im Rahmen der Aufnahme und Unterbringung, des Asylverfahrens, der materiellen Unterstützung und medizinischen Versorgung, der Betreuung durch Sozialarbeiter sowie der Unterstützung bei Behördengängen und in

⁶ Vgl. *Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=de>.

⁷ 6 Vgl. *Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (2005/C 53/01)*; [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=DE](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=DE).

Rechtsfragen. Darüber hinaus beinhaltete der Auftrag der Grenzschutzagentur die Verbesserung der Entwicklung, Überwachung und Beurteilung der Asylpolitik der EU-Länder und Förderung der Maßnahmen zur Sammlung, Verwendung und Veröffentlichung der Informationen zum Herkunftsland der Flüchtlinge und zu zahlreichen Details, die die Erfassung der Fluchtbewegungen erleichtern konnten. Die von Frontex unterstützten internationalen Maßnahmen zielten außerdem auf die Förderung der Projekte, die den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten verbessern könnten, die Erweiterung der Netzwerkarbeit auf europäischer Ebene und die Institutionalisierung von Fachgremien, Tagungen und Workshops. Nichtstaatliche Organisationen, die in mindestens zehn Mitgliedstaaten existieren, sollen an diesen Prozessen ausdrücklich beteiligt werden, um den Erfahrungsaustausch zu erleichtern⁸.

Auf dem EU-Gipfel am 15. und 16. Oktober 2008 in Paris haben die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten den „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ angenommen. Die EU-Staaten verpflichteten sich zur Umsetzung dieser fünf Handlungsfelder:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und der Forderung der Integration,
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung durch Anreize zur freiwilligen Rückkehr sich illegal aufhaltender Ausländer in Herkunfts- oder Transitländer,
- Stärkung der Wirksamkeit von Grenzkontrollen, Schaffung eines europäischen Asylrahmens,
- Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert⁹.

Gemäß dem Arbeitszeitplan der Tamperer und Haager Programme wurde die nächste Bilanz von der EU im Jahr 2009 in Form des Stockholmer Programms aufgestellt. Das Programm ging mit der EU-Ratspräsidentschaft von Schweden einher, die auf die zweite Jahreshälfte 2009 fiel und war ein Ergebnis der informellen Treffen der Justiz- und Innenminister der Union am 15./17. Juli 2009 in Stockholm und am 1. Oktober in Den Haag. Das 82-seitige Dokument, das nun auf Ministerebene verhandelt wurde, war

⁸ Vgl. Europäischer Flüchtlingsfonds; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:114567>.

⁹ Vgl. *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>.

zuvor vom Europäischen Parlament begutachtet worden, das seine Zusage zu dessen Richtlinien am 25. November 2009 erteilte und die Endversion der Fassung akzeptierte. Auf der Sitzung des EU-Rates am 30. November und 1. Dezember, nach der Tagung über das Projekt und Einführung der Änderungen wurde das Stockholmer Programm von den Justiz- und Innenministern der Union zur Verabschiedung an den EU-Rat überwiesen¹⁰.

Unter dem Motto „ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ setzte das Programm die Prioritäten der Europäischen Union für Jahre 2010–2014. Um Europa als Raum des Rechts und der Justiz zu sichern, in dem die Grundrechte und die Freiheit der Bürger im Vordergrund stehen, konzentrierte sich das Programm auf folgende Punkte:

- Zugang zu Europa: Die EU müsse ihr integriertes Grenzmanagement und die Visumpolitik weiterentwickeln, um den rechtmäßigen Zugang von Personen aus Drittstaaten zu ihrem Hoheitsgebiet effizient zu gestalten und die Sicherheit der eigenen Bürger zu gewährleisten.
- Europa der Solidarität: Die EU müsse eine umfassende und flexible Migrationspolitik auf Grundlage des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl auf Basis des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems entwickeln, das bis 2012 eingeführt werden solle¹¹.

Das Ziel des ersten Abschnitts der GEAS-Erarbeitung in den Jahren 1999–2004 war die Harmonisierung der Gesetzgebung der Mitgliedsländer in der Asylpolitik nach den einheitlichen Mindestnormen. Das weitere Ziel (2009–2013) war die Anhebung der Standards für ein europaweites einheitliches und effizientes Verfahren für schutzbedürftige Menschen. Die Richtlinien wurden um die praktische Zusammenarbeit, Verantwortung und Solidarität in Fragen des Asyls und der Einwanderung außerhalb der EU-Grenzen erweitert. Die Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems besteht aus den fünf Grundelementen Verfahrensrichtlinie, Aufnahme richtlinie, Status-Richtlinie, Dublin-II-Verordnung und EURODAC-

¹⁰ Vgl. Gruszczak, Artur (Hrsg.): *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*. In: Centrum Europejskie Natolin, Warszawa, 2010; http://www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf.

¹¹ Vgl. *Das Stockholmer Programm: Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, 2010/C 115/01; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=de>.

Verordnung. Nach Cecilia Malmström, dem für Inneres zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission, solle das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem einen besseren Zugang zum Asylverfahren bieten und dazu beitragen, dass Asylentscheidungen gerechter, schneller und auf einer besseren Grundlage getroffen werden. Menschen, die Verfolgung befürchten, sollen nicht in eine Gefahrensituation zurückgeschickt werden. Sowohl für Asylbewerber als auch für Personen, denen in der EU internationaler Schutz gewährt wird, werden menschenwürdige und angemessene Bedingungen gewährleistet¹².

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wurde zwar erarbeitet und umgesetzt, aber als seine größte Schwäche im Rahmen der inneneuropäischen Zusammenarbeit erwies sich die Mitwirkung der zuständigen Dienste an der Bekämpfung des drohenden Terrorismus, der mit dem übermäßigen Zustrom von Migranten und Asylsuchenden zutage getreten ist. Auf dem Treffen der Innenminister der EU am 24. März 2016 in Brüssel rief der Vorsitzende der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker zur Gründung einer Union der Sicherheit auf. Der Datenaustausch zwischen den EU-Mitgliedsländern erfolgt leider nur schleppend und widerwillig. Die Anhänger der „Föderalisierung“ der EU beharren auf der Gründung der Europäischen Agentur für Sicherheit, während ihre Gegner diese Idee ablehnen, indem sie auf mögliche Informationslecks hinweisen. Im Endeffekt arbeiten beispielsweise die italienischen Geheimdienste enger mit den USA, Israel oder Ägypten zusammen, als mit den zahlreichen europäischen Diensten. Die englischen und französischen Geheimdienste, deren Erfolge bei der elektronischen Überwachung für erstklassig gehalten werden, arbeiten sehr selten mit den deutschen Ermittlungsbehörden zusammen, wo die Gesetze zum Datenschutz strenger sind. Andere EU-Staaten klagen dagegen über die fehlenden Investitionen in diesem Bereich und über die eingeschränkten Möglichkeiten zu operativen Geheimdiensttätigkeiten¹³.

2. Deutsche „Wilkommenskultur“

¹² Vgl. *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*; http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf.

¹³ Vgl. *Unia radzi o bezpieczeństwie* (2016): In: *Gazeta Wyborcza*, 25.3.2016.

Die größte Herausforderung für die Innenpolitik der EU brachte die Migrationskrise, deren Höhepunkt auf das Jahr 2015 und die ersten Monate 2016 fiel. Infolge des Arabischen Frühlings in Nordafrika im Jahr 2011 kam es zum Sturz der Diktaturen und zu Protestaktionen, die in Reformen oder sogar in politische Machtwechsel mündeten. Libyen verfiel in einen Bürgerkrieg, und Syrien befindet sich in einer Pattsituation, in der die blutigen Auseinandersetzungen zwischen dem Regime von Präsident Assad und der Opposition immer weitergehen. Die Konflikteskalation in Syrien und die Angst vor dem IS bedeutete für die Syrer die Zwangseinberufung zum Wehrdienst während Aussichten für die Stabilisierung im Lande ausblieben. So wurde die Situation in den Flüchtlingslagern im Libanon und in der Türkei immer schlechter. Gleichzeitig erschienen aber kriminelle Gruppen, die sich sehr rasch zu professionellen Schleusern über die Balkanroute spezialisierten¹⁴.

Tausende von syrischen Flüchtlingen, gefolgt sowohl von der Migrationswelle aus Afghanistan, Eritrea, Somalia und aus dem Irak, als auch aus den Balkanländern (Kosovo, Albanien, Serbien und Mazedonien) waren auf der Flucht in die wohlhabenden Länder der EU, um dort Schutz und Asyl zu finden. Am 7. Mai 2015 erklärte Innenminister Thomas de Maizière, dass Deutschland bis Ende 2015 etwa 450.000 Flüchtlinge erwarten würde. Am 19. August wurde diese Zahl auf 800.000 korrigiert, da die Kriegslage in Syrien, Afghanistan und im Norden Irans für die Einwohner immer gefährlicher wurde. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erklärte, dass syrische Flüchtlinge aus den EU-Regelungen zu Asyl und Einwanderung ausgenommen werden. Die Entscheidung war die Folge der jüngsten Gespräche zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem österreichischen Kanzler Werner Faymann über die vorläufige Aufhebung der Dubliner Konvention und die Aufnahme der Einwanderer in einem beschleunigten Verfahren. Diese Entscheidung war vor allem die Reaktion auf die massiv steigende Flüchtlingsmenge, die sich aus Budapest Richtung Österreich bewegte und hätte eine einmalige Ausnahme aus humanitären Gründen sein sollen. Von vielen wurde sie aber als Einladung zur Masseneinwanderung, vor allem nach Deutschland, missverstanden¹⁵.

¹⁴ Vgl. Gebauer, Matthias / Salloum, Raniah (2015): *Flüchtlinge: Warum jetzt so viele Menschen kommen*, In: Der Spiegel, 9.9.2015.

¹⁵ Vgl. Hildebrandt, Tina / Ulrich, Bernd (2015): *Im Auge des Orkans*, In: Die Zeit 20.9.2015.

Die Europäische Kommission bestand angesichts der wachsenden Bedrohung auf der sofortigen Nutzung der vielseitigen zur Verfügung stehenden Mittel, um die Verwaltung der Migrationsbewegungen zu verbessern. Auf der Sitzung vom 25. und 26. Juni 2015 rief der Europäische Rat zur ganzheitlichen Lösung der Die EU angesichts der Migrations- und Einwanderungsprobleme beispiellosen Migrationsbewegungen in die EU auf, darunter vor allem zur Sicherung der Außengrenzen. In seiner Rede zur Lage der Europäischen Union vom 9. September 2015 kündigte Kommissionsvorsitzender Jean-Claude Juncker den Ausbau von Frontex zu einer Europäischen Grenz- und Küstenwache an, um die Sicherheit und Grenzverwaltung innerhalb der EU angesichts der neuen Migrationswelle zu verstärken¹⁶.

Ende Mai 2015 wurde die Militäroperation European Union Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR Med) beschlossen, deren Ziel es war, die sogenannten Schleusernetzwerke zu ermitteln und zu bekämpfen. In einem offiziellen Bericht wurde betont, diese Entscheidung sei Teil einer „ganzheitlichen Antwort“ der EU auf die Herausforderungen der Migrantenbewegungen, die den Einsatz auf Hoher See erfordert. In der ersten Phase sollten dazu Daten gesammelt werden, um daraufhin Schmuggler direkt zu bekämpfen. Als Hauptquartier der Mission wurde Rom gewählt und die Führung Vizeadmiral Enrico Credentino übertragen. Die Kosten des Einsatzes wurden im ersten Jahr auf 11,82 Millionen Euro geschätzt. Der Plan war eine Reaktion auf die immer häufigeren Todesfälle von den aus Nordafrika geschmuggelten Migranten, die auf den meistens aus Libyen ausgelaufenen Schleuserbooten ums Leben gekommen waren. Auf Grundlage der politischen Vorgaben, die die Verteidigungs- und Außenminister auf ihren informellen Tagungen vom 3. und 5. September 2015 erteilt hatten, beschlossen die EU-Botschafter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee am 7. Oktober 2015 die vorgeplante Phase 2 der Operation EUNAVFOR Med einzuleiten, diesmal unter dem neuen Namen Sophia¹⁷.

Die Entscheidung Merkels vom August 2015, die deutschen Grenzen nicht zu schließen und das Dublin-III-Abkommen auszusetzen, ist auf die Angst vor dem möglichen Zerfall

¹⁶ Vgl. *Sicherung der Außengrenzen Europas. Ein Europäischer Grenz- und Küstenschutz*; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-euborders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_de.pdf.

¹⁷ Vgl. *Europäischer Rat, 28.9.2015: EUNAVFOR MED: EU gibt grünes Licht für „Operation Sophia“ – die aktive Phase der Operation gegen Schleuser*, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/28-eunavfor/>.

des Schengenraums zurückzuführen. Die Schließung der deutschen Außengrenzen hätte ein Auftakt zur weiteren Spaltung der EU-Länder in Fragen der Flüchtlingspolitik darstellen können. Und gerade Deutschland als mächtiger mitteleuropäischer Staat hätte die größte Verantwortung für die politische Lage in Europa übernehmen müssen. Das bedeutete auch eine Art Kapitulation vor antieuropäischen Populisten und Demagogen und vor deren Bestrebungen, die Europäische Union zu spalten. Der Versuch, den Flüchtlingsstrom aus Ungarn und Österreich wieder auf die Balkanhalbinsel zurückzuschicken, hätte in den schwächeren Ländern dieser Region, wie Serbien, Mazedonien oder Montenegro, zu gewaltigen Konflikten führen können¹⁸.

Noch auf der Pressekonferenz am 31. August 2015 in Berlin versuchte die optimistisch besonnene Bundeskanzlerin die Journalisten von ihrer Vision zu überzeugen, indem sie sagte: „Wir schaffen das!, weil Deutschland ein starkes Land sei und wo uns etwas im Wege stehe, müsse es überwunden werden“¹⁹. Nach weiteren Konsultationen mit dem ungarischen Premierminister Viktor Orbán gab die Kanzlerin am 4. September die Erklärung ab, dass Flüchtlinge nicht zurückgeschickt werden. Diese Entscheidung wurde in Übereinstimmung mit dem Koalitionspartner SPD getroffen.

Diese spektakuläre Großzügigkeit den geflüchteten Menschen gegenüber verbesserte Deutschlands Bild in der ganzen Welt als ein Land, das frei von Rassenhass und ethnischen Vorurteilen ist. Die Mehrheit der Deutschen sprach sich für die neue „Willkommenskultur“ positiv aus, obwohl zahlreiche meinungsbildende Medien davon ausgingen, dass Deutschland nicht imstande sein werde, derart viele Menschen aufzunehmen und zu versorgen. Ihre Gegner argumentierten in dieser Situation mit dem demografischen Wandel in Deutschland und dessen Auswirkungen auf das Wirtschafts- und Sozialsystem. Aber es war bekannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist: Gastarbeiter, Aussiedler, ausländische Studierende und Fachkräfte, Familiennachzug, EU-Binnenmobilität und Fluchtmigration haben in den letzten Jahrzehnten dazu geführt, dass die Bevölkerung Deutschlands ethnisch

¹⁸ Vgl. Münckler, Herfried, (2016): *Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahmeentscheidung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14–15, S. 3–8, S. 5.

¹⁹ Vgl. Bannas, Günther (2015): *Merkel: „Wir schaffen das“*, In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.8.2015.

vielfältiger geworden ist: Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund betrug derzeit 21,5 Prozent²⁰.

Unter diesem inneren Druck führte die Bundesregierung am 13. September die Grenzkontrollen (befristet) wieder ein, was allerdings mit dem Schengener Abkommen über den Grenzverkehr rechtlich gedeckt war. Die vorläufigen Kontrollen wurden an selektiv gewählten Autos an den grenzüberschreitenden Strecken im Umkreis von 20 Kilometern durchgeführt. Zu diesen Mitteln griffen beispielsweise auch Polen vor der EM 2012 als auch Deutschland vor dem G7-Gipfel auf Schloss Elmau im Juni 2015. Gleichzeitig wurde das Asylgesetz verschärft. Am 15. Oktober 2015 verabschiedete der Bundestag mit 475 Ja-Stimmen, 68 Nein-Stimmen und 56 Enthaltungen das neue Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, das die sozialen Leistungen für Flüchtlinge deutlich kürzen und deren schnellere Abschiebung ermöglichen sollte²¹.

3. Die Lage in Frankreich

Frankreich hat eine lange Tradition als Aufnahmeland von Schutzsuchenden. Von 2004 bis 2011 war Frankreich in absoluten Zahlen gemessen sogar das wichtigste Zielland von Asylsuchenden in Europa. Im Gegensatz zur Entwicklung in Deutschland und anderen europäischen Staaten sind die Asylbewerberzahlen in 2015 in Frankreich nur geringfügig angestiegen.

Tabelle 1

Asylerstanträge in Frankreich 2012-2016

2012	2013	2014	2015	2016
54.265	60.475	58.845	70.570	75.990

²⁰ Kösemen, Oskar,(2017): *Willkommenskultur in Deutschland Mehr als nur ein Modewort?* In:Policy Brief Migration, Bertelsmann Stiftung,12.2017. S.1.

²¹ Vgl. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. In: Bundesgesetzblatt, 15.10.2015; http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*/%255B@attr_id=%27bgb1115s1722.pdf%27%255D#_bgb1__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb1115s1722.pdf%27%5D__1476437819081; Morozowski,Tomasz: *Zmiany legislacyjne w Niemczech w obliczu kryzysu uchodźczego*, In: Biuletyn Instytutu Zachodniego 192, 19.10.2015; http://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/morozowski/1244_niemieckie_prawo_uchodzcy.pdf.

Quelle: Statistiken über Asyl. Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/de

Zwar erreichte die Zahl der Asylersanträge 2016 den für Frankreich historischen Höchststand von rund 76.000 Erstanträgen aber lag die Republik hinter Deutschland, Italien, Ungarn und Schweden an fünfter Stelle. Gemessen an der Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft lag Frankreich bei der Aufnahme von Schutzbedürftigen in diesen Jahren nur im europäischen Mittelfeld. Frankreich scheint von den Auswirkungen der „europäischen Flüchtlingskrise“ also weniger berührt als andere Staaten²².

Eine restriktive Asylpolitik kann im Falle der sozialistischen Regierung unter Präsident François Hollande, dessen Partei auch im Parlament die Mehrheit stellte, jedoch nicht sichtbar wurde. Im Gegenteil trat Hollande 2012 mit dem Ziel an, die Asyl- und Migrationspolitik weniger restriktiv und den Umgang mit dem Thema weniger konfrontativ gestalten zu wollen als sein konservativer Vorgänger Nicolas Sarkozy (2007-2012).

Mit dem Gesetz vom 15. Juli 2015 wurde die rechtliche Situation von Asylbewerbern in einigen Punkten sogar verbessert. So erhielten sie nun u.a. das Recht auf Beistand durch einen akkreditierten NGO-Vertreter während der Anhörung; zudem hat der Widerspruch gegen eine negative Entscheidung der Asylbehörde nun generell eine aufschiebende Wirkung einer Abschiebung. Zugleich sollen besonders vulnerable Asylbewerber systematischer herausgefiltert und entsprechend unterstützt werden. Durch die Aufstockung des Personals bei der für Asylentscheidungen zuständigen Behörde (OPFRA) sollten die Asylverfahren deutlich beschleunigt werden. Die Kapazitäten des staatlichen Unterbringungssystems für Asylbewerber (CADA) wurden ausgebaut, um die Unterbringung in Notunterkünften zu reduzieren²³.

Das grösste Problem für Frankreich war „Dschungel von Calais“ wo auf dem Gelände einer ehemaligen Mülldeponie am Rande von Küstenstadt Calais lebten Ende 2015 bis

²² Engler, Marcus, (2017): *Nur bedingt aufnahmebereit? Über die Rolle Frankreichs in der „Flüchtlingskrise“*, <https://fluechtlingsforschung.net/nur-bedingt-aufnahmebereit-uber-die-rolle-frankreichs-in-der-fluechtlingskrise/>; *Frankreich: Weniger als 80.000 Asylbewerber in 2015* : (2015), In: Der Spiegel 12.01.2016.

²³ *La réforme de l'asile issue de la loi du 29 juillet 2015*, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/La-reforme-de-l-asile-issue-de-la-loi-du-29-juillet-2015>

zu 6.000 Menschen. Sie lebten derzeit in den provisorischen Zelten und selbst gezimmerten Hütten und wollten nach England, wo sie oft Familienangehörige hatten und auf einen Job hofften. Innenminister Bernard Cazeneuve hat im Zusammenhang mit der jüngsten Verabschiedung des neuen Asylgesetzes versprochen, 9.500-12.000 weitere Plätze in speziellen Unterkünften zur Verfügung zu stellen. Außerdem soll die Bearbeitungszeit der Anträge von heute zwei Jahren auf neun Monate reduziert werden, wie es auch die EU-Vorschriften vorsehen²⁴. Aber andere Faktoren mussten berücksichtigt werden. Frankreich in den zurückliegenden Jahren für viele Schutzsuchende weniger attraktiv war, als andere Zielstaaten. Generell hat die geografische Lage eine Rolle gespielt, denn Frankreich liegt abseits der östlichen Mittelmeer-/Balkanroute, über die bis März 2016 der größte Teil der Schutzsuchenden nach Europa gelangt ist. Zudem sind soziale Netzwerke, Schutzquoten und Aufnahmebedingungen in den Blick zu nehmen. Die Aufnahme von Flüchtlingen würde die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes verschärfen. Während Industrievertreter in Deutschland Flüchtlinge als Chance sehen, die über 600.000 offenen Stellen in Unternehmen zu besetzen, müssen französische Arbeitgeber eingestehen, dass es ihnen nicht gelingt, Immigranten in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Wie brandbeschleunigend die Partei gegenwärtig auf den öffentlichen politischen Diskurs in Frankreich wirkt, verdeutlichen die Regionalwahlen vom Dezember 2015. Mit dem historischen Ergebnis von 27,9 Prozent der Stimmen gelang es der rechtsextremen Partei, die erste Runde der Wahlen zu gewinnen. Erstmals stimmten mehr als sechs Millionen Wahlberechtigte für den FN; in sechs der dreizehn Regionen lag die Partei in Führung. Im entscheidenden zweiten Wahlgang gelang es Marine Le Pen dann jedoch in keiner der Regionen, die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinigen²⁵.

4. Verschärfung der Krise

Je mehr Flüchtlinge in Österreich und Deutschland ankamen, desto höher wurde der Druck Deutschlands auf die anderen EU-Länder, die damit entstandene Belastung unter

²⁴ Finkenzeller, Karin, (2015): *Sie sollen es schwer haben*, In: Die Zeit 30.07.2015.

²⁵ Kempin, Ronja: (2016): *Überfordert und verängstigt*, In: Die Zeit, 16.02.2016.

den Mitgliedstaaten solidarisch zu verteilen. Nach dem Treffen der EU-Außenminister wurden am 14. und 22. September 2015 zwei Beschlüsse zur Verteilung von 40.000 und 120.000 Flüchtlingen gefasst, die sich in Griechenland, Italien oder in einem anderen von der Flüchtlingskrise betroffenen Land befanden. Nach dem neuen Verteilungsmechanismus, der von der Europäischen Kommission erarbeitet wurde, sollen Deutschland 40.000, Frankreich über 30.000, Spanien 26.000 sowie Polen 10.000–11.000 Flüchtlinge aufnehmen. Als weitere Ziele wurden die Niederlande, Rumänien, Belgien, Schweden, Portugal, Tschechien, Österreich, Finnland, Bulgarien, Slowakei und Kroatien genannt. Die niedrigste Anzahl der Einwanderer sollen entsprechend Litauen, Slowenien, Lettland, Luxemburg, Estland, Zypern und Malta aufnehmen. Diese Verteilung wurde von Dänemark und Großbritannien abgelehnt, Finnland enthielt sich der Stimme und Irland äußerte die Bereitschaft 2.900 Personen aufzunehmen²⁶.

Auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU am 23. September wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um die mit der Migration verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Man einigte sich auf folgende Prioritäten:

- Deckung des dringendsten Bedarfs der Flüchtlinge in Krisenregionen durch Unterstützung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, des Welternährungsprogramms und anderer Agenturen mit einem zusätzlichen Betrag in Höhe von mindestens einer Milliarde Euro;
- Unterstützung des Libanons, Jordaniens, der Türkei und anderer Länder bei der Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise, auch durch eine erhebliche Aufstockung des Regionalen Treuhandfonds (Madad-Fonds) der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrienkrise;
- Aufstockung der Mittelausstattung des EU-Nothilfe-Treuhandfonds zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von illegaler Migration und Binnenvertreibungen in Afrika;
- Bewältigung der dramatischen Lage an EU-Außengrenzen und Verstärkung der Grenzkontrollen, auch durch zusätzliche Mittel, Personal und Ausstattung für Frontex, für das European Asylum Support Office (EASO) und Europol;

²⁶ Vgl. Potyrała, Anna / Wojciechowski, Sebastian: „Za” i”przeciw”. *Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, In: Biuletyn Instytutu Zachodniego 192, 23.10.2015; http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2015/pazdziernik/Unijny_dwuglos.pdf.

- Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen bei der Einrichtung von Aufnahmeeinrichtungen (»Hotspots«), um die ordnungsgemäße Identifizierung der Migranten und gleichzeitig ihre Umsiedlung oder Rückführung sicherzustellen;
- Aufstockung der Mittelausstattung des Nothilfefonds für Asyl, Integration und Migration und des Fonds für die innere Sicherheit der Grenzen²⁷.

Nach weiteren Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU, erklärte der Europäische Rat in seinen „Schlussfolgerungen zu Migrationsfragen“ am 17. und 18. Dezember, dass die Umsetzung „dieser Strategie jedoch bislang unzureichend ist und beschleunigt werden muss“. Zur Wahrung der Integrität des Schengensystems sei es außerdem unerlässlich, die Kontrolle über die Außengrenzen wiederzuerlangen. Die wichtigsten Mängel (insbesondere die „Hotspots“), die Identifikation der einreisenden Personen sowie die Probleme bei Umsiedlungs- und Rückführungsfragen müssten rasch beseitigt werden²⁸.

Als Antwort auf die tragischen Terroranschläge in Paris im November 2015 und die steigende Gefahr seitens des IS beschleunigte die Europäische Kommission die Umsetzung der Sicherheitsagenda. Zu diesen Maßnahmen wurde die Kommission am 20. November von den Außenministern der EU aufgerufen. Dieses Projekt sah die Erweiterung der Kontrollen an den Außengrenzen der EU vor und erweiterte deutlich die Kompetenzen von Frontex. Um die eingeführten Änderungen stärker zu betonen, sollte sie zur Europäischen Agentur der Grenz- und Küstenwache umbenannt werden, obwohl der Name Frontex weiterverwendet werden sollte. Die Agentur soll weiterhin nach ihrer Rechtspersönlichkeit handeln und die Kontinuität ihrer Tätigkeiten und Prozeduren bewahren. Ihre wichtigste Aufgabe bestand in der Entwicklung einer technischen und operativen Strategie zur Einführung eines integrierten Managements der EU-Außengrenzen. Dieser Auftrag wurde um folgende Details erweitert und ergänzt:

²⁷ Vgl. *Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs*. In: Consilium Europa, 24.9.2015; <http://www.consilium.europa.eu/de/press/pressreleases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>.

²⁸ Vgl. *Schlussfolgerungen zur Migration – Europäischer Rat*. In: Consilium Europa, 17.12.2015; <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/12/17-euco-conclusions-migration/>; Europäischer Rat, 17.–18.12.2015; <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2015/12/17-18/>.

- Erhöhung der Sicherheit im Schengenraum durch obligatorische systematische Kontrollen von EU-Bürgern an den Land-, See- und Luftaußengrenzen;
- Einrichtung einer rasch mobilisierbaren Reserve von Grenzschutzbeamten und von technischer Ausrüstung für Mitgliedsländer in gemeinsam durchgeführten Einsätzen an den EU-Grenzen;
- gemeinsame Einsätze und Soforteinsätze für Grenzsicherungszwecke sowie die Verwendung der europäischen Grenzschutz- und Küstenwacheteams zu deren Unterstützung;
- technische und operative Hilfeleistung bei Einsätzen auf Hoher See (Such- und Rettungsaktionen);
- eine stärkere Organisation, Koordination und Durchführung von Rückführungen sich illegal aufhaltender Drittstaatsangehöriger.

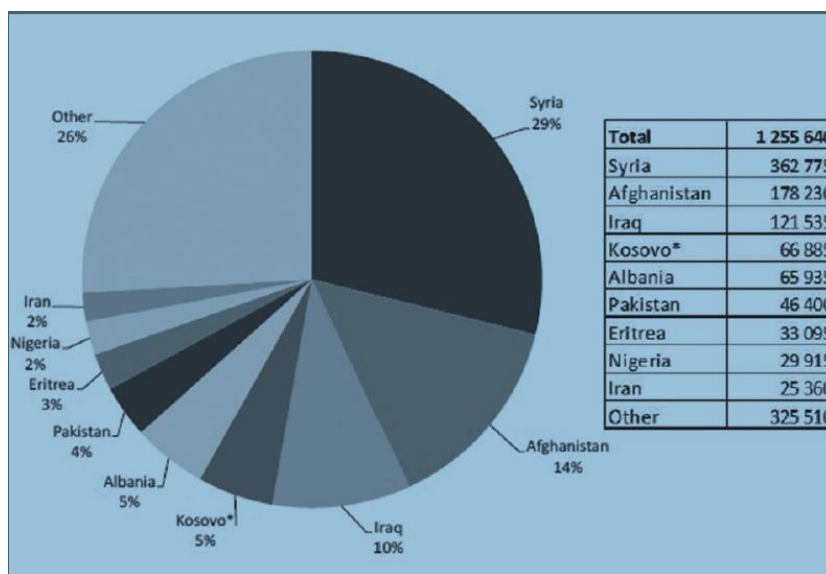
Nach dem neuen Gesetz könnte eine neue Formation von Frontex im Falle einer besonderen Gefahr für die Schengenzone ohne Zustimmung des jeweiligen Landes aufgestellt werden. Die Agentur kann zu diesem Zwecke auf mindestens 1.500 Experten zurückgreifen, die in weniger als drei Tagen eingesetzt werden können. Sie wird außerdem erstmals in der Lage sein, selbst Ausrüstungen zu erwerben und auf eine von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Reserve von technischer Ausrüstung zurückzugreifen. Den Mangel an Personal soll es nicht mehr geben. Bis 2020 wird sich die Zahl ihrer ständigen Mitarbeiter auf 1.000 erhöhen²⁹.

Die pessimistischen Schätzungen von Flüchtlingszahlen, die die EU-Grenzen erreichen, haben sich in dem rapiden Anstieg gestellter Asylanträge bestätigt. Laut Eurostat wurden 2015 innerhalb der EU 1.255.600 neue Asylanträge gestellt. Die Hälfte davon bestand aus Anträgen von Syrern, Afghanen und Irakern. Im Vergleich zum Vorjahr waren es 562.680 Anträge mehr. Die Anzahl von Flüchtlingen aus dem durch Krieg erschütterten Syrien verdoppelte sich im Vergleich zu 2014 und bezifferte sich 2015 auf 362.800 Anträge. Die Afghanen stellten dagegen im selben Jahr 178.200 Anträge – viermal so viel wie 2014. Die Anzahl der Asylanträge von Irakern stieg siebenfach und betrug 121.500.

²⁹ Vgl. *Europäische Kommission: Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas*. In: Europäische Kommission, 15.12.2015; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_de.htm.

In Deutschland wurden die meisten Asylanträge entgegengenommen. Im Jahr 2015 wurden die meisten erstmaligen Asylbewerber in Deutschland (441.800 erstmalige Asylbewerber bzw. 35 Prozent der Gesamtzahl der erstmaligen Asylbewerber in den EU-Mitgliedstaaten) registriert. Darauf folgten Ungarn (174.400 bzw. 14 Prozent), Schweden (156.100 bzw. 12 Prozent), Österreich (85.500 bzw. 7 Prozent), Italien (83.200 bzw. 7 Prozent) und Frankreich (70.600 bzw. 6 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der erstmaligen Asylbewerber 2015 am meisten in Finnland (+ 822 Prozent), gefolgt von Ungarn (+323 Prozent), Österreich (+233 Prozent), Belgien (+178 Prozent), Spanien (+167 Prozent) und Deutschland (+155 Prozent) (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Asylersuchen in EU-Mitgliedstaaten nach Herkunftsland (2015)



Quelle: * Kosovo unter Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrates; EUROSTAT, <http://forsal.pl/galerie/926023,duze-zdjecie,2,liczba-wnioskow-o-azyl-w-ue-2015-eurostat-imigranci-w-europie.html>.

Die Gesamtzahl der Flüchtlinge, die sich um die Jahreswende 2015/2016 in Deutschland aufhielten, wurde auf 1,1 Millionen geschätzt. Die Grenzen der Unterbringung und Verpflegung seitens der zuständigen Gemeindeverwaltungen und Behörden waren

nun überschritten. Es war kein Wunder, dass Deutschland wegen der liberalen Flüchtlingspolitik auf massive Kritik der europäischen Hauptstädte stieß – von Athen über Warschau bis London. Gleichzeitig forderte Deutschland andere EU-Länder auf, die Bestimmungen vom 14. Und 22. September zur Verteilungsquote der Flüchtlinge innerhalb der EU zu respektieren, was die Kritik noch verstärkte. Es war kein Geheimnis, dass es dadurch zu Meinungsunterschieden zwischen der deutschen Kanzlerin und dem Ratspräsidenten Donald Tusk kam.

Seit Sommer 2015, in dem die Europäische Union einen Flüchtlingsansturm historischen Ausmaßes erlebte, führte Deutschland fortlaufende Konsultationen Frankreich, seinem wichtigsten europäischen Partner. Hollande war aufgrund französischer Erfahrungen gut unterrichtet, wie gefährlich eine unkontrollierte Flüchtlingswelle sein kann und welche damit einhergehenden Probleme auf ein Land zukommen können. Die Terroranschläge in Frankreich vom 13. November 2015 waren der beste Beweis dafür, wie schwer Kontrolle über Verdächtige ausgeübt werden kann. Der französische Präsident ließ sich aber nicht anmerken, dass der deutsche Überreifer nichts Gutes verhieß. Er sprach sich für die raschen Maßnahmen der europäischen Institutionen aus, solange noch die Möglichkeit bestand, das Phänomen in Ordnung zu bringen. Angesichts der Präsidentschaftswahlen 2017 in Frankreich wollte er vor allem Marine Le Pen und dem Front National keine Munition liefern. Eine offene Kritik gegenüber Deutschland übte dagegen der Premierminister Manuell Valls, der im November 2015 und Februar 2016 in seinen Reden zu verstehen gab, dass die deutsche „Gastfreundlichkeit“ die Fundamente der EU untergrübe und Frankreich mit Widerwillen den Vorschlägen Berlins zu den Verteilungsquoten der Flüchtlinge zuschaue.

Frankreich stand zu seiner im September 2015 eingegangenen Verpflichtung, 30.000 Flüchtlinge aufzunehmen. Zu mehr war seine Regierung nicht bereit. Damit erteilte er der Hoffnung Berlins, auf dem kommenden EU-Gipfel eine weitere Umverteilung zu beschließen, eine klare Absage³⁰.

³⁰ Vgl. *Frankreich fordert Aufnahmestopp für Flüchtlinge* (2015). In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.2015; *Frankreich lehnt EU-Flüchtlingskontingente ab* (2015). In: Die Zeit, 13.2.2016; *Absage an Merkel: Frankreich will keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen* (2015): In: „Der Spiegel“ 13.02.2016.

Nach intensiven Gesprächen zwischen Deutschland und Frankreich richtete Präsident Hollande gemeinsam mit Kanzlerin Merkel einen Brief an die Regierungschefs der EU-Länder, den Chef der Europäischen Kommission und den Vorsitzenden des Europäischen Rats. Unter Berufung auf die »gemeinsame Verantwortung eines jeden EU-Landes und die Solidarität aller EU-Mitgliedstaaten « forderten sie die möglichst schnelle Einführung der verabredeten EU-Programme und setzten sich für die Grundlagen des Schengenabkommens von 1985 ein. Sie drängten vor allem auf die Organisation der Aufnahme der Flüchtlinge und ihre gerechte Verteilung in Europa nach dem „Prinzip der Solidarität“ und die Gründung eines „festen Mechanismus und einer Zwangsumsiedlung der Flüchtlinge“³¹.

Bei dem gemeinsamen emotionsgeladenen Auftritt von Angela Merkel und François Hollande vor dem EU-Parlament in Straßburg am 7. Oktober warnten beide davor, dass die Eskalation der Krise und das fehlende gemeinsame Handeln zum Zerfall der Schengenzone, zum Abbau der gemeinsamen Politik der EU-Länder und zum Zerfall der europäischen Währung führen könne. Kanzlerin Merkel stellte fest, dass sich die 25 Jahre alte Dublin-Regelung, nach der ein Staat, in den ein Flüchtling oder Asylbewerber zuerst einreist, die Verantwortung für dessen Aufnahme übernimmt, sich nicht bewährt habe und anders geregelt sein solle³².

Der Druck Merkels auf die Einführung gerechter und verbindlicher Quoten zur Verteilung des weiter anhaltenden Flüchtlingsstroms in den EU-Mitgliedstaaten und auf die Stärkung von Frontex stießen bei ihren meisten europäischen Amtskollegen auf Ablehnung und wurden für Erpressung seitens Deutschland gehalten. Der ungarische Premierminister Viktor Orbán lehnte den „deutschen Imperialismus“ von Angela Merkel schon im September ab. Ratspräsident Donald Tusk bezeichnete die Migrationspolitik der Bundeskanzlerin als „gefährlich“. Der tschechische Ministerpräsident Bohuslav Sobotka warf der deutschen Kanzlerin „die Stimulierung der illegalen Migrationswelle“ vor. Der italienische Premierminister Matteo Renzi beschuldigte dagegen die Bundeskanzlerin des Bedürfnisses, die EU solle nur den Interessen Deutschlands dienen. Das bisher für seine proeuropäische Politik in

³¹ Vgl. *Réfugiés: pour Hollande et Merkel sans unité, c'est la fin de l'Europe* (2015). In: Le Parisien, 7.10.2015.

³² Vgl. Janning, Josef (2016): *Germany – Europe's lonely leader*. European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/article/germany_europes_lonely_leader5061.

Deutschland hochgeschätzte Polen verließ unter der neuen PiS-Regierung die Reihe der Verbündeten Berlins und schloss sich dessen Gegnern an. Die Zahl der Anhänger Deutschlands beschränkte sich nunmehr auf Schweden, Österreich und die Europäische Kommission. Anfang 2016, nach der politischen Wende in Schweden in Fragen der Flüchtlingskrise, schrumpfte die Zahl der Befürworter lediglich auf europäische Institutionen und Frankreich, das durch steigende Umfragewerte des Front National gelähmt wurde³³.

5. Vereinbarung mit Türkei

Am 7. Februar 2016 kam es, unter deutlich veränderten Umständen, zu einem informellen Gespräch zwischen der Bundeskanzlerin und Hollande in Straßburg. An dem Gespräch nahm protokollarisch auch der Präsidenten des Europäischen Parlaments Martin Schulz teil. Das Gespräch sollte den Auftakt für den baldigen Besuch Merkels in der Türkei bilden. Die wackelige Position Merkels, die sich auf das Scheitern der Flüchtlingspolitik – besonders nach den sexuellen Übergriffen in der Silvesternacht in Köln – erklären ließ, wurde zu Angriffen auf die Regierung seitens der ausländer- und migrantenfeindlichen Pegida und der sich immer stärker radikalisierenden Alternative für Deutschland (AfD) genutzt. Dem französischen Präsidenten, dessen Umfragewerte immer miserabler wurden, lag vor allem daran, die Flüchtlingskrise möglichst schnell in den Griff zu bekommen, um seine Position in Hinsicht auf die nächsten Präsidentschaftswahlen zu verbessern. Er erfüllte jedoch nur die Zusage, im Rahmen der bereits vereinbarten Umverteilung innerhalb der EU 30.000 der geforderten 160.000 Flüchtlinge aufzunehmen. Auf die von Deutschland forcierte höhere Zahl der aufzunehmenden Asylbewerber erwiderte er hingegen, in Frankreich würden immer noch 80.000 Asylanträge bearbeitet, die noch 2015 gestellt wurden. Der Schlüssel zur Lösung der Flüchtlingskrise sei nach Hollande die höhere Hilfe für Griechenland und das rasche Engagement der Türkei, den Flüchtlingsstrom innerhalb ihrer Grenzen aufzuhalten³⁴.

³³ Vgl. Boutelet, Cécile (2016): *La crise des réfugiés bouscule Hollande et Merkel*. In: Le Monde, 8.2.2016.

³⁴ *Angela Merkel et François Hollande réaffirment une « ligne commune » sur les réfugiés* (2016): In: Le Monde 8.02.2016; Loreline, Merele, (2015): *UE-Turquie: les heures de gloire de Davutoglu et Erdogan*, In: Le Point, 30.11.2015.

Die Perspektive, die Türkei, auf deren Gebiet in 25 Lagern etwa 2,7 Millionen Flüchtlinge campierten, in die Verhandlungen in der Flüchtlingsfrage einzugliedern, war die beste Lösung, die der deutschen Bundeskanzlerin jedoch schwerfiel. Bei dem Besuch Merkels in Ankara Mitte Oktober 2015 stellte die türkische Regierung hohe Ansprüche, von deren Umsetzung das Engagement der Türkei in der Flüchtlingskrise abhing. Die Liste umfasste vor allem eine erhebliche finanzielle Hilfe zur Betreuung der 2,5 bis 2,7 Millionen Syrer, die sich auf dem Gebiet der Türkei aufhielten (3 Milliarden Euro), eine zügige Visafreiheit für Türken in der EU und eine Beschleunigung der EU-Beitrittsgespräche mit der Türkei. Die Bundeskanzlerin war sich des hohen Preises, den die EU-Mitgliedstaaten für die Mitwirkung der Türkei zahlen werdenmüssen, bewusst. Seit der Machtübergabe 2005 vertraten die Unionsparteien in Deutschland konsequent die Meinung, es gäbe im „christlichen Club“, für den sich die europäischen Staaten halten, keinen Platz für die muslimische Türkei. Aus diesem Grunde hatte Angela Merkel der Regierung in Ankara eine „privilegierte Partnerschaft“ mit der EU angeboten³⁵. Die autoritäre Macht des Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan stieß regelmäßig auf Kritik in Deutschland und sowohl die Grünen als auch die Linke warnten die Kanzlerin vor jedem Geschäft mit der Türkei, durch welches dessen Verletzungen der Menschenrechte akzeptiert werden könnten. Der türkische Premierminister Ahmet Davutoğlu, der zum Gipfeltreffen des Europäischen Rats am 29. November 2015 eingeladen wurde, konnte mit den Schlussfolgerungen des Treffens zufrieden sein³⁶. Trotz des Berichts der Europäischen Kommission vom November 2015 über die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, der für das Bewerberland katastrophal ausfiel, und trotz der an diesem Tag in Istanbul geplanten Demonstrationen gegen die Verhaftung zweier Journalisten, bemühten sich die europäischen Politiker um die Gunst der türkischen Regierung in der Flüchtlingsfrage. Obwohl Präsident Erdoğan auf finanzielle Unterstützung in Höhe von 7 Milliarden Euro für die Verbesserung der Flüchtlingssituation in der Türkei und für den Transfer der Syreraus Griechenland beharrte, sagte die EU nur 3 Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln zu. Die EU versprach auch die Visaliberalisierungspätestens im Oktober 2016 zu beschleunigen. Der Vorschlag soll von der Beschleunigung der neuen Verhandlungen über Abschiebung abhängig

³⁵ Vgl. Koszel, Bogdan (2008): „*Uprzywilejowane partnerstwo*”. *Rzqd Angeli Merkel (CDU/CSU-FDP) wobec integracji Turcji z Unią Europejską*. In: *Rocznik Integracji Europejskiej* Nr. 2/2008, S.131-146.

³⁶ Vgl. *Europäischer Rat: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei*. In: *Europäischer Rat*, 29.11.2015; <http://m.european-council.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>.

sein. Bis Juni 2016 müsste die Türkei alle ihre Bürger, deren Aufenthalt in den EU-Staaten nicht geregelt ist, zurücknehmen. Ankara erhielt auch die Zusage, dass die EU-Beitrittsverhandlungen beschleunigt werden würden. Die EU sah jedoch keine Möglichkeit, die Beitrittsverhandlungen in fünf Kapiteln zu starten, darunter das Kapitel „Justiz, Freiheit und Sicherheit“³⁷.

Die in Deutschland normalerweise kritisch gesehenen Gespräche zwischen der Bundeskanzlerin und dem Premierminister Ahmet Davutoğlu vom 7./8. Februar 2016 ließen auf die Beschleunigung der Verhandlungen mit Ankara über die Regelung des Flüchtlingszustroms aus der Türkei nach Europa hoffen. Merkel sicherte der türkischen Regierung zu, bald mit der Verhandlung über Flüchtlingskontingente zu beginnen. Syrische Bürgerkriegsflüchtlinge sollten so geregelt aus der Türkei nach Europa gebracht und nach den Verteilungsquoten in die EU-Länder verteilt werden. Merkel und Davutoğlu sprachen sich außerdem für eine Beteiligung der Nato am Kampf gegen die Schlepper im Seegebiet zwischen Griechenland und der Türkei aus. Merkel sagte auch die Stärkung der gemeinsamen Zusammenarbeit zwischen der türkischen und der deutschen Polizei im Kampf gegen organisierte Menschenhändler- und Schleusernetze³⁸.

Die Fortschritte bei den Verhandlungen mit der Türkei wurden bei der Sitzung des Europäischen Rats am 18./19. Februar 2016 begrüßt. In den Schlussfolgerungen der Sitzung wurde hervorgehoben, dass die „vollständige und rasche Umsetzung des Aktionsplans EU-Türkei ein vorrangiges Ziel“ bleibe, „um die Migrationsströme einzudämmen und gegen die Menschenhändler- und Schleusernetze vorzugehen. Die Türkei habe Maßnahmen getroffen, um den Aktionsplan umzusetzen; diese Maßnahmen betreffen insbesondere den Zugang syrischer Flüchtlinge zum türkischen Arbeitsmarkt und den Datenaustausch mit der EU“. Begrüßt wurden auch die Fortschritte, die bei der Ausarbeitung einer Regelung mit der Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen erreicht worden sind³⁹.

³⁷ Vgl. *Merkel verspricht der Türkei Flüchtlingskontingente* (2016). In: Die Zeit, 8.2.2016.

³⁸ Vgl. *Europäischer Rat*, 18.–19.2.2016; <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2016/02/18-19/>.

³⁹ *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18.3.2016*; <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>; Vgl. Dobrowolska-Polak, Joanna: *Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym*. In: Biuletyn

Am 18. März 2016 trafen die Mitglieder des Europäischen Rates wieder mit ihrem türkischen Amtskollegen zusammen. Das Übereinkommen mit der Türkei, dessen Grundsätze von Merkel im Februar 2016 ausgearbeitet wurden, fand nun seinen Abschluss. Da nur in den ersten zwei Monaten 2016 bereits mehr als 144.000 Menschen (die Hälfte davon Syrer) an die Ufer Griechenlands gelangten, sei das vorrangige Ziel des Übereinkommens, das Geschäftsmodell der Schleuser zu zerschlagen und die Schlepperrouten über die Ägäis zu blockieren. Die türkische Regierung sagte die Aufnahme jedes Flüchtlings zu, der über die Ägäis nach Griechenland gekommen sei. Als Gegenleistung der EU soll für jeden von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführten Syrer ein anderer Syrer aus der Türkei in der EU neu angesiedelt werden. Nach dem Übereinkommen sollen 72.000 Syrer rasch umgesiedelt werden. Mit diesem Vorsatz sollen die Flüchtlinge entmutigt werden, die Schleuser teuer zu bezahlen. Jedem Flüchtling, der die Dienstleistungen der Schlepper in Anspruch nehmen würde, würde das Ansiedlungsrecht in einem der EU-Staaten aberkannt. Ankara erhielt dazu noch die Zusage – die noch vor einigen Monaten unvorstellbar zu sein schien – dass die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens Ende Juni 2016 aufgehoben werden kann (sofern alle Benchmarks erfüllt wurden). Die EU verpflichtete sich auch dazu, die Auszahlung der ursprünglich zugewiesenen drei Milliarden Euro weiter zu beschleunigen und weitere drei Milliarden zu mobilisieren, sobald die ursprünglichen Mittel ausgeschöpft sind.

Der letzte Punkt, die Neubelebung des EU-Beitrittsprozesses mit der Türkei, erwies sich als schwierigste Aufgabe. Diese verlangte eine schnelle Eröffnung der Verhandlungen zu den wichtigsten fünf Kapiteln, die seit Jahren von Zypern blockiert wurden, unter anderem wegen des Anlaufverbots an türkische Häfen für zyprische Schiffe. Der Kompromiss zielte auf die Eröffnung der Verhandlungen nur zum Kapitel »Haushalt« bis Juni 2016. Die Arbeiten an weiteren Kapiteln sollten wiederaufgenommen werden. Die EU versprach, „alle Mittel einzusetzen, um die Kapazitäten Griechenlands für die Rückführung irregulärer Migranten in die Türkei im Rahmen des griechisch-türkischen Rückübernahmeprotokolls und des Rückübernahmeabkommens EU-Türkei vom 1. Juni 2016 zu unterstützen“. Die Mitgliedstaaten erklärten sich bereit, „Griechenland

Instituto Zachodniego 229, 22.3.2016; [http://redt200.iz.poznan.pl/uploads/BiuletynyPDF/Turecja UE uchodzczy %20 \(pl\).pdf](http://redt200.iz.poznan.pl/uploads/BiuletynyPDF/Turecja UE uchodzczy %20 (pl).pdf).

kurzfristig die erforderlichen Mittel einschließlich Grenzschutzbeamten, Asylexperten und Dolmetschern zur Verfügung zu stellen⁴⁰.

Es besteht kein Zweifel, dass die Europäische Union einen hohen Preis für die Duldung der immer autoritäreren Handlungen des türkischen Präsidenten Erdoğan bezahlen musste. Frankreich, das eher eine zurückhaltende Meinung zum EU-Beitritt der Türkei vertrat, hielt sich während der Verhandlungen im Hintergrund, um den Populisten des Front National keine neuen Argumente zu liefern⁴¹. Sowohl die Kanzlerin als auch ihre Parteibasis mussten erhebliche politische Verluste verzeichnen. Unter den kompromisslosen Gegnern der Verletzung der Menschenrechte galt die Zusammenarbeit Deutschlands mit dem türkischen Präsidenten als Verrat der Ideale und zynischer Handel von Werten. Andererseits stieg der Druck der rechtsgerichteten politischen Kräfte. Die bisher mäßige und auf den wirtschaftlichen Problemen konzentrierte AfD driftete immer weiter nach rechts ab. Sie wurde radikaler, demagogischer und fremdenfeindlicher. Die AfD erzielte am 13. März 2016 überraschenderweise zweistellige Ergebnisse in den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Baden- Württemberg, was ein für sie ein optimistisches Zeichen für die Bundestagswahl 2017 darstellen könnte⁴².

Indem Angela Merkel eine europaweite Lösung forcierte, gelang es ihr, ihre Vision zur Verwaltung der Flüchtlingskrise zu verteidigen und diese zu europäisieren. Der Stil, in dem sie das machte, wurde in vielen Ländern als moralische Erpressung durch Deutschland bewertet. Nach den Worten des deutschen Analytikers Cornelius Adebahr vom Berliner Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) folgte nicht viel daraus, dass die Vorgehensweise Deutschlands zwar moralisch und ethisch richtig war, weil die deutsche Regierung nicht imstande war, andere EU-Länder mit ihren Ideen zu überzeugen und deren Unterstützung zu gewinnen⁴³.

6. Neue Szenarien

⁴⁰ Merkel-Hollande: *un tandem à deux vitesses* (2016). In: Le Figaro, 18.3.2016.

⁴¹ Kohler, Berthold (2016): *Merkels Verdienst und Verantwortung*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.3.2016.

⁴² Kubiak, Piotr: *Kanclerz Angela Merkel w ogniu krytyki*: (2016) In: Biuletyn Instytutu Zachodniego, Nr 193/2015.

⁴³ Adebahr, Cornelius: „Mehr Außenpolitik“. *Die Flüchtlingskrise zwingt uns, die Welt neu zu verstehen*. In: DGAPstandpunkt, 24.2.2016; <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/mehr-aussenpolitik>.

Am 16. September 2016 kamen in Bratislava die Staats- und Regierungschefs der EU ohne das Vereinigte Königreich zusammen, um über die Zukunft der EU informell zu beraten. Das Treffen war unumstritten durch den britischen „Brexit“ beeinflusst, aber auch das Problem der Migration wurde intensiv diskutiert. Es wurde „der Bratislava-Fahrplan“ vorgeschlagen, in dem die wichtigsten Ziele für die nächsten sechs Monate beschrieben wurden. Diese sollten auf einem weiteren informellen Treffen der EU-Staaten im März 2017 bei den Feierlichkeiten zum 60-jährigen Bestehen der Römischen Verträge zu einem Ende gebracht werden. Der Fahrplan zielte vor allem darauf, eine Wiederholung der unkontrollierten Migrationsströme des Jahres 2015 vollkommen auszuschließen, die Anzahl irregulärer Migranten weiter zu verringern und eine vollständige Kontrolle über die Außengrenzen bzw. eine Rückkehr zum Schengensystem sicherzustellen. Als konkrete Maßnahmen sah der „Bratislava-Fahrplan“ folgende Punkte vor:

- uneingeschränktes Festhalten an der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und fortgesetzte Unterstützung der Länder des westlichen Balkans;
- die Zusage einer Reihe von Mitgliedstaaten, sofortige Hilfe anzubieten, um den Schutz der Grenze Bulgariens zur Türkei zu verstärken und die Unterstützung für andere Mitgliedstaaten an den Außengrenzen fortzusetzen;
- bis Ende des Jahres die uneingeschränkte Fähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache zur schnellen Reaktion auf der Grundlage des gerade verabschiedeten Rechtsaktes herzustellen;
- die Migrationspakete für die Zusammenarbeit und den Dialog mit Drittstaaten, die verringerte Ströme irregulärer Migration und höhere Rückkehrquoten bewirken sollen, auf der Dezembertagung des Europäischen Rates zu prüfen;
- weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den Konsens in der EU über die langfristige Migrationspolitik auf eine breitere Basis zu stellen⁴⁴.

Die auf dem Treffen anwesenden Vertreter der Visegrád-Gruppe veröffentlichten am Rande des EU-Gipfels eine eigene Erklärung, in der sie für eine „flexible Solidarität“ plädierten. Nach diesem Vorschlag sollten die Aufnahmefähigkeiten jedes einzelnen

⁴⁴ Vgl. *Erklärung von Bratislava*; <http://www.consilium.europa.eu/de/press/pressreleases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

EU-Landes für Migranten und Flüchtlinge von seiner wirtschaftlichen Entwicklung und unter anderem von den Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt abhängen. Unentbehrlich seien auch eine enge Zusammenarbeit mit den Drittländern, darunter mit der Türkei, und eine strengere Kontrolle der EU-Außengrenzen⁴⁵.

Die Europäische Kommission veröffentlichte Mitte September 2016 die Investitionsoffensive für Europa und für Drittländer, mit der die Investitionen in Afrika und in der Nachbarschaft gefördert werden sollen. Mit einem Beitrag von 3,35 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds sollten private Investitionen unterstützt werden, wodurch Investitionen von insgesamt bis zu 44 Milliarden Euro mobilisiert werden sollen. Die Investitionsoffensive für Drittländer umfasste drei Säulen:

- Mobilisierung von Investitionen durch Kombination bestehender Investitionsfazilitäten mit einer neuen Garantie im Rahmen des neuen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD);
- Ausbau der technischen Hilfe zur Verbesserung der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen zugunsten der Behörden und Unternehmen in den Partnerländern;
- Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen durch die Förderung guter Regierungsführung und die Bekämpfung von Korruption in Afrika.

Die meisten Investitionen wurden für die Sahelzone und das subsaharische Afrika bestimmt. Die ersten Investitionsprojekte könnten mit den Anleihen und Garantien nach dem Einverständnis des EU-Parlaments in der zweiten Hälfte 2017 in Gang gesetzt werden⁴⁶.

Der erste Aktionsplan zur Unterstützung der Länder, aus denen die meisten Migranten und Flüchtlinge kommen, wurde auf dem Eröffnungsgipfeltreffen zu Migrationsfragen in Valletta am 11./12. November 2015 beschlossen. Dort trafen die europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs zusammen. Der verabschiedete Nothilfe-

⁴⁵ Grodzki, Radosław: (2016): *Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie*. In: Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 271/2016. Vgl. Schmidt, Hans-Jörg: *Wie die Flüchtlingskrise Europa entzweit*. In: Bundeszentrale für politische Bildung, 6.10.2016; <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/234795/wie-die-fluechtlingskrise-europa-entzweit>.

⁴⁶ Vgl. *Jak Unia może wesprzeć Afrykę* (2016). In: Gazeta Wyborcza, 12.10.2016.

Treuhandfonds belief sich zusammen aus 1,8 Milliarden Euro, die aus EU-Finanzierungsinstrumenten bereitgestellt

wurden. Bis 2016 wurden aus dem Fonds lediglich 100 Millionen Euro ausgezahlt. Der auf dem Gipfeltreffen beschlossene Aktionsplan zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Migration umfasste konkrete Maßnahmen mit folgenden Zielen:

- Maximierung der Entwicklungsvorteile und Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika;
- bessere Organisation der legalen Wege von Migration und Mobilität;
- Sicherstellung des internationalen Schutzes von Migranten und Asylbewerbern;
- Verschärfung des Kampfes gegen kriminelle Netze von Schleppern und Menschenhändlern;
- Verstärkung der Zusammenarbeit bei der Rückkehr und Rückübernahme⁴⁷.

Am 14. September 2016 wurde eine endgültige Verordnung über die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache erlassen. Dank der Zustimmung der Kommissare im schriftlichen Verfahren wurde die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache umbenannt (obwohl sie weiterhin als Frontex bezeichnet wurde). Sie soll ab Oktober 2016 ihre Aufgaben fortsetzen; zugleich wurden diese erweitert und umfassen nunmehr vor allem:

- die Ausarbeitung einer technischen und operativen Strategie zur Einführung einer integrierten Grenzverwaltung auf Unionsebene sowie die Aufsicht über die Kontrollen an den Außengrenzen im Hinblick auf deren Wirksamkeit;
- eine größere technische und operative Unterstützung der Mitgliedstaaten in Form von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken;
- die konkrete Durchführung von Maßnahmen in Situationen, in denen dringendes Handeln an den Außengrenzen geboten ist;
- die technische und operative Hilfe zur Unterstützung von Such- und Rettungsoperationen für Menschen in Seenot sowie die Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückkehreinsätzen;
- die Ausrüstung des erforderlichen Personals, das mindestens 1.500 Grenzschutzbeamte und sonstige Fachkräfte umfassen sollte;

⁴⁷ 39 Vgl. *Gipfeltreffen zu Migrationsfragen in Valletta*. In: Consilium Europa. 11.-12.11.2015; <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

- die Entsendung von Verbindungsbeamten in die Mitgliedstaaten;
- die operative Unterstützung der Mitgliedstaaten, sodass ihre Kapazitäten zur Wahrnehmung ihrer Pflichten bei der Kontrolle der Außengrenzen und zur Bewältigung der durch illegale Einwanderung oder grenzüberschreitende Kriminalität bedingten Herausforderungen an den Außengrenzen gestärkt werden⁴⁸.

Bei zahlreichen Versuchen, im Fokus derer die Verbesserung des europäischen Handelns angesichts der Flüchtlingskrise steht, erarbeitete die Europäische Kommission fünf Grundsätze, die sich den Herausforderungen der Migrationswelle stellen lassen und zwar:

- Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedsstaates;
- Verminderung des »Asyl-Hoppings« durch weitere Harmonisierung der Asylverfahren, um EU-weit mehr Gleichbehandlung zu schaffen und Anreize zu beseitigen, das Asyl vor allem in einigen wenigen Mitgliedstaaten zu suchen;
- die Verhinderung von Sekundärbewegungen innerhalb der EU;
- ein neues Mandat für die EU-Asylagentur, wobei die Kommission eine Änderung des Mandats des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen vorschlagen könnte, damit dieses an der Umsetzung der Politik mitwirken und eine stärkere operative Rolle einnehmen kann;
- die Stärkung des EURODAC-Systems durch bessere Speicherung und Weitergabe von Fingerabdrücken für die Erleichterung von Rückführungen⁴⁹.

Fazit

Abschließend lässt sich sagen, dass die Europäische Union sowohl rechtlich als auch strukturell gut genug vorbereitet ist, um den Herausforderungen der Migration die Stirn zu bieten. Zahlreiche Maßnahmen (z. B. Investitionsoffensive für Europa und für Drittländer, Nothilfe-Treuhandfonds, Europäische Agentur für die Grenz- und

⁴⁸ Vgl. *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG*; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/de/pdf>.

⁴⁹ Vgl. Rulski, Michał: *Europeizacja rozwiązań receptą na kryzys migracyjny?*, 28.4.2016; <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/radykalna-europeizacja-rozwiazanw-kryzysie-migracyjnym>.

Küstenwache), die 2016 ergriffen wurden, können künftig Früchte tragen. Leider sind viele dieser Maßnahmen und Verordnungen bisher nicht umgesetzt. Das größte Übel macht aktuell die fehlende europaweite Übereinstimmung zur Verteilung der ankommenden Flüchtlinge aus. Geschwächt durch den „Brexit“, ist die EU gezwungen, eine neue Handlungsformel für ihre weitere Existenz zu finden. Dies gilt umso mehr, seitdem der Flüchtlingsstrom aus der Türkei nach Griechenland deutlich nachgelassen hat. Die Idee „flexibler Solidarität“ in der Flüchtlingsfrage ist zwar eine Kompromisslösung, bleibt jedoch umstritten. Im Voraus war es klar, dass Großbritannien, Dänemark und Irland die Verteilungsquoten ablehnen werden, was rechtlich entsprechend der Vertragsbestimmungen für diese drei Länder möglich ist. Am Umverteilungsprogramm sind auch Griechenland, Italien und Malta nicht beteiligt, die genug Probleme mit den sich auf ihren Gebieten aufhaltenden Flüchtlingen haben. Ihre Vorbehalte gegen die einheitlichen Umverteilungsquoten je nach Land betonen Frankreich, Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Litauen, Lettland und Estland, was die Hälfte der Mitgliedsländer der EU ausmacht.

Der Flüchtlingsstrom nach Europa dynamisierte fremdenfeindliche und nationalistische Parteien, die mit Hoffnung auf die Parlamentswahlen im Jahr 2017 u. a. in Deutschland und Frankreich blicken. Das gescheiterte Referendum zur Flüchtlingspolitik in Ungarn vom 2. Oktober 2016 ließ den ungarischen Premierminister Orbán von seinen politischen Überzeugungen nicht abweichen. Das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei war bereits vor dem Putschversuch vom 15. Juli 2016 umstritten, weil es die Position Erdoğan's weiter stärkte. Im Oktober 2016, als die Visumpflicht für die Türken aufgehoben werden sollte, forderte der türkische Präsident die EU dazu auf, eine eindeutige Stellung in dieser Frage zu beziehen, sonst könnte das Abkommen vom 18. März aufgehoben werden, was zu einer neuen Flüchtlingswelle führen könnte. Die Reaktion blieb jedoch aus und zwar aus rechtlichen Gründen: Das allgemein gehaltene Terrorgesetz ist eine von mehreren Hürden, die die Türkei aus dem Weg schaffen muss, um für seine Bürger die vereinbarte Visafreiheit für Reisen in die EU zu erreichen. Brüssel forderte, dass die Definition eines Terrorakts geändert und sichergestellt werden müsse, dass Journalisten und Akademiker nicht verhaftet werden. Die Manövriermöglichkeiten seitens der EU wurden zusätzlich durch die Verlängerung des Ausnahmezustands in der Türkei um weitere drei Monate eingeschränkt. Die EU ist davon überzeugt, dass sie ohne eine langfristige und entschlossene Strategie in

Migrationsfragen schwer überdauern kann. Angesichts der labilen internationalen Lage, ungelöster militärischen Probleme, der sozialen und vor allem demografischen Herausforderungen und des Klimawandels sind weitere Migrationswellen zu erwarten, auf die die ganze Europäische Union gut vorbereitet sein muss.

Literatur

Adebahr, Cornelius: »Mehr Außenpolitik«. Die Flüchtlingskrise zwingt uns, die Welt neu zu verstehen. In: DGAPstandpunkt, 24.2.2016; <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/mehr-aussenpolitik>.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr.C254/1: Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=DE).

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. In: Bundesgesetzblatt, 15.10.2015; http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//

www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%255B@attr_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F%25B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%25D__1476437819081

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf.

Das Stockholmer Programm: Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, 2010/C 115/01; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=de>.

Europäischer Flüchtlingsfonds; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:114567>.

Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl; <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>.

Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs. In: Consilium Europa, 24.9.2015; <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>.

Europäischer Rat: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei. In: Europäischer Rat, 29.11.2015; <http://m.european-council.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement>.

Grodzki, Radosław: (2016): Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie, In: Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 271/2016

Gruszczak, Artur (Hrsg.): Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. In: Centrum Europejskie Natolin, Warszawa, 2010; http://www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf.

Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (2005/C 53/01); [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=DE).

Janning, Josef: Germany – Europe’s lonely leader. In: European Council on Foreign Relations, 7.1.2016; http://www.ecfr.eu/article/germany_europes_lonely_leader5061.

Die EU angesichts der Migrations- und Einwanderungsprobleme 73

Koszel, Bogdan (2008): „Uprzywilejowane partnerstwo”. Rząd Angeli Merkel (CDU/CSU-FDP) wobec integracji Turcji z Unią Europejską. In: Rocznik Integracji Europejskiej Nr 2.

Kubiak, Piotr: Kanclerz Angela Merkel w ogniu krytyki: (2016) In: Biuletyn Instytutu Zachodniego, Nr 193/2015

Münckler, Herfried, (2016): Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahmeentscheidung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 14–15, S. 3–8.

Potyrała, Anna / Wojciechowski, Sebastian: »Za« i »przeciw«. Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji, In: Biuletyn Instytutu Zachodniego 192, 23.10.2015; http://www.rgib.org.pl/images/stories/dokumenty/2015/pazdziernik/Unijny_dwuglos.pdf.

Schmidt, Hans-Jörg: Wie die Flüchtlingskrise Europa entzweit. In: Bundeszentrale für politische Bildung, 6.10.2016; <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/234795/wie-die-fluechtlingskrise-europa-entzweit>. Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Europäischen Rates, Tampere 15.10.-16.10.1999; http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm.

Sicherung der Außengrenzen Europas. Ein Europäischer Grenz- und Küstenschutz; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_de.pdf.

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des

Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=de>.

Vertrag über die Europäische Union von Maastricht. Artikel K1; www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/VERTRAG_Maastricht.pdf.

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit Zusammenhängender Rechtsakt

Zusammenfassung

Infolge der arabischen Revolutionen in Nordafrika und des Bürgerkriegs in Syrien im Jahr 2011 gab es eine Welle von Emigration, die in einem beispiellosen Ausmaß nach Europa gelenkt wurde. Die meisten Auswanderer gingen nach Deutschland, Österreich, Benelux und Schweden. Die Bundesregierung hat, ohne den engsten Partner mit der EU-Frankreich zu konsultieren, beschlossen, ihre Grenze zu öffnen, was nur die Einwanderungsprozesse intensiviert. Die deutschen Motive waren humanitärer Natur, aber bald übertraf das Ausmaß des Phänomens die deutschen Fähigkeiten. Kanzlerin Merkel hat begonnen, eine "gerechte Umverteilung" von Einwanderern in den Mitgliedstaaten zu fordern, die als deutsche "moralische Erpressung" bezeichnet wurde. Dank Merkels Kooperation mit Präsident Hollande ist es gelungen die Türkei davon überzeugen, den Auswanderungsstrom nach Europa zu stoppen. Gleichzeitig führte die Europäische Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Parlament eine Reihe von Verordnungen ein, die die Kontrolle der EU-Außengrenzen verbessern und den Zustrom von Einwanderern stoppen würden.

Schlüsselwörter: Migrationskrise –Europäische Union – Deutschland - Frankreich-Zusammenarbeit- 21. Jahrhundert

Streszczenie

W następstwie arabskich rewolucji w Afryce Północnej i wojny domowej w Syrii w 2011 r. doszło do powstania fali emigracyjnej, która ukierunkowała się na Europę. Większość uchodźców skierowała się do Niemiec, Austrii, Beneluksu i Szwecji. Rząd niemiecki bez konsultacji z najbliższym partnerem Francją, podjął decyzje o otwarciu

własnej granicy, co tylko nasiliło procesy imigracyjne. Wprawdzie niemieckie motywy były humanitarnej natury, ale rozmiar imigracji przekroczył niemieckie możliwości absorpcyjne. Kanclerz Merkel rozpoczęła walkę o „sprawiedliwy” rozdział kwot uchodźczych w państwach członkowskich, co spowodowało oskarżenia o niemiecki „szantaż moralny”. Tylko dzięki bliskiej współpracy Merkel z prezydentem Hollande’em udało się przekonać Turcję do zastopowania uchodźczej fali. Jednocześnie Komisja Europejska wspólnie z Parlamentem Europejskim podjęła liczne decyzje związane z kontrolą granic zewnętrznych UE, mające w przyszłości zahamować napływ uchodźców

Słowa kluczowe: Kryzys migracyjny. Unia Europejska- Niemcy-Francja- współpraca- XXI wiek

Prof. Dr. habil. Bogdan Koszel, Leiter der Abteilung für Deutschlandforschung an der Fakultät für Politikwissenschaft und Journalismus der Adam-Mickiewicz- Universität;
E-mail:bogdan11@amu.edu.pl