

# Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik

Funda Tekin\*

Eines der operativen Hauptziele der Europäischen Union ist es,

„ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnen-  
grenzen [zu bieten], in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an  
den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität –  
der freie Personenverkehr gewährleistet ist“ (Art. 3 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union, EUV).

## Ein Politikbereich unter Druck

In den letzten Jahren und vor allem im Jahr 2015 ist dieses Ziel der Europäischen Union ganz besonders unter Druck geraten. Aufgrund von andauernden Konflikten in Nordafrika und im Nahen Osten sowie einer zunehmenden Verschlechterung humanitärer Bedingungen in den Flüchtlingslagern in der Region ist die Zahl von Asylsuchenden in Europa substantiell gestiegen. Im Jahr 2015 gab es mehr als 1,3 Mio. Asylbewerber in der Europäischen Union. Davon reichten 476.510 (knapp 37 Prozent) ihren Antrag auf Asyl in Deutschland ein.<sup>1</sup> Somit steht Deutschland anders als in den vorangegangenen Jahren im Zentrum der sich manifestierenden sogenannten ‚Flüchtlingskrise‘ in Europa. Darüber hinaus befindet sich die Bundesregierung mittlerweile in einer isolierten Position in der Europäischen Union hinsichtlich der Asyl- und Einwanderungspolitik und den Lösungsansätzen in dieser Krise – manche sprechen sogar vom „einsamen Hegemon Europas“<sup>2</sup>. Der von der Bundeskanzlerin, Angela Merkel, ausgerufene Wahlspruch „Wir schaffen das“<sup>3</sup> und die hieraus resultierende sogenannte ‚Willkommenskultur‘ sowie die vereinfachte Information des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dass bei Syriern das

---

\* Die Autorin dankt Philipp Stutz für die detaillierte Zuarbeit in Form von Hintergrundrecherchen und Auswertung von Statistiken.

- 1 Die offiziell erhobenen Zahlen zu der genauen Anzahl an Asylbewerbern variieren. Die hier genannten stammen von Eurostat und beinhalten einen geringen Anteil an Zweitanträgen. Die circa 820.000 Asylbewerber, die im Jahr 2015 keinen Antrag in Deutschland eingereicht haben, suchten Asyl in den restlichen 27 EU-Mitgliedstaaten. Hierbei liegen die Zahlen der Asylbewerber in den einzelnen Ländern weit unter 100.000. Lediglich Ungarn (177.130) und Schweden (162.455) stellen eine Ausnahme dar. Siehe Eurostat: Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded), 23.3.2016, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=migr\\_asyappctzm&language=en&mode=view](http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=migr_asyappctzm&language=en&mode=view) (letzter Zugriff: 30.3.2016); siehe zum Vergleich Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Februar 2016, abrufbar unter: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 30.3.2016).
- 2 Thorsten Brenner: Europas einsamer Hegemon. Selbstverliebtheit ist nicht der Grund für Deutschlands Flüchtlingspolitik, in: Internationale Politik und Geschichte, 8.2.2016, abrufbar unter: <http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/europas-einsamer-liberaler-hegemon-1273/> (letzter Zugriff: 23.3.2016).
- 3 Die Bundesregierung: Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Pressekonferenz zum Thema: Aktuelle Themen der Innen- und Außenpolitik, 31. August 2015, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html> (letzter Zugriff: 30.3.2016).

Dublin-Verfahren nicht angewendet werden würde,<sup>4</sup> führte dazu, dass die anderen EU-Mitgliedstaaten das Problem weniger als ein europäisches und mehr als ein deutsches stilisierten.

Dabei ist es heutzutage weder möglich noch sinnvoll, die Bereiche der inneren Sicherheit sowie die Asyl- und Einwanderungspolitik ausschließlich nationalstaatlich zu regeln. Basierend auf dem Schengener Abkommen von 1985 haben alle EU-Mitgliedstaaten (bis auf Großbritannien und Irland) sowie Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz Kontrollen an ihren gemeinsamen nationalstaatlichen Grenzen aufgehoben. Die Schaffung eines solchen gemeinsamen Raums ohne Binnengrenzkontrollen erfordert die gemeinsame Stärkung der Außengrenzen und gleichzeitig gemeinsame Regeln für Asyl und Einwanderung in der Europäischen Union. Eines der grundsätzlichen Dilemmas in diesem Zusammenhang ist, dass die politischen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten die Notwendigkeit der gemeinsamen Politikgestaltung erkennen, gleichzeitig jedoch nur sehr zögerlich bereit sind, Souveränitätsrechte in einem so sensiblen Politikbereich wie innere Sicherheit oder Asyl und Einwanderung an eine supranationale Ebene zu transferieren. Dieser Gegensatz zwischen Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex<sup>5</sup> hat nicht nur den langsamen Vergemeinschaftungsprozess im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) bedingt. Vielmehr wirkt er sich auch auf die Reformmöglichkeiten europäischer Strukturen und Systeme aus. Im Allgemeinen herrscht die Praxis der Konsensfindung vor. Dadurch sind im Grunde Reformen lediglich auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners umsetzbar.

Aktuell werden die Bereiche innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik aufgrund der Flüchtlingskrise fast ausschließlich vom Souveränitätsreflex der EU-Staaten geprägt. Ungarn hat seine Grenzen mit Zäunen gesichert, Österreich hat Pläne für eine Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen verkündet und Dänemark verschärft das Asylgesetz mit dem Ziel, das Land für Asylsuchende so unattraktiv wie möglich darzustellen. Auch in Deutschland wurden Grenzschießungsmöglichkeiten, verschärfte Grenzkontrollen und jährliche Obergrenzen für die Aufnahme von Asylsuchenden diskutiert. Allerdings herrscht (noch) das Streben nach einer europäischen Gesamtlösung vor. Dies entspricht dem traditionellen Selbstverständnis Deutschlands als Motor der Integration – auch im RFSR.

Für die Bewertung der Rolle Deutschlands in den Bereichen innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik gilt es jedoch auch zu beachten, dass Deutschland keine Schengen-Außengrenzen besitzt und somit bisher eher einem indirekten Druck ausgesetzt war. Eine proaktive Führungsrolle ist daher erst seit Herbst 2015 zu beobachten.

Fragen, die sich hinsichtlich der europäischen Asyl- und Migrationspolitik sowie Deutschlands Rolle in diesem Bereich stellen, sind vielfältig. Vornehmlich geht es um die Zukunft des Schengenraums und der Frage unter welchen (Reform-)Bedingungen dieser fortbestehen kann. Vor dem Hintergrund der Terroranschläge in Paris am 13. November 2015 und in Brüssel am 22. März 2016 wird zunehmend auch die Frage dringlicher, wie die innere Sicherheit während der Flüchtlingskrise zu gewährleisten ist.<sup>6</sup> Diese zukünftigen Herausforderungen sollen den Rahmen für die Analyse der deutschen Europapolitik darstellen.

---

4 Siehe Tagesschau: Dublin-Verfahren für Syrer ausgesetzt, 25.8.2015, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/syrer-dublin-verfahren-ausgesetzt-101.html> (letzter Zugriff: 13.4.2016).

5 Vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon. Eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *Integration* 1/2008, S. 3-20.

### **Besonderheiten des Politikbereichs – Drei Spannungsfelder des RFSR**

Im RFSR haben die EU-Mitgliedstaaten in mehreren Schritten der Vertragsrevisionen ihre nationalen Kompetenzen sukzessive auf die europäische Ebene transferiert. Die Kooperation im Rahmen dieser EU-Politikbereiche nahm ihren Ursprung in der intergouvernementalen Form der Abschaffung der Binnengrenzen außerhalb des EU-Rechtsrahmens im Schengener Abkommen (1985) und dem Schengener Durchführungsabkommen (1990). Auch nach der Etablierung der sogenannten ‚Dritten Säule‘ zu Justiz und Inneres des Vertrags von Maastricht (1993) und der Überführung des Schengen-Besitzstands in den Rechtsrahmen der Europäischen Union mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) blieb der Großteil der Kooperation in diesem Politikbereich intergouvernementaler Natur. Das heißt, dass jeder EU-Mitgliedstaat ein Veto besaß und die Europäische Kommission und das Europäische Parlament in den Legislativverfahren eine untergeordnete Rolle spielten. Der Politikbereich wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon (2009) vollständig vergemeinschaftet. Die neuen Regeln sehen vor, dass Entscheidungen in der Regel vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament gemeinsam beschlossen werden, wobei im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird. Die Legislativverfahren werden von der Europäischen Kommission initiiert und der Gerichtshof der Europäischen Union hat vollständige Kompetenzen.

Dieser eher langsame Vergemeinschaftungsprozess wurde von einer beeindruckenden Entwicklung von gemeinsamen Durchführungsorganen beziehungsweise Agenturen sowie eines rasant anwachsenden Sekundärrechts begleitet. Die Eckpfeiler der Kooperation im RFSR sind die gemeinsame Grenzbehörde Frontex, das europäische Polizeiamt Europol und die europäische Justizbehörde Eurojust sowie verschiedene Informationssysteme und Datenbanken wie zum Beispiel das Schengen-Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und die elektronische Datenbank, die Fingerabdrücke von Asylsuchenden sammelt (Eurodac). Darüber hinaus wurde das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) in Form von der Qualifikations-, Aufnahmebedingungs- und Asylverfahrensrichtlinie sowie der Dublin-III-Verordnung etabliert.

Dieser Entwicklungsprozess im RFSR im Allgemeinen und die Bereiche der Inneren Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik im Besonderen werden maßgeblich von drei Spannungsfeldern geprägt.<sup>7</sup> Das bereits im Namen des Politikbereichs angelegte Spannungsfeld ist das zwischen Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit, sich in allen Lebensbereichen innerhalb der Europäischen Union basierend auf den Grundfreiheiten des Binnenmarkts und erleichtert durch den grenzenlosen Schengenraum uneingeschränkt bewegen zu können, birgt ein erhöhtes Sicherheitsrisiko. Im grenzenlosen Binnenraum kann sich Kriminalität transnational ausbreiten und organisieren. Dies führt auch dazu, dass Fragen der Europäischen Migrations- und Asylpolitik eng mit Fragen der Bekämpfung von Drogen, Terrorismus und polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen verknüpft werden.<sup>8</sup> Eine solche ‚Securitisation im RFSR‘ erfuhr ihren ersten

---

6 Bei den Terroranschlägen am 13. November 2015 in Paris wurden an verschiedenen Stellen der französischen Hauptstadt gleichzeitig Schießereien durchgeführt und Bomben gezündet. Mindestens einem der Attentäter konnte nachgewiesen werden, dass er mit syrischem Pass als Flüchtling getarnt nach Europa eingereist war.

7 Vgl. Daniela Jahn/Andreas Maurer/Verena Oetzmann/Andrea Riesch: Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit, SWP-Diskussionspapier 9, Berlin 2006.

8 Vgl. Natalie Schmidhäussler/Arne Niemann: The Logic of EU Policy-Making on (Irregular) Migration: Securitisation or Risk?, Mainz Papers on International and European Politics Nr. 6, Mainz 2014, hier S. 2.

konjunkturellen Aufschwung nach den Anschlägen von 9/11 in New York 2001 sowie Madrid 2004 und London 2005. Aktuelle ‚Securitisations‘-Tendenzen sind nach dem Anschlag in Paris am 13. November 2015 zu beobachten und weitere nach den Bombenanschlägen in Brüssel vom 22. März 2016 zu erwarten.

Hier knüpft direkt das zweite Spannungsfeld zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Politik an. Über Jahrhunderte gewachsene Strukturen haben das Selbstverständnis von souveränen Nationalstaaten geprägt, dass nationale Regierungen die Definition und Interpretation von innerer Sicherheit kontrollieren und das Monopol sowie die legitimierte Macht besitzen, diese sicherzustellen.<sup>9</sup> Somit stellt die Gewährleistung von innerer Sicherheit eine Kernkompetenz des souveränen Nationalstaates dar. Dies ist entsprechend in Art. 4 Abs. 2 EUV geregelt. Die Entgrenzung des nationalen Sicherheitsraums aufgrund des grenzenlosen EU-Binnenraums bedeutet jedoch eine Herausforderung, der ein einzelner Nationalstaat nur schwer entgegenwirken kann. Anfang der 2000er Jahre setzte man aufgrund des Prinzips der ‚Securitisations‘ eher auf gemeinsame europäische Lösungen, was insbesondere seinen Niederschlag im zweiten mehrjährigen Programm für den RFSR – dem Haager Programm – fand.<sup>10</sup> So verlagerte sich das Sicherheitsinteresse von der Kontrolle der Binnengrenzen auf die Kontrolle der Außengrenzen und die gemeinschaftliche Bewältigung der irregulären Zuwanderung von außerhalb des Binnenmarkts. Darüber hinaus wurde ein System koordinierter Bekämpfung transnationaler Kriminalität in Form der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erforderlich.<sup>11</sup>

In der aktuellen Flüchtlingskrise ist trotz der Pläne zur Verstärkung von Frontex und Europol<sup>12</sup> sowie einer engeren strategischen Kooperation mit der Türkei<sup>13</sup> auch eine gegenläufige ‚Securitisations‘-Tendenz in Form einer Rückverlagerung des Sicherheitsinteresses der EU-Mitgliedstaaten auf die nationalstaatlichen Grenzen zu beobachten. Dies liegt unter anderem auch darin begründet, dass der RFSR ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den EU- beziehungsweise Schengen-Mitgliedstaaten verlangt.<sup>14</sup> Gleichzeitig ist das Potenzial für Misstrauen generell sehr hoch. Extremsituationen wie der hohe Einwanderungsdruck durch die Flüchtlingskrise verstärken ein solches Misstrauen und somit auch den Souveränitätsreflex der EU-Mitgliedstaaten. Dieser ist vornehmlich von dem Bedürfnis getrieben, selber zu entscheiden, wer das Land betritt und wer nicht.

---

9 Vgl. Monica den Boer: Towards a governance model of police cooperation in Europe: The twist between networks and bureaucracies, in: Frederic Lemieux (Hrsg.): International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice, Cullompton 2010, S. 42-61, hier S. 45.

10 Vgl. Elspeth Guild/Sergio Carrera/Thierry Balzacq: The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union, Challenge Research Paper 12/2008.

11 Vgl. Sandra Lavenex: Shifting up and out: The Foreign policy of European immigration control, in: West European Politics 2/2006, S. 329-350; Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.): Der Reformvertrag von Lissabon, Europarecht Beiheft 1/2009, S. 105-126, hier S. 110.

12 Vgl. Thomas Gutschker: Berlin und Paris wollen Frontex stärken, in: FAZ.NET, 6.12.2015; Auswärtiges Amt: Außenminister Steinmeier anlässlich der Pläne der EU-Kommission zu Frontex, Pressemitteilung, 15.12.2015, abrufbar unter: [https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/151215\\_BM\\_Frontex.html](https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/151215_BM_Frontex.html) (letzter Zugriff: 23.3.2016); n-tv Online: Terrorgefahr in Europa. Große Koalition will Europol stärken, 2.2.2016.

13 Siehe European Commission: EU-Turkey Joint Action Plan, Brussels, 15. October 2015, MEMO/15/5860; Europäischer Rat: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29. November 2015 – Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung vom 29.11.2015, Presse 870/15.

14 Vgl. Yves Pascouau: Schengen and solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust, Notre Europe, European Policy Center Policy Paper 55/2012.

Die Tatsache, dass die dänische Bevölkerung in einem Referendum im Dezember 2015 entschied, dass Dänemark sein kategorisches ‚Opt-Out‘ im RFSR beibehalten und auf ein extensives flexibles System von ad-hoc-Beteiligungsmöglichkeiten verzichten sollte, kann als ein deutliches wie auch extremes Zeichen eines solchen Souveränitätsreflexes interpretiert werden.

Das dritte Spannungsfeld wird durch die zwei parallel laufenden Herausforderungen von Solidarität und Fairness geprägt.<sup>15</sup> Bei der Solidarität geht es vornehmlich darum, die Anforderungen, die von Asylbewerbern generiert werden, gleichmäßig unter den Mitgliedstaaten zu verteilen. Dies können ‚Burden-Sharing‘-Maßnahmen oder (finanzielle) Unterstützungen von besonders betroffenen Mitgliedstaaten sein. In der aktuellen Flüchtlingskrise wird vor allem der Mangel an zwischenstaatlicher Solidarität kritisiert. So hat die Tatsache, dass die Praxis der Konsensfindung im Rat zugunsten der vertraglich festgeschriebenen qualifizierten Mehrheitsentscheidung beim Beschluss zur Einführung vorläufiger Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland im Rat der Europäischen Union für Justiz und Inneres<sup>16</sup> aufgegeben wurde, die Debatte zur fehlenden Solidarität in Europa noch befeuert. Darüber hinaus scheitern die Beschlüsse zur Umverteilung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen am mangelnden Durchführungswillen der EU-Mitgliedstaaten. Das Prinzip der Fairness erfordert es, dass Asylverfahren und -standards in der Europäischen Union angeglichen werden. Die Etablierung des GEAS und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) stellt die Kerninitiative dar, solche gemeinsamen Standards zu schaffen und dadurch einem sogenannten ‚race-to-the-bottom‘, bei dem die EU-Mitgliedstaaten durch schlechte Asyl- und Aufnahmekonditionen ihre Attraktivität für Asylsuchende mindern, zu verhindern. Allerdings fehlt es noch an der umfassenden Umsetzung des GEAS, was auch der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, in seiner Rede zur Lage der Europäischen Union 2015 kritisierte.<sup>17</sup>

In der Geschichte der Entwicklung des RFSR hat Deutschland in der Regel eine wichtige und führende Rolle gespielt (siehe weiter unten). Aber auch die deutsche Europapolitik war hierbei von den hier dargelegten drei Spannungsfeldern beeinflusst. Bildlich gesprochen resultiert hieraus, dass Deutschland in diesen Politikbereichen als Motor der Integration mit angezogener Handbremse bezeichnet werden kann.

### **Akteure, Strukturen, Prozesse deutscher Europapolitik im RFSR**

Die Diversität der Strukturen des RFSR spiegelt sich in denen der deutschen Europapolitik wider. So sind Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt. In die operative Umsetzung sind vornehmlich das Bundeskriminalamt (Europol, SIS, Eurodac), das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (Eurojust, Frontex) sowie das Bundesministerium für Inneres und das BAMF (unter anderem Eurodac) eingebunden.

---

15 Vgl. Bernd Parusel: Solidarity and fairness in the Common European Asylum System – failure or progress?, in: *Migration Letters* 2/2015, S. 124-136, hier S. 124.

16 Siehe Rat der Europäischen Union: Beschluss zur Einführung vorläufiger Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland. Tagung des Rates. Justiz und Inneres, Brüssel, 22. September 2015, NLE 2015/0209.

17 Vgl. Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, Rede zur Lage der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament, Straßburg, 9. September 2015, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_de.htm) (letzter Zugriff: 30.3.2016).

Der RFSR gehört zum Bereich der geteilten Zuständigkeiten der Europäischen Union (Art. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU, AEUV). Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten einigen sich im Europäischen Rat auf die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung (Art. 68 AEUV). Seit 1999 hat es vier solcher mehrjähriger Programme gegeben. In der Flüchtlingskrise haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten regelmäßig mit den relevanten Fragen der Einwanderungs-, Grenz- und Asylpolitik sowohl im Rahmen als auch außerhalb des Europäischen Rates beschäftigt und strategische Ziele und Leitlinien in Schlussfolgerungen veröffentlicht.<sup>18</sup>

Es obliegt dann der Kommission, die entsprechenden Gesetzesinitiativen auf den Weg zu bringen. Der Bundestag hat dabei gemeinsam mit den nationalen Parlamenten der anderen EU-Mitgliedstaaten die Rolle, für die Achtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu sorgen (Art. 69 AEUV). Die Arbeiten des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union und des Ausschusses für Inneres sind in diesem Kontext besonders relevant. Die Rechtsakte des EU-Sekundärrechts des RFSR werden vom Rat für Justiz und Inneres gemeinsam mit dem Europäischen Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet. Der Rat tagt dabei in der Zusammensetzung entweder der Innen- oder der Justizminister der EU-Mitgliedstaaten. Daher sind grundsätzlich das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hauptsächlich in diesen Gesetzgebungsprozess eingebunden. Vor den Vertragsreformen von Lissabon hatten individuelle EU-Mitgliedstaaten ein Vetorecht zumindest in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Auch wenn gemäß des Vertragswerks von Lissabon nun auch in diesem Politikbereich eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit (QMV) möglich ist, so hat die Debatte um die QMV bei dem Beschluss zur Umverteilung von 120.000 Schutzsuchenden am 22. September 2015 gezeigt, dass die Konsensfindung noch immer das akzeptiertere Vorgehen bei der Entscheidungsfindung darstellt. Die Entscheidungen des Rates für Justiz und Inneres werden im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) und Ratsarbeitsgruppen vorbereitet. Für die strategische Ausarbeitung von Richtlinien in der Einwanderungs- und Asylpolitik ist der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA) zuständig. Dieser ist durch höhere Beamte besetzt, dient als Bindeglied zwischen dem AStV und dem Rat für Justiz- und Inneres und tagt in der Regel sechsmal im Jahr. Für die operative Koordinierung in der Inneren Sicherheit ist der Ständige Ausschuss im Rat für die operative Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit (COSI) zuständig (Art. 71 AEUV). In diesem Gremium treffen sich hohe Beamte der Innen- und/oder Justizministerien aller EU-Mitgliedstaaten dreimal pro Halbjahr. Deutschland ist durch das Bundesministerium für Inneres, den Leiter der Unterabteilung Öffentliche Sicherheit für Polizeiangelegenheiten und Repräsentanten der Bundesländer sowie der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union vertreten. Falls thematisch erforderlich, nehmen auch Beamte des Bundesinnenministeriums für Justiz und Verbraucherschutz teil. Die Hauptaufgaben von COSI sind die Koordinierung der EU-Agenturen wie Frontex, Europol oder Eurojust sowie die Prüfung und Bewertung der allgemeinen Ausrichtung und Zusammenarbeit. Dabei spricht COSI Empfehlungen für die Beseitigung von Defiziten aus. Die Rolle und Ausrichtung des COSI wird kontinuierlich überprüft.

---

18 Siehe hierzu Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/> (letzter Zugriff: 30.3.2016).

Dabei wird auch immer wieder Kritik darüber laut, dass dieser ständige Ausschuss eine Art EU- „Mini-Innenministerium“ darstellen würde.<sup>19</sup> Eine mögliche Kompetenz des COSI, konkrete Empfehlungen für Gesetzgebungsverfahren aussprechen zu können, ist jedoch nicht vorgesehen und wird auch skeptisch betrachtet. Eine aktivere Rolle wird im Bereich der Terrorismusbekämpfung vorgesehen. Hierbei ist es allerdings wichtig, Doppelungen von Kooperationsstrukturen auch außerhalb der Europäischen Union zu vermeiden.<sup>20</sup>

Die Umsetzung der europäischen Rechtsakte des RFSR in nationales Recht variiert entsprechend ihrer Art. Verordnungen wie zum Beispiel die Dublin-III-Verordnung, die Eurodac-Verordnung oder die Verordnung zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen bedürfen keines nationalen Gesetzes zu ihrer Interpretation und Umsetzung. Europäisches Recht entfaltet hier seine direkte Wirkung wie ein nationales Gesetz. Im Falle von EU-Richtlinien definiert der EU-Rechtsakt ein für von allen EU-Mitgliedstaaten zu erreichendes Ziel. Dabei bleibt es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, eigene Rechtsvorschriften zur Verwirklichung dieses Ziels zu erlassen. So mussten für die Umsetzung des GEAS die Asylverfahrens-, Qualifikations- und Aufnahmebedingungsrichtlinie im Rahmen der bundesdeutschen Gesetzgebungsverfahren durch den Bundestag und Bundesrat in nationales Gesetz transferiert werden. Hierbei gibt es in der Regel und hat es in diesem speziellen Fall auch in Deutschland Verzögerungen gegeben, woraufhin die Europäische Kommission im September 2015 Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und 18 weitere EU-Mitgliedstaaten eingeleitet hat.<sup>21</sup> Dies wurde in Deutschland gemäß Information aus dem Bundesministerium für Inneres jedoch mit Gelassenheit zur Kenntnis genommen, da der Grund für diese Verzögerung lediglich zeitlicher Natur gewesen und nicht auf substantielle Differenzen oder Oppositionen hinsichtlich der Richtlinien zurückzuführen sei. Allerdings wurden auch ein halbes Jahr später noch keine zufriedenstellenden Maßnahmen ergriffen, sodass die Kommission am 10. Februar 2016 eine begründete Stellungnahme adressiert hat, auf die es nun zu reagieren gilt.

Seit dem Krisensommer 2015 wurden in der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik einige neue Strukturen und Prozesse auf europäischer und deutscher Ebene etabliert. Dabei liegt einer der Hauptfokusse auf der engeren Kooperation mit Transitstaaten – hierbei geht es hauptsächlich um die Türkei – und die Verbesserung der Bedingungen in den Herkunftsstaaten von Flüchtlingen. Im November 2015 fand ein Gipfeltreffen zu Migrationsfragen in Valletta statt, auf dem sich Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union mit ihren afrikanischen Kollegen ausgetauscht und gemeinsam nach Lösungen gesucht haben. Darüber hinaus fand ein EU-Türkei-Gipfeltreffen am 29. November 2015 statt. Ergebnis war die Annahme des „Gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei“ und eine Erklärung, die die EU-Türkei-Strategie in 11 Punkten darlegt. Unter anderem wurde beschlossen, dass „ein strukturierter und häufiger geführter Dialog auf hoher Ebene eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, das enorme Potenzial der Bezie-

---

19 Vgl. Matthias Monroy: COSI: Das kleine „EU-Innenministerium“ könnte Gesetze vorbereiten und sich vermehrt dem „Terrorismus“ widmen, in: Netzpolitik.org, 17.2.2014.

20 Es gibt bereits die Counter Terrorism Group (CTG) und die Police Working Group on Terrorism (PWGT).

21 Dabei handelte es sich um die Nichtumsetzung der Asylverfahrens- und Aufnahmebedingungs-Richtlinie. Siehe Vertragsverletzungsnummer 2015/0386 zur Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 über gemeinsame Verfahren für die Gewährung des internationalen Schutzstatus und Vertragsverletzungsnummer 2015/0387 zur Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von internationalen Schutz, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements\\_by\\_country\\_germany\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_germany_en.htm) (letzter Zugriff: 30.3.2016).

hungen zwischen der Türkei und der EU, das noch nicht vollständig entfaltet wurde, zu erschließen.<sup>22</sup> Hierzu wurden halbjährliche Gipfeltreffen in geeigneter Zusammensetzung sowie umfassende regelmäßige Tagungen im Rahmen des politischen Dialogs auf der Ebene der Minister, des Hohen Vertreters oder der Kommissionsmitglieder vereinbart. Deutschland spielte eine proaktive Rolle in der Etablierung dieser Art der engeren Kooperation mit der Türkei. Am 22. Januar 2016 hat eine erste bilaterale Regierungskonsultation Deutschlands mit der Türkei auf höchster Ebene stattgefunden. Dies zeigt die wichtige Rolle, die die Türkei in der deutschen Europapolitik zur Lösung der Flüchtlingskrise spielt.

Im Oktober 2015 hat das Bundeskabinett ein Koordinierungskonzept zur Bewältigung der Flüchtlingssituation verabschiedet.<sup>23</sup> Zwar wurde die politische Gesamtkoordination an Minister Peter Altmaier übertragen, jedoch verbleibt die operative Koordinierung im Bundesministerium für Inneres. Darüber hinaus hat das Auswärtige Amt zur Koordinierung und Vorbereitung der neuen Strukturen und, um allgemein der Krisensituation im Außenverhältnis operativ besser begegnen zu können, einen referatsübergreifenden Koordinierungsstab Flucht und Migration etabliert. Neben der bilateralen Kommunikation mit den deutschen Botschaften in Herkunfts- und Transitländern trägt dieser Stab zur Vorbereitung von internationalen Konferenzen wie dem Gipfel der Europäischen Union zu Migrationsfragen in Valetta bei.

Insbesondere durch die neuen strukturellen Entwicklungen des letzten Jahres wird deutlich, dass die Akteure der deutschen Europapolitik in diesem Politikbereich sowohl in supranationalen (Ministerrat) als auch intergouvernementalen (Europäischer Rat) Entscheidungsstrukturen agieren. Darüber hinaus sind bilaterale Beziehungen und Kooperationsstrukturen relevant. Im Gegensatz zur Eurokrise ist in der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie im Bereich innerer Sicherheit dabei noch keine Tendenz zur Etablierung einer sogenannten ‚Unionsmethode‘, bei der Entscheidungen vornehmlich von den Staats- und Regierungschefs getroffen werden, zu beobachten.

### **Grundlinien deutscher Europapolitik**

Schon 1997 stellte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl fest, dass die Mehrheit der Asylbewerber, die nach Europa komme, nach Deutschland gehe.<sup>24</sup> Ähnliches gilt für das Jahr 2015, als knapp 40 Prozent aller Asylanträge in der Europäischen Union in Deutschland gestellt worden sind. Auch wenn in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen ist, dass Deutschland bei den Asylbewerberzahlen pro 1.000 Einwohner im europäischen Vergleich den dritten Platz gemeinsam mit Österreich hinter Ungarn und Schweden belegt, so ist der Druck doch hoch. Die Zahl der Asylbewerber im Jahr 2015 ist sogar noch höher als im letzten ‚Krisenjahr‘ 1992, als Deutschland aufgrund der Balkankriege sowohl hinsichtlich der absoluten als auch der relativen Zahlen das Land mit den meisten Asyl-

---

22 Europäischer Rat: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 2015, Presse 870/15.

23 Siehe Die Bundesregierung: Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik, 7. Oktober 2015, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinett-koordinierungskonzept-fluechtlinge.html> (letzter Zugriff: 23.3.2016).

24 Vgl. Helmut Kohl: Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag zum Europäischen Rat in Amsterdam sowie zum Weltwirtschaftsgipfel in Denver und zur Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, 27. Juni 1997, abrufbar unter: [http://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu\\_sel=17&menu\\_sel2=&menu\\_sel3=&menu\\_sel4=&msg=1706](http://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=1706) (letzter Zugriff: 23.3.2016).



anträgen in der Europäischen Union war.<sup>25</sup> Die europapolitischen Bemühungen und Initiativen Deutschlands können daher in engem Zusammenhang mit der jährlichen Asylbewerberanzahl gesehen werden.

Die Zunahme an Schutzsuchenden in Deutschland hat im Sommer 2015 auch die Debatte um eine Überarbeitung des Zuwanderungsgesetzes ausgelöst. Allerdings ist es wichtig klarzustellen, dass es einen Unterschied zwischen Einwanderung und Asyl gibt.<sup>26</sup> Das Zuwanderungsgesetz regelt die Modalitäten der Einwanderung – auch in den deutschen Arbeitsmarkt –, der Integration und des Aufenthalts. Dem traditionellen Selbstverständnis entsprechend gilt Deutschland jedoch nicht als ein klassisches Einwanderungsland. Dies bedeutet, dass die Politik allgemein nicht explizit auf Einwanderung abzielt, sondern so ausgerichtet ist, dass Einwanderung kontrolliert werden kann.<sup>27</sup> Das Recht auf Asyl ist in Deutschland im Grundgesetz (Artikel 16a GG) geregelt und gilt für alle politisch Verfolgten. Somit sind Einwanderung und Asyl in Deutschland zunächst einmal unterschiedlich und getrennt voneinander geregelt. Dennoch bedingen sich Fragen im Bereich Asyl und Einwanderung gegenseitig in der politischen und öffentlichen Debatte. Dabei spielen mit zunehmender Anzahl an Asylbewerbern aus anderen Kulturen auch zunehmend ethnisch-kulturelle Aspekte eine Rolle. So dominierten in den 1980er Jahren kriminalisierte Begriffe wie ‚Wirtschaftsflüchtling‘ und ‚Asylmissbrauch‘ den Diskurs. Im Bundestagswahlkampf 1986/87 wurden zum ersten Mal sowohl Fragen der Asyl- als auch der Zuwanderungspolitik unter Aspekten der Überfremdung der Gesellschaft politisiert.<sup>28</sup>

Während Anfang der 2000er vornehmlich in anderen EU-Mitgliedstaaten die Sorge hinsichtlich des sogenannten ‚polnischen Klempners‘, der den nationalen Arbeitsmarkt beeinträchtigen würde, geschürt wurde, gab es auch in Deutschland hitzige Debatten um die Idee der Einführung einer Arbeitserlaubnis („Greencard“) für Inder im IT-Bereich.<sup>29</sup> Zuletzt hat die Eskalation vor dem Kölner Dom in der Silvesternacht 2015, bei der es zu massiven und zahlreichen Übergriffen auf Frauen durch Männer hauptsächlich nordafrikanischer Abstammung gekommen war,<sup>30</sup> dazu beigetragen, dass sowohl kulturelle Fragen als auch Probleme bei der Integration von Zuwanderern und Flüchtlingen wieder prominent diskutiert werden.

Das Resultat der Debatte zu Asyl- und Einwanderung sowie der Flüchtlingsproblematik der 1980er Jahre war eine restriktivere Politik. Der Asylkompromiss von 1993 änderte Art. 16 GG und das Asylverfahrensgesetz. Eine grundlegende und wichtige Änderung war die Festschreibung des ‚Prinzips der sicheren Drittstaaten‘. Der neue Art. 16a GG legt nun fest, dass Personen kein Anrecht auf Asyl in Deutschland haben, die aus einem „Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat

---

25 Vgl. Wolfgang Bosswick: Development of Asylum Policy in Germany, in: Journal of Refugee Studies 1/2000, S. 43-60, hier S. 47.

26 Vgl. Florian Diekmann: Debatte über Zuwanderungsgesetz: Einwanderung ist etwas anderes als Flucht, in: Spiegel Online, 26.7.2015.

27 Vgl. Nam-Eun Lee: Europäisierung deutscher Migrationspolitik, Dissertationsschrift, Göttingen 2012, S. 233; Mechthild Baumann: Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik, in: Uwe Hunger/Can Aybek/Andreas Ette/Ines Michalowski (Hrsg.): Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?, Wiesbaden 2008, S. 17-33, hier S. 23.

28 Vgl. Bosswick: Development of Asylum Policy in Germany, 2000, S. 46.

29 Der CDU-Politiker Jürgen Rüttgers ließ sich im Wahlkampf zu der kontrovers diskutierten Aussage „Kinder statt Inder“ hinreißen, siehe Spiegel Online: Kinder statt Inder: Rüttgers verteidigt verbalen Ausrutscher, 9.3.2000.

einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist“ (Art. 16a GG). Darüber hinaus kann per Gesetz eine Liste mit sicheren Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union verabschiedet werden. Diese Regelung ist im europäischen Kontext sehr relevant. Deutschland ist gemäß dieser Definition nur von sicheren Drittstaaten umgeben. Zusätzlich kann der Asylkompromiss als Beispiel dafür genommen werden, dass die nationalen Asylpolitiken der EU-Mitgliedstaaten nicht unabhängig voneinander sind. Bosswick zeichnet den Dominoeffekt zwischen Frankreich, Deutschland und den Niederlanden Anfang der 1990er nach. Er vertritt die These, dass nationale Reformen Auswirkungen auf die Asylbewerberzahlen in den Nachbarstaaten hatten.<sup>31</sup>

Vor diesem Hintergrund wurden die Lösungsansätze in den Bereichen Asyl, Einwanderung und innere Sicherheit in Deutschland traditionell auch immer europäisch gedacht. Diese Europapolitik war dabei über die verschiedenen Bundesregierungen und Bundeskanzler hinweg – von Kohl über Gerhard Schröder bis hin zu Angela Merkel – von der Grundüberzeugung getrieben, dass das, was gut für Deutschland sei, auch nur gut für Europa sein könne.<sup>32</sup> Wichtige und grundlegende Formen der europäischen Kooperation wie das Schengener Abkommen, die Dublin-Verordnung oder die Etablierung von Europol mit seinem Vorläufer der TREVI-Gruppe gehen auf Initiativen Deutschlands zurück. Die Dublin-Verordnung, die festlegt, dass das Land für das Asylverfahren zuständig ist, in dem der Asylbewerber zum ersten Mal die Europäische Union betritt, entspricht dabei den deutschen Interessen. Deutschland kann im Rahmen der Dublin-Verordnung und nach Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention zwar nicht sofort Asyl verweigern, wenn Asylsuchende aus – aus deutscher Sicht – sicheren Drittstaaten einreisen. Es ist aber möglich, die Betroffenen gegebenenfalls in das EU-Eintrittsland zurückzuführen.<sup>33</sup>

Es gibt drei Hauptinteressenfelder in den Bereichen Asyl, Einwanderung und innere Sicherheit, die auch in der aktuellen Flüchtlingskrise ihre ganz besondere europapolitische Relevanz haben. Bereits seit den 1990er Jahren setzt Deutschland sich für eine Harmonisierung des Asylrechts ein. Während dies zu dieser Zeit noch wenig europäische Unterstützung fand, wurde mittlerweile der Rahmen für das GEAS geschaffen. Bei dem zweiten Interessenfeld handelt es sich um die Grenzkontrollen und Rückführungsabkommen. Letztlich stellt das sogenannte ‚Burden-sharing‘ einen wichtigen Fokus der deutschen Asyl- und Einwanderungspolitik dar. Allerdings wurde die Frage des Lastenausgleichs schon immer kontrovers diskutiert. Dabei steht die Sorge im Fokus, sich relativ gesehen – entweder im europäischen Vergleich oder gemessen an nationalen Kapazitäten – zur Aufnahme von zu vielen Flüchtlingen zu verpflichten.<sup>34</sup> Lastenausgleichsinitiativen wurden daher auch immer durch finanzielle Hilfsprogramme und dem Europäischen Flüchtlingsfonds begleitet.

---

30 Für eine genaue Übersicht der ethnischen Herkunft siehe den ausführlichen Polizeibericht. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen: Bericht des Ministeriums für Inneres und Kommunales über die Übergriffe am Hauptbahnhof Köln in der Silvesternacht, Düsseldorf, 10. Januar 2016.

31 Vgl. Bosswick: Development of Asylum Policy in Germany, 2000, S. 53-54; Lee: Europäisierung deutscher Migrationspolitik, 2012, S. 189.

32 Vgl. Barbara Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation, SWP-Papier, Berlin 2015, S. 3.

33 Vgl. Daniel Thym: Das ist eine Legende, in: Der Spiegel, 13.2.2016.

Die traditionelle Bedeutung der hier diskutierten Politikbereiche wird in Deutschland vor allem durch das eingangs dargelegte Spannungsfeld zwischen Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex geprägt. Dies bedeutet, dass bei allem europapolitischen Engagement und den Initiativen für gemeinschaftliche europäische Lösungen lange Zeit intergouvernementale Lösungen im Fokus standen. Die sogenannte ‚Dritte Säule‘ des Vertrags von Maastricht, die die Politiken der Justiz- und Innenpolitik bündelte, stellte einen entsprechenden intergouvernementalen Kompromiss dar. Aber auch bei den Vertragsverhandlungen der Amsterdamer Reformen plädierte insbesondere Bundeskanzler Kohl für den Verbleib des Einstimmigkeitsprinzips in der Asyl- und Einwanderungspolitik. Auch im Jahr 2004 verfolgte Deutschland bei der Verhandlung des mehrjährigen Haager Programms dieselbe Interessenpolitik und war mit der Unterstützung von Österreich, Dänemark, Griechenland, Estland und der Slowakei nicht bereit, im Bereich der legalen Einwanderung das Einstimmigkeitsprinzip aufzugeben.<sup>35</sup> So ist die Grundlinie der deutschen Europapolitik in den Bereichen innere Sicherheit, Asyl und Einwanderung sehr stark vom Souveränitätsreflex dominiert. Der nationalstaatliche Entscheidungsspielraum wurde bewahrt und darüber hinaus Reformen der europäischen Richtlinien und Verordnungen, die den deutschen Interessen entsprechen, wie zum Beispiel die Dublin-Verordnung, bisher erfolgreich verhindert.

### **Aktuelle deutsche Europapolitik in den Bereichen Asyl- und Einwanderung**

Die aktuelle deutsche Europapolitik in den Bereichen Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Innere Sicherheit ist durch die Flüchtlingskrise bestimmt. Bundeskanzlerin Merkel sprach in einer Regierungserklärung von einer „historischen Bewährungsprobe“, der sich Europa stellen müsse.<sup>36</sup> Aus diesem Grund soll die Frage nach der Kontinuität der deutschen Europapolitik an diesem aktuellen Beispiel im Detail betrachtet werden. Dabei soll herausgearbeitet werden, ob die Krise zu einer Verstärkung bereits bestehender Interessen oder zu einem Strategiewandel geführt hat. Hierfür werden auch die Positionen verschiedener Parteien in Deutschland herangezogen. Die Lösungsmöglichkeiten in der Flüchtlingskrise werden ganz besonders kontrovers diskutiert. Hierbei verlaufen die Konfliktlinien nicht nur zwischen Regierung und Opposition, sondern auch zwischen den Regierungsparteien – hier insbesondere zwischen den Schwesterparteien CDU und CSU.

Nachdem Merkel auf der Sommerpressekonferenz am 31. August 2015 versprochen hatte, dass Deutschland die Flüchtlingsfrage erfolgreich lösen werde („Wir schaffen das“),<sup>37</sup> herrschte lange der Vorwurf vor, dass die Bundesregierung diesen Wahlspruch nicht mit konkreten Inhalten füllen könne. Allerdings können sehr wohl Kernelemente deutscher Europapolitik in der Krise identifiziert werden.

---

34 Zum Beispiel bei der Entscheidung zur Richtlinie 2001/55/EG, Massenzustrom-Richtlinie, die Mindestnormen für die Gewährung von vorübergehendem Schutz und Solidarmaßnahmen festlegt. Für mehr Details vgl. Marianne Haase/Jan C. Jugl: Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: Bundeszentrale für Politische Bildung Grundlagendossier Migration, 27.11.2007, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=all> (letzter Zugriff: 23.3.2016).

35 Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch: Asyl- und Migrationspolitik der EU, 2006, S. 25.

36 Vgl. Angela Merkel: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 17. Februar 2016, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2016/2016-02-18-regierungserklaerung.html;jsessionid=3D25EECB325701F77E5E1A85FB9680CA.s5t1> (letzter Zugriff: 30.3.2016).

37 Vgl. Günther Bannas: Merkel: Wir schaffen das, in: FAZ.NET, 31.10.2015.

Nachdem Deutschland sich mit dem Vorwurf des einseitigen Handelns in der Asyl- und Migrationspolitik konfrontiert sah, setzt die Bundesregierung aktuell dem traditionellen Selbstverständnis deutscher Europapolitik entsprechend auf einen gesamteuropäischen Ansatz.<sup>38</sup> Dieser umfasst verschiedene Elemente und basiert auf der Forderung nach Re-etablierung von Solidarität in Europa. Konkret genüge es nicht, die Flüchtlingszahlen in den meisten EU-Mitgliedstaaten durch die Schließung der sogenannten ‚Balkanroute‘ der Flüchtlingsbewegung zu reduzieren, wenn dafür in Kauf genommen werden müsse, dass dadurch unzumutbare Zustände in Griechenland entstünden.<sup>39</sup> Gleichzeitig fordert die deutsche Bundesregierung deutlich die Einstellung der Praxis des sogenannten ‚Durchwinkens‘. Über Monate hinweg wurden Personen mit dem klaren Ziel, nach Deutschland zu wollen, an den Grenzen der Balkanroute ohne Registrierung und Prüfung durchgelassen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die bayerische CSU ihre eigene Agenda verfolgt und die Schließung der Balkanroute begrüßt. Bayern liegt mit seiner Grenze zu Österreich am Ende dieser Westbalkanroute. Dadurch ist der Druck hier direkt zu spüren. Im Jahr 2015 wurden 163 Prozent mehr Asylersanträge als im Jahr 2014 in Bayern gestellt. Bundesweit ist dieser Anstieg zwar ähnlich hoch, liegt aber mit einer Steigerung von 155 Prozent unter den Zahlen in Bayern.<sup>40</sup> Die CSU hat daher wiederholt sogar die Einführung von Obergrenzen für Einreisende nach dem österreichischen Vorbild gefordert. Die Alternative für Deutschland (AfD) geht in ihren Forderungen sogar noch einen Schritt weiter und fordert die Schließung der deutschen Grenzen und befeuert damit eine populistische Debatte in Deutschland zu diesem Thema. Solche Forderungen werden von den anderen Regierungsparteien kritisch gesehen und finden daher keine Mehrheit in der deutschen Europapolitik.

Die Bundesregierung ist sich dahingegen in der Forderung einig, dass das Dublin-System wieder umgesetzt werden soll. Deutschland ist ein traditioneller Verfechter der Dublin-Verordnung in ihrer ursprünglichen Form und hat daher bei den letzten Reformbemühungen in 2013 gegen eine grundlegende Reform gestimmt.<sup>41</sup> Dies liegt hauptsächlich darin begründet, dass Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben ist. Wie die Bundesregierung sich zu den Reformvorschlägen der Europäischen Kommission in 2016 positionieren wird, bleibt abzuwarten. Aber die deutsche Forderung ‚zurück zu Dublin‘ wird aktuell mit dem ‚Angebot‘ eines Umverteilungsmechanismus verbunden. Allerdings herrscht in dieser Frage kein EU-weiter Konsens. Insbesondere die ungarische und slowakische Regierung unterstützen ein solches Vorhaben nicht. Auch sind Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bereits existierenden zwei Beschlüsse zur Umverteilung von insgesamt 160.000 Schutzbedürftigen aus Italien und Griechenland zu beobachten. Anfang 2016 profitierten erst circa 900 Personen von diesem Kontingent.<sup>42</sup>

Der von der Bundesregierung geforderte gesamteuropäische Ansatz beinhaltet somit einen konkreten und fundamentalen Strategiewechsel in der deutschen Europapolitik. Die Asyl- und Migrationspolitik wird (wieder) verstärkt durch Strategien der Externalisierung

---

38 Siehe Angela Merkel bei Anne Will, 28.2.2016; Merkel: Regierungserklärung vom 17. Februar 2016; Angela Merkel: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 16. März 2016, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2016/2016-03-17-regierungserklaerung.html> (letzter Zugriff: 30.3.2016).

39 Siehe Merkel: Regierungserklärung vom 16. März 2016.

40 Siehe Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration: Zahlen und Fakten, 1.3.2016, abrufbar unter: <http://www.zukunftsministerium.bayern.de/migration/asyl/index.php#zugang> (letzter Zugriff: 29.3.2016).

41 Siehe Zeit Online: Deutschland blockiert Änderung der Flüchtlingspolitik, 8.10.2013.

geleitet. Lange Zeit wurde die Notwendigkeit, die Außengrenzen eines Schengenraums ohne Binnengrenzen verstärkt zu kontrollieren, vernachlässigt. Der Vorwurf einer ‚Festung Europas‘ sollte nicht entstehen können. Diese Sorge tritt in der aktuellen Lage jedoch in den Hintergrund. So forderte Merkel, dass die „Situation an den europäischen Außengrenzen in den Griff bekommen“ und auch die „Verpflichtungen aus dem Schengen Grenzkodex eingehalten“ werden müssten.<sup>43</sup> Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung konkrete (militärische) Maßnahmen wie den vom Europäischen Rat beschlossenen NATO Einsatz im Mittelmeer vor der türkisch-griechischen Grenze oder die ‚EU NAVFOR MED‘-Mission, die explizit Schleuser im Mittelmeer bekämpfen soll.

Ein zentraler Ankerpunkt der Externalisierungsstrategie der deutschen Europapolitik in den Bereichen Asyl- und Migration ist die Türkei. Deutschland kann als einer der Hauptakteure in den Verhandlungen des Gemeinsamen Aktionsplans EU-Türkei in der Migrationspolitik im Oktober 2015 und bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union mit der Türkei im November 2015 und am 7. März 2016 betrachtet werden. Das Kalkül der Bundesregierung ist, dass mit der Türkei als Haupttransitland eine gemeinsame Lösung für die Eindämmung der Flüchtlingsströme gefunden werden kann. Dabei wird der Türkei finanzielle Unterstützung, Visaliberalisierung und eine Wiederbelebung der in den letzten Jahren stagnierenden Beitrittsverhandlungen versprochen. Dass dies zu einem Zeitpunkt passiert, wo das politische System der Türkei starke autoritäre Tendenzen aufweist, wird generell kritisiert. Die CSU lehnt vor allem das Versprechen einer möglichen Vollmitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union ab.<sup>44</sup>

DIE LINKE sieht in dem türkischen Präsidenten eine „personifizierte Fluchtursache“<sup>45</sup> und äußert sich generell skeptisch zu den gemeinsamen EU-Türkei-Plänen. Auch wenn es hinsichtlich der Ausgestaltung unterschiedliche Vorstellungen gibt, besteht in der deutschen Europapolitik doch ein Grundkonsens, dass die Türkei eine zentrale Rolle in der Lösung der Flüchtlingskrise spielen wird.

### **Ausblick**

Das Krisenjahr 2015 hat in der Europäischen Union die Debatte um ein „Diktat aus Berlin“ stark befeuert.<sup>46</sup> Es ist festzustellen, dass die deutsche Europapolitik in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl und Einwanderungspolitik eine einflussreiche Rolle gespielt hat. Dies gilt sowohl für die Politik des ‚Wir schaffen das‘ mit ihren Konsequenzen des Anstiegs von Asylbewerberzahlen in Deutschland und der oben beschriebenen Politik des ‚Durchwinkens‘ durch die anderen EU-Mitgliedstaaten als auch für die deutsche Rolle in der Gestaltung europäischer Lösungsansätze – insbesondere die mit der Türkei.

---

42 Siehe European Commission: Relocation and resettlement – State of Play, 15. March 2016, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_state\\_of\\_play\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf) (letzter Zugriff: 30.3.2016).

43 Vgl. Merkel: Regierungserklärung vom 16. März 2016.

44 Siehe n-tv Online: Keine Visafreiheit mit der CSU. Seehofer will Debatte zum EU-Türkei-Gipfel, 20.3.2016.

45 Deutschlandfunk: Linke-Politikerin Dagdelen. Erdogan ist eine personifizierte Fluchtursache, 28.2.2016, abrufbar unter: [http://www.deutschlandfunk.de/linke-politikerin-dagdelen-erdogan-ist-eine-personifizier-te.694.de.html?dram:article\\_id=344947](http://www.deutschlandfunk.de/linke-politikerin-dagdelen-erdogan-ist-eine-personifizier-te.694.de.html?dram:article_id=344947) (letzter Zugriff: 23.3.2016).

46 Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation, 2015, S. 3.

Allerdings wäre es zu weit gefasst, in diesem Zusammenhang von einer ‚deutschen Europäischen Union‘ zu sprechen. Insbesondere die EU-Mitgliedstaaten an der Balkanroute wie Ungarn, Österreich, Kroatien und Slowenien koordinieren ihre Positionen und beeinflussen die Asyl- und Migrationspolitik. So haben die Staats- und Regierungschefs beim Internationalen Gipfeltreffen am 7. März 2016 zwar nicht wortwörtlich die von diesen Ländern geforderte Formulierung der Schließung der Balkanroute übernommen. Aber die Erklärung hält fest, dass „bei den irregulären Migrationsströmen entlang der Westbalkanroute nun das Ende erreicht“ sei,<sup>47</sup> was nicht der deutschen Verhandlungsposition entsprochen hat.

Abschließend ist festzustellen, dass in der Europapolitik in den Bereichen innere Sicherheit, Asyl und Einwanderung eine Schwerpunktverlagerung vom Souveränitätsreflex zu mehr Problemlösungsinstinkten bei den EU-Mitgliedstaaten empfehlenswert wäre. Es sind gemeinsame europäische Lösungen zwingend erforderlich, um ein Auseinanderbrechen des Schengenraums zu verhindern. Die deutsche Bundesregierung wird sich in Zukunft für einen solchen gesamteuropäischen Lösungsansatz einsetzen. Aber auch in der deutschen Europapolitik wird es erforderlich sein, die Bremsen am Motor der Integration in den Bereichen innere Sicherheit, Asyl und Einwanderung zu lösen.

---

47 Europäischer Rat: Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Tagung 8. März 2016, Presse 111/16.