



Flucht und Asyl

Mangelnde Solidarität und wachsender Populismus
als Herausforderungen an die Europäische Innenpolitik

Ingmar Zielke | Franziska Stahl

Zum Mitnehmen

- Die Durchsetzung des Europäischen Asylsystems ist bislang nur ansatzweise gelungen. Trotz aller Schwierigkeiten muss künftig noch stärker auf die Einhaltung rechtlicher Verordnungen und Gesetze gedrungen werden. Eine weitere Aufgabe der Europäischen Union liegt in der Sicherung der Grenzen und der Bekämpfung der Fluchtursachen außerhalb Europas.
- Der derzeitige Migrationsdruck aus dem Nahen und Mittleren Osten und Afrika sowie die gleichzeitig wachsende Skepsis gegenüber „Multikulturalismus“ und der Zuwanderung aus islamischen Staaten stellt die Staaten der Europäischen Union vor große Herausforderungen.
- Die künftige Aufgabe deutscher und europäischer Asyl- und Migrationspolitik liegt einerseits im Austarieren demokratischer Teilhabe an Debatten zu Flucht und Migration und andererseits in einem verantwortungsethischen Handeln gegenüber Schutzbedürftigen.
- Die deutsche Politik muss die Stärkung der gesellschaftlichen Ordnung und die nicht-selektive Umsetzung geltenden Rechts in das Zentrum ihrer Bemühungen stellen. Zur Konsolidierung der derzeitigen gesellschaftlichen Veränderungen bedarf es einer gesteuerten Begrenzung der Einwanderung.

INHALT

2 | Zusammenfassung**2 | 1. Einleitung****3 | 2. Problemaufriss****4 | 3. Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen und Migranten****5 | 4. Schlussfolgerungen und Lösungsansätze**

Herausforderungen sind die gerechte Verteilung von Migranten und Flüchtlingen innerhalb der EU sowie die Bekämpfung von Rechts- und Linkspopulismus.

Zusammenfassung

Die Reaktionen der EU-Mitgliedsstaaten auf die anhaltende Flucht- und Migrationskrise sowie die gleichzeitig wachsende Skepsis gegenüber multikulturellen Gesellschaftsmodellen verlaufen höchst unterschiedlich. Während sich die öffentliche Debatte in Deutschland zuvorderst auf das Aufnahmemanagement von Asylbewerbern konzentriert, versuchen andere EU-Mitgliedsstaaten die Entwicklungen durch rechtsstaatliche Mittel zur Eindämmung von „Pull-Faktoren“, aber auch durch abschreckend-unwürdige Maßnahmen bei der Flüchtlingsaufnahme zu begegnen. Trotz der Einigung auf eine freiwillige Verteilung von circa 120.000 Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union erschweren gewichtige Faktoren auch künftig eine Harmonisierung des Europäischen Asylsystems.

Bei der Eindämmung rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen innerhalb der Europäischen Union bieten sich mehrere Modelle an, wobei deutsche Ansätze ebenso wenig wie die Reaktionen europäischer Nachbarstaaten überzeugen. Während rechtspopulistische Parteien in Schweden, Frankreich und Großbritannien zunehmend die politische Agenda bestimmen, findet der Rechtsruck in Deutschland weitgehend außerhalb des Parteienspektrums auf den Straßen statt. Die zentrale Aufgabe der Politik im Hinblick auf die innenpolitische Akzeptanz großer Migrationsströme ist die Umsetzung geltender Rechtskriterien und die Unterscheidung zwischen Schutzbedürftigen und Migranten im Asylverfahren. Dafür bedarf es neben der Stärkung des Primats des Rechts einer Debatte über Ziele und Grenzen der Einwanderung.

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren haben Krisen, Kriege, soziale Ungleichheiten und demographische Entwicklungen in der MENA-Region und Zentralafrika zu einem beispiellosen Anstieg von Migrationsbewegungen geführt, auf den Europa nur ungenügend vorbereitet war und der die Solidarität der EU-Mitgliedsstaaten untereinander fortwährend strapaziert.¹ Im Jahr 2013 sind europaweit 435.000 Asylanträge gestellt worden. 2014 waren es bereits 625.000 Asylanträge.² Prognosen zufolge werden 2015 voraussichtlich allein in Deutschland mehr als 800.000 Asylanträge gestellt.³

Angesichts der Intensität inter-konfessioneller und geopolitischer Auseinandersetzungen, der Fragilität staatlicher Strukturen in der MENA-Region und der prognostizierten Verdoppelung der afrikanischen Bevölkerungszahl bis zur Mitte dieses Jahrhunderts, sieht sich die Europäische Union einer dauerhaften Herausforderung gegenüber, auf welche die Mitgliedsstaaten kohärente außen- und innenpolitische Antworten finden müssen. Während die Europäische Union an ihren Außengrenzen vor moralischen Dilemmata zwischen Flüchtlings- und Grenzschutz steht,⁴ ergeben sich auch innerhalb der EU erhebliche Herausforderungen. Auf gesamteuropäischer Ebene sind dies einerseits eine ausgewogene und solidarische Verteilung der Migranten und Flüchtlinge sowie andererseits das Anwachsen rechts- und linkspopulistischer Strömungen, die sich im Hinblick auf die europäische Asylpolitik zunehmend unversöhnlich gegenüberstehen und nicht nur in Deutschland zu innenpolitischen Spannungen beitragen.⁵

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Skepsis gegenüber multikulturellen Gesellschaftsmodellen, den islamistischen Anschlägen im westlichen Europa und der mangelnden Erfahrung osteuropäischer Staaten mit dem Multikulturalismus der westlichen EU-Mitgliedsstaaten, sind Europas politische Eliten sowie die nationalen Bevölkerungen gezwungen, nachhaltige Lösungen in der Flüchtlingskrise zu finden.

Insbesondere deutsche Regierungsvertreter haben in der Vergangenheit beklagt, dass die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb Europas unsolidarisch und ungerecht sei und mehr Lastenteilung gefordert.⁶

Im Folgenden soll diese „innenpolitische“ Problematik Europas zunächst durch eine Zustandsanalyse mitsamt der historischen Entwicklung der europäischen Asylpolitik erklärt werden. Anschließend vergleicht der Beitrag die Unterschiede in der Umsetzung der Asylpolitik in den EU-Mitgliedsstaaten und bewertet die zentralen Hürden, die eine Europäisierung der Asylpolitik bislang verhindern. Der zweite Teil der Analyse fokussiert sich auf die Herausforderungen populistischer Parteien und Bewegungen, die durch die Flüchtlingsproblematik und die nur selektive Umsetzung geltenden Rechts an Zuspruch gewinnen. Abschließend werden mögliche Lösungsansätze bezüglich der europäischen Asylpolitik und populistischer Bewegungen skizziert.

2. Problemaufriss

a) Das Scheitern des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Mit dem 1990 abgeschlossenen und 1997 in Kraft getretenen sog. Dubliner Übereinkommen wurde der völkerrechtliche Grundstein für das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) gelegt. Das Vertragswerk folgte dabei dem Prinzip „Ein Flüchtling, Ein Staat“, das der Bekämpfung illegaler Migration („*no refugees in orbit*“) innerhalb der EU dienen sollte. Das Dublin-Verfahren legt Kriterien für die Zuständigkeit der EU-Mitgliedsstaaten bei Asylverfahren fest. Grundsätzlich ist der Mitgliedsstaat der ersten Einreise auch für die Bearbeitung des Asylverfahrens zuständig. Mit dem Dublin-Verfahren werden die Ersteinreise-Mitgliedsstaaten politisch wie rechtlich angehalten, ihrer staatlichen Verantwortung für Grenzschutz- und -kontrolle gerecht zu werden und Migranten nicht ungehindert ein- und durchreisen zu lassen. Diese Bestimmungen sind neben der Vereinheitlichung der Vorschriften bei Einreisen ein zentraler Baustein des Schengener Abkommens, das den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den europäischen Vertragsparteien vorsieht.

Bereits in den neunziger Jahren ging die Zielsetzung der Europäischen Asylpolitik über die bloße Feststellung der Zuständigkeit hinaus. Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) betont den „Grundsatz der Solidarität“ bei der „gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedsstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“.⁷ Ziel der Maßnahme war eine Annäherung der Gewährleistungsquoten von Asylgenehmigungen sowie die Durchsetzung von Standards und der Schutz der Rechte von Asylsuchenden.⁸ Mit der FRONTEX-Verordnung aus den Jahren 2007/2004 schrieben die Mitgliedsstaaten die Bedingungen für die europäische Grenzschutzagentur fest. Aufnahmeleitlinien mitsamt Unterbringung und Versorgung (Richtlinie 2003/9/EG des Rates), Qualifikationsrichtlinien bezüglich der Mindestnormen zur Anerkennung Asylsuchender (Richtlinie 2003/109/EG des Rates) sowie Asylverfahrensrichtlinien wurden sukzessive festgelegt (Richtlinie 2005/86/EG des Rates). Ende der 1990er Jahre hatte sich die Europäische Union bereits auf das Non-Refoulement-Prinzip geeinigt, das den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten verbietet, Flüchtlinge abzuschieben, die unter den objektiven Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz genießen.⁹ Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung einer „Festung Europa“ haben dabei sowohl die Europäische Union als auch Deutschland die rechtlichen Kriterien zur Ausweitung des Personenkreises Schutzberechtigter sowie Anerkennungskriterien und Verfahren zugunsten der Asylsuchenden liberalisiert.¹⁰

Das Dublin-Verfahren zur Registrierung Asylsuchender war zentraler Baustein des Schengener Abkommens.

Die Europäische Union und Deutschland waren nie eine „Festung“.

Das Dubliner Übereinkommen wurde bereits vor der derzeitigen Flüchtlings- und Migrationskrise unzureichend umgesetzt.

Trotz der Einrichtung eines europaweiten Flüchtlingsfonds (AMIF) und des Europäischen Asyl- und Immigrationspakts mitsamt EASO-Büro (European Asylum Support Office) ist die Europäisierung der Asylpolitik über die letzten Jahrzehnte misslungen. Zum einen divergierten die Aufnahmequoten bei Asylbewerbern – auch bei identischen Herkunftsstaaten und Fluchtursachen – zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erheblich. Zum anderen beschränkte sich die Aufnahme Asylsuchender auf wenige europäische Staaten.¹¹ Die fünf EU-Staaten Deutschland, Schweden, Italien, Frankreich und Ungarn haben 2014 nach absoluten Zahlen drei Viertel aller Asylverfahren in der EU bestritten. Im Vergleich zur Bevölkerung (relative Zahlen) wurden die höchsten Asylbewerberquoten in Schweden, Ungarn, Österreich, Malta, Dänemark, Deutschland und Belgien verzeichnet. Während in Schweden, einem Land mit knapp zehn Millionen Einwohnern, zwischen 2008 und 2012 insgesamt über 150.000 Asylanträge gestellt wurden, lag die Zahl in Spanien (über 45 Millionen Einwohner) bei nur 16.260.¹² Schon ein oberflächlicher Vergleich dieser Zahlen zeigt, dass das Dubliner Übereinkommen in der Praxis nur unzureichend Durchsetzung findet.

Während die Schutzquote für irakische Asylbewerber im Jahr 2012 in Österreich bei 92,3% lag, betrug sie in Dänemark 10% und lag in Griechenland bei unter 3%.¹³ Auch die Leistungen für Flüchtlinge und Asylantragsteller unterschieden sich beispielsweise bei der medizinischen Betreuung erheblich. Obwohl der Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz und damit verbundene Mindestleistungen nach EU-Recht einheitlich definiert sind, unterliegt die Umsetzung im Einzelfall und die humanitäre Begründung für die Gewährung von Schutz weiter nationalstaatlichem Recht. Entsprechend werden Asylanträge je nach nationalstaatlicher Praxis unterschiedlich beschieden.¹⁴

Die Zusagen monetärer Unterstützung der EU bleiben oft unter der Kostenschwelle der Registrierung ankommender Flüchtlinge.

Angesichts der zunehmenden Migrationsbewegungen aus der MENA-Region und Afrika ist das Dubliner Übereinkommen in die Kritik geraten und faktisch ausgesetzt worden. Zuvorderst schafft das Dublin-System einen ungenügenden Solidaritätsmechanismus: Während die Peripheriestaaten ankommende Asylbewerber nach dem Dubliner Abkommen und den Beschlüssen des Europäischen Gerichtshofs in Den Haag aufnehmen müssen, zahlen die Nicht-Peripheriestaaten in einen gemeinsamen Fonds, der den entstehenden Kosten bei der Aufnahme von Asylbewerbern jedoch nicht gerecht wird.¹⁵ Die Zusagen monetärer Unterstützung der EU bleiben vage und unter der eigentlichen Kostenschwelle, sollten die Peripheriestaaten gemäß des Dubliner Abkommens tatsächlich sämtliche ankommenden Flüchtlinge registrieren.

In der Vergangenheit haben die an den Außengrenzen der Europäischen Union gelegenen Staaten die Aufnahme von Asylbewerbern zu umgehen versucht. So hat Italien Flüchtlinge auf offener See abgefangen und ohne Prüfung des Asylberechtigungsstatus ausgesetzt. Diese Praxis ist seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Jahr 2012 jedoch widerrechtlich.¹⁶ Ein zweiter Ansatz war die Minimierung der eigenen Aufnahme Standards in mehreren EU-Mitgliedsstaaten. Zwar ähneln die offiziellen italienischen Standards für Asylbewerber den deutschen und beinhalten geregelte Ansprüche auf Asyl, Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung;¹⁷ in der Praxis kann jedoch von keinem funktionalen Asylsystem ausgegangen werden. So haben deutsche Verwaltungsgerichte in der Vergangenheit Rückführungen von Asylbewerbern aufgrund der „unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung“, denen Asylbewerber in Italien ausgesetzt seien, als widerrechtlich eingestuft.¹⁸ Auch Rückführungen nach Bulgarien, Ungarn und Griechenland wurden aufgrund der systemischen Mängel der jeweiligen Asylsysteme gestoppt.¹⁹

Mangelnde bürokratische Kapazitäten und unzureichende Bedingungen für Flüchtlinge haben die europäischen Verträge ausgehebelt.

Es ist zudem davon auszugehen, dass mangelnde verwaltungstechnische Kapazitäten in Peripheriestaaten wie Bulgarien, Griechenland und Italien ein zentraler Grund für die mangelnde Umsetzung des Dubliner Übereinkommens sind, obwohl die Rechtsprechung – beispielsweise bei der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen in Italien – teils sehr großzügig ist. Allerdings hängt das italienische Asylsystem stark von der finanziellen und organisatorischen Einbindung privater Organisationen ab, so dass die Mehrzahl der Asylsuchenden ohne staatliche Unterstützung auskommen muss.²⁰ Hinzu kommen beabsichtigte oder unbeabsichtigte Versäumnisse bei Personenkontrollen, die es Flüchtlingen und Migranten ermöglichen in andere Staaten der Europäischen Union weiterzureisen und dort Asyl zu beantragen.

Aufgrund der ungleichen Verteilung der Asylbewerber und anerkannten Asylanten sowie stark divergierender Standards bei der Aufnahme von Flüchtlingen wurde das Europäische Asylsystem im Juli 2013 revidiert.²¹ Zu den Beschlüssen gehörten sowohl die Einführung einheitlicher Mindestbedingungen hinsichtlich der Aufnahme, Versorgung und Zugang zum Asylverfahren sowie die EURODAC-Verordnung, welche die Identifizierung von ankommenden Migrantinnen und Migranten durch die Abnahme von Fingerabdrücken und die Klärung der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten betrifft. Die Nothilfe für die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen sollte aufgestockt und die Möglichkeiten für eine „Notfall-Umverteilung auf freiwilliger Basis unter allen Mitgliedsstaaten“ geprüft werden. Vereinbart wurde die Entsendung von Teams des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen in die EU-Staaten an den Außengrenzen mit dem Ziel, Asylanträge gemeinsam zu bearbeiten. Eingeleitet werden sollte ferner ein erstes freiwilliges Pilotprojekt für die Neuansiedlung in allen EU-Mitgliedsstaaten. Diese Maßnahmen werden von einem Fonds unterstützt, der drei Milliarden Euro für die Jahre von 2016 bis 2020 verspricht.²² Zudem wurden einheitliche Standards bei der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden gesetzt, die in den Mitgliedsstaaten jedoch noch nicht einheitlich umgesetzt sind. Des Weiteren wurden erstmals Rechte für Minderjährige und besonders Hilfsbedürftige festgelegt. Der European Refugee Fund hat zudem erste Verbesserungen in den Aufnahmelagern, insbesondere in Griechenland, angestoßen. Gleichzeitig hat der äußere Druck auf Griechenland zumindest bis zur Wahl Alexis Tsipras zum griechischen Ministerpräsidenten im Januar 2015 dazu geführt, dass die Aufnahmequote von Flüchtlingen von vormals ein Prozent auf zwölf Prozent angestiegen ist. Zudem haben einzelne EU-Mitgliedsstaaten ihre europäischen Leistungen gegenüber Asylbewerbern in die nationale Rechtsprechung integriert. In Ungarn schließen die Asylbehörden seit 2014 einen „Integrationsvertrag“ mit Flüchtlingen und Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz, in dem Grundbedürfnisse und Leistungen wie Unterkunft, Bildungsansprüche und Gesundheitsfürsorge geregelt werden.²³

Bisher haben die Beschlüsse auf europäischer Ebene das Ziel eines langfristigen Solidaritätsmechanismus' verfehlt.

Dennoch haben weitergehende, im April 2015 von Europäischen Rat verabschiedete, Maßnahmen das Ziel einer Harmonisierung verfehlt.²⁴ So verzichtete der Europäische Rat auf ein EU-weites System zur Verteilung von anerkannten Flüchtlingen außerhalb der territorialen EU-Grenzen („Resettlement“). Die Umverteilung („Relocation“) von 120.000 sich in Italien, Ungarn und Griechenland befindenden Flüchtlingen wurde nach einem Mehrheitsbeschluss im Europäischen Rat angenommen. Inwiefern die Beschlüsse angesichts der Sogwirkungen ethnischer und religiöser Gemeinschaften in Europa und der mangelnden Bereitschaft von vier osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten, sich an den Beschlüssen zu beteiligen, umzusetzen sind, muss sich zeigen. Auch Großbritannien hat sich an der freiwilligen Regelung nicht beteiligt.²⁵ Trotz der andauernden Erklärungen, Menschenschmuggel innerhalb der Europäischen Union unterbinden zu wollen, kommt es täglich zu illegalen Grenzüberschreitungen mithilfe organisierter Netzwerke.²⁶

b) Langfristige Mängel des Europäischen Asylsystems

Trotz einer potentiellen künftigen Konvergenz der Flüchtlings- und Asylpolitik, dem EU-Ratsbeschluss vom 22. September und einiger aus Flüchtlingssicht zu begrüßender Neuerungen, sprechen gewichtige Faktoren gegen eine Harmonisierung des europäischen Asylsystems – zumindest wenn man die seit den neunziger Jahren formulierten Maßstäbe anlegt. Die Gründe dafür sind vielschichtig.

Erstens wird der Mangel an institutioneller Verfügungsgewalt der Europäischen Union die Implementierung der Asylstandards und eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber auch künftig erschweren. Selbst wenn die Beschlüsse der Europäischen Union im Gegensatz zur Praxis der letzten Jahrzehnte sukzessive umgesetzt würden, so werden die Standards in Flucht- und Asylfragen weiterhin von den einzelnen Mitgliedsstaaten gesetzt. Obwohl der Gemeinsame Markt und innereuropäische Migrationsbewegungen die staatliche Souveränität eingeschränkt haben, bleibt das Territorium der EU trotz grenzüberschreitender Mobilität nationalstaatlich organisiert. Die Europäische Union übt keine territoriale Souveränität über die Mitgliedsstaaten aus. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu unmissverständlich festgestellt, dass das Recht Asyl zu gewähren und zu entziehen weiterhin in der Macht der Einzelstaaten steht.²⁷

Verkompliziert wird die Implementierung auf europäischer Ebene durch Interessensunterschiede zwischen den europäischen Institutionen.²⁸ So vertreten das Europäische Parlament und die Europäische Kommission mit der Betonung auf Asylbewerberrechte häufig diametral entgegengesetzte Interessen zum Europäischen Rat. Letzterer ist oftmals zwischen den Interessen der Peripheriestaaten und denen der Kernstaaten, sowie zwischen west- und osteuropäischen Staaten gespalten.

Zweifelhaft erscheint ferner, warum die Flüchtlings- und Asylpolitik den bereits seit einem Jahrzehnt einsetzenden und durch die griechische Schuldenkrise nochmals befeuerten Trend der Renationalisierung europäischer Politik entgegenlaufen sollte.²⁹ Zuletzt hat Finanzminister Wolfgang Schäuble vor einer Ausweitung der Befugnisse der Europäischen Kommission gewarnt.³⁰ Ein gewichtiger Faktor der mangelnden Europäisierung dürfte dabei darin liegen, dass die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten Immigrationspolitik weiterhin als Kernaufgabe der nationalen Souveränität wahrnehmen. Der britische Migrationsexperte Paul Collier argumentiert, dass der Schutz des eigenen Territoriums oftmals als Menschenrecht („*human right*“) wahrgenommen werde. Die Verteidigung des eigenen Gebiets werde als ebenbürtig zum Recht auf privaten Besitz betrachtet.³¹

Zudem bleiben sowohl innenpolitische Diskurse, unterschiedliche staatliche Integrationsphilosophien, als auch nationalstaatliche Sozialstandards die zentralen Triebfedern der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Zwar kann argumentiert werden, dass die Flüchtlingskrise in den letzten Jahren in diesem Politikfeld zur Bildung einer europäischen Öffentlichkeit geführt hat.³² Allerdings basiert die Öffentlichkeit oftmals auf nationalen Vorbehalten gegenüber der Flüchtlingspolitik anderer EU-Staaten oder aber gegenüber den Flüchtlingen selbst. Im Grunde bleiben Diskurse über flüchtlingspolitische Maßnahmen fest in nationalstaatlicher Hand. Die Kenntnisse der deutschen Öffentlichkeit über den ungarischen oder polnischen Flüchtlingsdiskurs sind so beschränkt wie die Kenntnisse der französischen Öffentlichkeit über deutsche Erstaufnahmelager und den Königsteiner Schlüssel zur Verteilung von Asylbewerbern innerhalb Deutschlands. Eine moralisch aufgeladene Debatte entlang der Prämisse, dass „kein Mensch illegal sei“ ist in Polen so undenkbar wie Äußerungen zu „Ausländerschwärmen“ britischer Sozialisten hierzulande.

Der Mangel an institutioneller Verfügungsgewalt der EU wird die Rechtsdurchsetzung auch künftig erschweren.

Es erscheint zweifelhaft, warum die Flüchtlings- und Asylpolitik dem Trend der Renationalisierung entgegenlaufen sollte.

Einzelne EU-Mitgliedsstaaten haben sich zudem offen gegen eine multikulturelle Einwanderungsgesellschaft ausgesprochen. Gleichzeitig bedingen unterschiedliche nationale Diskurse eine Diskrepanz bei der Umsetzung geltender Gesetze. Während die Rückführungsquote in Deutschland aufgrund der öffentlichen Debatte und der konkreten politischen Umsetzung deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt, versucht Frankreich mit rigorosen Abschiebungsmethoden abschreckend auf potentielle Migranten zu wirken.³³

Verschieden stark ausgeprägte verwaltungstechnische Kapazitäten sowie rechtsstaatliche Unterschiede – insbesondere bei der Implementierung geltender europäischer Verordnungen – sprechen gegen eine Europäisierung der Asylpolitik, auch wenn einzelne Statistiken von einer zunehmenden Konvergenz der europäischen Flüchtlingspolitik zeugen.³⁴ In Ungarn und anderen osteuropäischen Staaten liegen die Sozialleistungen deutlich unter jenen für die einheimische Bevölkerung.³⁵ Angesichts des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen sind die zuständigen Behörden vielerorts überfordert und können den Schutz und die Versorgung der Flüchtlinge kaum mehr garantieren. Hinzu kommt, dass auch die Mandate zwischenstaatlicher Organisationen wie des UNHCR begrenzt sind und diese somit nur eingeschränkt unterstützend eingreifen können. Dies führt dazu, dass NGOs und soziale Einrichtungen zunehmend eine zentrale Rolle im Flüchtlingsschutz einnehmen. Beispielsweise helfen NGOs in Griechenland bei der Einrichtung von Notunterkünften, sorgen für Verpflegung und Hygienemaßnahmen, organisieren Integrations- und Sprachkurse für jene, die auf ihr Verfahren warten und beraten Flüchtlinge in juristischen und sozialen Fragen.³⁶ Auch wenn dies aktuell notwendig und richtig ist, wirft die Übernahme staatlicher Kernfunktionen durch NGOs langfristig Fragen nach der Regelungsfunktion des Staates auf. Wo diese nicht erfüllt wird, sind vergleichbare Standards schon auf nationalstaatlicher Ebene nicht gewährleistet und weitgehend abhängig von der Mobilisierbarkeit der lokalen Bevölkerung.

Hinzu kommen die divergenten wirtschaftlichen Bedingungen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen in Europa. So liegt die Jugendarbeitslosigkeit in Italien offiziell bei über 40 Prozent, während sie in Deutschland bei knapp über sieben Prozent liegt.³⁷ Daraus ergeben sich erhebliche Unterschiede bei der Nachfrage nach Arbeitskräften in den jeweiligen Arbeitsmärkten. Im Ergebnis sind die Unterschiede bezüglich der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zwischen den Mitgliedsstaaten erheblich.³⁸ Zwar schreibt die 2013 verabschiedete EU-Richtlinie 2013/33/EU Aufnahme Standards fest und gibt vor, dass Asylsuchenden spätestens neun Monaten nach Antragstellung Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt gewährt werden soll. Allerdings wird die Richtlinie in vielen Mitgliedsstaaten nur widerwillig umgesetzt, da diese zwar einerseits an einer Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt und einer Senkung der Sozialleistungen interessiert sind, andererseits aber keine zusätzlichen Wirtschaftsflüchtlinge anziehen wollen.

Schließlich existiert in den Staaten der Europäischen Union zwar eine normative Gebundenheit an die Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Allerdings gilt diese Gebundenheit zuvorderst für die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um Menschen Schutz vor Verfolgung zu gewähren. Die Behandlung der Verfolgten nach der Flüchtlingsaufnahme ist dagegen an keinen normativen Rahmen gebunden. Während Verhandlungen der EU-Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit eine hohe Konvergenz bei den Definitionskriterien von Flüchtlingen gezeigt haben, sind unterschiedliche Auffassungen bezüglich angemessener Aufnahme Standards und rechtsstaatlicher Prüfverfahren immer wieder deutlich geworden.³⁹

Die Übernahme staatlicher Kernfunktionen an den europäischen Peripherien durch NGOs und die lokale Bevölkerung kann keine dauerhafte Lösung sein.

EU-Recht wird in vielen Mitgliedsstaaten nur widerwillig umgesetzt, da die Auffassungen bezüglich angemessener Standards auseinandergehen.

3. Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen und Migranten

a) Rechtspopulismus

Neben den Herausforderungen bei der Unterbringung und Verteilung von Asylsuchenden hat der zunehmende Migrationsdruck zu politischen Herausforderungen innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten geführt. So haben populistische Parteien neben europaskeptischen Vorbehalten auch aufgrund der anhaltenden und zunehmenden Migrationsbewegungen Zuspruch erhalten. Dabei sind die Flüchtlingsbewegungen nur ein Teil einer insgesamt skeptischeren Haltung westeuropäischer Gesellschaften gegenüber multikulturellen Modellen.⁴⁰ Gleichzeitig speisen sich die Vorbehalte rechtspopulistischer Parteien wie dem Front National, den Schweden Demokraten, den Wahren Finnen oder UKIP – bei allen inhaltlichen Unterschieden in den Parteiprogrammen – aus einer skeptischen Haltung gegenüber Immigration und, wiederum mit Differenzen zwischen den einzelnen EU-Staaten, einer befürchteten Islamisierung Europas. Meinungsumfragen in den EU-Mitgliedsstaaten zeigen, dass eine Mehrheit der europäischen Bevölkerung Immigration als Bereicherung für die nationalen Gesellschaften betrachtet. Auf der anderen Seite wird das derzeitige Immigrationsniveau als zu hoch bewertet.⁴¹ Während die Aufnahmebereitschaft gegenüber Flüchtlingen auf Grundlage der Genfer Konvention stark ausgeprägt ist, stößt die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten über das Asylverfahren auf Ablehnung.

Entgegen der weitläufigen Meinung, die integrations skeptischen Parteien vertreten offene rassistische Vorbehalte, hat eine Studie des Royal Institute for International Affairs („Chatham House“) gezeigt, dass die skeptische Haltung gegenüber der anhaltenden Immigration und der Zulauf rechtsextremer und rechtspopulistischer Parteien insbesondere der Angst vor dem Verlust der eigenen kulturellen Identität geschuldet ist.⁴² Ethnischer Rassismus ist demnach zumindest im westlichen Europa eine Randerscheinung; in Polen und Ungarn äußerten Befragte dagegen die Meinung, dass einige „Rassen privilegierter“ als andere wären. Die Studie macht zudem deutlich, dass es Migrationsskeptikern nicht um die Konkurrenz am Arbeitsmarkt, sondern um die soziale Kohäsion geht. So wird die wahrgenommene Gefahr des Verlustes der kulturellen Identität deutlich stärker gewichtet als andere Faktoren.⁴³

An anderer Stelle wurde argumentiert, dass rechtspopulistische Bewegungen in Europa das angesprochene Non-Refoulement-Prinzip größtenteils unterstützen; dass sie also die Abschiebung von an Leib und Leben bedrohter Menschen mehrheitlich ablehnen.⁴⁴ Rechtspopulistische Parteien wie der Front National in Frankreich und die Schweden Demokraten verfolgen in den letzten Jahren Strategien, in denen sie die vormals offene Aversion gegenüber Flüchtlingen deutlich abgemildert haben und nunmehr Lösungsansätze in den jeweiligen Herkunftsstaaten der Flüchtenden fordern.⁴⁵

Gleichzeitig sind Vorbehalte gegenüber islamischen Bevölkerungsgruppen europaweit angestiegen. Auch in Deutschland hat sich die Debatte von einer deutschen „Leitkultur“, die gleichermaßen für alle Einwanderer gelten sollte, zu einer Debatte um Kopftücher, Zwangsverheiratungen und islamische Ehrenmorde entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass die Anschläge in Frankreich und Dänemark diese Entwicklungen weiter verstärkt haben. Osteuropäische Politiker haben bereits deutlich gemacht, dass sie Christen gegenüber Muslimen bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten bevorzugen würden, auch, weil sich unter muslimischen Flüchtlingen

Die Vorbehalte gegenüber Einwanderung basieren auf kulturellen Vorbehalten, nicht auf ethnischem Rassismus.

Vorbehalte gegenüber muslimischer Bevölkerungskreise sind nach den Anschlägen von Paris und Kopenhagen gestiegen.

„Terroristen“ befinden könnten.⁴⁶ Der tschechische Präsident Miloš Zeman betonte, dass sich insbesondere islamische Einwanderer „genetisch bedingt“ nicht in andere Kulturkreise integrieren könnten.⁴⁷ Auch die slowakische Regierung verkündete jüngst, keine Muslime aus Syrien aufzunehmen, da sie sich in der Slowakei „nicht heimisch fühlen“ würden.⁴⁸

Für den gesellschaftlichen und politischen Umgang mit rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen ergeben sich mehrere Strategien:⁴⁹ Zum einen können Politik, Medien und Gesellschaft mit einer Ausgrenzung populistischer Parteien und Bewegungen reagieren. Die Reaktionen auf die Proteste von PEGIDA in Dresden lassen darauf schließen, dass ein Teil der politischen und medialen Elite genau dies versucht. So hat der nordrhein-westfälische Innenminister Jäger PEGIDA als „Nazis in Nadelstreifen“ bezeichnet.⁵⁰ Justizminister Maas nannte die Protestbewegung eine „Schande für Deutschland“.⁵¹ Diese deutliche Distanzierung hat den Vorteil, dass rechte Parteien in Deutschland im Gegensatz zu anderen EU-Staaten nur begrenzte Aussicht auf Erfolg haben. Migrationsfeindliche Forderungen finden nur vereinzelt Eingang in die politischen Auseinandersetzungen der Landtage. Im Bundestag spielen sie keine Rolle.

Die Wahrnehmung von gefühlten Unterschieden der „öffentlichen“ Meinung und der angeblich von deutschen Parteien beförderten „veröffentlichten Meinung“ drückt sich mittlerweile in zahlreichen Leserkommentaren und Bürgerbriefen aus. Darin kommen zunehmende Zweifel an der Fähigkeit der Politik zum Ausdruck, die derzeitige Asylkrise zu lösen. Eine Abgrenzung nach „rechts“ bei gleichzeitigen Reformen des deutschen Asylsystems und konsequenten Rückführungen abgelehnter Asylbewerber können die empfundene Distanz zwischen Teilen der Bevölkerung und der Politik dämpfen.

Ein weiterer Ansatz könne die Strategie der „Entschärfung“ („*Defusion*“), also die gezielte Ablenkung von der eigentlichen Problematik, sein.⁵² Auch diese Strategie ist jedoch wenig erfolgsversprechend, weil sie das allgemeine Vertrauen in die Politik auch außerhalb rechtspopulistischer Kreise zerstören könnte. Zu dieser Kategorie können Versuche gezählt werden, die den ökonomischen Nutzen von Migration betonen, auch in Hinblick auf die künftigen demographischen Herausforderungen. Zum einen ergeben sich jedoch Probleme bei der Quantifizierung des ökonomischen Nutzens von Migration: Eine umfängliche Studie von Frédéric Docquier, Çağlar Ozden und Giovanni Peri kommt zu dem Schluss, dass Immigration in OECD-Staaten während der 1990er Jahre keine signifikanten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zielländer hatte.⁵³ Zum anderen geht das ökonomische Argument nicht auf die mehrheitlich kulturellen Vorbehalte gegenüber steigender Migrantenzahlen ein.

Staaten wie Großbritannien oder Dänemark haben sich für eine Strategie der „*Adoption*“, also der „Anpassung“, entschieden, die einige der Vorbehalte populistischer Parteien aufzunehmen versucht.⁵⁴ Dieser Ansatz nimmt zwar Kritikpunkte rechter Meinungen mit auf. Gleichzeitig kann es jedoch zu einer deutlich stärker ausgeprägten immigrationsfeindlichen Atmosphäre breiter politischer und gesellschaftlicher Schichten kommen, weil ursprünglich populistische Meinungen politisch legitimiert werden.

Letztlich bleiben daher Strategien des Engagements und der Interaktion zunächst am erfolgsversprechendsten. Beide Ansätze vollziehen sich zuvorderst auf lokaler Ebene und versuchen, sowohl der einheimischen Bevölkerung als auch den Asylbewerbern Ängste und Vorbehalte zu nehmen. Eine verstärkte Interaktion verschie-

Weder deutsche noch britische Strategien können beim Umgang mit Immigrations-skeptikern überzeugen.

dener sozialer Gruppierungen kann zu einem erheblichen Abbau gegenseitiger Ressentiments führen.⁵⁵ Legitimität politischen Handelns in der Flüchtlings- und Migrationspolitik, so könnte man postulieren, entsteht durch Interaktion.

Gleichzeitig kann die Strategie der lokalen Interaktion die Beantwortung grundsätzlicher Fragen zu Migration und Asyl jedoch nicht ersetzen. Bei einer Verstärkung des Migrationsdrucks auf Europa wird es künftig eine zentrale Herausforderung sein, die Aufnahmepolitik zwischen einem „aufgeklärtem Elitismus“ und einer „integrativen Demokratisierung“ auszubalancieren. Im Kern geht es dabei auch um die Spannung zwischen der Internationalisierung politischer und ökonomischer Entscheidungsräume („*decision spaces*“) im Zuge der Globalisierung, bei der „Territorialität“ eine abnehmende Gewichtung erfährt, und national-staatlichen Identitätsräumen („*identity spaces*“), für die das Gebot der „Territorialität“ weiterhin gilt.⁵⁶ Eine verstärkte Verständigung europäischer Eliten könnte die Implementierung von Maßnahmen im Bereich von Flüchtlings- und Asylpolitik bestimmen und somit einzelne nationale Vorbehalte umgehen.⁵⁷ Allerdings birgt eine zu starke Emanzipation der Eliten bei Asyl- und Flüchtlingsthemen auch Gefahren: Zum einen widerspricht eine stärkere europäische Dimension den einzelnen nationalen Vorbehalten in Fragen von Asylpolitik. Zum anderen riskiert sie, die Entfremdung zwischen der politisch-wirtschaftlichen Elite einerseits und der nationalen Bevölkerung andererseits zu vertiefen.

b) Mangelnde Rechtsumsetzung am Beispiel Deutschlands

Die Herausforderungen bei der Bekämpfung von Rechtspopulismus betreffen auch die jeweilige nationalstaatliche Innenpolitik. Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, dass Ressentiments entstehen, wenn nationales Recht nicht umgesetzt wird oder werden kann. Im europäischen Vergleich ist die Einstellung der deutschen Bevölkerung gegenüber Migranten positiv. Nach einer Umfrage des Allensbach Instituts sahen im Jahr 2014 87 Prozent der Deutschen Bürgerkriege als einen legitimen Grund für Flucht. Zwei Drittel der Befragten gab zudem an, Flüchtlinge persönlich unterstützen zu wollen.⁵⁸ Eine weitere Studie hat gezeigt, dass die deutsche Bevölkerung im Vergleich zur britischen und französischen Bevölkerung eine positivere Haltung gegenüber „Immigration“ eingenommen hat.⁵⁹ Allerdings ist der Zuspruch im vergangenen Jahr deutlich zurückgegangen, auch wenn die Mehrheit der Befragten weiterhin in hohem Maße Hilfe für Flüchtlinge nach der Genfer Konvention unterstützt.⁶⁰

Die Ursachen dafür sind vielgestaltig, basieren aber auch auf Vorbehalten gegenüber der liberalen Gesetzgebung und Auslegungen deutschen Flüchtlingsrechts, insbesondere seitens einzelner Länder. Nur etwa ein Zehntel der abgelehnten Asylbewerber verlassen Deutschland tatsächlich.⁶¹ Die geäußerte Kritik an den Missständen im deutschen Asylrecht ist berechtigt – allerdings sind die Ursachen komplexer als öffentlich wahrgenommen.

Zunächst scheitert die Rückführung abgelehnter Asylbewerber an praktischen Erwägungen. Oftmals sind die Personalien von Asylbewerbern nicht feststellbar, so dass die Herkunft der Bewerber unklar bleibt und die betreffenden Personen nicht abgeschoben werden können. Die dezentrale Unterbringung abgelehnter Asylbewerber erschwert die Rückführung von Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten. Die Einzelabschiebungen werden auf praktischer Ebene zudem durch die Weigerung einzelner Fluggesellschaften, abschiebepflichtige Asylbewerber zu transportieren, erschwert. Aus den genannten Gründen haben Staaten wie die Schweiz die Leistungen für anonyme Asylbewerber erheblich reduziert. Seit 2008 werden Personen mit

Das Ausbalancieren zwischen „aufgeklärtem Elitismus“ und „integrativer Demokratie“ wird den Umgang mit Flüchtlingen und Migranten bestimmen.

Die Zustimmung der deutschen Bevölkerung gegenüber Migranten sinkt.

rechtskräftig abgelehntem Asylentscheid zudem von der Sozialhilfe ausgeschlossen und können einzig Nothilfe beantragen.⁶² Ähnliche Regelungen bestehen in Dänemark. In Italien werden im Falle einer negativen Entscheidung die Unterstützungsleistungen nach einer sechsmonatigen Frist, während der Einspruch gegen die Entscheidung eingelegt werden kann, eingestellt.⁶³ In Großbritannien liegen die Leistungen für Geduldete deutlich unter denen der Antragssteller. Zudem müssen Geduldete nachweisen, dass sie mittellos sind und eine Ausreise nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden kann. In Ungarn werden Abschiebepflichtige in Gewahrsam genommen.⁶⁴

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat die Ansprüche der Asylbewerber erhöht.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht die Rechte der Asylbewerber auf staatliche Leistungen deutlich erhöht.⁶⁵ So sind Überlegungen, monetäre Leistungen für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten zu kürzen, verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.⁶⁶ Zudem hat die Europäische Union das Recht der Nationalstaaten bezüglich der Gewahrsamnahme illegaler Migranten beschränkt und die Mitgliedsstaaten in einer Richtlinie angewiesen, den Zugang für Flüchtlinge und Asylsuchende zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.⁶⁷

Die deutsche Politik hat auf die mangelhafte Durchsetzung des geltenden Rechts mit einer Veränderung desselben reagiert und das Aufenthaltsrecht für Asylsuchende – durchaus in Einklang mit der europäischen Rechtsprechung – liberalisiert. Die Sätze für Asylbewerber wurden bereits 2012 erhöht. Sie liegen nunmehr minimal unter denen des deutschen Sozialstandards und gleichen sich nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland an. Die gesetzlichen Maßnahmen gelten bisher auch für geduldete Flüchtlinge, deren Asylgesuch in erster Instanz abgelehnt wurde. Zudem wurde die Residenzpflicht gelockert und die Integration in den Arbeitsmarkt für Asylbewerber und Geduldete erleichtert. Asylbewerber dürfen nunmehr nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland eine Arbeit aufnehmen und unterliegen dabei einer maximal fünfzehnmonatigen Vorrangprüfung.⁶⁸ Damit wird bei diesen Personengruppen die Abhängigkeit von der Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen verringert und Integration gefördert.⁶⁹

Die Neuausrichtung des Asylrechts ergibt aus vielerlei Gründen Sinn. Zum einen können Asylsuchende ihre Arbeitskraft nutzen (auch wenn die Integration in den Arbeitsmarkt oftmals schwieriger verläuft als es deutsche Wirtschaftsvertreter suggerieren) und sind nicht mehr auf staatliche Leistungen angewiesen, sofern sie einer steuerpflichtigen Beschäftigung nachgehen. Zudem war die Situation, insbesondere das Leben in Illegalität oder „Halb-Legalität“, für viele Asylsuchende kaum erträglich.

Deutschland tut sich bei der Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen schwer.

Dennoch bleiben Teile des deutschen Asylsystems erklärungsbedürftig, insbesondere hinsichtlich der Migration aus dem westlichen Balkan, der Umsetzung geltender Abschieberegulungen und der bisherigen Ausweitung einzelner Leistungen. Die Europäische Union hat Deutschlands Abschiebep Praxis erst kürzlich kritisiert.⁷⁰ Die Initiative Bayerns, das Kosovo, Montenegro und Albanien als sichere Herkunftsstaaten zu deklarieren, wurde bis zum Flüchtlingsgipfel am 24. September mehrheitlich abgelehnt.⁷¹ In den ersten drei Monaten 2015 entfielen auch deshalb knapp über 50 Prozent der Asylanträge auf sechs Westbalkan-Staaten. Im Monat März 2015 wurde für kosovarische Staatsangehörige gegenüber März 2014 eine Steigerung von knapp 3.000 Prozent und für albanische Staatsangehörige eine Steigerung von über 300 Prozent verzeichnet. Die Gesamtschutzquoten für diese Staaten liegen jedoch aktuell bei zwischen 0,2 (Albanien) und 0,4 Prozent (Kosovo).⁷² Zeitgleich hat Frankreich Albanien als sicheren Herkunftsstaat deklariert, woraufhin die Zahl der albanischen Asylgesuche in Frankreich sank. Fraglich bleibt jedoch, ob

die gewünschte Abschreckung von Migration durch eine Deklaration zu sicheren Herkunftsstaaten tatsächlich möglich ist, zumal auch Migranten aus sicheren Herkunftsstaaten in Deutschland ein Asylverfahren zusteht.

Die deutsche Politik tut sich schwer damit, Asylbewerber von Migranten, Flucht von Einwanderung zu unterscheiden, um moralisch schwierigen Entscheidung zu entgehen.⁷³ Aus diesem Grund ist die begrenzte Rückführung abgelehnter Asylbewerber auch auf mangelnde politische Bereitschaft zurückzuführen. Die mangelhafte Rechtspraxis resultierte zum einen aus der ablehnenden Haltung gegenüber „unmenschlichen“ Rückführungsanwendungen in den zuständigen Bundesländern. Zum anderen lehnen zivilgesellschaftliche und politische Meinungsführer die Prämissen des deutschen und europäischen Asylrechts offen ab. Interessenverbände wie ProAsyl sowie Kirchenverbände machen sich für ein Bleiberecht auch abgelehnter Asylbewerber stark. Auch wenn die Anzahl der abgelehnten Asylbewerber, die den Schutz von Kirchenasyl genießen, verhältnismäßig gering ist, steht die Praxis repräsentativ für die mangelnde Bereitschaft gesellschaftlich relevanter Organisationen, geltendes Recht umzusetzen.⁷⁴ Zu Recht hat Innenminister Thomas de Maizière die Evangelische Kirche Deutschlands (EKD) zu mehr Zurückhaltung in politischen Fragen aufgefordert. Auch deutsche Medien tragen mit einer selektiven Berichterstattung mehrheitlich zu einer Konfusion des deutschen Asylrechts bei.⁷⁵

Noch signifikanter sind die offensichtlichen Dehnungen des Asylrechts seitens einzelner Landesregierungen. So haben Schleswig-Holstein und Thüringen 2014 entschieden, einen Winterabschiebestopp für alle Asylbewerber durchzusetzen, obgleich sich unter den Personen etliche Migranten aus Westbalkan-Staaten befanden, deren Anerkennungsquote minimal ist.⁷⁶ Zudem überlegen rot-grün geführte Länder, Asyl-suchenden eine Arbeitserlaubnis ab dem ersten Aufenthaltstag zu gewähren. Rot-grün geführte Länder haben in der Vergangenheit erfolgreich auf eine Änderung des Sachleistungsprinzips zugunsten monetärer Zuwendungen für Asylbewerber bestanden.⁷⁷ Gleichzeitig berufen sich Menschenrechtsorganisationen und Landespolitiker auf eine höchst selektive Rechtsauslegung. Während die Einklagerechte erstinstanzlich abgelehnter Asylbewerber oftmals betont und ausgereizt werden, werden Abschiebungen gleichzeitig abgelehnt.

Es ist zweifelhaft, ob die Kompromisse im Bund-Länder-Gipfel Ende September zu einer wirklichen Verbesserung der mangelnden Abschiebep Praxis führen werden, zumal sich angesichts des Zustroms an Migranten mittlerweile andere Fragen bezüglich der grundgesetzlichen Aufrechterhaltung des deutschen Asylrechts stellen. Entscheidende, vom Innenministerium vorgeschlagene Änderungen wie das „Flughafen-Verfahren“ zur Vermeidung der Weiterleitung nichtanspruchsberechtigter Wirtschaftsmigranten in Erstaufnahmelager und die Mittelstreichung offenkundig chancenloser Bewerber auf Reiseproviand und Rückfahrkarte, wurden verwässert.⁷⁸ Ob einzelne Bundesländer den Forderungen nach schnelleren Abschiebungen nachkommen werden, bleibt angesichts der bisherigen mangelhaften Umsetzung abzuwarten.⁷⁹

Auf der anderen Seite haben auch Wirtschaftsvertreter deutlich gemacht, dass sie an einer liberalen Auslegung der Asylgesetzgebung Interesse haben. Die Forderung der deutschen Wirtschaft kommt dabei einem Eigeninteresse nach, verweigert sich jedoch einer Diskussion um die gesellschaftlichen Folgen. So geht die Mehrheit der deutschen Führungskräfte davon aus, dass die „Grenze der Belastbarkeit“ bei der Flüchtlings- und Migrantenaufnahme nicht erreicht sei und lehnt das Abfangen von Flüchtlingsbooten ab.⁸⁰ Vertreter des Innenministeriums haben jedoch betont,

Einzelne Landesregierungen legen die deutsche Rechtsprechung selektiv aus.

Der Bund-Länder-Kompromiss wird zu keiner Verbesserung führen.

Interessen deutscher Wirtschaftsvertreter werden der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung nicht gerecht.

Die vergangenen Regelungen haben die Akzeptanz der deutschen Bevölkerung unterminiert.

Serbische und albanische Politiker fürchten einen „Brain Drain“ aufgrund der liberalen Asylgesetzgebung in Deutschland.

dass eine hohe Anzahl an Asylbewerbern nicht umgehend in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Zahlen aus Dänemark zeigen, dass von den zwischen 2000 und 2003 eingereisten Flüchtlingen inzwischen nur jeder Vierte beschäftigt ist.⁸¹ Gunnar Heinsohn hat darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit von Schülern mit Migrationshintergrund hinter denen der Schüler ohne Migrationshintergrund zurückfällt und appelliert an die Politik, den kurzzeitigen Interessen deutscher Wirtschaftsvertreter nicht zu folgen.⁸²

Der innenpolitische Umgang mit der Asylfrage mit der nach wie vor hohen Zahl an Migranten ohne Aussicht auf Asyl oder subsidiären Schutz verhindert eine potentiell höhere Aufnahme von Flüchtlingen aus Krisen- und Kriegsgebieten, beispielsweise über gesteuerte Resettlement-Programme. Zum anderen unterhöhlt die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten den gesellschaftlichen Konsens bezüglich der Aufnahme von hilfsbedürftigen Bürgerkriegsflüchtlingen aus der MENA-Region. So bemisst sich das Bleiberecht in Deutschland oft nicht nach dem Status des Asylsuchenden als Flüchtling. Vielmehr steht der „ökonomische Nutzen“ auch abgelehnter Asylbewerber im Vordergrund.⁸³

Die Ablehnung von Abschreckungselementen, wie sie in den USA, Kanada oder Australien angewandt werden, begründet sich aus menschenrechtlichen Grundsätzen der Europäischen Union, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Bundesverfassungsgerichts sowie der mangelhaften Umsetzung geltenden Rechts durch einzelne Bundesländer. Das Resultat ist, dass in Europa die „Pull-Faktoren“ für Migration aus Afrika und der MENA-Region gestärkt werden. Das trifft insbesondere auf Deutschland und Schweden zu, die entgegen der Praxis ihrer Nachbarstaaten in der Vergangenheit auf eine Ausweitung der Asylbewerberleistungen gesetzt haben.⁸⁴ Die liberale deutsche Asylpraxis wurde zuletzt vom albanischen Innenminister Tahiri beanstandet, der darin einen Hauptgrund für die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Albanien sieht.⁸⁵ Auch der kosovarische und serbische Ministerpräsident haben sich negativ zu den „Pull-Faktoren“ des deutschen Asylsystems geäußert. Zudem hält der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, António Guterres, die einseitige Belastung Deutschlands und Schwedens auf Dauer für nicht tragfähig.⁸⁶ Hält der Migrationsdruck an, wirft dies somit auch die Frage auf, inwieweit langwierige, rechtsstaatliche Asylverfahren auf Dauer durchzuhalten sind.

4. Schlussfolgerungen und Lösungsansätze

a) GEAS

Gemessen an der im Vertrag von Amsterdam gesetzten Zielvorgabe einer solidarischen Asylpolitik ist die Flüchtlings- und Migrationspolitik der Europäischen Union weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Letztlich zeigt der Umgang mit Asyl, dass die nationalstaatliche Politik trotz europäischer Standards noch immer Vorrang vor gesamteuropäischen Maßnahmen hat. Die Gründe für das Scheitern einer Europäischen Asylpolitik sind komplex. Ein von Deutschland und wenigen anderen Staaten praktiziertes „*race to the top*“, also eine Ausweitung der Ansprüche auch abgelehnter Asylbewerber, ist aus innenpolitisch-rechtlicher Perspektive verständlich, droht aber, die Dichotomie in der europäischen Asylpolitik zwischen attraktiven Zielstaaten und Staaten mit minimalen Versorgungsstandards für Flüchtlinge zu verstärken.

Eine europäische Quotenregelung ist keine überzeugende Lösung.

Eine von verschiedenen Seiten bemühte Quotenregelung zur Verteilung von Flüchtlingen in Europa bietet nur auf den ersten Blick eine überzeugende Lösung. Mitgliedsstaaten wie Deutschland würden wegen der Unterschiede bei den tatsächlichen Lebens-, Leistungs- und Rechtsverhältnissen und -standards von Asylsuchenden sowie der dort vorhandenen Diaspora weiter faktisch bevorzugt. Es ist davon auszugehen, dass Flüchtlinge weiter Anstrengungen unternehmen, in dem erreichten Wunsch-Zielstaat zu bleiben beziehungsweise diesen zu erreichen. Damit müsste es auch künftig zu Überstellungen innerhalb der EU kommen, die bis heute nur mangelhaft durchgesetzt werden. Eine Aufteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedsstaaten durch eine Quote würde nicht automatisch dort zu einer Verbesserung der Asylverfahren und Aufnahmebedingungen führen. Die nationalen Asylstandards müssten daher auf europäischer und nicht auf sozialstaatlich-nationaler Ebene einander angepasst werden. Das erscheint aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen in den europäischen Staaten jedoch unrealistisch und müsste mit einer partiellen Beschränkung der Souveränität nationaler Parlamente und Gerichte einhergehen.

Aufgrund der nationalstaatlichen Vorbehalte gegenüber einer europäischen Regelung des Asylsystems werden das Europaparlament und die Kommission auch künftig eine untergeordnete Rolle spielen. Eine Harmonisierung des GEAS bleibt aufgrund der limitierten Durchgriffsrechte supranationaler Institutionen limitiert, zumal das Dublin-System wenige Anreize für EU-Peripheriestaaten setzt, die Durchlässigkeit nationaler Grenzen zu vermindern. Die jetzige Praxis birgt die potentielle Gefahr einer zumindest partiellen Aussetzung des Schengen-Abkommens.⁸⁷

Die zitierten Statistiken haben zudem deutlich gemacht, dass Vorbehalte gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen keinesfalls nur monetär zu begründen sind, sondern dass kulturelle Faktoren ebenso wichtig sind. Integrationsbereitschaft kann daher nicht einzig über monetäre Umverteilung ausgeglichen werden. Das „Relocation-Programm“ bei gleichzeitiger Umsetzung der Registrierungs-Richtlinien seitens Italiens und Griechenlands ist zwar ein erster Ansatz zur Lösung der Flüchtlingsverteilungsproblematik. Allerdings bleibt dieses Mittel aufgrund der Ablehnung mehrerer EU-Staaten auf eine langfristige Quotenregelung begrenzt, zumal auch nach der „Relocation“ nicht ausgeschlossen ist, dass es zu innereuropäischen Wanderungsbewegungen der Flüchtlinge kommt.

Die Aufgabe der Europäischen Union ist primär die Stabilisierung der Krisenregionen sowie der europäische Grenzschutz.

In Anbetracht der Entwicklungen erscheint eine Lösung der Flüchtlingsproblematik außerhalb der Europäischen Union auch durch eine Stärkung der EU-Außenpolitik möglich. Die Transitrouten und die Lage in den Herkunftsstaaten müssen dabei stärker in den Fokus zu rücken. Aufnahmelager in Nordafrika zur Bearbeitung von Asylanträgen und eine robuste Bekämpfung der Schlepper sind angesichts der mangelnden Solidarität innerhalb Europas ein gemeinsamer Nenner, auf den sich die EU-Staaten einigen können.⁸⁸ Der EU-Afrika-Valletta-Gipfel im November und die Einbeziehung des Khartum- und Rabat-Prozesses zur Stabilisierung der Fluchtbedingungen und der Bekämpfung von Schleusern in Afrika kann ein weiterer Ansatz sein.⁸⁹ Entscheidend ist hierbei, die afrikanischen Regierungen zunehmend in die Pflicht zu nehmen, ihrer Verantwortung bei der Bekämpfung von Schleusern nachzukommen.

Entwicklungspolitische Maßnahmen der Europäischen Union im Mittleren Osten sollten verstärkt werden, um die Bedingungen in den jordanischen, libanesischen und türkischen Flüchtlingslagern zu verbessern. Die mangelnde Bereitschaft, den Verpflichtungen aus der Syrien-Geberkonferenz nachzukommen zeigt jedoch, dass die EU auch hier Umsetzungsprobleme hat.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die europäischen Institutionen untätig bleiben müssen. Die Aufsicht über Aufnahmebedingungen kann langfristig zu einem humaneren Umgang mit Flüchtlingen führen. Die EU kann zudem unterstützend in den Aufbau von Aufnahmezentren im östlichen Europa eingreifen. Auch die medizinische Betreuung kann über den EU-Fonds für Asylpolitik verbessert werden. Gleichzeitig sollten die europäischen Institutionen, insbesondere die Kommission, die gewünschte Europäisierung von Asylkriterien aufrechterhalten, um Druck auf die Mitgliedsstaaten auszuüben. Des Weiteren kann über eine Flexibilisierung des Europäischen Asylsystems nachgedacht werden. Angesichts der ablehnenden Haltung einzelner osteuropäischer Staaten und der humanitären Krise in der MENA-Region sollte es bezüglich der präferierten Aufnahme christlicher Flüchtlinge keine Denktabus geben. Der Europäische Rat kann die Benennung sicherer Herkunftsstaaten koordinieren, auch wenn eine Einigung aufgrund der vom Europäischen Gerichtshof geforderten Zustimmung des EU-Parlaments die Implementierung einer gemeinsamen Liste erschwert.⁹⁰ Die europäischen Institutionen bieten sich als Diskussionsforum zu den teils auseinanderlaufenden Leistungsstandards der einzelnen Asylsysteme an.

Die Wirkungen von Sanktionsmechanismen bleiben hingegen beschränkt. Beispielsweise wird eine Bestrafung Griechenlands in Form einer Reduzierung monetärer Hilfsmittel den Willen der griechischen Politik und Bevölkerung nach einer Umsetzung europäischer Standards und Richtlinien nicht befördern. Sollte es trotz „*Relocations*“ innerhalb Europas sowie der Unterstützung Italiens und Griechenlands bei der Registrierung von Asylbewerbern weiterhin zu zahlreichen Schleusungen in das nördliche Europa kommen, muss auch über die partielle Wiedereinführung des nationalen Grenzschutzes mitsamt den vom Innenministerium vorgeschlagenen „Flughafenverfahren“ in grenznahen Transitzone nachgedacht werden. Die Rücknahme der Visaliberalisierungen für Westbalkanstaaten sollte dabei als *Ultima Ratio* durchaus in Betracht gezogen werden.

b) Populismus

Das Kernproblem der deutschen Asylpolitik ist die selektive Umsetzung geltenden Rechts. Zentral bleibt dabei der mangelnde politische Wille, den Rechtsrahmen des deutschen Asylrechts bei Rückführungen auszuschöpfen. Die Anwesenheit auf dem Gebiet der Bundesrepublik, nicht die Anerkennung einer Schutzberechtigung entscheidet über den Verbleib in Deutschland. Eine scharfe staatliche Abgrenzung nach links und rechts ist am erfolgversprechendsten, wenn rechtliche Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt der Politik und der gesellschaftlichen Auseinandersetzung gestellt werden. Das bedeutet, dass Gesetz und Recht den moralischen Kriterien, nach denen Kirchenverbände und einige Landesregierungen handeln, vorangestellt werden muss. Die derzeitige Vermischung von Flüchtlingen und Migranten mag aus humanitären Gesichtspunkten richtig sein, zumal diese Kriterien bei Migranten aus diktatorisch geführten afrikanischen Staaten oftmals schwimmen. Dennoch ist die Aufrechterhaltung rechtlicher Unterschiede fortzuführen, weil dadurch die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber Hilfsbedürftigen dauerhaft gewährleistet werden kann. Das bedeutet seitens der Politik, rechtmäßige Asylansprüche zu fördern und Versuchen, geltendes Recht zu unterminieren, entschieden entgegenzutreten. Hierbei sollte der Bund klar kommunizieren, dass eine monetäre Unterstützung der Länder auch von der Umsetzung geltenden Rechts abhängt. Gesetzesänderungen zur Verstärkung der Ausreisepflicht bringen nichts, wenn diese auf Landesebene ignoriert werden.

„Flughafenverfahren“ und die Rücknahme der Visaliberalisierungen sollten die *Ultima Ratio* sein.

Rechts- und Linkspopulismus müssen mit einem starken, nicht-selektiven Rechtsstaat bekämpft werden.

Eine gesamtgesellschaftliche Debatte muss Vor- und Nachteile von Migration benennen.

Schließlich bedarf es einer offen geführten Debatte bezüglich der künftigen gesellschaftlichen Herausforderungen im Hinblick auf Flucht und Migration. Zu einer ehrlichen Debatte gehört die Feststellung, dass Deutschland in Flüchtlingsfragen weniger Lasten trägt als Jordanien, der Libanon, die Türkei und andere Staaten in Krisenregionen. Betont werden sollte, dass der Großteil der Migranten in Deutschland aus Ländern der Europäischen Union kommt. Zudem kann eine offen geführte Debatte die Chancen der außereuropäischen Migration im Kontext des demographischen Wandels in Deutschland hervorheben. Zudem kann die Aufnahme einer verhältnismäßig großen Gemeinschaft die Handelsbeziehungen mit den Herkunftsregionen festigen, die Außenpolitik durch den Zugang zu relevanten Akteuren in den Ursprungsländern stärken und langfristig eine gut ausgebildete Schicht in den Herkunftsstaaten generieren, denen Kontakte zu ihrem ehemaligen Zufluchtsstaat wichtig sind.⁹¹

Es sollte auf der anderen Seite klargestellt werden, dass Zuwanderung über das Asylsystem größere Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt darstellt als die Praxis der gezielten Abwerbung „klassischer“ Einwanderungsländer. Zu der Debatte gehört auch die Nennung von wirtschaftlichen „Pull-Faktoren“ in Deutschland und die gleichzeitige Absenkung monetärer Leistungen für Asylbewerber und Geduldete in Staaten wie Großbritannien und Dänemark. Die ehemalige Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Barbara John, hat die großzügigen Asylmaßstäbe Deutschlands als „weltweit einzigartig“ beschrieben.⁹² In Anbetracht dessen ist es fraglich, ob die unterschiedlich geprägten Gesellschaften Europas dem deutschen Weg in Asylfragen folgen wollen. Darüber hinaus wird die Aufnahme hunderttausender Migranten die strukturellen Probleme Afrikas, des westlichen Balkan und der MENA-Region nicht beheben; vielmehr könnte ein „brain drain“ junger Menschen die Entwicklung in den Herkunftsstaaten negativ beeinflussen.⁹³

Es muss mittelfristig über eine gesteuerte Begrenzung der Aufnahme – ähnlich den Punktsystemen der USA und Kanadas – nachgedacht werden.

Gleichzeitig darf die öffentliche Diskussion nicht davor zurückschrecken, die langfristigen Auswirkungen gesellschaftlicher Diversität durch Zuwanderung zu erörtern. So kann eine dauerhaft unregelmäßige Einwanderungspraxis Auswirkungen auf die Kohäsion einer Gesellschaft haben. Mangelnde Kohäsion könne langfristig zu einer abnehmenden Bereitschaft zur Finanzierung eines großzügigen Wohlfahrtsstaats führen.⁹⁴ Paul Collier hat die Kombination aus einer Politik der offenen Tür, Multikulturalismus und der Zurverfügungstellung von Sozialleistungen gar als „Impossible Trinity“ („unmögliche Dreieinigkeit“) bezeichnet. So kann ein anhaltender, unregelmäßiger Migrationsdruck historisch gewachsene Normen der Kooperation unterminieren. Zudem würden Konflikte aus demokratisch-rechtsstaatlich weniger entwickelten Regionen Einfluss auf die Funktionalität der Gastgesellschaft haben.⁹⁵ Um die gesellschaftlichen Veränderungen erfolgreich zu absorbieren, muss mittelfristig auch in Deutschland über eine **gesteuerte Begrenzung der Aufnahme asylberechtigter Flüchtlinge** nachgedacht werden.

- 1) *Obwohl präzise und glaubwürdige Informationen für eine Auseinandersetzung mit der Flüchtlingsproblematik unabdingbar sind, sind die Fluchtursachen oftmals weitaus komplexer, als es die mediale Berichterstattung und die öffentlichen Debatten suggerieren. So sind es nicht die Verschlechterung der Lebensverhältnisse, sondern ihre auch aus Entwicklungshilfemaßnahmen entstehende Aufwertung und Verstärkung, die den Migrationsdruck z.B. aus Afrika erhöhen. Andererseits verschwimmt die vielbeschworene Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen bei einem Blick auf die desaströsen Lebensumstände in Staaten wie Eritrea.*
- 2) *Von den über 600.000 Asyl- und Folgeanträgen entfielen über 200.000 auf Deutschland.*
- 3) *Zwar zeigen die Zahlen der vergangenen Monate, dass nur etwa ein Drittel der über das EASY-Verfahren erfassten Flüchtlinge bislang tatsächlich einen Asylantrag stellen. Dennoch liegen die Antragszahlen für den Zeitraum von Januar – September 2015 mit 303.443 schon jetzt deutlich über denen der Vorjahre. Vgl. BAMF Asylstatistik, Januar bis September 2015.*
- 4) *Katharina Senge, 2015, „Wer hat hier die Verantwortung? Modelle und Perspektiven europäischer Flüchtlingspolitik“, KAS-Auslandsinformationen 2-3, <http://www.kas.de/wf/de/33.40710/>.*

- 5| <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/04/slow-immigration-social-consequences> .
- 6| <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gabriel-kritisiert-ungerechte-verteilung-der-fluechtlinge-in-der-eu-13742495.html>.
- 7| Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> . Der Grundsatz der Lastenteilung galt zunächst einzig für Situationen, in denen ein Mitgliedsstaat in einer Flüchtlingskrise überproportional viele Menschen aufnehmen müsse. Der Vertrag von Amsterdam im Jahr 1998 hat dieses Prinzip generalisiert.
- 8| Verordnung EG Nr. 343/2003 des Rates, EUODAC-Verordnung 2725/2000.
- 9| http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf.
- 10| Christian Kaunert and Sarah Leonard, 2012, „The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective“, *Journal of European Public Policy*, 19:9; Kay Hailbronner, Wortprotokoll der 20. Sitzung des Innenausschusses Berlin am 2. Juli 2014, S. 13.
- 11| Petra Bendel, 2013, „Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand“, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf>.
- 12| Steffen Angenendt, Marcus Engler, Jan Schneider, 2013, Europäische Flüchtlingspolitik Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-Aktuell 65, S. 8.
- 13| Steffen Angenendt / Marcus Engler / Jan Schneider, 2013, Europäische Flüchtlingspolitik Wege zu einer fairen Lastenteilung , SWP-Aktuell 65, S. 2.
- 14| http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- 15| Daniel Fröhlich, 2012, „The Development of a Federal European Asylum System“, *AWR Bulletin : Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen*, Vol. 50, Nr. 3, S. 159-168.
- 16| <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/menschenrechtsgerichtshof-strassburg-verurteilt-italien-11660085.html>.
- 17| EMN / EC (2013) Ad-Hoc Query on asylum support rates: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/458_emn_ad-hoc_query_on_asylum_support_rateswider_dissemination_en.pdf.
- 18| <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/urteil-fluechtlinge-duerfen-nicht-nach-italien-zurueckgefuehrt-werden-a-844105.html>.
- 19| Siehe u.a. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/asyl-abschiebung-griechenland> .
- 20| http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/egmr_urteil_fluechtlingsfamilien_duerfen_nicht_ins_ungewisse_abgeschoben_werden/; http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/leitfaden-italien.pdf?__blob=publicationFile.
- 21| Zu den andauernden Unterschieden bei der Implementierung europäischer Rechtsprechung: Hofmann, Rainer; Löhr, Tillmann (Hrsg.), 2008, „Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz“, Baden-Baden sowie <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/294-asylum-lottery-in-the-eu-in-2011.html>.
- 22| Am 21. Mai 2014 ist für die Finanzperiode 2014-2020 der neu gefasste Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für die Förderbereiche Asyl, Migration und Integration in Kraft getreten (Gesamtvolumen 3,1 Mrd. EUR, davon trägt Deutschland 208 Mio. EUR).
- 23| http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=491:integrationsvertrag&Itemid=1258&lang=de.
- 24| Christoph Schulte, 24. April 2015, EU-Beschlüsse zur Flüchtlingshilfe: Worte ohne Taten, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-eu-sondergipfel-nicht-vielmehr-als-show-a-1030340.html>.
- 25| Nikolaus Busse, 7. August 2015, „Europa tut wenig“, *Frankfurter Allgemeiner Zeitung*, S. 1.
- 26| Zwei Jahrzehnte nach der Festlegung, dass „Refugees in Orbit“ innerhalb Europas zu vermeiden seien, kommt es täglich zu zahlreichen Schleusungen, von denen der Tod von mindestens 20 Flüchtlingen in einem LKW nahe Wien nur das jüngste tragische Beispiel ist. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-08/mehrere-tote-fluechtlinge-in-einem-lkw-in-oesterreich-gefunden>.
- 27| BVerfGE 123, 267 (403).
- 28| Petra Bendel, 2013, „Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand“, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf> .
- 29| http://www.deutschlandradiokultur.de/gesine-schwan-zur-krise-in-europa-wir-erleben-eine.1008.de.html?dram:article_id=323240.
- 30| <http://www.zeit.de/politik/2015-07/schaeuble-eu-kommission-kompetenzen-wettbewerb> .
- 31| Paul Collier, 2013, „How to have a sensible conversation about immigration“, <http://www.newstatesman.com/global-issues/2013/11/new-exodus>.
- 32| Ulf Poschardt, 3. Juli 2015, „Die Krise macht uns jetzt zu wahrhaften Europäern“, <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article143520903/Die-Krise-macht-uns-jetzt-zu-wahrhaften-Europaeern.html>.
- 33| Interview mit Steffen Seidendorf, 18. Oktober 2013, <http://www.arte.tv/de/in-frankreich-wird-doppelt-so-viel-abgeschoben-wie-hierzulande/7684892,CmC=7685632.html>.
- 34| European Migration Network, „Migrant access to social security and healthcare: policies and practice European Migration Network Study 2014“, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/final_synthesis_report_migrant_access_to_social_security_final_3july2014_en.pdf.
- 35| European Migration Network/ EC (2013) „Ad-Hoc Query on asylum support rates“, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/458_emn_ad-hoc_query_on_asylum_support_rateswider_dissemination_en.pdf.
- 36| <http://reliefweb.int/report/greece/greece-chaos-and-squalid-conditions-refugees-and-migrants-island-lesbos>.

- 37| <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/>.
- 38| European Migration Network/EC (2014) Ad-hoc query on asylum seekers access to labor market, http://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/ad-hoc-queries/ad-hoc-query-on-asylum-seekers-access-to-labour-market-open-compilation.pdf.
- 39| Christof Roos und Natascha Zaun, 2014, „Norms Matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration“, *European Journal of Migration and Law*, 16:1, S. 45-68.
- 40| Kenan Malik, 2015, „The Failure of Multiculturalism“, *Foreign Affairs*, March/April 2015 Issue, <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>.
- 41| A. Zick, B. Küpper, A. Hövermann, 2011, „Intolerance, Prejudice and Discrimination: A European Report“, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- 42| Matthew Goodwin, 2011, „Right Response Understanding and Countering Populist Extremism in Europe“, Chatham House, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/r0911_goodwin.pdf.
- 43| E. Ivarsflaten, 2005, „Threatened by Diversity: Why Restrictive Asylum and Immigration Policies Appeal to Western Europeans“, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 15:1.
- 44| Christof Roos und Natascha Zaun, 2014, „Norms Matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration“, *European Journal of Migration and Law*, 16:1, S. 45-68.
- 45| <http://www.bbc.com/news/world-europe-29202793>.
- 46| <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/commission-frowns-christian-only-solidarity-migrants-316932>.
- 47| http://diepresse.com/home/politik/ausussenpolitik/4636760/Tschechien_Zeman-will-Migranten-ausweisen.
- 48| <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-08/fluechtlinge-slowakei-syrien-umverteilung-muslime-christen>.
- 49| Matthew Goodwin, 2011, „Right Response Understanding and Countering Populist Extremism in Europe“, Chatham House.
- 50| <http://www.sueddeutsche.de/politik/nrw-innenminister-jaeger-ueber-pegida-neonazis-in-nadelstreifen-1.2263548>.
- 51| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article136467420/Pegida-nicht-als-schandhaft-bezeichnen.html>.
- 52| Siehe auch: Werner Patzelt, 21. Januar 2015, „Edel sei der Volkswille“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-verortung-von-pegida-edel-sei-der-volkswille-13381221.html>.
- 53| Frédéric Docquier, Çağlar Ozden und Giovanni Peri, September 2014, „The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries“, *The Economic Journal*, 124:579, S. 1106–1145.
- 54| Matthew Goodwin, 2011, „Right Response Understanding and Countering Populist Extremism in Europe“, Chatham House.
- 55| M.J. Goodwin, 2009, „Can We Promote Cohesion through Contact? Intergroup Contact and the Development of „Cohesive“ Local Communities“, in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson (Hrsg.), *Local Governance, Changing Citizens? Bristol: Policy Press*, S. 91-110; T.F. Pettigrew und L.R. Tropp, 2006, „A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory“, *Journal of Personality and Social Psychology*, 90:5, S. 751–83.
- 56| Das Konzept der „Decision-Identity-Spaces“ stammt von Charles Maier, Historiker an der Harvard University.
- 57| Thielemann und Zaun, 2013, „Escaping Populism – Safeguarding Human Rights: The European Union as a Venue for Non-Majoritarian Policy-Making in the Area of Refugee Protection“, Vortrag auf der Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 29 August–1 September 2013.
- 58| http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_AsyL_Studie_FINAL_RZ_einzel.pdf.
- 59| http://trends.gmfus.org/files/2014/09/Trends_Immigration_2014_web.pdf, S. 14.
- 60| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144650873/Akzeptanz-der-Deutschen-fuer-Fluechtlinge-sinkt.html>.
- 61| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article138669557/Warum-Deutschland-so-wenige-Asylbewerber-abschiebt.html>.
- 62| <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/139690/flucht-und-asyl#footnode22-4>.
- 63| EMN/EC NL NCP (2014) Ad-Hoc Query the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/572_emn_ahq_on_support_and_accommodation_for_irregularly_staying_tcns_2014_en.pdf.
- 64| European Migration Network/EC NL NCP, 2014, „Ad-Hoc Query the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals“, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/572_emn_ahq_on_support_and_accommodation_for_irregularly_staying_tcns_2014_en.pdf.
- 65| https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html. Während in Deutschland abschiebepflichtigen Asylbewerbern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bisher die gleichen staatlichen Leistungen gewährt wurden, hat der Bund-Länder Gipfel am 24. September beschlossen, Leistungen für „aussichtslose“ Asylbewerber zu mindern.
- 66| <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-08/asylpolitik-leistungskuerung-de-maiziere-balkan>.
- 67| Das ist ein zentraler Grund dafür, dass Großbritannien den aktuellen europäischen Verordnungen nicht zugestimmt hat.
- 68| Im Fall von Ausbildungsverhältnissen entfällt die Vorrangprüfung vollständig.
- 69| <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/09/neue-regelungen-zum-asylverfahren-und-zur-optionspflicht.html>.

- 70| <http://www.welt.de/politik/deutschland/article146947701/EU-Kommission-ruegt-Berlins-lasche-Abschiebep Praxis.html>.
- 71| Bundesrat, Stenografischer Bericht, 932. Sitzung, 27. März 2015.
- 72| BAMF Asylstatistik, Januar bis September 2015.
- 73| Jasper von Altenbockum, 26. August 2015, „Scherbenhaufen der Asylpolitik“, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- 74| Zur verfassungsrechtlichen Debatte siehe Kathleen Neuendorf, 2011, „Kirchenasyl“ – Verfassungsrechtliche Aspekte und ausgewählte administrative Handlungsmöglichkeiten, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 31:8, S. 259-265.
- 75| Heribert Seifert, 16. Juni 2015, „Minenfeld Migration“, Neue Zürcher Zeitung, <http://www.nzz.ch/feuilleton/medien/minenfeld-migration-1.18562659>.
- 76| <http://www.welt.de/regionales/thueringen/article135186321/Thueringen-erlaesst-Winterabschiebestopp-fuer-Fluechtlinge.html>.
- 77| <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-09/gruene-tragen-asyl-kompromiss-im-bundesrat-mit>. Zu den einzelnen Bestimmungen siehe <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/09/neue-regelungen-zum-asylverfahren-und-zur-optionspflicht.html>.
- 78| Jasper von Altenbockum, 30. September 2015, „Der Druck wird steigen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, S. 8.
- 79| Die jüngst verabschiedete Asylreform adressiert diesen Punkt und sieht explizit eine konsequentere Durchführung von Abschiebungen vor. So sollen Abschiebungen in Zukunft bspw. nicht mehr im Voraus angekündigt werden.
- 80| <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-elite-panel-deutschland-kann-mehr-fluechtlinge-nehmen-13714208.html>.
- 81| <http://www.thelocal.dk/20150309/denmarks-refugee-integration-efforts-have-failed>.
- 82| Gunnar Heinsohn, 5. Oktober 2015, „Das Fiasko der Migrantenkinder“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/gastbeitrag-werden-fluechtlinge-die-deutsche-wirtschaft-retten-13838509.html>.
- 83| Jasper von Altenbockum, 21. Juli 2015, „Bleiberecht für alle?“, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- 84| <http://www.handelsblatt.com/politik/international/daenemark-fluechtlinge-bekommen-weniger-geld/12237606.html>.
- 85| Karl-Peter Schwarz, 20. August 2015, „Verführung aus dem Norden“, Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- 86| <http://www.welt.de/politik/ausland/article145322513/Deutschland-nimmt-laut-UN-zu-viele-Fluechtlinge-auf.html>.
- 87| <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingspolitik-125.html>.
- 88| Eric Gujer, 24. April 2015, „Die Stunde der Heuchler“, Neue Zürcher Zeitung, <http://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-stunde-der-heuchler-1.18529145>.
- 89| Zum Valletta-Gipfel siehe: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Fluechtlings-und-Asylpolitik/Artikel/2015-09-10-bekaempfung-fluchtursachen.html>. Zum Khartum-Prozess siehe Statement von Außenminister Steinmeier bei der Konferenz zum Khartum-Prozess, 28. November 2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141128_BM_Rom.html.
- 90| <http://fluechtlingsforschung.net/einigung-durch-die-hintertur/>. Derzeit wird Serbien von sieben EU-Mitgliedsstaaten als sicher eingestuft (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Österreich), Bosnien-Herzegowina und Mazedonien von jeweils acht EU-Mitgliedsstaaten (die genannten sowie Luxemburg). Albanien und Montenegro hingegen werden von Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Österreich und Luxemburg und Kosovo von vier EU-Mitgliedsstaaten (Belgien, Dänemark, Großbritannien und Österreich) als sicher eingestuft.
- 91| <http://www.newsweek.com/uk-should-take-10000-syrian-refugees-322263>.
- 92| Barbara John, 22. August 2015, „Wider den Wahnsinn!“, Tagesspiegel, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-fluechtlingspolitik-wider-den-wahnsinn/12221588.html>.
- 93| Collier argumentiert, dass ein „brain drain“ beispielsweise in Haiti zu einer langfristigen Stagnation des Landes geführt hat. Paul Collier, 2013, „How to have a sensible conversation about immigration“, <http://www.newstatesman.com/global-issues/2013/11/new-exodus>.
- 94| Paul Collier, 4. November 2014, „Now it is time to slow down immigration“, The Guardian, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/04/slow-immigration-social-consequences>.
- 95| Paul Collier, 2013, „How to have a sensible conversation about immigration“, <http://www.newstatesman.com/global-issues/2013/11/new-exodus>.

Die Autoren

Ingmar Zielke

*Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Roderich Kiesewetter, MdB,
Doktorand am War Studies Department des King's College London*

Franziska Stahl

*Public Governance Specialist beim Basel Institute on Governance,
Doktorandin am Institut für Völkerrecht der Universität Basel*

*Beide Autoren sind Mitglieder des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker
der Konrad-Adenauer-Stiftung.*

*Der Beitrag spiegelt die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die der
mit ihnen verbundenen Institutionen wider.*

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner:

Christian E. Rieck

*Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte
Hauptabteilung Politik und Beratung*

Telefon: +49(0)30/26996-3694

E-Mail: christian.rieck@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-162-0



www.kas.de

*Der Text dieses Werkes ist
lizenziert unter den Bedingun-
gen von „Creative Commons
Namensnennung-Weitergabe
unter gleichen Bedingungen
3.0 Deutschland“,
CC BY-SA 3.0 DE
(abrufbar unter:
[http://creativecommons.org/
licenses/by-sa/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/))*

*Bildvermerk Titelseite
© picture alliance/Jurica Galoic
Foto: Jurica Galoic/PIXSELL*