
**Humanitäre Großtat
oder gescheitertes Migrationsmanagement?**

**Die aktuelle Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa
Trends, Herausforderungen und politische Reaktionen**

Marcus Engler

März 2016

Comité d'études des relations franco-allemandes

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das Ifri Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (Ifri-Bruxelles) positioniert sich das Ifri als eines der wenigen französischen *think tanks* im Kern der europäischen Debatte.

*Die Verantwortung für die im weiteren Text
geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.*

Diese „Note du Cerfa“ wird im Rahmen des „Deutsch-französischen Zukunftsdialogs“ veröffentlicht. Der „Deutsch-französische Zukunftsdialog“ ist ein Projekt des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der

Robert Bosch Stiftung

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.



Herausgeber: Barbara Kunz, Prof. Dr. Hans Stark

ISBN: 978-2-36567-547-5

© Ifri – 2016 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel.: +33 (0)1 40 61 60 00
Fax: +33 (0)1 40 61 60 60
Email: accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel.: +32 (0)2 238 51 10
Fax: +32 (0)2 238 51 15
Email: info.bruxelles@ifri.org

Website: ifri.org

Über den Autor

Dr. Marcus Engler ist Sozialwissenschaftler, Migrationsforscher und Politikberater. Er befasst sich seit vielen Jahren mit Trends und politischen Entwicklungen im Bereich Migration, Flucht und Asyl, insbesondere in Deutschland und Europa. Dabei hat er zahlreiche Publikationen im Themenfeld verfasst. Derzeit arbeitet u.a. er als Consultant bei UNHCR Deutschland, als Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin sowie als Autor und Vortragender für verschiedene Organisationen und Medien. Er ist Mitglied der Redaktion des Flüchtlingsforschungsblogs und des Netzwerk Migration in Europa. Von 2013 bis 2015 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

Zusammenfassung

Seit Sommer 2015 ist die Bundesrepublik zum Ziel eines außergewöhnlich hohen Zuzugs von Schutzsuchenden vor allem aus Syrien, Irak und Afghanistan geworden. Dieser Zuzug wurde zum alles dominierenden politischen und gesellschaftlichen Thema. Die Auseinandersetzung um den Umgang mit den Flüchtlingen wurde im Laufe der Zeit immer konflikthafter. Insgesamt ist die Stimmung in der Bevölkerung deutlich pessimistischer geworden und das politische Klima rauer.

Eine von der Bundesregierung angestrebte europäische Lösung, die auf ein fairere Verteilung von Asylbewerbern auf alle EU-Staaten abzielt, erwies sich bislang als nicht umsetzbar. Das ohnehin nur partiell funktionsfähige Dublin-System, das eine Zuweisung der Verantwortung für Asylbewerber zwischen europäischen Staaten festlegt, ist vollkommen zusammengebrochen. In der Folge kam es zu einem mehr oder weniger ungesteuerten Zuzug Hunderttausender nach Deutschland. Neben Deutschland nahmen nur wenige Staaten größere Zahlen von Schutzsuchenden auf. Vor dem Hintergrund einer anhaltenden ökonomischen Krise und von Terroranschlägen waren nur wenige EU-Staaten bereit, sich an einer substantiellen europäischen Lösung zu beteiligen. Die Flüchtlingskrise, die zeitlich unmittelbar auf die Euro-Krise folgte, stellte die europäische Staatengemeinschaft vor eine ernsthafte und andauernde Zerreißprobe. Die Flüchtlingszahlen gingen ab Februar deutlich zurück, nachdem die Balkan-Route nach und nach geschlossen wurde. Inwiefern ein Abkommen mit der Türkei eine tragfähige und nachhaltige Lösungen bieten kann, bleibt abzuwarten. Wahrscheinlich ist, dass Flüchtlinge zumindest teilweise auf andere Routen ausweichen werden.

Für Deutschland bedeutet der hohe Zuzug eine enorme gesellschaftliche Herausforderung. Ein großer Teil der neu zugezogenen Flüchtlinge wird längerfristig oder sogar dauerhaft in Deutschland bleiben. Dies bietet zum einen Chancen, angesichts der demografischen Alterung der deutschen Gesellschaft und zunehmender Fachkräfteengpässe. Zum anderen bedeutet es aber eine enorme Integrationsaufgabe, mehrere hunderttausend Personen aus einem entfernten Kulturkreis und mit ganz unterschiedlichen Voraussetzungen auf die Partizipation an Arbeitsmarkt und Gesellschaft vorzubereiten. Zwar sind die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die integrationspolitischen Regelungen günstiger als in der Vergangenheit. Dennoch wird dieser Prozess lange andauern und mit gesellschaftlichen Konflikten einhergehen.

Executive Summary

Since the summer of 2015, an unusually high number of people seeking protection have come to Germany, mostly from Syria, Iraq and Afghanistan. Their arrival has become to the dominant political and societal issue. Over time, the discussion on how to deal with the refugees has become increasingly conflictual. The general mood among citizens and the political climate have harshened overall.

While the federal government is striving for a European solution, based on a fairer distribution of asylum seekers among all EU member states, such a solution has so far proven to be impossible to find. The Dublin system, only partially functional anyway, which determines the responsibility for asylum seekers among European states, has broken down completely. As a consequence, hundreds of thousand came to Germany more or less without control. Besides Germany, only very few states opened their doors for people seeking protection. Against the backdrop of the ongoing economic crisis and terrorist attacks, not many EU countries were willing to contribute to a substantial European solution. The refugee crisis, occurring right after the Euro crisis, put the European community of states to a serious and ongoing test. Since February, the numbers of refugees have been going down as the Balkan route was gradually closed. To what extent an agreement with Turkey can lead to a functional and sustainable solution remains to be seen. Very likely, refugees will at least partly use alternative routes.

For Germany, the massive arrival of people represents an enormous societal challenge. Many of the newly arrived refugees will stay in Germany in the longer term or even forever. On the one hand, this is a chance to respond to the demographic change in German society and the lack of qualified workers. On the other hand, it however implies a considerable challenge to integrate hundreds of thousands of people from a different culture and very different prerequisites and prepare them to participate in the labor market and in society at large. Developments on the job market and the framework set by integration policies are more conducive than in the past. Nevertheless, this process will last for a long time and come along with societal conflicts.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG – FLÜCHTLINGSKRISE/ HERAUSFORDERUNGEN	4
HISTORISCHER UND KONZEPTIONELLER HINTERGRUND	7
Rechtliche Grundlagen und Definitionen	7
Die Entwicklung der humanitären Zuwanderung nach Deutschland ab 1945	8
Die Europäische Dimension gewinnt an Bedeutung	11
AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DEUTSCHLAND IM BLICK DER STATISTIK	16
Starker Anstieg der Asylanträge	16
Diskussion der Ursachen	17
Steigende Schutzquoten	19
POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN UND GESELLSCHAFTLICHE KONTROVERSEN IN DEUTSCHLAND	22
Stärkung der Flüchtlingsrechte	22
Differenzierung der Asylpolitik	23
Die Rolle der Bevölkerung: Von der Euphorie zur Überforderung	26
DAS SCHEITERN EINER EUROPÄISCHEN LÖSUNG	28
AUSBLICK/HERAUSFORDERUNGEN	34
Grenzen schließen oder europäische Lösung	34
Integration einer sehr großen Zahl als langfristiger Prozess	35

Einleitung – Flüchtlingskrise und Herausforderungen

Seit Juli 2015 ist die Bundesrepublik zum Ziel eines außergewöhnlich hohen Zuzugs von Schutzsuchenden geworden. Insgesamt kam 2015 etwa eine Million Asylsuchende nach Deutschland, vor allen aus den von Bürgerkriegen zerrütteten Staaten Syrien, Irak und Afghanistan. Dieser Zuzug wurde seitdem zum alles dominierenden politischen und gesellschaftlichen Thema. Im Laufe der Zeit wurde die Auseinandersetzung um den Umgang mit den Flüchtlingen immer konflikthafter ausgetragen, auch innerhalb der Regierung. In der Bevölkerung gab und gibt es auf der einen Seite große Unterstützung für die Aufnahme der Flüchtlinge. Die Bilder der Bürger am Münchener Hauptbahnhof Anfang September 2015, die Flüchtlinge applaudierend empfangen und sie spontan mit Getränken und Lebensmitteln versorgten, gingen um die Welt. Auf der anderen Seite ist die Zahl von Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte stark angestiegen. Insgesamt ist die Stimmung in der Bevölkerung deutlich pessimistischer geworden und das politische Klima rauer. Einer Umfrage von Februar 2016 zu Folge waren mehr als 80 Prozent der Bevölkerung der Auffassung, die Regierung hätte die Flüchtlingssituation nicht mehr im Griff.¹

Eine von der Bundesregierung angestrebte europäische Lösung, die insbesondere eine fairere Verteilung von Asylbewerbern auf die EU-Staaten bedeuten würde, erwies sich bislang als schwierig umsetzbar. Das ohnehin nur partiell funktionsfähige System zur Zuweisung der Verantwortung für Asylbewerber (Dublin-III-System), ist in der zweiten Jahreshälfte 2015 vollkommen zusammengebrochen. In der Folge kam es zu einem mehr oder weniger ungesteuerten Zuzug Hunderttausender nach Deutschland. Neben Deutschland, nahmen nur wenige Staaten größere Zahlen von Schutzsuchenden auf. Vor dem Hintergrund einer anhaltenden ökonomischen Krise und von Terroranschlägen waren nur

1. Infratest Dimap, eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung *Die Welt*, Februar 2016, online abrufbar: <www.infratest-dimap.de>.

wenige EU-Staaten bereit, sich an einer substantiellen europäischen Lösung zu beteiligen. Die Flüchtlingskrise, die zeitlich unmittelbar auf die Euro-Krise folgte, stellte die europäische Staatengemeinschaft vor eine Zerreißprobe.

Für Deutschland bedeutet der hohe Zuzug eine immense gesellschaftliche Herausforderung. Da 2015 etwa die Hälfte aller Asylsuchenden als schutzbedürftig anerkannt wurde und ein Aufenthaltsrecht erhält, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass eine sehr große Zahl von Flüchtlingen längerfristig oder sogar dauerhaft in Deutschland bleiben werden. Dies bietet zum einen Chancen, angesichts der demografischen Alterung der deutschen Gesellschaft und zunehmender Fachkräfteengpässe. Zum anderen bedeutet es aber eine enorme Integrationsaufgabe, mehrere hunderttausend Personen aus einem entfernten Kulturkreis und mit ganz unterschiedlichen Voraussetzungen auf die Partizipation an Arbeitsmarkt und Gesellschaft vorzubereiten. Diese Aufgabe muss auch im Kontext einer seit mehreren Jahren hohen Zuwanderung von EU-Bürgern aus süd- und südosteuropäischen Krisenstaaten gesehen werden.² Zwar sind die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die integrationspolitischen Regelungen günstiger als in der Vergangenheit. Dennoch wird dieser Prozess lange andauern und sehr wahrscheinlich mit erheblichen gesellschaftlichen Konflikten einhergehen.

In diesem Artikel werden die gegenwärtigen Trends der Fluchtmigration nach Deutschland und die aktuelle Asylpolitik der Bundesregierung näher betrachtet. Zunächst werden einige konzeptuelle und rechtliche Grundlagen, sowie der historische Hintergrund eingeführt (Kapitel 2). Anschließend werden relevante Statistiken dargestellt und diskutiert (Kapitel 3). Danach werden die aktuellen politische Entwicklungen und gesellschaftliche Debatten nachgezeichnet und analysiert (Kapitel 4). Hierbei wird auch die europäische Ebene betrachtet, die in der Flüchtlingspolitik von zentraler Bedeutung ist (Kapitel 5). Abschließend werden einige Herausforderungen skizziert und ein Ausblick gegeben (Kapitel 6).

2. M. Engler, M. Weinmann, „EU-Migration nach Deutschland: Aktuelle Trends“, *Note du Cerfa* 121, 2015.

Historischer und konzeptioneller Hintergrund

Rechtliche Grundlagen und Definitionen

Flüchtlinge unterscheiden sich von sonstigen internationalen Migranten- wie z.B. Arbeits- oder Bildungsmigranten, die in der Regel *freiwillig* in ein anderes Land wandern – dadurch, dass ihre Migration aufgrund von Konflikten oder Verfolgung *erzwungen* ist. In der Realität sind diese Kategorien nicht immer trennscharf, häufig sind die Migrationsmotive vielfältig.³ Dennoch ist es aus Sicht von Staaten notwendig, zwischen Schutzbedürftigen und anderen Migranten zu unterscheiden. Dabei wird nicht jede unfreiwillige Wanderung – etwa wenn diese durch Armut oder Klimaveränderungen ausgelöst wird – von der internationalen Staatengemeinschaft als schutzrelevant anerkannt. Wer schutzbedürftig ist und wer nicht ist dabei immer Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse.

Generell obliegt Staaten das Recht, zu entscheiden, wer Zugang zum nationalen Territorium erhält und wem unter welchen Bedingungen Schutz gewährt wird. Eingeschränkt ist die Souveränität der Staaten jedoch durch das internationale Flüchtlingsrecht.⁴ Dieses entstand als Reaktion auf die Erfahrungen der beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts, die Millionen internationaler Flüchtlinge hervorgebracht haben. Das nach dem Zweiten Weltkrieg stetig weiterentwickelte internationale Flüchtlingsrecht basiert im Wesentlichen auf der am 28. Juli 1951 unterzeichneten und am 22. April 1954 in Kraft getretenen Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).⁵ Wichtigste

3. S. Castles, M.J. Miller, *The Age of Migration*, „Chapter 8: The State and International Migration: The Quest for Control“, 2009.

4. W. Kluth, „Recht auf Auswanderung – Recht auf Einwanderung?“ in S.Luft, P. Schimany (Hrsg.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*. Bielefeld, 2014, S. 169-185.

5. T. J. Hatton, „Refugee and Asylum Migration to the OECD: A Short Overview“, *IZA Discussion Paper*, n° 7004, 2012.

Inhalte der Konvention sind die Definition des Flüchtlingsbegriffs, die Rechte und Pflichten von Flüchtlingen und das sog. *Non-Refoulement*-Prinzip, d.h. das Verbot der Zurückweisung in ein Gebiet, in dem einem Flüchtling Verfolgung droht (Art. 33). In Artikel 1a(2) der GFK wird der Flüchtlingsbegriff definiert: „Ein Flüchtling ist eine Person mit der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“. Diese Definition bezog sich zunächst nur auf Flüchtlinge in Europa und auf Ereignisse vor dem 1. Januar 1951. Mit dem Protokoll von New York wurde 1967 die zeitliche und geographische Begrenzung der GFK aufgehoben. Sie erhielt damit universelle Gültigkeit. Bis heute haben rund 150 Staaten die Konvention und/oder das Protokoll unterzeichnet, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland (1953) sowie alle EU-Mitgliedstaaten. Im Laufe der Jahre hat sich der Geltungsbereich der Konvention durch die Aufnahme von Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure sowie von geschlechtsspezifischer Verfolgung erheblich erweitert.

Parallel zum internationalen Flüchtlingsrecht entwickelte sich in West-Deutschland unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg ein im internationalen Vergleich weit gefasstes Asylrecht. Damit markierte der Parlamentarische Rat einen bewussten Bruch mit der nationalsozialistischen Vergangenheit, die millionenfach zu Tod, Flucht und Vertreibung geführt hatte.⁶ Das Asylrecht wurde 1949 in der Verfassung verankert; in Artikel 16 des bundesdeutschen Grundgesetzes stand bis 1993 ohne Einschränkung der berühmte Satz: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“.

Die Entwicklung der humanitären Zuwanderung nach Deutschland ab 1945

Die Kriegs- und unmittelbare Nachkriegszeit war geprägt von umfangreichen Fluchtbewegungen in Deutschland und ganz Europa. Nach Kriegsende befanden sich rund 9 Millionen *displaced persons*, Überlebende des nationalsozialistischen Arbeits-, Konzentrations- und Vernichtungslagersystems, die zahlreichen Nationalitäten entstammten, auf deutschem Boden.

6. U. Herbert, „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze – der zeitgeschichtliche Kontext“, in S. Luft, P. Schimany (Hrsg.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, 2014, S. 89-90.

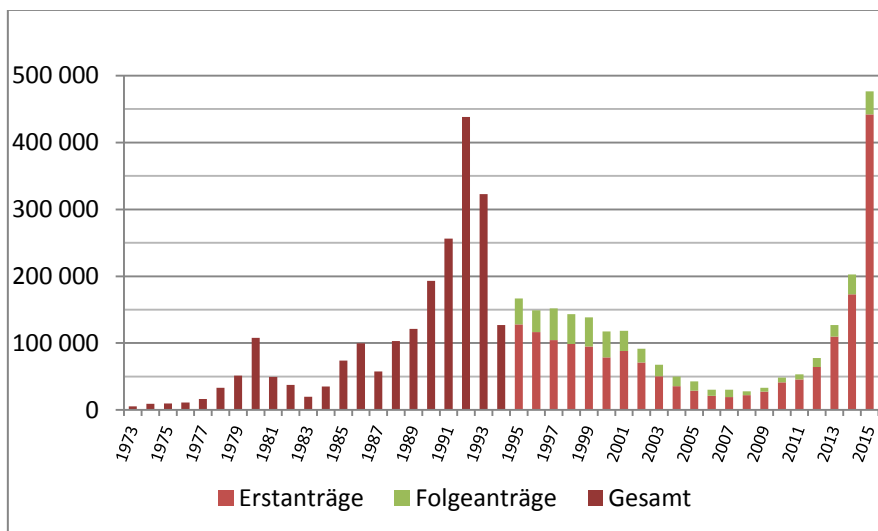
In die vier Besatzungszonen Deutschlands flohen zudem rund 12,5 Millionen Deutsche aus den Ostgebieten oder den deutschen Minderheitsgebieten in Ost-, Südost- und Osteuropa. Bis Ende der 1970er Jahre kamen nur wenige Schutzsuchende in die Bundesrepublik. Überwiegend hatte es sich bei den Asylantragstellern um politische Flüchtlinge aus Staaten des Ostblocks gehandelt, von denen die große Mehrzahl als Asylberechtigte anerkannt worden war. Zu einem ersten Höhepunkt bei den Flüchtlingszahlen kam es in den Jahren 1979-1981, als insgesamt ca. 200.000 Asylanträge in der Bundesrepublik gestellt wurden (siehe Abbildung 1). Fluchtauslösend waren v.a. der Militärputsch in der Türkei und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen.⁷ Große öffentliche Aufmerksamkeit erhielt Ende der 1970er Jahre die Aufnahme sog. Boatpeople, die unter oft dramatischen Fluchtumständen überwiegend aus Vietnam, aber auch aus Laos und Kambodscha kamen. Zwischen 1978 und 1986 nahm die Bundesrepublik knapp 40.000 vietnamesische Flüchtlinge auf, von denen ein großer Teil über das Südchinesische Meer geflohen war. Diese vietnamesischen Flüchtlinge mussten kein Asylverfahren durchlaufen, sondern erhielten einen gesonderten Status als sogenannte „Kontingentflüchtlinge“, der ein Recht zum dauerhaften Aufenthalt sowie eine Arbeitserlaubnis beinhaltete. Mitte der 1980er Jahre stieg die Zahl der Asylanträge erneut deutlich an. Viele Flüchtlinge waren damals Tamilen aus Sri Lanka oder Kurden aus der Türkei, dem Iran und Irak. Die steigenden Antragszahlen führten in den 1980er Jahren – noch in der alten Bundesrepublik – zu Debatten um den vermeintlichen „Asylmissbrauch durch Wirtschaftsflüchtlinge“ und zu vereinzelt ausländischerfeindlichen Übergriffen.

Bereits ab Ende der 1970er Jahre versuchten Bund und Länder, durch Steuerungsmaßnahmen auf die steigenden Antragszahlen einzuwirken. So wurde z. B. der Instanzenweg gegen negative Asylentscheidungen erschwert, für einige der Hauptherkunftsländer eine Visapflicht eingeführt, ein Arbeitsverbot für die ersten zwölf Monate des Asylverfahrens verordnet und Sozialleistungen gekürzt. Auch die Unterbringung in Sammelunterkünften und die Einführung der Residenzpflicht dienten dem Ziel, die Bundesrepublik als Asylstaat unattraktiver zu machen. Dennoch stieg die Zahl der

7. R. Münz, W. Seifert, R. Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt am Main/New York, 1999, S.46.

Asylanträge ab 1988, als über 100.000 Asylanträge gestellt wurden, sprunghaft an.⁸

Abbildung 1: Asylanträge in Deutschland 1973-2015



Quelle: Bundesamt für Migration 2016.

Nach der Wiedervereinigung und der Öffnung des Eisernen Vorhangs stiegen die Asylzahlen weiter an und erreichten 1992 mit 438.200 Asylanträgen ihren bis 2015 nicht erreichten Höhepunkt. Allein aus dem zerfallenden Jugoslawien kamen Anfang der 1990er rund 350.000 Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland, nicht zuletzt aufgrund bereits bestehender Netzwerke zu Einwanderern, die als „Gastarbeiter“ in den 1960er und 1970er Jahren gekommen waren. Einige stellten einen Asylantrag, die Mehrzahl erhielt lediglich den unsicheren Status einer Duldung.⁹ Die politische Debatte – auch im Kontext hoher Zuzugszahlen von Aussiedlern – spitzte sich immer mehr zu. In den frühen 1990er Jahren kam es vermehrt zu ausländergefeindlichen und gewalttätigen Übergriffen mit zahlreichen Todesfällen.

Der „Asylkompromiss“ von 1992

Vor dem Hintergrund dieser aufgeheizten Lage einigten sich SPD, FDP und Unionsparteien Anfang Dezember 1992 auf eine grundlegende und restriktive Reform des deutschen Asylrechts, den sogenannten Asylkompromiss. Fortan erschwerten

8. U. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter – Flüchtlinge*, Bonn, 2003, S. 264-272.

9. K. J. Bade, J. Oltmer, „Normalfall Migration“, *ZeitBilder*, Bd. 15, Bonn, 2004.

insbesondere die Einführung der Konzepte der „sicheren Drittstaaten“¹⁰ und der „sicheren Herkunftsstaaten“¹¹ die Beantragung von Asyl in Deutschland. Daneben führte der Asylkompromiss das sog. Flughafenverfahren ein, bei dem Asylanträge in einem Eilverfahren im Transitbereich von Flughäfen durchgeführt werden können. Darüber hinaus wurde mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes ein eigenständiges Sozialleistungssystem mit deutlich verringertem Leistungsniveau für den Asylbereich geschaffen. Die Einschränkungen des Asylrechts traten Mitte 1993 in Kraft. Bereits in der zweiten Jahreshälfte 1993 ging die Zahl der Neuanträge deutlich zurück, was jedoch auch auf die nachlassende Konfliktintensität auf den Balkan zurückzuführen war. Sie verblieben noch einige Jahre auf einem Niveau von über 100.000, sanken dann aber – vor dem Hintergrund nachlassender Konflikte in Europa – kontinuierlich bis zu einem Tiefpunkt im Jahr 2007. Doch nicht nur die absolute Zahl der Asylanträge ging in dieser Zeit zurück, sondern auch der Anteil der EU-weit gestellten Anträge, die auf Deutschland entfielen: Im Jahr 1992 hatte Deutschland über 70 Prozent aller in der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylanträge bearbeitet, im Jahr 2000 waren es nur noch 20 Prozent.¹² Der Asylkompromiss wirkte sich somit auch auf andere EU-Staaten aus, gleichzeitig versuchte die Bundesregierung, die wesentlichen Komponenten des restriktiveren deutschen Asylrechts auch im EU-Recht zu verankern.

Die Europäische Dimension gewinnt an Bedeutung

Nachdem Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten 1985 das sog. Schengener Abkommen zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen im Personenverkehr geschlossen

10. Sichere Drittstaaten sind Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. In diese Staaten können Asylbewerber ohne Prüfung ihres Antrags zurückgeschoben werden. Neben den EU-Mitgliedstaaten sind dies derzeit Norwegen und die Schweiz.

11. Sichere Herkunftsstaaten sind Staaten, bei denen die grundsätzliche Vermutung besteht, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Für Antragsteller aus diesen Staaten kommt ein vereinfachtes und schnelleres Asylverfahren mit eingeschränkten Rechtsmitteln zur Anwendung. Bundestag und Bundesrat beschließen, welche Staaten in die Liste aufgenommen werden.

12. P. Schimany, „Asylmigration nach Deutschland“, in S. Luft, Stefan, P. Schimany (Hrsg.): *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld, 2014, S. 51.

und sich ein Jahr später die Staats- und Regierungschefs der damals 12 EG-Mitglieder in der *Einheitlichen Europäischen Akte* auf die Vollendung des Binnenmarktes geeinigt hatten, wurde der Bedarf nach gemeinsamen europäischen Regelungen in der Asylpolitik deutlich. Denn durch den Verzicht auf Grenzkontrollen konnten sich auch Schutzsuchende ungehindert innerhalb der Gemeinschaft bewegen.

Das sog. Dubliner Übereinkommen von 1990 markierte den Grundstein der europäischen Asylpolitik, indem es Regeln zur Zuständigkeit für einen Asylantrag festlegte, die im wesentlichen bis in die Gegenwart Bestand haben. Demnach sollte derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung eines Schutzbegehrens und die Unterbringung zuständig sein, der die wichtigste Rolle bei der Einreise des Asylbewerbers gespielt hatte. Dies ist etwa der Fall, wenn die Einreise in die Gemeinschaft zuerst über ein Mitgliedstaat erfolgt, der Antragsteller zu bereits im Land lebenden engen Verwandten reiste oder er vorher im Besitz eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis dieses Staates war. Dadurch sollte zum einen sichergestellt werden, dass das Phänomen von "Refugees in Orbit" – Schutzsuchende, für deren Versorgung und Asylprüfung sich kein Staat zuständig fühlt – vermieden wird. Zum anderen sollte jedes Schutzbegehren nur einmal inhaltlich geprüft werden, um keinen Anreiz zum sogenannten „Asylum-Shopping“ – der wiederholten oder gleichzeitigen Antragstellung in unterschiedlichen Mitgliedstaaten – zu setzen. Das Dubliner Übereinkommen trat am 1. September 1997 in Kraft und gilt seit Anfang 1998 für alle EU-Mitgliedstaaten.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 gehört die Regelung asyl- und flüchtlingspolitischer Fragen zu den „vergemeinschafteten“ Politikbereichen. In die europäischen Verträge wurde die verbindliche Beachtung bedeutsamer internationaler Abkommen aufgenommen, darunter die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. In den folgenden Jahren wurden dann erstmals gemeinsame Mindeststandards für zentrale flüchtlingspolitische Fragen festgelegt, und zwar u.a. für:

- die Anerkennung von Asylbewerbern sowie die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten („Qualifikationsrichtlinie“);
- die Standards zu sozialen Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen („Aufnahmerichtlinie“);

- die Durchführung von Asylverfahren („Asylverfahrensrichtlinie“).

Diese erste Harmonisierungsphase des gemeinsamen Asylrechts zwischen 2000 und 2007 legte zwar wichtige Grundsteine, konnte zentrale Herausforderungen jedoch nicht lösen. Viele der europarechtlichen Vorgaben waren zu vage und wurden von den Mitgliedstaaten zum Teil bewusst unterschritten¹³. Nach langwierigen Verhandlungen wurden die einschlägigen Rechtsgrundlagen zwischen 2011 und 2013 dann novelliert und die Standards verbindlicher formuliert. Diese Neuerungen der sog. zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) mussten bis Mitte 2015 in nationales Recht umgesetzt werden. Eine tatsächliche Angleichung der asylrechtlichen Standards in allen EU-Mitgliedsstaaten ist dadurch kurzfristig jedoch nicht zu erwarten.

Ungelöste Fragen: sicherer Zugang und faire Verteilung

In zwei zentralen flüchtlingspolitischen Fragen wurden jedoch auch dieses Mal keine zufriedenstellenden Lösungen gefunden. Erstens können Schutzsuchende weiterhin in den allermeisten Fällen nicht über legale Wege in die Europäische Union einreisen, da sie die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums nicht erfüllen. Zudem drohen Transportunternehmen hohe Strafen, wenn sie Personen ohne Visum befördern (sog. *carrier sanctions*). Die europäischen Außengrenzen wurden in den letzten Jahren mit Zäunen und Überwachungssystemen gesichert, weswegen Flüchtlinge auf immer gefährlichere Routen ausweichen. Das Fehlen legaler und sicherer Zugangswege für Schutzsuchende wirkt sich jedoch nicht nur auf die absoluten Zahlen der Flüchtlinge aus, die es bis in die Europäische Union schaffen. Die gefährlichen Routen führen auch dazu, dass viele Flüchtlinge ihr Leben riskieren beim Versuch, in Europa Schutz zu suchen. Schätzungen zufolge sind in den letzten 15 Jahren mindestens 20.000 Menschen beim Versuch gestorben, in die EU einzureisen, allein 2015 waren es mindestens 3.770 Menschen¹⁴); die gefährlichen

13. S. Angenendt, J. Schneider, M. Engler, „Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung“, *SWP-Aktuell* 2013/A 65, 2013.

14. T. Brian, F. Laczko, „Migrant Deaths: an International Overview“, in IOM – International Organisation for Migration (Hrsg.), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, Genf, 2014, S. 15-43. Aktuelle Zahlen: IOM, <<http://missingmigrants.iom.int>>.

Routen wirken zudem für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (z.B. Kinder, Alte, Kranke, Verletzte, alleinerziehende Mütter) als Barrieren. Flüchtlinge ohne die nötigen finanziellen Mittel sind ebenso ausgeschlossen, da sie keine Schlepper bezahlen können.

Zweitens ist die Frage der innereuropäischen Verantwortungsteilung für Flüchtlinge, etwa durch die Umverteilung von Flüchtlingen oder substantielle finanzielle Ausgleichsmechanismen weiterhin ungelöst. Zwar gibt es seit mehreren Jahren ein Bewusstsein in der Europäischen Kommission, dem EU-Parlament und vielen Regierungen, dass das aktuelle Zuständigkeitssystem für Asylbewerber reformiert und um einen Ausgleichsmechanismus ergänzt werden sollte. Denn nach dem aktuellen Dublin-III-System wären bei einer regelkonformen Anwendung in den allermeisten Fällen jene Staaten für die Asylbewerber zuständig, in die diese zuerst eingereist sind, also Griechenland und Italien. In der Praxis sieht das Bild jedoch anders aus, da die EU-Außenstaaten und viele Transitstaaten Asylsuchende nicht bzw. nur teilweise registrieren.¹⁵ Dies entspricht auch dem Wunsch vieler Flüchtlinge, die etwa nach Deutschland oder Schweden weiterziehen wollen.

Im Ergebnis ist die Verteilung der Asylsuchenden auf die EU-Staaten äußerst ungleich: Insgesamt wurden in der EU im Jahr 2015 rund 1,3 Millionen Asylerstanträge gestellt, davon mehr als ein Drittel in Deutschland (s. Abbildung 2). Unter Berücksichtigung der noch nicht registrierten Asylbewerber ist der Anteil der Schutzsuchenden, der auf Deutschland entfällt, noch deutlich größer (s. Kap. 3.1). Neben Deutschland (441.899 Asylerstanträge) wurden in Ungarn (174.425¹⁶) und Schweden (156.120) die meisten Anträge registriert. Auch auf Österreich (ca. 90.000), Italien (83.240) und Frankreich (73.499) entfielen größere Antragszahlen. Diese sechs Staaten nahmen rund 80 Prozent aller Asylbewerber auf.¹⁷ Viele Staaten, darunter das Vereinigte Königreich (ca.40.000), Spanien (ca.15.000) und die meisten osteuropäischen Staaten nahmen vergleichsweise weniger Asylbewerber auf. Diese Ungleichverteilung bleibt auch dann bestehen, wenn die

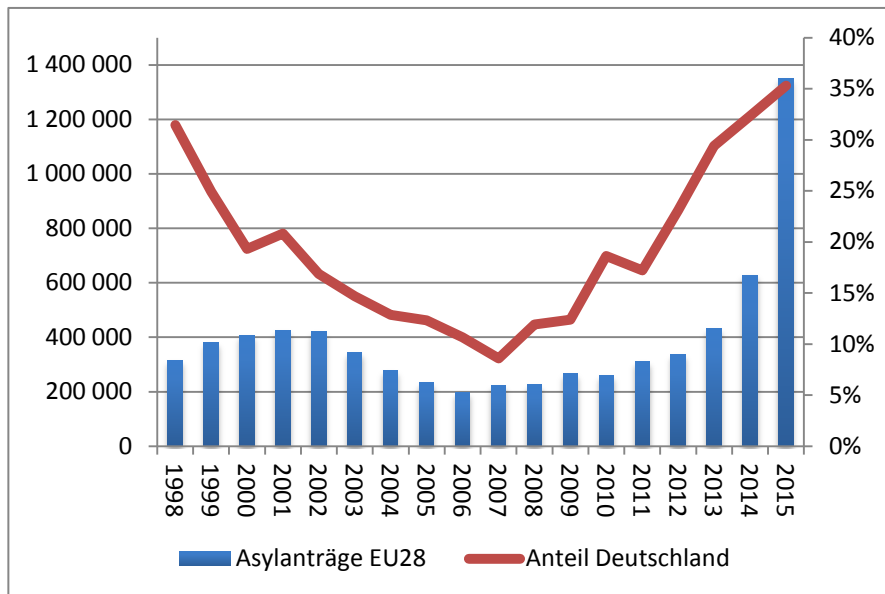
15. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich*, Jahresgutachten 2015, Berlin.

16. Viele der Asylbewerber hielten sich laut Angaben von UNHCR nur kurz in Ungarn auf.

17. Eurostat, Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht Monatliche Daten, 10.2.2016, eigene Berechnung.

Relation zur Bevölkerung oder Wirtschaftskraft berücksichtigt wird.

Abbildung 2: Asylanträge in der EU/Anteil Deutschland



Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Aktuelle Entwicklungen in Deutschland im Blick der Statistik

Starker Anstieg der Asylanträge

Seit dem Tiefpunkt im Jahr 2007, als nur knapp 20.000 Erstanträge registriert wurden, steigen die Asylanträge in Deutschland wieder kontinuierlich an (s. Abbildung 1). Im Jahr 2014 wurde bereits ein auch im historischen Vergleich relativ hoher Wert erreicht (202.834). 2015 wurden dann 441.899 Erstanträge gestellt, so viele wie nie zuvor. Insgesamt, also unter Berücksichtigung von Folgeanträgen, waren es 476.649 Asylgesuche. Die Zahl der tatsächlichen Einreisen von Asylsuchenden nach Deutschland lag 2015 allerdings deutlich höher, da die formale Asylantragstellung aufgrund des hohen Zuzugs und daraus resultierender Registrierungsprobleme erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgte. Mehrere Hunderttausend Personen sind ins Bundesgebiet eingereist, konnten aber formal noch keinen Asylantrag stellen. Nach Angaben der Bundesregierung wurden im Jahr 2015 im sog. EASY-System bundesweit knapp 1,1 Mio. Zugänge von Asylsuchenden registriert.¹⁸ Der überwiegende Teil der Asylbewerber kam aus den Kriegsstaaten Syrien, Irak und Afghanistan oder aus den Westbalkanstaaten (s. Tabelle 1).

18. Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer. Dabei sind Fehl- und Doppelerfassungen nicht ausgeschlossen.

Tabelle 1: Die 10 stärksten Herkunftsländer 2015

	Herkunftsland	Asyl-erstanträge	EASY-Registrierungen
1	Syrien	158.657	428.468
2	Albanien	53.805	69.426
3	Kosovo	33.427	33.049
4	Afghanistan	31.382	154.046
5	Irak	29.784	121.662
6	Serbien	16.700	20.365
7	Eritrea	10.867	25.505
8	Mazedonien	9.083	14.004
9	Pakistan	8.199	28.392
10	Iran	5.394	29.826
	Gesamt	441.899	1.091.894

Quelle: BAMF 2016.

Diskussion der Ursachen

Der hohe Zuzug von Schutzsuchenden aus dem außereuropäischen Raum wurde von den deutschen und europäischen Behörden nicht vorhergesehen. Es gab auch keinen historisch vergleichbaren Fall. Niemand hatte erwartet, dass sich eine so große Zahl auf einen so weiten, kostspieligen und gefährlichen Weg machen würde. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge rechnete Anfang 2015 mit rund 300.000 Asylanträgen¹⁹.

Über die Deutung der Ursachen des Zuzugs ist ein politischer Streit ausgebrochen. In vielen deutschen Medien, bei einigen politischen Parteien in Deutschland und in einer Reihe europäischer Mitgliedstaaten wurde die Ansicht vertreten, dass der hohe Zuzug vor allem das Ergebnis einer

19. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Prognose vom 18.2.2015. Diese Prognose wurde im Mai auf 450.000 Anträge und erst im August auf 800.000 erhöht.

Einladungspolitik der Bundesregierung – häufig auf die Person der Bundeskanzlerin reduziert – war. Diese hätte mit ihrer Entscheidung, Flüchtlinge Anfang September aus Ungarn die Einreise nach Deutschland zu gestatten, eine Sogwirkung erzeugt. Zudem wären ihre „Wir schaffen das“-Rhetorik und die *Selfies* mit Flüchtlingen als Einladung verstanden worden.²⁰

Aus einer solchen Interpretation leiten sich die Forderungen ab (z.B. CSU), die deutschen Grenzen zu schließen bzw. ein Ablehnen von Verantwortung (v.a. osteuropäische Staaten). Der Einfluss politischer Entscheidungen und von Symbolwirkungen ist schwer zu quantifizieren. Es ist wahrscheinlich, dass die Politik der Bundesregierung, ohne es zu wollen, Personen in ihrer Entscheidung nach Deutschland zu kommen, weiter bestärkt hat. Eine vollständige Erklärung kann sie aber nicht sein. Vielmehr haben mehrere Faktoren zusammen gewirkt. Zunächst ist zu betonen, dass derzeit historisch hohe Zahlen an Schutzsuchenden registriert werden. Ende 2014 befanden sich weltweit nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) 59,5 Millionen Menschen aufgrund von Verfolgung, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen auf der Flucht.²¹ Dies ist die höchste Zahl seit Beginn derartiger Statistiken im Jahr 1989. Besonders hervorzuheben ist der seit 2011 anhaltende Bürgerkrieg in Syrien, der Millionen von Flüchtlingen hervorgebracht hat, sowohl innerhalb des Landes, als auch in den Nachbarstaaten.²² In den Erstzufluchtsstaaten (v.a. Türkei, Libanon, Jordanien) waren die Flüchtlinge mit einer zunehmenden Perspektivlosigkeit konfrontiert. Sie erhalten in der Regel keine regulären Aufenthaltstitel, kein Arbeitsrecht und kaum Zugang zu Bildungsreinrichtungen für die Kinder. Zudem sind die Lebenshaltungskosten hoch und mitgebrachte Ressourcen der Flüchtlinge wurden immer weiter aufgebraucht. Die Verschlechterung der Versorgung mit Lebensmittelhilfen durch das World Food Program (WFP) im Laufe des Jahres 2015 war für viele Flüchtlinge ein zusätzlicher Grund, sich auf den Weg nach Europa zu machen.²³ Neben der unzureichenden Versorgung in der Region führte auch die

20. Merkel entgegnete dieser Kritik mit den Worten: „Wenn wir jetzt anfangen, uns noch entschuldigen zu müssen dafür, dass wir in Notsituationen ein freundliches Gesicht zeigen, dann ist das nicht mein Land.“ (Süddeutsche Zeitung, 15.9.2015).

21. Inzwischen dürfte diese Zahl weiter gestiegen sein. UNHCR veröffentlicht diese Zahl jedoch nur einmal jährlich am Weltflüchtlingstag (20. Juni).

22. Laufend aktualisierte Statistiken veröffentlichen die UN unter: <<http://data.unhcr.org>>.

23. UNHCR, „Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe“, *Briefing Notes*, 25 September 2015, online abrufbar: <<http://www.unhcr.org>>.

Tatsache, dass Industriestaaten nur in sehr geringem Umfang legale Aufnahmeprogramme einrichteten dazu, dass sich immer mehr Flüchtlinge auf eigene Faust auf den Weg machten. Diese Bewegung ging einher mit einer Verschiebung der Hauptmigrationsroute. Bis 2014 war die zentrale Mittelmeerroute über Italien dominant. Ab Mitte 2015 erfolgte der Zuzug verstärkt über die östliche Mittelmeerroute (Türkei-Griechenland), die für die Flüchtlinge deutlich billiger und weniger gefährlich ist.²⁴

Warum Deutschland?

In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder gefragt, warum Schutzsuchende gerade in Deutschland (und einigen wenigen anderen Staaten) Schutz suchen. Die Forschung zeigt, dass zahlreiche Faktoren bei der Entscheidung des Ziellandes zusammenwirken. Dabei haben strukturelle und von der Politik kurzfristig nicht veränderbare Faktoren, wie etwa das Wohlstandsniveau, die Höhe der Sozialleistungen und v.a. bereits bestehende soziale Netzwerke von Migranten den stärksten Einfluss.²⁵ Dies kann auch erklären, warum es zwischen den EU-Staaten große Unterschiede hinsichtlich der Herkunftsländer der Flüchtlinge gibt. Nach Deutschland kam besonders viele Afghanen, Syrer und Flüchtlinge aus den Westbalkanstaaten, weil es hierzulande im europäischen Vergleich große Communities gibt.

Steigende Schutzquoten

In der öffentlichen Diskussion kommt den Schutzquoten, also dem Anteil der positiven Entscheidungen an allen Asylentscheidungen eine zentrale Rolle zu: Sind diese niedrig, wird dies als Indiz dafür herangezogen, dass Asylbewerber nicht schutzbedürftig sind oder das Asylrecht sogar bewusst missbrauchen. Niedrige Schutzquoten können jedoch auch Ausdruck einer restriktiven Schutzpraxis des Aufnahmestaates sein. Ein sinnvoller Indikator ist dabei die Gesamtschutzquote,

24. P. Fargues, *The year we mistook refugees for invaders*, Policy Briefs, European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole, 2015.

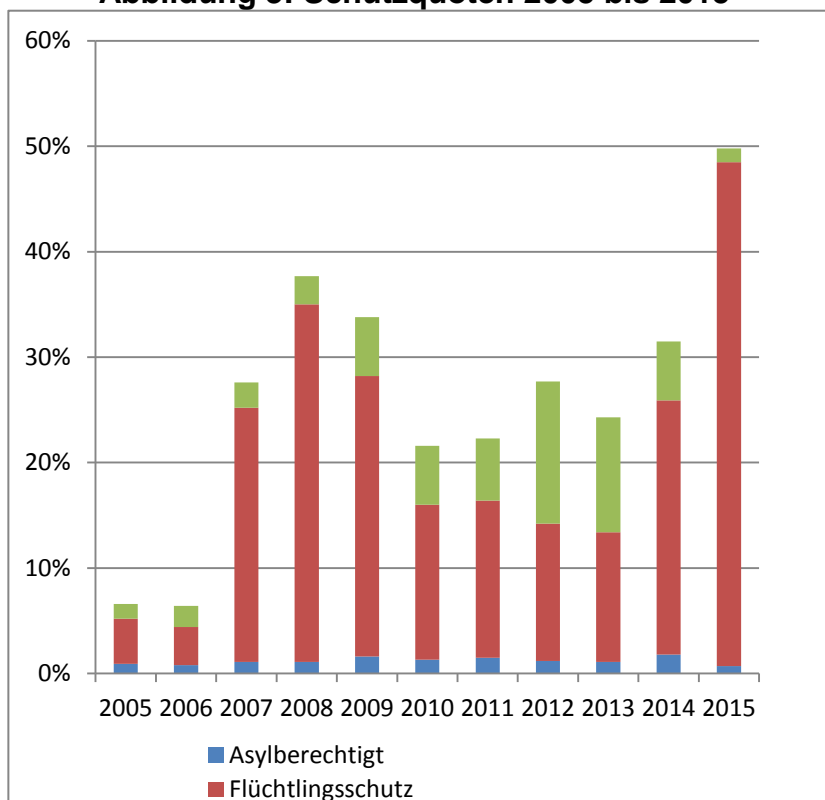
25. E. Neumayer, "Asylum destination choice – What Makes some Western European Countries More Attractive than Others?", *European Union Politics* 5, 2004, S. 155-180; E. Thielemann, "How Effective Are National And EU Policies In The Area of Forced Migration?", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31, 2012, No. 4, S. 21-37; A. Scholz, "Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung", *Forschungsbericht* 19, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2013.

in die alle Schutzformen einberechnet werden (für Deutschland also Asylberechtigung, GFK-Flüchtlinge, subsidiärer Schutz). In den letzten Jahren lag die Gesamtschutzquote in Deutschland über alle Herkunftsländer hinweg bei rund 25 Prozent (s. Abbildung 3). In der Realität ist das Schutzniveau sogar noch höher, wenn die Schutzquote um die sog. „formellen Entscheidungen“ bereinigt wird. Dabei handelt es sich um Entscheidungen, bei denen der Schutzanspruch nicht inhaltlich geprüft wurde, weil zum Beispiel laut Dublin-Verordnung ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die tatsächliche Schutzquote liegt abermals höher, da ein Teil der gerichtlichen Klagen gegen ablehnende Asylentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Erfolg haben. Im Jahr 2015 ist die Gesamtschutzquote noch einmal deutlich gestiegen. Im Jahresdurchschnitt betrug sie knapp 50 Prozent. Dies ist v.a. auf den großen Anteil der Flüchtlinge aus Syrien und anderen Bürgerkriegsstaaten, etwa Irak und Eritrea zurückzuführen, aus denen fast jeder Flüchtling anerkannt wurde. Demgegenüber lagen die Schutzquoten für Antragsteller aus den Westbalkan-Staaten nahezu bei null Prozent (s. Tabelle 2).²⁶ Die hohen Schutzquoten bedeuten im Zusammenhang mit den hohen Antragszahlen, dass mehrere Hunderttausend Flüchtlinge ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten, das ihnen auch das Recht einräumt ihre Ehegatten und minderjährigen Kinder nachzuholen. Dies stellt die Bundesrepublik vor eine enorme Integrationsaufgabe (s. Kap. 6.).²⁷

26. BAMF, *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015*, Nürnberg, 2016.

27. Anerkannte Flüchtlinge nach Artikel 16a GG und der GFK erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre, die im Regelfall in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis übergeht. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat jedoch die Möglichkeit, die Flüchtlingseigenschaft zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.

Abbildung 3: Schutzquoten 2005 bis 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016

Tabelle 2: Gesamtschutzquoten 2015 nach Herkunftsländern (Top 10)

1	Syrien	96,0%
2	Albanien	0,2%
3	Kosovo	0,4%
4	Afghanistan	46,5%
5	Irak	86,1%
6	Serbien	0,2%
7	Eritrea	92,4%
8	Mazedonien	0,6%
9	Pakistan	9,2%
10	Iran	59,6%
	Alle Länder	49,8%

Quelle: BAMF 2016.

Politische Entscheidungen und gesellschaftliche Kontroversen in Deutschland

Stärkung der Flüchtlingsrechte

In den Jahren vor der aktuellen Flüchtlingskrise wurde die Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa tendenziell liberalisiert, d.h. die Flüchtlingsrechte wurde gestärkt. Eine zentrale Rolle spielte hierbei die europäische Rechtsprechung. In Deutschland waren zudem die Kontextbedingungen günstig: moderate Antragszahlen, eine positive wirtschaftliche Entwicklung und die Gewissheit einer sich beschleunigenden demografischen Alterung. Vor diesem Hintergrund wurde die Migrations- und Integrationspolitik insgesamt schrittweise modernisiert.²⁸ Zum einen wollte man im Wettrennen um die besten Köpfe nicht ins Hintertreffen geraten. Zum anderen wollte man nicht den Fehler der Vergangenheit wiederholen, als die versäumte Integration der „Gastarbeiter“ zu zahlreichen sozialen Folgeproblemen geführt hatte. Vor diesem Hintergrund sollte die Integration von Flüchtlingen erleichtert werden. Insbesondere galt es den Zugang zu Sprach- und Integrationskursen und damit auch zum Arbeitsmarkt schneller einzuleiten. Zu der stärker humanitär ausgerichteten Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik gehörte auch der verstärkte Einsatz organisierter Aufnahmeprogramme.

28. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, „Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland“, *Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich*, Jahresgutachten 2015, Berlin.

Organisierte Aufnahme: Deutschland als Vorreiter in Europa

Neben der Aufnahme von spontan einreisenden Schutzsuchenden hat sich die Bundesrepublik bereits in der Vergangenheit immer wieder punktuell bei der organisierten Aufnahme von Flüchtlingen aus Kriegsgebieten engagiert.²⁹ Doch erst seit 2012 nimmt Deutschland regelmäßig am Neuansiedlungsprogramm von UNHCR teil. Die jährlich zugesicherten Quote für die dauerhafte Aufnahme von Flüchtlingen betrug zunächst 300 Plätze und wurde ab 2015 auf 500 Plätze erhöht.

Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise in Syrien hat Deutschland zudem als einer von wenigen europäischen Staaten in größerem Umfang Programme zur temporären Aufnahme syrischer Flüchtlinge außerhalb des regulären Asylverfahrens aufgelegt. Zwischen Mai 2013 und Juni 2014 beschlossen Bund und Länder die Bereitstellung von insgesamt 20.000 Aufnahmeplätzen für Flüchtlinge aus der Krisenregion. Die auf diesem Wege aufgenommenen Flüchtlinge erhalten unmittelbar einen Aufenthaltstitel für zunächst zwei Jahre und dürfen sofort arbeiten. Zusätzlich zum Bundesprogramm haben 15 Bundesländer es in Deutschland lebenden Syrern ermöglicht, ihre Angehörigen nachzuholen, wenn sie sich für die Übernahme von deren Unterbringungs- und Lebenshaltungskosten verpflichteten. Bis Ende 2015 wurden rund 20.000 Personen über die Länderprogramme aufgenommen.

Differenzierung der Asylpolitik

Die stark steigenden Antragszahlen seit 2014 haben die Diskussionen um Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland erneut zugespitzt. Die Kommunen stehen vor immer größeren Herausforderungen bei der Unterbringung der Flüchtlinge. Überall im Land entstanden kurzfristig Notunterkünfte, etwa in Kasernen, Containern, Zelten oder Schulturnhallen. Dies bedeutet für die Asylsuchenden zum einen, dass sie kaum Privatsphäre haben und permanentem Stress ausgesetzt sind. Die Eröffnung dieser Notunterkünfte führte zum anderen

29. Eine Übersicht über organisierte Aufnahmen findet sich bei M. Engler, *Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland*, Policy Brief, Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen, 2015. Online abrufbar: <www.svr-migration.de>.

vieleorts auch zu Konflikten mit Anwohnern (s. Kap. 4.3). Das für die Bearbeitung der Asylanträge zuständige BAMF verfügte trotz mehrfacher Personalaufstockung nicht mehr über ausreichende Kapazitäten, sodass sich der Verfahrensstau immer mehr vergrößerte und die Bearbeitungszeiten immer länger wurden. Anfang Januar ging das BAMF von einem Rückstau von bis zu 700.000 unbearbeiteten Asylanträge aus.³⁰

Ausweitung der Liste „Sicherer Herkunftsstaaten“

Vor dem Hintergrund der hohen Antragszahlen war es das oberste Ziel der Bundesregierung, die Bearbeitung der Asylanträge zu beschleunigen und die Zahl der Neuansprüche zu reduzieren. Insbesondere die bereits seit 2012 steigenden Zahlen von Asylbewerbern aus Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina in Verbindung mit den sehr niedrigen Anerkennungsquoten (s. Tabelle 2) für diesen Personenkreis führte zu einer neuen Debatte über „Asylmissbrauch“. Die Asylantragszahlen aus diesen Staaten waren nach dem Wegfall der Visumpflicht im Dezember 2009 und der durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012 erzwungenen Erhöhung der Sozialleistungen für Asylbewerber sprunghaft angestiegen. Anfang November 2014 wurden Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina gesetzlich zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt (s. Kap. 2.2), was eine beschleunigte Bearbeitung der Anträge bewirken und das Signal in die Herkunftsländer senden soll, dass sich ein Antrag nicht lohnt. Im Gegenzug kam es mit einem im September 2014 verabschiedeten Gesetzespaket u. a. zur Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylbewerber auf drei statt bisher neun Monate sowie einer weiteren Lockerung der sog. Residenzpflicht, aufgrund derer Asylbewerber ihren Landkreis oder das Bundesland häufig nur in Ausnahmefällen und auf Antrag verlassen durften.

Die nächste größere Reform des Asylrechts erfolgte mit dem *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*, das am 1. August 2015 in Kraft trat. Dieses Gesetz führte einerseits u.a. ein stichtags- und alterunabhängiges Bleiberecht für gut integrierte Langzeitgeduldete ein und gewährte subsidiär Schutzberechtigten ein Recht auf erleichterten Familiennachzug. Andererseits enthielt es eine Reihe von

30. „Asylanträge beim Bamf: 280.000 Fälle entschieden, mehr als 670.000 offen“, *Spiegel Online*, 5.2.2016.

Maßnahmen, die eine schnellere Abschiebung von Personen ohne Aufenthaltsrecht ermöglichen sollen.

Permanente Gesetzgebung im Schnellverfahren

Auf die dramatischen Ereignisse des Sommers reagierte die Bundesregierung prompt mit einem weiteren Gesetzespaket. Das sog. Asylpaket I wurde im parlamentarischen Schnellverfahren umgesetzt. Die Änderungen wurden vom Bundeskabinett am 29. September 2015 beschlossen und traten als *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz* bereits am 24. Oktober in Kraft. Neben einer stärkeren Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung enthielt das Gesetz zahlreiche Maßnahmen, die die Asylverfahren beschleunigen sollen. Ziel ist es zudem Flüchtlinge mit einer guten Bleibeperspektive – derzeit Syrien, Irak, Iran und Eritrea – frühzeitig zu integrieren. Sie erhalten bereits während des Asylverfahrens die Möglichkeit, einen Integrationskurs zu besuchen. Im Gegenzug sollen Asylbewerber ohne gute Bleibeperspektive schneller das Land verlassen. Zudem sollen in Erstaufnahmeeinrichtungen Bargeldzahlungen weitgehend durch Sachleistungen ersetzt werden. Das Bauplanungsrecht wurde geändert, damit Flüchtlingsunterkünfte schneller und unbürokratischer errichtet werden können.³¹ Zudem wurden Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Im Gegenzug wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien ab 2016 und zunächst bis 2020 erleichtert.

Doch auch diese Maßnahmen schienen angesichts weiter anhaltender hoher Zuzüge aus Sicht der Bundesregierung nicht ausreichend. Bereits Anfang November einigten sich die Koalitionsspitzen auf ein Asylpaket II. Vorausgegangen war ein Streit in der Regierung über die Einrichtung sog. Transitzonen an den Grenzen zu Österreich. Vor allem die CSU plädierte für die Einrichtung solcher extraterritorialer Zonen, in denen die Asylanträge im beschleunigten Verfahren geprüft werden sollten. Stattdessen einigten sich die Koalitionsspitzen Anfang November 2015 auf die Einrichtung mehrerer „besonderer Aufnahme-Einrichtungen“ für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern, mit Wiedereinreisesperren, Folgeanträgen oder ohne

31. Bundeskanzlerin Angela Merkel kommentierte diese mit folgenden Worten: „Deutsche Gründlichkeit ist super. Aber jetzt ist deutsche Flexibilität gefragt“, in „Merkels Pläne für ein temporär geändertes Asylrecht“, *Die Welt*, 31.8.15.

Mitwirkungsbereitschaft. Detailfragen führten aber zu Streit innerhalb der Regierung, weswegen das Kabinett erst Anfang Februar 2016 einen entsprechenden Beschluss fassen konnte. In diesen Zentren soll das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) innerhalb einer Woche über die Asylverfahren entscheiden. Abgelehnte Asylbewerber sollen direkt aus den Einrichtungen in ihr Land zurückkehren oder abgeschoben werden. Für die Dauer des Verfahrens sind die Personen verpflichtet, sich nur im Bezirk der jeweiligen Ausländerbehörde aufzuhalten. Bei einem Verstoß wird das Asylverfahren eingestellt. Das zweite Asylpaket enthält weitere Maßnahmen zur Einschränkung des Familiennachzugs und zur Erleichterung der Abschiebung. Zudem sollen Algerien, Marokko und Tunesien zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden.

Weitere restriktive Maßnahmen werden diskutiert. Seit einigen Monaten wird die Einführung einer Obergrenze für Asylbewerber gefordert, nach deren Erreichen alle weiteren Schutzsuchenden an der Grenze abgewiesen werden würden. Hiergegen sind rechtliche Bedenken geltend gemacht worden.³² Im Gespräch ist ebenfalls die Einführung einer verpflichtenden Wohnortbindung für anerkannte Asylbewerber um den Zuzugsdruck auf die Großstädte zu reduzieren.

Die Rolle der Bevölkerung: Von der Euphorie zur Überforderung

Die Reaktionen auf die mit der Flüchtlingsaufnahme verbundenen Herausforderungen sind sehr unterschiedlich ausgefallen. Auf der einen Seite gab es große und anhaltende Solidarität und spontane Unterstützung für die Flüchtlinge in der Bevölkerung. In einem bisher nicht gekannten Ausmaß haben sich Ehrenamtliche für Flüchtlinge engagiert. Tausende haben Flüchtlinge an den Bahnhöfen begrüßt, Sachspenden gegeben, bei der Essensausgabe in Notunterkünften geholfen oder Sprachkurse angeboten. Umfragen zufolge haben sich bis zu 10 Prozent der Bevölkerung beteiligt.³³

Auf der anderen Seite standen Bürgerbewegungen v.a. der Neueinrichtung von Flüchtlingsunterkünften in ihrer Nachbarschaft skeptisch bis ablehnend entgegen. Zahlreiche

32. H. Cremer, „Man kann Menschen nicht an der Grenze zurückweisen“, *Kommentar*, 2.12.2015, online abrufbar: <<https://mediendienst-integration.de>>.

33. „Viele Deutsche helfen, haben aber auch Angst“, *Die Welt*, 21.12.2015.

Proteste gegen die Aufnahme von Asylbewerbern wurden dabei von rechtsradikalen Kräften wie der NPD angestoßen oder instrumentalisiert. Proteste gab es auch in wohlhabenden Gegenden, aus Angst vor einer Wertminderung der eigenen Immobilien. Neben den Protesten gab es auch zahlreiche Gewalttaten, darunter viele Brandanschläge, gegen Flüchtlingsunterkünfte. Nach Angaben des Bundeskriminalamts (BKA) gab es 2015 924 solcher Straftaten (2014:199).³⁴ Dabei wurden mehrere Flüchtlinge verletzt.

Vielfach wurde betont, dass die aktuelle Situation im Vergleich zu den frühen 1990er Jahren (s. Kap. 2.2) deutlich positiver war. Dennoch ging die Flüchtlingskrise einher mit einer zunehmenden Verschärfung des politischen Diskurses. Dies findet seinen Ausdruck zum einen im dem Zulauf der migrationsfeindlichen Pegida-Bewegung, die regelmäßig Demonstrationen organisiert. Weiterer Ausdruck ist der Aufstieg der rechtspopulistischen Partei Alternative für Deutschland (AfD).³⁵ Bei einer Umfrage im Februar 2016 sprachen sich bundesweit 12 Prozent der Befragten für die AfD aus. Dies war der höchste Wert für die AfD, die in der Umfrage drittstärkste Partei war.³⁶

34. Pro Asyl, „2015: Dramatischer Anstieg von Gewalt gegen Flüchtlinge“, 13.1.2016, online abrufbar: <<http://www.proasyl.de>>.

35. N. Wissmann, "Die Alternative für Deutschland: Gekommen um zu bleiben?", *Note du Cerfa* n°125, September 2015.

36. Infratest Dimap, Eine Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung *Die Welt*, Februar 2016.

Das Scheitern einer europäischen Lösung

Tragödien bringen Bewegung in die Flüchtlingspolitik

Die Bundesregierung hat sich bereits im Vorfeld der aktuellen Flüchtlingskrise für eine Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit eingesetzt. Sie hat sich etwa für eine europaweit koordinierte Aufnahmeaktion von syrischen Flüchtlingen aus der Krisenregion ausgesprochen und ist mit der Einrichtung eines nationalen Humanitären Aufnahmeprogramms in Vorleistung gegangen (s. Kap. 4.1). Zudem hat sie sich für eine stärkere europäische Verantwortungsteilung bezüglich spontan einreisender Schutzsuchender ausgesprochen. Für beides gab es lange Zeit keine politische Mehrheit auf EU-Ebene.

Bewegung in die europäische Flüchtlingspolitik kam erst durch mehrere größere Flüchtlingstragödien mit mehreren Hundert Todesfällen. Dabei nahm die neue EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker, die sich selbst als stärker politische Kommission versteht, eine aktivere Rolle ein, als die Vorgängerkommission.³⁷ Als im April 2015 innerhalb weniger Tage mehr als 1.000 Flüchtlinge bei zwei Schiffsunglücken zwischen Libyen und Italien starben, geriet die europäische Politik erneut unter erheblichen Legitimierungsdruck. Auf einem aus Anlass des Unglücks einberufenen Sondergipfel am 23. April 2015 bekräftigten die europäischen Staatschefs zunächst aber vor allem Maßnahmen der Schlepperbekämpfung und des Grenzschutzes³⁸.

37. M. Engler, „Europäische Flüchtlingspolitik: Und sie bewegt sich doch“, *Flüchtlingsforschungsblog*, 2.9.2015, online abrufbar: <<http://fluechtlingsforschung.net>>.

38. Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 23. April 2015, Erklärung, online abrufbar: <www.consilium.europa.eu>.

Die Beschlüsse der Regierungschefs stießen auf heftige Kritik. Aber dieses Mal nicht nur bei Flüchtlingsorganisationen und in der medialen Öffentlichkeit. Bemerkenswert war, dass auch der neue EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Mitgliedstaaten öffentlich kritisierte.³⁹ Kurz darauf legte die EU-Kommission ihre „Europäische Agenda für Migration“ vor, die die strategischen Leitlinien der Migrationspolitik für die kommenden Jahre enthält.⁴⁰ In dieser Agenda ging sie deutlich über die bisherige Beschlusslage hinaus: Erstmals berief sich die Kommission auf den in Artikel 78 (3) des *Vertrags über die Arbeitsweise der EU* (VAEU) verankerten Notfallmechanismus, der für den Fall, dass „ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in eine Notlage“ geraten, entlastende Maßnahmen bereitstellen kann. Konkret schlug die Kommission die Umverteilung (sog. *relocation*) von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland vor, bei dem jeder Mitgliedstaat basierend auf einem Verteilungsschlüssel, der Wirtschaftskraft, Bevölkerung, Arbeitslosenquote und bereits aufgenommenen Flüchtlinge und Asylbewerber berücksichtigt, einen Anteil übernehmen sollte. Zudem kündigte die Kommission an, einen Gesetzesvorschlag für ein verpflichtendes und automatisch ausgelöstes Umverteilungssystem im Falle eines Massenzustroms vorzubereiten. Darüber hinaus empfahl die Kommission die Neuansiedlung von 20.000 Flüchtlingen aus Drittstaaten in den nächsten beiden Jahren.

Die Bundesregierung und Regierungen besonders belasteter Staaten unterstützten die Vorschläge der Kommission (u.a. Griechenland, Italien, Österreich, Belgien, Niederlande und Schweden). Insbesondere die osteuropäischen Staaten, Spanien und das Vereinigte Königreich machten deutlich, dass sie nicht bereit waren, deutlich mehr Flüchtlinge aufzunehmen. Sie verwiesen auf eigene sozioökonomische Probleme und die mangelnde Aufnahmebereitschaft ihrer jeweiligen Bevölkerung. In osteuropäischen Staaten wurde zudem argumentiert, dass die Fluchtbewegungen in der Verantwortung westeuropäischer Staaten (Kolonialvergangenheit) lägen und die Flüchtlinge ohnehin nicht zu ihnen wollten. Trotz eines heftigen Streits einigten sich die EU-Staatschefs auf ihrem Gipfel am 25./26.

39. Speech by President Jean-Claude Juncker at the debate in the European Parliament on the conclusions of the Special European Council on 23 April: Tackling the migration crisis, online abrufbar: <<http://europa.eu>>.

40. Europäische Kommission, „Migration besser bewältigen – die Europäische Agenda für Migration“, *Pressemitteilung*, Brüssel, 13.5.2015, online abrufbar: <<http://europa.eu>>.

Juni 2015 grundsätzlich darauf, 40.000 Asylbewerber aus Griechenland und Italien umzusiedeln⁴¹ sowie rund 20.000 Flüchtlinge über *Resettlement* aus Drittstaaten aufzunehmen. Aufnehmende Staaten erhalten einmalig 6.000 Euro pro Flüchtling aus EU-Mitteln. In Abweichung zu den Plänen der Kommission sollte dies aber freiwillig und nicht auf Basis des Verteilungsschlüssels erfolgen. Über die konkrete Verteilung musste also verhandelt werden. Das Resultat ist ein Kompromiss, bei dem die meisten osteuropäischen Staaten und Spanien deutlich weniger Flüchtlinge aufnehmen als der Verteilungsschlüssel der EU-Kommission vorgesehen hätte.

Nachdem in den Sommermonaten hunderttausende Flüchtlinge per Boot über die Ägäis und anschließend über die Balkanroute nach Westeuropa gelangten und die Aufnahmesysteme vielerorts zusammenbrachen, schlug die Kommission die *Relocation* von weiteren 120.000 Asylbewerbern aus besonders belasteten Staaten vor. Dies führte zu neuem Streit zwischen den Mitgliedstaaten. Zwar beschloss der EU-Innenministerrat am 22. September 2015 die Umverteilung dieses deutlich größeren Kontingents. Im Gegensatz zur bisherigen Abstimmungspraxis in diesem Politikfeld erfolgte der Beschluss aber nicht einstimmig – mehrere osteuropäische Staaten, die keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen wollten, wurden überstimmt. Einige Staaten kündigten an, dass sie die Entscheidung nicht akzeptierten. Ungarn und die Slowakei reichten sogar Klage vor dem Europäischen Gerichtshof ein.⁴² Schweden hat aufgrund des hohen Zuzugs von Asylbewerbern beantragt, selbst entlastet zu werden. Die nun insgesamt 160.000 Asylbewerber sollten innerhalb von zwei Jahren umverteilt werden. Sie sollen in speziellen Aufnahmezentren (sog. Hotspots) in EU-Außenstaaten registriert und von dort verteilt werden. Einbezogen werden sollen ausschließlich Asylbewerber mit hohen Bleibechancen, die also aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsrate von 75 Prozent im EU-Durchschnitt stammen.

Die *Relocation*-Beschlüsse wurden bisher nicht umgesetzt. Bis Mitte März 2016 wurden erst rund 1.000 Asylbewerber umverteilt.⁴³ Dies liegt zum einen daran, dass die

41. Für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich ist der Beschluss gemäß Protokoll 21 und 22 der VAEU nicht verpflichtend. Diese Staaten können aber freiwillig teilnehmen, was Irland auch signalisiert hat.

42. Zum Hintergrund: K.-O. Lang, „Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik“, SWP-Aktuell 84, 2015.

43. Europäische Kommission, Managing the Refugee Crisis, State of Play and future actions, February 2016, online abrufbar: <<http://ec.europa.eu>>.

Zielstaaten erst wenige Plätze zur Verfügung gestellt haben, zum anderen sind viele Flüchtlinge nicht bereit, sich in diesen Hotspots registrieren zu lassen, weil sie nicht in ein zufälliges Land umverteilt werden wollen. In politischen Kreisen gilt das *Relocation*-Programm inzwischen als gescheitert. Die Kommission und einige Mitgliedstaaten plädieren weiterhin für die Einrichtung eines permanenten Verteilungsmechanismus, was derzeit politisch jedoch nur schwer durchsetzbar zu sein scheint. Für März 2016 hat die Kommission einen Vorschlag für eine entsprechende Reform des Dublin-System angekündigt.

Grenzkontrollen im Schengen-Raum

Da sich eine europäische Lösung zunehmend als schwierig erwiesen hat und auch die anderen außenpolitischen Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland führen könnten, Zeit brauchen, gab es immer stärker Forderungen nach einer nationalen Lösung, d.h. einer partiellen oder vollständigen Schließung der deutschen Grenzen. Die Bundesregierung hat am 13. September 2015 entschieden, vorübergehend wieder Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen mit dem Schwerpunkt an der deutsch-österreichischen Landgrenze einzuführen. Dies ist auf Grundlage von Artikel 23 des Schengener Grenzkodex (SGK) möglich. Diese Regelung war zunächst auf drei Monate befristet, wurde aber im Februar um drei weitere Monate verlängert. Forderungen nach einer Schließung der deutschen Grenzen hat die Bundesregierung bisher abgelehnt und sich als ultima ratio vorbehalten, falls die angestrebte europäische Lösung auch in Zukunft nicht funktionieren sollte.

Weitere Staaten haben ähnliche Maßnahmen verhängt (u.a. Schweden, Dänemark, Frankreich). Beobachter befürchten, dass dies der Beginn einer Erosion des Schengen-Raums sein könnte.

Einen Schritt weiter gingen Österreich und die auf der Balkan-Route gelegenen Staaten, die seit Ende 2015 die Balkan-Route nach und nach für Flüchtlinge geschlossen haben. Zunächst ließen die Transitstaaten nur noch Angehörige bestimmter Staatsangehörigkeiten passieren, etwa Syrer, Iraker und Eritreer. Österreich, das sich lange Zeit für ein koordiniertes europäische Vorgehen ausgesprochen hatte, hatte zu Beginn 2016 eine Obergrenze für das Jahr eingeführt

(37.500) und Tageskontingente für aufzunehmende und durchreisende Flüchtlinge definiert. Dem waren im Februar Slowenien, Kroatien, Serbien und Mazedonien gefolgt. Seit Anfang März wurden nur noch Personen, die einen gültigen Reisepass und ein Visum haben durchgelassen. Dies sind nur sehr wenige Personen. Es bildete sich ein erheblicher Rückstau in Griechenland.

Verhandlungen mit der Türkei als letzte Karte

Da 2015 der größte Teil der Flüchtlinge über die Türkei nach Europa gelangte, fiel der Türkei, die selbst mehr als 2,7 Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen hat, eine zentrale Rolle zu. Ende November 2015 einigten sich die EU und die Türkei darauf, dass die Türkei Flüchtlinge daran hindern soll, in die EU einzureisen. Im Gegenzug soll das Land finanzielle Unterstützung für die Versorgung der Flüchtlinge erhalten. Zudem wurden Visa-Erleichterungen für türkische Bürger und die Revitalisierung des EU-Beitrittsprozesses der Türkei vereinbart. Auch die Übernahme eines größeren Kontingents von Flüchtlingen aus der Türkei wurde diskutiert, scheiterte jedoch zunächst an der Bereitschaft vieler Mitgliedstaaten. Eine „Koalition der Willigen“ (Österreich, Schweden, Finnland, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Griechenland, Deutschland) traf sich mehrmals zu Sondierungsgesprächen. Mitte Dezember 2015 wurde klar, dass eine Aufnahme erst dann wieder ernsthaft erwogen werden soll, wenn die Zahl der Einreisen von Flüchtlingen aus der Türkei deutlich zurückgehen sollte.

Konsens unter den europäischen Regierungen gibt es dagegen bei der weiteren Verstärkung des Grenzschutzes an den gemeinsamen Außengrenzen. Seit Februar 2016 ist auch die Nato mit Schiffen in der Ägäis im Einsatz gegen Schlepper.⁴⁴ Die europäischen Außengrenzen waren 2015 so stark gesichert wie nie zuvor. Dennoch kamen mehr Flüchtlinge als je zuvor. Flüchtlinge mit starken Motiven, die bereit sind, die gefährliche Reise nach Europa auf sich zu nehmen, sind nur schwer aufzuhalten. Erheblich Zweifel sind angebracht, ob dies unter Beachtung der völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen, die eine der zentralen Errungenschaften der europäischen Staatengemeinschaft sind, möglich ist. Sollte die Ägäisroute militärisch geschlossen werden, ist zudem mit einer Verschiebung der Routen zu rechnen, wenn nicht gleichzeitig

44. „Nato schickt sofort Schiffe in die Ägäis“, *Süddeutsche Zeitung*, 11.2.2016.

legale Wege nach Europa deutlich ausgebaut werden. Die Regierungschefs mehrerer Länder haben bereits angekündigt, dass sie auch auf anderen möglichen Routen den Grenzschutz erheblich verstärken wollen.

Auf dem Türkei-EU-Gipfel am 7. März 2016 bot die Türkei dann überraschend an, künftig alle irregulär nach Griechenland eingereisten Migranten, zurückzunehmen. Trotz Bedenken zahlreicher Menschenrechtsorganisationen einigten sich die EU-Mitgliedstaaten untereinander und mit der Türkei auf ein solches Vorgehen, das ab dem 20. März umgesetzt wurde. Für jeden irregulär eingereisten und in die Türkei zurückgeschickten Syrer will die EU einen Syrer aus der Türkei über Resettlement oder humanitäre Aufnahmeprogramme aufnehmen. Die Aufnahme durch die EU-Staaten soll auf freiwilliger Basis erfolgen. Auf dem Gipfel vom 17./18. März wurden zunächst keine zusätzlichen Aufnahmekontingente vereinbart. Die bereits im September 2015 beschlossenen und bisher noch nicht erschöpften Aufnahmeplätze (18.000 Resettlement und 54.000 Relocation) sollen hierfür genutzt werden. Die EU-Staatschefs gingen davon aus, dass diese temporäre Maßnahme, deren Wirksamkeit engmaschig überprüft werden soll, die irreguläre Migration über die Ägäis zum Versiegen bringen wird. Unter der Voraussetzung, dass dies tatsächlich gelingt, könnten zu einem späteren Zeitpunkt über ein zusätzliches humanitäres Aufnahmeprogramm weitere Flüchtlinge aus der Türkei übernommen werden. Inwiefern die angestrebte Reduzierung der irregulären Zuwanderung tatsächlich erreicht werden kann und ob dies im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU gelingen wird, bleibt abzuwarten. Das Zustandekommen der Vereinbarung mit der Türkei kann aber als großer Verhandlungserfolg von Bundeskanzlerin Merkel gelten, der ihr auch innenpolitisch eine Atempause gewähren dürfte.

Ausblick/Herausforderungen

Grenzen schließen oder europäische Lösung

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wurde vor dem Hintergrund des Scheiterns eines international koordinierten Ansatzes der Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs verabschiedet. In der aktuellen Krise ist es bisher hierzu nicht gekommen. Noch ist es nicht zu spät und es gibt einen historischen Präzedenzfall: Als Reaktion auf die langanhaltende Flüchtlingskrise infolge des Vietnamkrieges einigten sich 70 Staaten unter Leitung des UNHCR im Jahr 1989 auf den sog. *Comprehensive Plan of Action*, auf dessen Basis in den folgenden Jahren über 1,3 Millionen Flüchtlinge aus der Region umgesiedelt wurden.⁴⁵ Auch wenn der Krieg in Syrien beendet werden sollte, erscheint es derzeit unwahrscheinlich, dass Millionen von Flüchtlingen kurzfristig zurückkehren können. Bisher hat die internationale Staatengemeinschaft erst rund 170.000 Aufnahmeplätze zur Verfügung gestellt.⁴⁶

Die Bundesregierung hat entgegen erheblichen Widerstand aus den eigenen Reihen bisher an einer langfristigen und international abgestimmten Strategie festgehalten. Inzwischen geht es jedoch um weit mehr als um Flüchtlingspolitik. Wenn keine substantielle europäische Lösung erreicht wird, dann droht nicht nur ein humanitäres Desaster, sondern auch eine nachhaltige Beschädigung des weiteren Integrationsprozess und der Glaubwürdigkeit der EU in der Welt. Angesichts der Dimension der aktuellen Fluchtbewegungen bieten die bisher gefundenen Lösungen, inklusive der Vereinbarungen mit der Türkei, noch keine ausreichenden Antworten. Eine Mehrheit der EU-Staaten ist weiterhin nicht bereit sich substanziell an der Aufnahme von Flüchtlingen zu beteiligen und setzt ausschließlich auf Abschottungsmaßnahmen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich Flüchtlinge hiervon nicht aufhalten lassen.

45. J.O. Kleist, „Lehren aus der Geschichte in Zeiten der Flüchtlingskrise. Ein Vorschlag für einen globalen Ansatz“, *Flüchtlingsforschungsblog*, 11.05.2015, online abrufbar: <<http://fluechtlingsforschung.net>>.

46. UNHCR, Resettlement and Other Forms of Legal Admission for Syrian Refugees, Stand 10.3.2016, online abrufbar: <<http://www.unhcr.org>>.

Die aktuelle Flüchtlingskrise ist auch im historischen Vergleich außergewöhnlich. Sie wird mit Sicherheit nicht die letzte Flüchtlingskrise sein. Deutschland und Europa wird auch weiterhin eine wichtige Rolle beim globalen Flüchtlingsschutz zufallen. Daher ist es wichtig, dass sich die deutsche und europäische Flüchtlingspolitik nicht nur auf das aktuelle Krisenmanagement beschränkt, sondern über den Tag hinaus blickt und eine strategische Weiterentwicklung stattfindet. Hierbei fällt der Bundesrepublik eine zentrale Rolle in Europa zu. Zunächst gilt es, dass die im EU-Recht vereinbarten flüchtlingspolitischen Standards auch umgesetzt werden. Zudem muss eine dauerhaft tragfähige Verteilungslösung auf EU-Ebene her. Schließlich müssen legale Zugangswege deutlich ausgebaut werden.

Integration einer sehr großen Zahl als langfristiger Prozess

Immer wieder wird betont, dass die Flüchtlinge auch eine Chance für die alternde deutsche Gesellschaft darstellen, da sie im Durchschnitt deutlich jünger sind als die deutsche Bevölkerung und somit zur Stabilisierung der umlagefinanzierten deutschen Sozialsysteme und zur Reduzierung von Fachkräftengpässen beitragen können.⁴⁷ Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind zumindest für Flüchtlinge mit einer guten Bleibeperspektive günstiger und auch die Arbeitsmarktlage ist positiver als in der Vergangenheit. Schätzungen zufolge könnte der deutsche Arbeitsmarkt 350.000 Flüchtlinge pro Jahr aufnehmen.⁴⁸

Damit die Integration möglichst vieler Flüchtlinge möglichst bald gelingen kann, sind jedoch erhebliche Anstrengungen notwendig. Das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem steht angesichts der enormen Zahlen junger Flüchtlinge, von denen viele längere Zeit keine Schulbildung erhalten haben, vor einer großen Aufgabe. Vorhandene Engpässe bei entsprechend qualifiziertem Lehrpersonal drohen den Integrationsprozess zu verzögern. Knappheiten gibt es auch auf dem Wohnungsmarkt, sodass Tausende anerkannte Flüchtlingen noch immer in Not- oder Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, was deren Integration erheblich erschwert.

Zudem gilt es realistische Erwartungen aufzustellen. Zwar liegen verlässliche Daten zum Qualifikationsniveau der

47. C. Schultz, „Junge Flüchtlinge. Aufgaben und Potenziale für das Aufnahmeland“, Kurzinfo, SVR-Forschungsbereich, 2015.

48. „Arbeitsmarkt verkraftet 350.000 Flüchtlinge jährlich“, *Die Welt*, 8.2.2016.

Flüchtlinge noch nicht vor. Vorläufige Analysen lassen jedoch den Schluss zu, dass es eine große Bandbreite bezüglich des Qualifikationsniveaus gibt und dass ein großer Teil der Schutzsuchenden nicht unmittelbar dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und eine gewisse Anpassungszeit benötigen⁴⁹. Unter den Flüchtlingen sind auch zahlreiche Personen, die u.a. aufgrund von Krankheiten oder Traumatisierungen auf absehbare Zeit nicht arbeiten werden können. In jedem Fall muss erst die Sprache erlernt werden, was einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Eine weitere Herausforderung wird es dabei sein, die vorhandenen informellen Qualifikationen der Flüchtlinge, in das stark formalisierte deutsche Arbeitsmarktsystem einzupassen. Die erfolgte Verzahnung von BAMF und Bundesagentur für Arbeit durch eine gemeinsame Leitung könnte sich hier positiv auswirken.

Der Prozess der Integration wird jedoch nicht reibungslos verlaufen. Die Ereignisse der Silvesternacht 2015/2016 in Köln und in anderen Städten als es zu zahlreichen sexuellen Übergriffen durch Zuwanderer aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum kam, haben dies deutlich gemacht.

Einige Autoren gehen von einer tiefgreifenden Transformation der deutschen Gesellschaft aus, die von ihrer Bedeutung vergleichbar mit der Wiedervereinigung sein könnte.⁵⁰ Hierbei muss der hohe Zuzug von Schutzsuchenden seit 2014 im Zusammenhang mit der Zuwanderung von EU-Bürgern aus südost- und südeuropäischen Staaten betrachtet werden. Die ethnische, religiöse und nationale Vielfalt der deutschen Gesellschaft nimmt durch beide Prozesse deutlich zu.

Sicher ist, dass die Ereignisse der zweiten Jahreshälfte 2015 in das kollektive Bewusstsein eingehen werden. Noch ist offen, ob sie im Rückblick als humanitäre Großtat der Bundesrepublik oder als gescheitertes Migrationsmanagement gesehen werden wird.

49. S. Johansson, „Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland“, Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs, 2016.

50. S. Vertovec, „Germany’s second turning point: long-term effects of the refugee crisis“, Beitrag auf openDemocracy, 30.9.2015, online abrufbar: <<https://www.opendemocracy.net>>.

Notes du Cerfa

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die „Visions franco-allemandes“, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

Liana Fix, Anna-Lena Kirch, „Germany and the Eastern Partnership after the Ukraine crisis“, *Note du Cerfa* n°128, Januar 2016.

Claudia Major, Christian Mölling, „Zwischen Krisen und Verantwortung: eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik“, *Note du Cerfa* n°127, Dezember 2015.

George Tzogopoulos, „Greek-German relations in times of crisis“, *Note du Cerfa* n°126, November 2015.

Nele Katharina Wissmann, „Die Alternative für Deutschland: Gekommen um zu bleiben?“, *Note du Cerfa* n°125, September 2015.

Gabriel Felbermayr, „Die TTIP Debatte in Deutschland“, *Note du Cerfa* n°124, Juni 2015.

Franca Diechtl, Severin Fischer, „Unter neuen Vorzeichen: Transformationsprozesse und Kooperationsmodelle in den deutsch-französischen Energiebeziehungen“, *Vision franco-allemande*, n°26, Juni 2015.

Annegret Bendiek, „Der Review 2014: Grundpfeiler der deutschen Außenpolitik und weltweite Erwartungen“, *Note du Cerfa*, n°123, Juni 2015.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland der DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et du Développement international und das Auswärtige Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Prof. Dr. Hans Stark leitet das Generalsekretariat des Cerfa seit 1991. Dr. Barbara Kunz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin. Nele Wissmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und für das Projekt „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ zuständig. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.