

Zwischen Abschottung und Ambitionen: Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen?

Tardis, Mathieu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tardis, M. (2016). *Zwischen Abschottung und Ambitionen: Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen?* (DGAP-Analyse, 7). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55923-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zwischen Abschottung und Ambitionen. Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen?

von Mathieu Tardis

Zusammenfassung Mehr als eine Million Menschen versuchten 2015 die Flucht über das Mittelmeer in die Europäische Union. Seit sich Deutschland im Sommer 2015 für die Aufnahme der Geflüchteten stark machte, ist die europäische Dimension der Flüchtlingskrise grell beleuchtet. ‚Flüchtlingskrise‘ steht dabei verkürzt für eine tiefe Krise der Asylpolitik in vielen europäischen Ländern sowie die nicht existierende europapolitische Lösung in dieser Frage. Zudem bedeutet dies: Krise der Einreisebedingungen, Krise der Umverteilung innerhalb der EU und Krise der Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten. Obwohl Deutschland und Frankreich seit etwas mehr als einem Jahrzehnt in Erklärungen auch die gemeinsame Verantwortung im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik nennen, ziehen beide Partner nicht an einem Strang. Deutschen Ambitionen, innerhalb der EU weitere Umverteilung von Geflüchteten zu beschließen, erteilte Frankreich eine Absage. Fehlende Investitionen in das Asylverfahren, in die Unterbringung und Integration von Asylbewerbern seit Beginn des neuen Jahrtausends führten in Frankreich eine Asylkrise herbei. Auch eine Reform des Asylrechts konnte keine Verbesserung bringen, zumal die Reform just zu dem Zeitpunkt erfolgte, als 2015 Geflüchtete so zahlreich die EU-Außengrenzen überschritten. Die 2017 anstehenden französischen Wahlen geben keinen Anlass zur Hoffnung auf mutige Schritte in der Migrationspolitik. Die französische Regierung müsste verstehen und zugleich der Bevölkerung begreiflich machen, dass eine stärkere europäische Solidarität auch auf nationaler Ebene vorteilhaft sein kann.

Inhalt

- 1 Zwischen Abschottung und Ambitionen.**
Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen?
von Mathieu Tardis
- 3 Unerfülltes Versprechen eines „Europas des Asyls“**
- 4 Deutschland und Frankreich in der Asylpolitik: Kooperation als Fassade**
- 6 Asylrecht in Frankreich: Lösungsversuch einer Dauerkrise**
- 8 Fazit: Das Ende des Mythos von Frankreich als Asylland?**
- 10 Anmerkungen

Zwischen Abschottung und Ambitionen. Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen?

von *Mathieu Tardis*

Die Ankunft von einer Million Migranten an den Küsten des Kontinents hat Europa in nur einem Jahr tiefgreifend verändert. Während sich Deutschland für eine Aufnahme der Geflüchteten stark machte, steht Ungarn unter Regierungschef Viktor Orban exemplarisch für das Prinzip der Abschottung. Wo positioniert sich Frankreich zwischen diesen beiden Extremen? Das Land, das gemeinsam mit Deutschland als wichtigster Motor der Europäischen Union (EU) gilt, ist aufgrund seiner geografischen Lage nicht so unmittelbar von der aktuellen, seit dem Zweiten Weltkrieg beispiellosen Entwicklung betroffen. Die Zahlen lassen sich kaum vergleichen: 70.600 Asylanträge in Frankreich gegenüber 441.800 in Deutschland seit 2015. In ihrer Unvergleichbarkeit spiegeln diese Zahlen auch die unterschiedlichen Herausforderungen wider, vor denen die beiden Nachbarstaaten aktuell stehen. Was aber bedeutet dieses Ungleichgewicht für die Einbindung beider Staaten in eine Strategie zur Lösung der Krise, die doch in erster Linie eine europäische ist? Anders gefragt: Kann Deutschland auf Frankreich zählen?

Im Zentrum der folgenden Analyse wird eben diese europäische Krise stehen, die die Ankunft von geflohenen Menschen im Jahr 2015 auslöste. Im Verlauf des Textes rückt dabei die Position Frankreichs zunehmend in den Mittelpunkt. Zunächst jedoch soll in einem ersten Teil das Versagen der europäischen Asylpolitik dargelegt werden, bevor sich der zweite Teil dem Ungleichgewicht in der deutsch-französischen Kooperation im Politikfeld Asyl widmet. Abschließend werden die Schwierigkeiten näher beleuchtet, die französische Behörden mit einer würdigen Aufnahme der Geflüchteten haben.

Unerfülltes Versprechen eines „Europas des Asyls“

Das europäische Asylsystem, das sich seit 1999¹ im Aufbau befindet, hat sich spätestens 2015 angesichts der Ankunft von einer Million Menschen an den Küsten Europas als unzureichend erwiesen. Doch es ist weniger die Größenordnung des Phänomens selbst als vielmehr die

Folgeentwicklung im Inneren der EU, die dieses Versagen offensichtlich werden lässt. Ein Scheitern des Systems war bereits vor dem Jahr 2015 angelegt, in den tiefgreifenden Unterschieden zwischen den nationalen Asylsystemen ebenso wie in den Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, eine gemeinsame Antwort auf die Problematik des Fluchtgeschehens zu finden.

Trotz zweier Harmonisierungswellen im Bereich des Asylrechts gestaltet sich die Realität vor Ort oft uneinheitlich. Auch die Konzentration von Asylanträgen in nur einigen Ländern der EU ist keine neue Entwicklung. Im Jahr 2014 wurden in den fünf wichtigsten Aufnahmeländern (Deutschland, Schweden, Italien, Frankreich und Ungarn) 82,5 Prozent der Anträge auf internationalen Schutz gestellt. Generell lässt sich sagen, dass die Länder Nord- und Westeuropas aufgrund einer bestehenden Aufnahmetradition und besserer Integrationsperspektiven für einen Großteil der Geflüchteten attraktivere Ziele als der Rest Europas bleiben. Die Asylsysteme in Süd- und Osteuropa sind im Vergleich weniger weit entwickelt. Auch die Zahlen der anerkannten Anträge auf internationalen Schutz variierten im Jahr 2014 deutlich. Während Schweden 74 Prozent und Deutschland 42 Prozent der Antragsteller den Schutzstatus zuerkannten, fiel diese Zahl auf 22 Prozent für Frankreich, 14 Prozent für Griechenland und 9 Prozent für Ungarn.²

Das gemeinsame europäische Asylsystem gleicht einer Addition von 28 nationalen Systemen, die sich deutlich unterscheiden, aber durch die Dublin-III-Verordnung miteinander verbunden sind.³ Dublin III weist nur jeweils einem EU-Mitgliedstaat die Prüfung des Asylantrags zu, de facto am häufigsten den Ländern mit EU-Außengrenzen. Dabei ist eine Situation entstanden, die sowohl von den Geflüchteten als auch von den Staaten als ungerecht empfunden wird. Paradoxerweise hat die Verordnung zudem die Sekundärmigration erhöht, die sie eigentlich bekämpfen sollte. Geflüchtete entscheiden sich oft für die dauerhafte Irregularität, um die Regelung zu umgehen. Im Jahr 2008 waren 17,5 Prozent der Einträge in der Datenbank Eurodac⁴ Mehrfachanträge, also Anträge, die

bereits in anderen Mitgliedstaaten oder schon einmal im selben Mitgliedstaat gestellt worden waren. Im Jahr 2012 ist der Anteil der Mehrfachanträge auf 27,5 Prozent gestiegen. Die EU hat sich dieser Probleme lange Zeit nicht ernsthaft angenommen, da die Zahl der Asylsuchenden relativ niedrig war.⁵ Dabei verkannten die europäischen Staaten jedoch das Ausmaß, in dem Fluchtursachen zunahmen. Im Jahr 2015 mussten weltweit insgesamt 65,3 Millionen Menschen zwangsweise ihre Heimatregion verlassen. 21,3 Millionen waren Geflüchtete über Staatsgrenzen hinaus, 40,8 Menschen flohen innerhalb ihres Staatsgebiets, 3,2 Millionen stellten Asylanträge.⁶ Vor allem in Afghanistan, Somalia und im Sudan dauern Konflikte an, zudem bedingt vor allem der Krieg in Syrien diese Situation. So steigt die Zahl der Menschen in lang andauernder Flüchtlingssituation⁷ und erhöht sich der Druck in den Erstaufnahmeländern (etwa die Türkei). Die Verschlechterung der Lebensbedingungen für Geflüchtete in diesen Ländern, fehlende Regelungen zum legalen Aufenthalt sowie drohende Diskriminierung lassen viele Menschen weiterziehen. Dies schafft eine Dynamik, die letztendlich hinter den derzeit anhaltenden Entwicklungen steht.

Die europäischen Staaten haben die Folgen der steigenden Ankunfts zahlen falsch eingeschätzt. Zum einen haben sie es versäumt, den wichtigsten Aufnahmeländern weltweit ausreichend Unterstützung zukommen zu lassen. Im Jahr 2005⁸ wurden regionale Schutzprogramme in der Ukraine, Moldawien, Weißrussland und Tansania aufgelegt, um „einen Beitrag zur Schaffung von Asylsystemen in den Herkunfts- und Transitregionen zu leisten“⁹. Sie zeigten jedoch aufgrund des fehlenden Engagements der Mitgliedstaaten sowie mangelnder Abstimmung mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und den Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe nicht die gewünschte Wirkung. Erst im Dezember 2013 verabschiedete die EU ein Schutz- und Entwicklungsprogramm für die Länder des Mittleren Ostens, das Schutz für geflohene Menschen und die Entwicklung lokaler Gemeinschaften zusammenführt.¹⁰ Das Programm ist mit 12,3 Millionen Euro ausgestattet. Es kam jedoch zu spät, um die Aufbruchsdynamik in Richtung Europa einzugrenzen. Zudem müsste ein Unterstützungsprogramm für Drittländer von einem Resettlement-Programm¹¹ begleitet werden. Dieses jedoch steht bislang aus und der Beitrag der europäischen Länder zum Resettlement bleibt verschwindend gering: Im Jahr 2014 wurden 6.385 Geflüchtete umgesiedelt, davon ein Drittel in Schweden.

Die Unterstützung von Drittländern und das Resettlement stehen daher im Zentrum der Debatten, die seit dem Sommer 2015 geführt werden.¹² Doch sind diese Maßnahmen bereits seit einem Jahrzehnt Teil des „Instrumentenkastens“ der EU. Sie haben trotz des Drängens der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, des UNHCR und zahlreicher Flüchtlingshilfsorganisationen nie große Begeisterung aufseiten der EU-Mitgliedstaaten hervorgerufen. Die europäische Asylpolitik offenbart somit die Schwierigkeiten der EU, eine gemeinsame, langfristige Vision zu entwickeln und kurzfristige nationale Interessen zu überwinden. Vor allem beweist sie, dass der Ausdruck ‚Flüchtlingskrise‘ treffender mit ‚Krise des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses und der effizienten Umsetzung von Entscheidungen im Bereich Flucht und Asyl‘ umschrieben wäre.

Deutschland und Frankreich in der Asylpolitik: Kooperation als Fassade

Die Flüchtlingskrise hat sich im Laufe der Monate von einer Herausforderung zu einer existenziellen Frage für die Zukunft der EU entwickelt. In einer solchen Situation sollte die deutsch-französische Zusammenarbeit wieder zum Motor der europäischen Einigung werden. Aus Anlass des 40. Jubiläums des Elysée-Vertrags hatten sich beide Länder im Jahr 2003 in ihrer Erklärung auf die „gemeinsame historische Verantwortung“ berufen¹³ und ihren Anspruch unterstrichen, „eine treibende Kraft [zu] sein, die Vorschläge einbringt und ihre Partner mitziehen kann, ohne diesen etwas aufzuzwingen“.

Gemeinsame Positionen ohne Verbindlichkeit für die Partner

Ebendiese deutsch-französische Erklärung formulierte zurückhaltend den Willen Deutschlands und Frankreichs, sich „für eine gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik ein[zusetzen“. Die Deutsch-französische Agenda vom 4. Februar 2010, welche die Kooperationsziele der beiden Länder bis zum Jahr 2020 definiert, unterstrich den Willen zur „gemeinsame[n] Arbeit an der Umsetzung des Programms von Stockholm und des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl“¹⁴, der 2008 im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft verabschiedet worden war. Einige Monate später präsentierten die in Deutschland und Frankreich für Migrationsfragen zuständigen Minister ihren Partnern auf der unter belgischer Präsidentschaft organisierten Europäischen Asylkonferenz einen Vorschlag für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zum Asylpaket.¹⁵ Dabei bremsten

Deutschland und Frankreich die Ambitionen der Europäischen Kommission und sprachen sich gegen vereinheitlichte Rechtsvorschriften in der Asylgesetzgebung aus. Auch beim Thema europäische Solidarität gaben sich die beiden Länder zurückhaltend und plädierten für die freiwillige Umsetzung des Programms zur Umsiedlung von Flüchtlingen im nationalen Rahmen entsprechend des Verteilungsmodells, das zwischen 2008 und 2013 auf Malta getestet worden war.¹⁶

Angesichts der Herausforderungen des Jahres 2015 konnten Deutschland und Frankreich diese Zurückhaltung jedoch nicht aufrechterhalten. Die Bootsunglücke auf dem Mittelmeer im April 2015 und die Vorschläge der Europäischen Kommission im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda¹⁷ führten den Europäern ihre Verantwortung vor Augen. Deutschland und Frankreich bemühten sich im Folgenden, sich inmitten des europäischen Durcheinanders Gehör zu verschaffen. Eine gemeinsame Position zu finden war dabei jedoch keine Selbstverständlichkeit. So reagierte Frankreich auf die Schiffsunglücke im April 2015 mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit, „zunächst die Zahl irregulärer Flüchtlinge zu senken“ und „den Kampf gegen kriminelle Netzwerke zu verstärken, die skrupellos die Verzweiflung der Migrant*innen ausnutzen“¹⁸. Deutschland hingegen rief zu diesem Zeitpunkt bereits zu einer besseren Verteilung der Asylsuchenden in Europa auf. Im Mai 2015 gaben sich der französische Staatspräsident, der Premier- sowie der Innenminister empört angesichts der geforderten „Migrant*innenquoten“ und sprachen sich für eine „gerechtere“ Verteilung der Flüchtlinge in der EU aus.¹⁹ Diese Haltung zeugte einmal mehr von der Fehlinterpretation der Vorschläge der Europäischen Kommission und bewies, dass die französischen Verantwortlichen das Ausmaß der Ereignisse, die sich an den europäischen Außengrenzen abspielten (und nach wie vor abspielen), immer noch nicht erkannt hatten. Denn angesichts der Entwicklungen von Griechenland bis Schweden erwies sich die französische Vorstellung, bei dem zugesagten Angebot einer Aufnahme von 500 Syrern und 1200 irakischen Christen zu bleiben, schnell als haltlos.

Vor dem ersten Rat der Minister für Migrationsfragen schloss sich Frankreich daher schließlich doch der deutschen Haltung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission an. In einer gemeinsamen Presseerklärung gaben der deutsche und der französische Innenminister, Thomas de Maizière und Bernard Cazeneuve, am 1. Juni 2015 die Linie der folgenden Monate vor.²⁰ Diese stützt sich auf das Prinzip der Verantwortung und Solidarität sowie auf zwei Maßnahmen: einen „temporären und

einmaligen“ Umsiedlungsmechanismus für Asylsuchende mit offensichtlichem Bedarf des internationalen Schutzes sowie die Einrichtung sogenannter „Hotspots“ in der Nähe von Ankunftspunkten. Deutschland und Frankreich versuchen seither, zumindest in diesen Fragen eine gemeinsame Haltung zu demonstrieren. Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Hollande vertraten sie beispielsweise am 7. Oktober 2015 vor dem Europäischen Parlament und auch bei allen Sitzungen des Europäischen Rates. Thomas de Maizière und Bernard Cazeneuve arbeiteten ebenfalls im Rahmen des Ministerrates zusammen und unterstrichen ihre gemeinsamen Positionen regelmäßig bei verschiedenen Gelegenheiten.²¹

In einer erweiterten EU und einer EU in der Krise jedoch überzeugt die deutsch-französische Haltung nicht mehr alle Partner. Die Reaktionen auf den Umsiedlungsmechanismus vom September 2015 zeigen dies exemplarisch.²² Großbritannien und Dänemark nutzten dabei vertraglich festgeschriebene Ausnahmeregelungen. Ungarn und die Slowakei klagten vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Quotenregelung. Am 22. März 2016 hatten Österreich, Kroatien, Estland, Polen, Tschechien und Slowenien keine einzige geflüchtete Person im Rahmen des Umsiedlungsprogramms aufgenommen.²³ Griechenland und Italien sollen durch das Programm entlastet werden, Schweden ist von den Maßnahmen ausgenommen. So haben sich bis März 2016 lediglich 13 Mitgliedstaaten dem Beispiel Deutschlands und Frankreichs angeschlossen. Liegt diese schwache Mobilisierungsfähigkeit darin begründet, dass das deutsch-französische Tandem von sich selbst nicht überzeugt wirkt? Was kann Deutschland angesichts der großen Herausforderungen im eigenen Land über freundlichen Zuspruch hinaus von Frankreich erwarten? Die Zweifel, ja die Enttäuschung vieler Deutscher angesichts der Haltung Frankreichs schwächt die Überzeugungskraft des selbsterklärten deutsch-französischen Motors.

Innenpolitik prägt die Debatte

Die Entscheidung vom 1. Juni 2015 zu Umverteilung und Hotspots ist eine Reaktion auf eine – bislang – dringliche Ausnahmesituation. Sie stellt eine Minimalvereinbarung dar. Vor allem für eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden in Europa sieht sie allerdings keine mittel- und langfristigen Regelungen vor. Gleiches gilt für die externe Dimension der Asylpolitik: Deutschland und Frankreich haben sich bisher lediglich über die grundsätzliche Notwendigkeit verständigt, die Erstasylländer – und darunter vor allem die Türkei – zu unterstützen, um die Flüchtlinge dort verbleiben zu lassen. Wenn es jedoch darum geht,

Möglichkeiten zur legalen Einwanderung zu schaffen, vor allem durch zusätzliche Plätze im Rahmen der Resettlement-Programme, gibt sich Frankreich deutlich zurückhaltender als Deutschland.

Am 3. September 2015 gaben die deutsche Kanzlerin und der französische Präsident ihre gemeinsame Position in der Asylpolitik bekannt, die auch einen „dauerhaften und verbindlichen“ Mechanismus zur Neuverteilung von Asylsuchenden in der EU beinhaltet.²⁴ Deutschland setzte im Folgenden auf die Unterstützung der französischen Partner. Doch Frankreich trat nur halbherzig für den am 9. September 2015 eingebrachten Text²⁵ ein, da es einer automatischen Auslösung dieses Mechanismus in Ausnahmesituationen abgeneigt ist. Am 13. Februar 2016 lehnte der französische Premierminister Manuel Valls bei einem Besuch in München die Vereinbarung ab. Gleiches wiederholte er einige Tage später vor der französischen Nationalversammlung.²⁶ Der französische Außenminister unterstützte Merkel zwar,²⁷ doch zeugte dies nicht von einer grundsätzlichen Änderung der französischen Position. Trotz dieser widersprüchlichen Aussagen, die vor allem die französische Debatte in Schwung hielten, blieb Frankreich letztendlich hart: Das im Juli und September 2015 im Rahmen der Resettlement-Programme zugesagte Kontingent von 30.000 Personen wird nicht überschritten. Diese Position hat Frankreich durchgesetzt und auch im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens vom 18. März 2016 verteidigt. Die zugesagten Kontingente zum Resettlement von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei bleiben innerhalb des zuvor zugesagten Rahmens. Zu diesem Zweck werden 18.000 noch nicht genutzte Plätze zur Neuansiedlung sowie 54.000 Plätze zur Umverteilung genutzt, die für Umsiedlungen aus Griechenland und Italien noch nicht in Anspruch genommen worden sind. Eine Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen²⁸ soll erst dann greifen, wenn keine irregulären Einreisen über Griechenland mehr verzeichnet werden. Darüber hinaus soll die Aufnahme nur auf freiwilliger Basis geschehen.

Die französische Zurückhaltung gegenüber einer grundlegenden Reform der europäischen Asylpolitik bringt das deutsch-französische Tandem an seine Grenzen. Deutschland hingegen scheint in dieser Frage eine Führungsrolle in Europa anzustreben. Dies war nicht immer so. Noch im letzten Jahrzehnt setzte sich auf europäischer Ebene eher Frankreich für Fragen zu Einwanderung und Asyl ein. So war Immigration eines der zentralen Themen der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy. In diesen Jahren gab es eine Vielzahl von Gesetzen, die im Kern eine Unterscheidung zwischen „bewusst ausgewählter“

(immigration choisie) und „erduldeter“ (immigration subie) Zuwanderung festschreiben wollten. Dass Sarkozy eine Verlagerung der nationalen Debatten auf die europäische Ebene anstrebte, hatte vor allem innenpolitische Gründe. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl aus dem Jahr 2008 war Teil dieser Strategie. Nach den Wahlen 2012 verlor das Thema jedoch an Bedeutung in der französischen Politik. In dieser Phase kam das Fluchtgeschehen infolge des Kriegs in Syrien als neue Problematik auf und Deutschland begann, sich verstärkt einzubringen. Nach der Aufnahme von 20.000 syrischen Geflüchteten im Rahmen eines sogenannten Humanitären Aufnahmeprogramms im Jahr 2013 drängte Deutschland seine europäischen Partner, es ihm gleichzutun. Doch auch das deutsche Engagement spiegelt stets interne politische und gesellschaftliche Herausforderungen. Auf beiden Seiten des Rheins bestimmen somit vor allem nationale Interessen die europäische Politik und entscheiden über die Bedeutung, die ihr beigemessen wird.

Asylrecht in Frankreich: Lösungsversuch einer Dauerkrise

Die französische Zurückhaltung beruht vor allem darauf, dass es keinen innenpolitischen Konsens in der Debatte rund um Flucht und Asyl gibt. Die Meinungen gehen weit auseinander und die Diskussion wird von sicherheitspolitischen Erwägungen bestimmt. Der Handlungsspielraum der Regierung ist eingeschränkt – durch eine Opposition, die fast geschlossen eine offenere Flüchtlingspolitik ablehnt, darunter insbesondere der Front National, der das Thema Einwanderung ins Zentrum seiner populistischen Programmatik stellt. Dennoch bemühte sich die Regierung seit 2012, Lösungen in diesem Politikfeld zu erarbeiten. Die aktuelle europäische Flüchtlingskrise entwickelte sich just zu einem Zeitpunkt, als die französische Regierung versuchte, das Asylrecht in Frankreich zu reformieren.

Der lange Weg zu einer Asylrechtsreform

Durch die Umsetzung der 2013 verabschiedeten EU-Richtlinien, die eine Anpassung europäischer Standards vorschreiben, wurde eine Reform des französischen Asylsystems erforderlich. Da politischer Konsens in Frankreich selten ist, scheint es der Erwähnung wert zu sein, dass alle Akteure in der Asylfrage einhellig der Meinung waren, das französische Asylsystem sei „am Ende“²⁹. Wenn es jedoch um die Suche nach Ursachen für diese Situation geht, lagen die Positionen der Regierung und der Flüchtlingshilfsorganisationen weit auseinander.

Für die Regierung war die angespannte Situation vor allem auf den starken Anstieg der Zahl der Asylsuchenden seit 2007 zurückzuführen. Dabei verschwieg sie, dass die Zahlen in diesem Jahr besonders niedrig waren.³⁰ In Wirklichkeit hat die französische Asylkrise strukturelle Ursachen – vor allem fehlende Investitionen in das Asylverfahren und in die Unterbringung und Integration von Asylbewerbern seit Beginn des neuen Jahrtausends. Der Zugang zum Asylverfahren kann mehrere Monate dauern. Durchschnittlich 16 Monate dauerte die Prüfung eines Antrags im Jahr 2013. Die Frist verlängerte sich noch dadurch, dass die Anerkennungsrate im Hauptverfahren sehr niedrig war und die Vergabe des Flüchtlingsstatus mehrheitlich erst vor einem Berufungsgericht erfolgte.³¹

Das größte Defizit des französischen Asylsystems lag und liegt jedoch im Bereich der Aufnahmebedingungen. Im Jahr 2012 gab es in Frankreich 21.410 Plätze in Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende (Centre d'accueil pour demandeurs d'asile – Cada). Angesichts der langen Dauer des Asylverfahrens konnten in diesem Jahr lediglich 13.483 Personen neu in die Einrichtungen aufgenommen werden. Der Großteil der Asylsuchenden musste in alternativen Einrichtungen untergebracht werden, darunter in Hotels, was mit einem hohen Kostenaufwand verbunden war und im Hinblick auf die Begleitung der Asylsuchenden keine zufriedenstellende Lösung darstellte. Andere wurden in Sozialzentren untergebracht, die jedoch häufig selbst bereits überbelegt waren. Somit waren sie auf die Solidarität von Unterstützergruppen angewiesen oder lebten schlicht auf der Straße.³² Nationale und europäische Gerichte verhängten mehrfach Strafen gegen Frankreich, da die Mindestaufnahmebedingungen für mehrere Gruppen von Asylsuchenden nicht gewährleistet worden waren.³³

Zur Umsetzung der Reform setzte man auf ein Konsultationsverfahren. Es begann im Juli 2013 mit der Einsetzung von Arbeitsgruppen, denen Vertreter der öffentlichen Verwaltung und der Gebietskörperschaften sowie Abgeordnete und Personen aus zivilgesellschaftlichen Gruppen angehörten. Es endete im Juli 2015 mit der Verabschiedung eines Gesetzes (Nr. 2015-925 vom 29. Juli 2015 über eine Reform des Asylrechts). Der Prozess war fruchtbar, er konnte zahlreiche Kritikpunkte – darunter einige der umstrittensten Aspekte der Reform – abmildern. Dieser Erfolg steht jedoch in Kontrast zur chaotischen Umsetzung des Gesetzes seit Herbst 2015: drei Monate Wartezeit, um einen Asylantrag in Paris stellen zu können, nicht überwiesene finanzielle Unterstützungsleistungen, völlig unzureichende Evaluationen zur Gefährdungslage von Asylsuchenden.

Die wichtigste Baustelle bleibt jedoch die Frage der Unterbringung der Asylsuchenden. In den Jahren 2013 und 2014 wurden 3000 neue Plätze in Aufnahmezentren geschaffen. Bis zum Jahr 2017 streben die Behörden jedoch die ambitionierte Zahl von 60.864 Plätzen an, darunter 40.352 in Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber.³⁴ Wie jedoch soll dieses Vorgehen angesichts von Haushaltsdisziplin und einer steigenden Skepsis gegenüber Zuwanderung der Bevölkerung vermittelt werden?³⁵ Paradoxerweise spielt die europäische Flüchtlingskrise dem französischen Innenministerium in die Hände. Im September 2015 nutzte der Minister die emotionale Debatte nach der Veröffentlichung des Fotos des ertrunkenen Flüchtlingsjungen Aylan Kurdi, um die französischen Bürgermeister – darunter auch die Vertreter von Oppositionsparteien – zu einem verstärkten Einsatz bei der Aufnahme von Flüchtlingen und für den Aufbau von Aufnahmeeinrichtungen in ihren Kommunen aufzurufen.³⁶ Doch der weitere Weg, vor allem hin zu einer Akzeptanz verstärkter europäischer Solidarität, erweist sich als sehr steinig.

Das Symbol Calais

Der französische Innenminister sieht auch die Situation in Calais im Kontext der europäischen Flüchtlingskrise. Die Zahl der Geflüchteten in der Küstenstadt erreichte im Oktober 2015 rund 6000 Personen. Dabei ist die Konzentration von Einwanderern in der Region um Calais kein neues Phänomen. Mit der Ankunft von aus dem Kosovo Geflohenen und der Eröffnung einer Aufnahmeeinrichtung für 67.000 Personen über einen Zeitraum von drei Jahren in Sangatte hatte sich die Situation seit 1999 verschärft. Die Einrichtung wurde am 31. Dezember 2002 nach Verhandlungen zwischen Frankreich und Großbritannien geschlossen. Die Geflüchteten blieben jedoch und ihre Zahl und Sichtbarkeit in der Stadt hat sich kaum verändert. Im September 2009 inszenierten die französischen Behörden vor den Kameras aller europäischen Länder die Räumung des Lagers, in dem vor allem Paschtunen aus Afghanistan lebten.³⁷ Als im Jahr 2014 wieder deutlich mehr Menschen ins Lager kamen, entschied sich der französische Staat erneut für die Zwangsräumung. Zahlreiche Menschen wurden in Gewahrsam genommen, um sie im Folgenden auf das gesamte französische Staatsgebiet zu verteilen.³⁸

Nach den gescheiterten Räumungsversuchen des Camps im Sommer 2014 zeichnete sich jedoch ein Kurswechsel ab. Der Innenminister hat die Erarbeitung von Vorschlägen in Auftrag gegeben, „die es erlauben, Regelungen zur Wahrung der Rechte von Migrantinnen und

Migranten mit dem Ziel der Vermeidung von Konzentrationsprozessen zu vereinbaren³⁹. Anfang 2015 wurde eine Tageseinrichtung zur Aufnahme von Geflüchteten eröffnet, die Sanitäreinrichtungen, medizinische Behandlung, Mahlzeiten und 400 Unterkunftsplätze für Frauen und Kinder sicherstellt. Seit Oktober 2015 sind zudem 119 Aufnahmeeinrichtungen in ganz Frankreich entstanden, die einer temporären Unterbringung der Geflüchteten aus Calais dienen sollen.⁴⁰ Bis zum 21. März 2016 hatten 3260 Personen diese Einrichtungen bezogen.⁴¹ Nach einem Urteil des Verfassungsgerichts vom 23. November 2015 werden sukzessive alle Camps zerstört – ein Prozess, den das Ministerium als „Schutzmaßnahmen“⁴² bezeichnet. An ihre Stelle treten 2000 Plätze in Bungalows und Zelten. Endlich realisieren die französischen Behörden offenbar, dass der Großteil der Geflüchteten in Calais Anrecht auf internationalen Schutz hat. Eine Regelung im Rahmen eines Asylverfahrens scheint daher die einzige administrative Lösung der Situation zu sein.

Calais ist ein Symbol: Die Stadt steht für die Unzulänglichkeiten der französischen Asylpolitik und deren Folgen auf lokaler Ebene. Darüber hinaus verwies Calais schon lange vor dem britischen Referendum vom 23. Juni 2016 auf die Frage, welche Rolle Großbritannien in der EU einnimmt, und offenbarte die Probleme einer Schengengrenze innerhalb Europas. Calais ist die Folge des Scheiterns des gemeinsamen europäischen Asylsystems, das nicht in allen Ländern die gleichen Schutzbedingungen bietet und Geflüchtete in die Falle des Dublin-Systems lockt. Auch steht Calais exemplarisch für die Reaktion der europäischen Bevölkerung auf das Thema Flucht und Migration: zum einen Solidarität von europäischen Aktivisten und Unterstützern, von Freiwilligen, die auf lokaler Ebene seit Jahren die Geflüchteten unterstützen, von Vertretern professioneller Vereine und NGOs und zum anderen die Einwohner einer Region, in der die Wirtschaftskrise deutliche und nachhaltige Spuren hinterlassen hat – und deren Toleranz unterschiedlich ausfällt. Und natürlich ist Calais Symbol für die Lebenswege der geflohenen Menschen, die vor Menschenrechtsverletzungen in ihrer Heimat fliehen und von der Hoffnung auf ein besseres Leben angetrieben werden. Calais steht also letztendlich exemplarisch für die Komplexität des Phänomens Flucht und Migration, das Europa wie nie zuvor herausfordert.

Fazit: Das Ende des Mythos von Frankreich als Asylland?

Die Flüchtlingskrise offenbart die fehlende Kohärenz bei der Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik durch

die europäischen Staaten. Zudem unterstreicht sie die Schwäche des deutsch-französischen Tandems in einer Frage, die die Grundwerte der EU berührt. Und sie stellt nicht zuletzt den Mythos von Frankreich als sicheren Hafen für Verfolgte und Freiheitskämpfer infrage.

Frankreich lebt nach wie vor in der Überzeugung, sich durch Großmut gegenüber Geflüchteten auszuzeichnen.⁴³ Angesichts des deutlichen Unterschieds gegenüber Deutschland im Jahr 2015 hält diese Selbstwahrnehmung einer Überprüfung mit der Realität jedoch nicht mehr stand. Frankreich muss sich daher seiner sinkenden Attraktivität für geflohene Menschen, die aktuell in Europa eintreffen, bewusst werden.

Das selbst ernannte Mutterland der Menschenrechte hat im Jahr 1793 auch das Asylrecht in seinem modernen Sinne erfunden.⁴⁴ Aktuell gibt sich Frankreich jedoch in Fragen des Schutzes für geflohene Menschen zögerlich und scheint dieses Feld lieber Deutschland zu überlassen. In erster Linie geht es Frankreich in der Migrationspolitik um eine Kontrolle der Migration. Und spricht man nicht in Frankreich von einer „Migrationskrise“, während in Deutschland der Begriff der „Flüchtlingskrise“ gängig ist? Dies zeugt auch von den Schwierigkeiten, jenseits der Erinnerung an Migration ein kollektives Gedächtnis zum Asyl zu etablieren – während in Deutschland die Exilerfahrung tief im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerung verankert scheint.⁴⁵

Diese unterschiedlichen Ansätze machen eine substanzielle Weiterentwicklung der Positionen und damit eine Vertiefung der deutsch-französischen Kooperation jenseits von Notmaßnahmen unwahrscheinlich. Die im kommenden Jahr anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen lassen der geschwächten französischen Regierung wenig Spielraum für mutige Schritte in der Migrationspolitik – zumindest solange sie nicht versteht und zugleich der Bevölkerung verständlich macht, dass eine stärkere europäische Solidarität auch auf nationaler Ebene von Vorteil sein kann. Angesichts seiner Kolonialvergangenheit und Migrationsgeschichte ist auch Frankreich nicht davor gefeit, eine ähnliche Situation wie Deutschland zu erleben, beispielsweise im Falle einer Destabilisierung des Maghreb, in deren Folge sich zahlreiche Nordafrikaner auf den Weg ins französische Exil begeben könnten.

Deutschland und Frankreich müssen daher ihre Unstimmigkeiten überwinden und diese als Komplementarität begreifen, die es ihnen ermöglicht, mit all ihren europäischen Partnern in einen Dialog zu treten. Die von Deutschland geforderte Solidarität und das sicherheitspolitische Prisma, durch das Frankreich die aktuelle Krise

rund um das Fluchtgeschehen betrachtet, noch verstärkt durch die Terrorangriffe 2015 und 2016, könnten Grundlage einer konstruktiven Rollenverteilung sein, solange sich die beiden Länder über einen zentralen Punkt einig sind: Die Lösung liegt in Europa. Zudem benötigen beide Länder eine hohe Überzeugungskraft – auch im Inneren –, um ein gemeinsames Asylverfahren und vergleichbare Asylrechte auf den Weg zu bringen und eine Verbesserung in der Anwendung der Freizügigkeitsrechte auch für Geflüchtete zu erwirken.

Das Asylrecht ist das Ergebnis der europäischen Geschichte. Die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 steht hierfür exemplarisch, denn sie galt zunächst lediglich für europäische Geflüchtete. Dennoch existieren innerhalb dieser gemeinsamen Geschichte unterschiedliche, teils widersprüchliche Formen nationaler

Erinnerung. Wie lässt sich also ein gemeinsames Schicksal zwischen europäischen Staaten gestalten, die nicht die gleiche Vergangenheit teilen? Die auch derzeit zu Tausenden über das Mittelmeer nach Europa fliehenden Personen stellen uns vor die Frage, wie wir mit dem im Jahr 1957 begonnenen Projekt Europa umgehen wollen. Und sie erinnern uns an dessen Fundament: Friede, Freiheit und die Achtung vor dem Einzelnen. Damit bieten sie uns nicht zuletzt den Schlüssel für eine Wiederbelebung des europäischen Projekts.

Mathieu Tardis ist Forscher am Centre migrations et citoyennetés des Institut français des relations internationales (Ifri), Paris.

Aus dem Französischen von Katrin Sold.

Anmerkungen

- 1 Der Europäische Rat von Tampere im Jahr 1999 gab den Ausschlag dafür, das Asylrecht in Europa zu harmonisieren. Vgl. Matthieu Tardis, *Le droit d'asile, histoire d'un échec européen*, Les études de l'Ifri, Paris, August 2015.
- 2 Alle Zahlen basieren auf Angaben des europäischen Statistikamts Eurostat.
- 3 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013. Die Verordnung legt Kriterien und Verfahren fest, um den Mitgliedstaat zu bestimmen, der für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, den eine Person aus einem Drittstaat oder ein Staatenloser in einem der EU-Mitgliedstaaten gestellt hat.
- 4 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000 über die Einrichtung der Datenbank Eurodac (European Dactyloscopy). Diese dient dazu, Fingerabdrücke von Asylbewerbern zu vergleichen. Eurodac soll die effektive Anwendung des Dubliner Übereinkommens sicherstellen.
- 5 Im Jahr 2006 wurden beispielsweise 200.000 Asylanträge registriert.
- 6 Vgl. UNHCR, *Trends at a Glance*, 2015 in Review, <http://www.unhcr.org/576408cd7> (abgerufen am 7.7.2016).
- 7 Das UNHCR definiert eine länger anhaltende Flüchtlingssituation (protracted refugee situation) als eine Lage, in der mindestens 25.000 Geflüchtete aus dem gleichen Herkunftsland seit mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren Asyl in einem oder mehreren Ländern suchen. Ende 2014 befanden sich 6 Mio. Menschen in einer solchen Situation, die seit 2016 auch für syrische Flüchtlinge gilt.
- 8 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 1.9.2005 über regionale Schutzprogramme, [KOM(2005) 388 endgültig, 1.9.2005].
- 9 Vgl. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Regional Protection Programmes: an Effective Policy Tool?*, Brüssel 2015.
- 10 Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Brüssel, 16.12.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1253_de.htm (abgerufen am 13.7.2016).
- 11 Das Resettlement (engl. Umsiedlung) umfasst die Auswahl und den Transfer von Geflüchteten aus einem Staat, in dem sie um Schutz ersucht haben, in einen Drittstaat, der sie als Flüchtlinge mit dauerhafter Aufenthaltserlaubnis anerkennt. Der Status bietet Schutz vor Rückführung, gewährt den neu angesiedelten Personen und ihren Familien die gleichen Rechte wie den Staatsangehörigen des jeweiligen Landes und kann die Annahme der Staatsangehörigkeit des Neuanstellungslandes ermöglichen.
- 12 Bis 2013/2014 lag Frankreich im Bereich des Resettlement vor Deutschland. In beiden Ländern waren die Zahlen sehr niedrig. Inzwischen hat Deutschland insbesondere in Folge lokaler Initiativen – z.B. von Städten wie München zu Gunsten irakischer Geflüchteter – aufgeholt. Eine Wende brachte das Jahr 2013 mit dem Start eines humanitären Aufnahmeprogramms für Syrer in Deutschland.
- 13 Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, Paris, 22.1.2003, <http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/Gemeinsame-Erklärung-zum-40,1129.html> (abgerufen am 13.7.2016).
- 14 Vgl. Deutsch-französische Agenda 2020, Februar 2010, <http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/IMG/pdf/DeutschFranzoesischeAgenda.pdf> (abgerufen am 13.7.2016).
- 15 Das Asylpaket ist eine Serie von Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Überarbeitung des europäischen Besitzstandes im Bereich Asyl gemäß des Haager Programms vom November 2004. In Folge des Widerstands einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Frankreich, welche die vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen für Asylsuchende zu umfangreich fanden, dauerten die Verhandlungen von 2008 bis 2013.
- 16 Zwischen 2008 und 2013 wurden etwa 500 Personen mit internationalem Schutzstatus von Malta aus in 13 EU-Mitgliedstaaten verteilt. Für eine Bewertung dieser Maßnahme vgl. European Union, *European Asylum Support Office (EASO), Fact-Finding Report on intra-EU Relocation Activities from Malta*, Valetta 2012, <http://www.refworld.org/pdfid/52aef8094.pdf> (abgerufen am 13.7.2016).
- 17 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Europäische Migrationsagenda [COM(2015) 240 final], Brüssel, 13.5.2015, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF> (abgerufen am 13.7.2016).
- 18 Vgl. Presseerklärung von Bernard Cazeneuve, 19.4.2015, <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Nauffrage-en-Mediterranee> (abgerufen am 13.7.2016).
- 19 Vgl. Maryline Baumard, *Ce qui se cache derrière les quotas européens de réfugiés*, *Le Monde*, 17.5.2015.
- 20 Vgl. Gemeinsame Presseerklärung von Thomas de Maizière und Bernard Cazeneuve, 1.6.2015, <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiqués/Communique-de-presse-commun-Bernard-CAZENEUVE-Thomas-de-MAIZIERE> (abgerufen am 13.7.2016).
- 21 Vgl. den gemeinsamen Brief an die EU-Kommission vom 3.12.2015 zur Verstärkung der Kontrolle an den EU-Außengrenzen (http://www.liberation.fr/planete/2015/12/08/paris-et-berlin-fermeture-convaincus-que-les-flux-de-migrants-doivent-etre-reduits_1419162, abgerufen am 13.7.2016) oder den gemeinsamen Brief vom 18.3.2016 zur Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens (<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Aide-de-la-France-a-la-Grece-pour-faire-face-a-la-crise-migratoire>, abgerufen am 13.7.2016).
- 22 Vgl. Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14.9.2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=DE>, abgerufen am 13.7.2016) und Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22.9.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DE>, abgerufen am 13.7.2016). Diesen Beschlüssen entsprechend bezieht sich der Umsiedlungsmechanismus auf die Verteilung von 160.000 Asylsuchenden in zwei Jahren. Infolge des EU-Türkei-Abkommens vom 18.3.2016 reduziert sich diese Zahl auf 106.000 Personen.
- 23 Vgl. Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, <http://www.statewatch.org/news/2016/mar/eu-refugee-state-of-play-relocation.pdf> (abgerufen am 13.7.2016).
- 24 Vgl. Alexandre Boudet, *Migrants: Hollande et Merkel annoncent une initiative commune après la mort d'un enfant syrien*, *Le Huffington Post*, 3.9.2015.
- 25 Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, COM(2015) 450 final, Brüssel, 9.9.2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-450-DE-F1-1.PDF> (abgerufen am 13.7.2016).
- 26 Vgl. Le Parisien, *Réfugiés : Valls adoucit son discours face à Merkel avant le sommet de Bruxelles*, 17.2.2016 (<http://www.leparisien.fr/international/refugies-merkel-tente-de-ressouder-europeens-avant-le-sommet-de-bruxelles-17-02-2016-5554067.php>, abgerufen am 13.7.2016).
- 27 Vgl. Patrick Roger, Bastien Bonnefous, Jean-Marc Ayraut défend la politique d'accueil des réfugiés d'Angela Merkel, *Le Monde*, 10.3.2016, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/03/10/jean-marc-ayraut-defend-la-politique-d-accueil-des-refugies-d-angela-merkel_4880830_3214.html (abgerufen am 13.7.2016).
- 28 Vgl. Europäische Kommission, Empfehlung für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen [C(2015) 9490], Brüssel, 15.12.2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf (abgerufen am 13.7.2016).
- 29 Vgl. Manuel Valls, *Il faut reformer un système d'asile à bout de souffle*, in: *Le Monde*, 4.5.2013; *France terre d'asile, Donner de l'ambition à la réforme de l'asile*, Juli 2013, <http://www.france-terre-asile.org/toutes-nos-publications/details/1/174-donner-de-l-ambition-a-la-reforme-de-l-asile.html> (abgerufen am 13.7.2016).
- 30 Die französische Behörde für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (Office français de protection des réfugiés et des apatrides – Ofpra) verzeichnete im Jahr 2007 35.520 Asylanträge. Bis zum Jahr 2014 stieg die Zahl auf 64.811 Anträge, was wiederum dem Niveau von 2004 nahe kam (65 600 Asylanträge).
- 31 Dem europäischen Statistikamt Eurostat zufolge lag die Anerkennungsquote durch die Ofpra-Behörde im Jahr 2012 bei 9,4%. Damit belegte Frankreich Platz 21 in der EU. 56% der Anträge wurden vor dem Nationalen Asylgericht anerkannt.
- 32 In diesem kurzen Überblick über die Asylsituation in Frankreich fehlt eine Darstellung der Situation in den französischen Übersee-Départements, in denen sich die Situation häufig noch schwieriger darstellt. Für eine umfassende Analyse des französischen Asylsystems vgl. European Council on Refugees and Exiles, *Asylum Information Database – Country Report: France*, Brüssel, Dezember 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/france> (abgerufen am 13.7.2016).
- 33 Vgl. Verordnung des französischen Verfassungsgerichts vom 20.10.2009 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000021242858>, abgerufen am 13.7.2016) oder Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 27.9.2012 (Strafsache Cimade und Giste gegen das französische Innenministerium), <http://curia.eu->

- ropa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-09/cp120119fr.pdf (abgerufen am 13.7.2016).
- 34 Vgl. Erlass vom 21.12.2015 beruhend auf Artikel L. 744-2 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und über das Asylrecht (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00003168038&categorieLien=id> (abgerufen am 13.7.2016). Die 20.512 geplanten Plätze außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen sind in Notunterkünften insbesondere für Asylbewerber im Rahmen des Dublin-Verfahrens vorgesehen. Der Erlass sieht außerdem eine Verteilung der Asylbewerber auf die Regionen vor, um die Region Paris zu entlasten, in der sich die Asylanträge besonders stark konzentrieren.
- 35 Es sollte erwähnt werden, dass der Aufbau der Aufnahmeeinrichtungen mit begrenzten Haushaltsmitteln realisiert wird, was Auswirkungen auf die Qualität der sozialen und juristischen Begleitung der Asylsuchenden haben wird – wenn diese überhaupt existiert.
- 36 Die Vorschrift NORINTV1524992 bezüglich der Umsetzung des europäischen Umsiedlungsprogramms sieht 5130 Plätze für Asylbewerber vor, die aus Griechenland und Italien umgesiedelt werden.
- 37 Vgl. France terre d'asile, Les migrants et le Calais. Calais – quelle sortie de crise ?, Oktober 2014, <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/calais-quelle-sortie-de-crise.pdf> (abgerufen am 13.7.2016).
- 38 Zumeist wird die Inhaftierung von Verwaltungsrichtern für unrechtmäßig erklärt. Die Mehrheit der Geflüchteten kann aufgrund ihrer Nationalität außerdem nicht in die Heimatländer zurückgeschickt, sondern lediglich im Rahmen der Dublin-Verordnung umverteilt werden.
- 39 Vgl. Jean Aribaud, Jérôme Vignon, Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calais. Le pas d'après, Juni 2015.
- 40 Vermerk des Innenministeriums und des Ministeriums für Wohnungswesen vom 9.11.2015 über die Schaffung von Notunterkünften für die Geflüchteten von Calais, <http://www.gisti.org/spip.php?article5103> (abgerufen am 13.7.2016).
- 41 In Reaktion auf die starke Kritik hat das Innenministerium im März 2016 eine Internetseite eingerichtet, welche die staatlichen Maßnahmen in Calais darstellt (vgl. <http://etat-a-calais.fr>, abgerufen am 13.7.2016).
- 42 Die Maßnahmen werden von Asylvereinen kritisiert, die darin eine Zerstörung von Räumen zum Leben und Zusammenleben sehen, die von Geflüchteten und Freiwilligen geschaffen worden waren.
- 43 In jüngerer Zeit stand Frankreich jedoch nur zwischen 2008 (35.160 Asylanträge) und 2011 (56.250 Asylanträge) in Asylfragen an der Spitze der europäischen Länder.
- 44 Artikel 120 der Verfassung vom 24.6.1793 legte fest, dass „das französische Volk Ausländern, die um der Sache der Freiheit willen aus ihrem Vaterland vertrieben wurden, Zuflucht gewährt. Es verweigert die Freiheit jedoch den Tyrannen.“ Die Verfassung trat nie in Kraft.
- 45 Vgl. Konferenzbeitrag zum Thema „Europa und die Flüchtlinge im Jahr 2015: Eine Krise von Erinnerung und Gedächtnis?“ von Catherine Perron und Évelyne Ribert, Institut français des relations internationales, 25.11.2015.





Deutsche
Gesellschaft für
Auswärtige
Politik