

FRANKREICH UND DEUTSCHLAND IN DER FLÜCHTLINGSKRISE: IN VIELFALT GEEINT?



Nicole Koenig | Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut – Berlin

Die erste Sitzung der Initiative Think Tanks Tandem¹ fand am 8.-9. Juli 2016, in der Abtei von Vaux-de-Cernay, in der Nähe von Paris statt. Ca. 40 Vertreter deutscher und französischer Think Tanks, sowie Vertreter deutscher, französischer und europäischer Behörden trafen zusammen. Thema der ersten Gesprächsrunde war die Migrationspolitik und der zweiten Gesprächsrunde die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus.

Die erste Gesprächsrunde wurde von Marc-Olivier Padis, Studiendirektor von Terra Nova und Stefan Dehnert, Direktor des Pariser Büros der Friedrich Ebert Stiftung, eingeleitet.

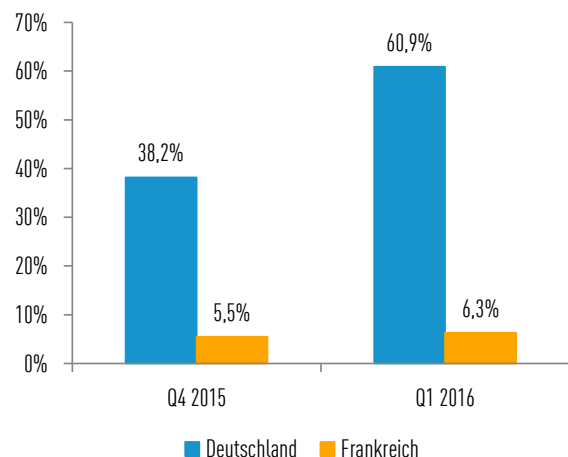
Die Runde wurde von zahlreichen Beiträgen der deutschen und französischen Teilnehmer (siehe Liste im Anhang) geprägt: Diese Zusammenfassung präsentiert die wichtigsten Analysen und Empfehlungen, die sich aus dem deutsch-französischen Meinungsaustausch ergeben haben, und stellt sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten heraus.

1. Unterschiedliche Realitäten und Wahrnehmungen

In der Diskussion zeichneten sich unterschiedliche nationale Perzeptionen der Flüchtlingskrise ab. Das liegt in erster Linie an den sehr verschiedenen Realitäten in Deutschland und Frankreich. In Deutschland hat das Jahr 2015 alle Rekorde in Sachen Migrationszustrom gebrochen. Mehr als ein Drittel aller Erst-Asylanträge Europas entfielen im vergangenen Jahr auf Deutschland. In Frankreich war die Herausforderung weitaus weniger akut. Nur etwa sechs Prozent der Asylsuchenden haben sich bei der Erstantragstellung für Frankreich entschieden.

Im ersten Quartal 2016 wurde die Differenz noch beachtlicher: Während der Anteil der Asylbewerber in Frankreich relativ konstant blieb, entfielen zwei Drittel aller Erstanträge in der EU und somit das Zehnfache des französischen Anteils auf Deutschland (siehe Abbildung 1).

ABBILDUNG 1 ► Anteil an Erstasylbewerbern in der EU



Quelle: Eurostat, 2016.

Wie einige der französischen Teilnehmer betonten, haben die Flüchtlinge schlichtweg „mit ihren Füßen abgestimmt“ und sich für Deutschland entschieden. Diese ‚Abstimmung‘ wurde aus französischer Sicht stark durch die von der deutschen Bundeskanzlerin propagierte Willkommenskultur begünstigt. Letztere wurde nicht ausschließlich als altruistische Politik interpretiert, sondern auch als

Konsequenz der demographischen Entwicklung in Deutschland und eines sich abzeichnenden Arbeits- und Fachkräftemangels.

Die deutschen Teilnehmer betonten hingegen die humane Dimension dieser Politik, die sich auch in einem weitverbreiteten zivilgesellschaftlichen Engagement niedergeschlagen hat. Sie unterstrichen zudem, dass der massive Zustrom nach Deutschland nicht einseitig auf die Politik der Kanzlerin zurückzuführen sei, sondern auf eine ganze Reihe von Pull-Faktoren. Zu letzteren gehören unter anderem die günstige wirtschaftliche Situation in Deutschland sowie die im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohen finanziellen Zuwendungen für Schutzberechtigte.

Die verschiedenen Perzeptionen Deutschlands und Frankreichs wurden auch anhand semantischer Unterschiede verdeutlicht. In Deutschland ist die Rede von Europas „Flüchtlingskrise“. Der Fluchtbegriff und der damit verbundene historisch verankerte empathische Bezug zu dieser Krise sei auch ein Grund für die deutsche Willkommenskultur. In Frankreich wird hingegen eher von der „Migrationskrise“ gesprochen. Der französische Begriff ‚réfugié‘ legt den Schwerpunkt stärker auf das Zufluchtsland als auf den Flüchtenden selbst.

2. Verschiedene europapolitische Prioritäten

Aus diesen unterschiedlichen Realitäten und Wahrnehmungen ergaben sich aus Sicht der Teilnehmer auch verschiedene europapolitische Prioritäten. Deutschland hat seit dem vergangenen Jahr mit Hochdruck an gemeinsamen Lösungen in der Flüchtlingskrise gearbeitet. Der deutsche Aktivismus wurde seitens anderer Mitgliedstaaten oft als unilaterales Vorgehen interpretiert. Deutlich wurde dies vor allem bei der Entscheidung der Bundesregierung vom September 2015, die Dublin-Regeln für syrische Asylsuchende temporär auszusetzen. Auch die

Verhandlungen zum Abkommen mit der Türkei wurden zu Beginn als deutscher Alleingang aufgefasst.

In Frankreich lag der Schwerpunkt derweil stärker auf dem Bereich der Sicherheit. Dies ist auf die wiederholten terroristischen Anschläge in Frankreich zurückzuführen. Die europäische Solidarität steht mehr im Bereich der Sicherheitspolitik und der Terrorismusbekämpfung im Vordergrund als bei Migrationsfragen. Die aktive Rolle Frankreichs im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik – etwa bei der militärischen Bekämpfung des sogenannten Islamischen Staats – wurde von den französischen Teilnehmern auch als Beitrag zur Fluchtursachenbekämpfung angesehen.

3. Geteilte Herausforderungen

Trotz unterschiedlicher Prioritäten müssen sich Deutschland und Frankreich jedoch mindestens zwei geteilten Herausforderungen stellen. Die erste ist die innenpolitische Instrumentalisierung der Flüchtlingskrise durch populistische Euroskeptiker oder Europhobiker. Gerade für die rechtspopulistische Polemik bietet sich das Thema an, da Einwanderung und Grenzen jeweils den Kern der nationalen Identität und Souveränität berühren. Außerdem ist der Druck von Rechtsparteien im Vorfeld der anstehenden Wahlen in 2017 sowohl in Frankreich als auch in Deutschland deutlich spürbar.

Die zweite damit verbundene Herausforderung ist die Kluft, die sich bei der Frage der europäischen Migrationspolitik zwischen Ost- und Westeuropa auftut. Die Visegrad-Staaten lehnen verbindliche Maßnahmen für die innereuropäische Solidarität in Migrationsfragen strikt ab. Die Flüchtlings- oder Migrationskrise hat somit das gefährliche Potenzial, die EU und deren Gesellschaften dauerhaft zu spalten.



4. Fragmentierungstendenzen gemeinsam überwinden

Die Teilnehmer waren sich einig, dass Frankreich und Deutschland diesen Fragmentierungserscheinungen geeint entgegenwirken müssen. Trotz unterschiedlicher Wahrnehmungen haben die beiden Länder bereits gemeinsame Maßnahmen auf den Weg gebracht.

So wurde im Rahmen des diesjährigen deutsch-französischen Ministerrats vorgeschlagen, einen deutsch-französischen Integrationsrat zu errichten, der dem Erfahrungsaustausch dienen soll. Dieser Dialog darf nicht nur von oben herab geführt werden. Er sollte von den Erfahrungen mit der Deutschen Islamkonferenz zehren und zivilgesellschaftliche Akteure aus beiden Ländern einbinden, um den transnationalen Austausch auf verschiedenen Ebenen zu gewährleisten. Aufgabe der Politik ist es dann, die daraus gezogenen Lehren auf differenzierte Art und Weise an die jeweilige Öffentlichkeit zu kommunizieren und populistische Verzerrungen gezielt zu konterkarieren.

Gleichzeitig zeichnet sich eine gewisse deutsch-französische Konvergenz bei der außenpolitischen Dimension der Migrationspolitik ab. Beide Länder haben Interesse daran, die Kontrolle über die Migrationsströme wiederzuerlangen. Einigkeit bestand daher auch bei der Stärkung der europäischen Außengrenzen, der im Herbst 2016 durch die Schaffung eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes konkretisiert wurde. Deutschland und Frankreich teilen darüber hinaus die

Einschätzung, dass die EU ihre zivilen und diplomatischen Ressourcen und Instrumente stärker bündeln sollte, um die Fluchtursachen zu bekämpfen und Ursprungs- und Transitländer zu unterstützen.

Selbst im militärischen Bereich könnte es in Zukunft eine Annäherung geben. Deutschland ist sich bewusst, dass es sich stärker und ganzheitlich engagieren muss, um den Krisenbogen an Europas Südflanke zu stabilisieren. Die jüngste innerdeutsche Debatte zur internationalen Verantwortung deutet daraufhin, dass zugunsten dieser ganzheitlichen Stabilisierung in Zukunft auch mit deutschen militärischen Beiträgen gerechnet werden kann.

Das Migrationsthema wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiterhin einen wichtigen Platz auf der europäischen Agenda einnehmen. Andauernde Konflikte, die demographische Entwicklung in Afrika, die Folgen des Klimawandels sowie die heutigen Möglichkeiten in den Bereichen der Kommunikation und der Mobilität deuten darauf hin, dass Europa einer der Hauptzufluchtsorte für unfreiwillige humanitäre Flüchtlinge oder für Wirtschaftsmigranten bleiben wird.

Deutschland und Frankreich müssen die EU daher dazu bringen, über den Tellerrand der jetzigen Krise hinauszuschauen. Ziel sollte es sein, vom reaktiven Krisenmanagement zu einem präventiven und vorausschauenden Ansatz zu gelangen, der auf einem gemeinsamen und umfassenden europäischen Regelwerk und Instrumentarium beruht. Wenn Frankreich und Deutschland dies gelingt, dann können sie auch den Weg für einen nachhaltigen gesamt europäischen Ansatz ebnen.



1. Die Europäische Union steckt in einer schweren Existenzkrise., die eine verstärkte Mobilisierung der Meinungsträger in Deutschland und Frankreich notwendig macht. Daher werden diese tätig und starten einen Prozess von Arbeitstreffen mit dem Titel „Think Tanks Tandem“, an denen die wichtigsten deutschen und französischen Think Tanks, die sich aktiv mit europäischen Problemstellungen befassen, teilnehmen. In diesem Rahmen möchten sie das Fachwissen und die Analyse der Teilnehmer sowie deren Freiheit, sich (ohne diplomatische Zwänge) zu äußern, nutzen, um die Spannungen abzubauen, die den „deutsch-französischen“ Motor stottern lassen. Ziel ist es, das europäische Projekt bis 2017 erneut anzukurbeln.

ANHANG - TEILNEHMERLISTE

- Alexander Abel, Referent, Büro des Staatsministers für Europa Michael Roth MdB, Auswärtiges Amt
- Élisabeth Ardaillon-Poirier, Principal Adviser, EPSC (European Political Strategy Centre)
- Katharina Barié, Project Manager, Bertelsmann Stiftung
- Alice Baudry, Referentin, Institut Montaigne
- Yves Bertoncini, Direktor, Institut Jacques Delors
- Laurent Bigorgne, Direktor, Institut Montaigne
- Amandine Clavaud, Referentin Europa, Fondation Jean Jaurès
- Stefan Dehnert, Direktor des Büros in Paris, Friedrich Ebert Stiftung
- Stefan Delfs, Referent, Planungsstab, Auswärtiges Amt
- Claire Demonchy, stellvertretende Kabinettschefin, Kabinett des Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Harlem Désir, Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Mathilde Durand, Projektleiterin Deutschland und Chefredakteurin der Publikationen, Institut Jacques Delors
- Kristina Eichhorst, Koordinatorin für Krisen- und Konfliktmanagement, Konrad Adenauer Stiftung
- Gilles Finchelstein, Direktor, Fondation Jean Jaurès
- Joschka Fischer, ehemaliger Bundesminister des Auswärtigen und ehemaliger Stellvertreter des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland
- Clémentine Forissier, Chefredakteurin, Contexte
- Fabian Forni, Kabinettschef und Berater des Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Sarah Fröb, Direktorin für europäische Beziehungen, Magazin Paris-Berlin
- Nino Galetti, Direktor des Büros in Paris, Konrad Adenauer Stiftung
- Marcel Grignard, Präsident, Confrontations Europe
- Jean-Paul Guihaumé, stellvertretender Direktor Deutschland/Adria- und Alpengebiet, Abteilung der Europäischen Union, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Julie Hamann, Programmmitarbeiterin Frankreich/deutsch-französische Beziehungen, DGAP
- Isabelle Jégouzo, Leiterin, Vertretung der Europäischen Kommission in Paris
- Pascale Joannin, Generaldirektorin, Fondation Robert Schuman
- Gilles de Kerchove, Koordinator der EU für die Terrorismusbekämpfung
- Guillaume Klossa, Gründungspräsident, EuropaNova
- Nicole Koenig, Wissenschaftlerin, Jacques Delors Institut – Berlin
- Martin Koopmann, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Genshagen Stiftung
- Manuel Lafont Rapnouil, Direktor, ECFR Paris
- Maxime Lefebvre, Botschafter mit einem besonderen Auftrag, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Christophe Leonzi, stellvertretender Direktor, Abteilung der Europäischen Union, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Pierre Lévy, Direktor, Abteilung der Europäischen Union, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Anne Macey, Generaldelegierte, Confrontations Europe
- Nikolaus Meyer-Landrut, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Frankreich
- Lena Morozova, Entwicklungsdirektorin, EuropaNova
- Sven Mossler, ehemaliger stellvertretender Beauftragter für die Deutsch-Französische Zusammenarbeit, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Marc-Olivier Padis, Studiendirektor, Terra Nova
- Yves Pascouau, associate senior research fellow, Jacques Delors Institute
- Jean-Christophe Ploquin, Chefredakteur, La Croix
- Philipp Sälhoff, senior project manager, Das Progressive Zentrum
- Stéphane Saurel, Kabinettdirektor des Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Stefan Seidendorf, stellvertretender Direktor, Deutsch-Französische Institut in Ludwigsburg
- Nicolas Séjour, ehemaliger Berater für Rede, Studien und zukunftsorientierte Analyse beim Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Hans Stark, Direktor, Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa-Ifri)
- Justin Vaisse, Direktor des französischen „Planungsstab“, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung
- Daniela Vincenti, Chefredakteurin EurActiv.com

LISTE DER PUBLIKATIONEN DER TEILNEHMENDEN DEUTSCHEN UND FRANZÖSISCHEN THINK TANKS ZUR FLÜCHTLINGSKRISE

- Cengiz Aktar, « La Turquie et le nouveau critère de Copenhague : l'asile ! », *Policy Paper*, Fondation Robert Schuman, 14 mars 2016.
- Petra Bendel, « Refugee Policy in the European Union: Protect Human Rights! », WISO Diskus, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2016.
- Anna auf dem Brinke, « The economic costs of non-Schengen: what the numbers tell us », *Policy Paper n° 162*, Jacques Delors Institut - Berlin, 20 avril 2016.
- Yves Bertoncini, Piero Gastaldo, Aart De Geus, Mikko Kosonen, Robin Niblett, Arthus Santos Silva & Guntram Wolff, « Crise des réfugiés : l'Europe doit agir » / « The refugee crisis, a European call for action », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 18 mars 2016.
- Yves Bertoncini & Yves Pascovau, « Quelle stratégie migratoire pour l'UE ? » / « What migration strategy for the EU ? », *Synthèse*, Institut Jacques Delors, 1^{er} mars 2016.
- Yves Bertoncini & António Vitorino, « Schengen's stress test: political issues and perspectives », *Policy Paper n° 158*, Institut Jacques Delors, février 2016.
- Yves Bertoncini & António Vitorino, « « Schengen » : course contre la montre ou jeu de dupes ? » / « « Schengen : a race against time or a fool's game ? », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 27 janvier 2016.
- Yves Bertoncini, « Plus de solidarité européenne face à la crise migratoire » / « More European solidarity before migrant crisis », *Mot/View Point*, Institut Jacques Delors, 30 avril 2015.
- Colloque pour élus et responsables au niveau communal en France, Allemagne et Belgique, *Colloque*, Institut Franco-allemand de Ludwigsburg, Berlin, 27-27 octobre 2011.
- Confrontations Europe, « Crise des réfugiés » / « Refugees Crisis », *Publication*, Interface n° 103, Confrontations Europe, avril 2016.
- Stefan Dehnert, « Le SPD et la crise des réfugiés », *Analyse*, Friedrich-Ebert Stiftung, Bureau de Paris, février 2016.
- Claire Demesmay, « One Crisis Among Many », *Article*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin Policy Journal, May/June 2016.
- Susi Dennison & Josef Janning, « Bear any burden: how EU governments can manage the refugee crisis », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April 2016.
- Susi Dennison & Dina Pardijs, « The World according to Europe's insurgent parties: Putin, migration and people power », *Flash Scorecard*, European Council on Foreign Relations, June 2016.
- Angeliki Dimitriadi, « Deals without borders: Europe's foreign policy on migration », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April 2016.
- Sebastian Dullien, « Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis », *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, April 2016.
- Henrik Enderlein, Nicole Koenig, « Towards Dublin IV : Sharing norms, responsibility and costs », *Policy Paper n° 169*, Jacques Delors Institut - Berlin, 29 June 2016.
- EuropaNova (collectif), « L'Appel du 9 Mai – une feuille de route pour une Nouvelle Renaissance européenne ! » / « Ein Fahrplan für Europa », 2016.
- Jérôme Fourquet, « Les Européens face à la crise des migrants », *Note n° 291*, Fondation Jean Jaurès, 22 octobre 2015.
- Jérôme Fourquet, « Les Européens face à la crise des migrants (2) », *Note n° 304*, Fondation Jean Jaurès, 5 avril 2016.
- Johann Fuchs, Alexander Kubis & Lutz Schneider, « Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 », *Studie*, Bertelsmann Stiftung, 2015.
- Julia Hamann, « Mama Merkel und der Kriegsherr: Wie Bilder den Blick auf Terror und Flüchtlingskrise prägen », *Article*, Demesmay et al.: Frankreich und Deutschland – Bilder, Stereotype, Spiegelungen, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Nomos, Baden-Baden, 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Lebanon », *Article*, Bertelsmann Stiftung, June 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Morocco », *Article*, Bertelsmann Stiftung, May 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Syria », *Article*, Bertelsmann Stiftung, March 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Libya », *Article*, Bertelsmann Stiftung, February 2016.
- Christian Hanelt, « Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Turkey », *Article*, Bertelsmann Stiftung, December 2015.
- Isabell Hoffmann & Catherine de Vries « Border Protection and Freedom of Movement », *Study*, Bertelsmann Stiftung, 2016.
- Initiative franco-allemande « Integration und Chancengleichheit » / « intégration et égalité des chances », *Publication*, Institut franco-allemand de Ludwigsburg, Auswärtiges Amt, Ministère des Affaires étrangères, 2007.
- Stefan Krämer « Stadtentwicklung und gesellschaftliche Integration von Jugendlichen », *Policy Paper*, Wüstenrot Stiftung, Institut franco-allemand de Ludwigsburg, 2009.

Anne Macey, « *Trois épées de Damoclès* », *Edito*, Confrontation Europe, 10 février 2016.

Charles de Marcilly & Angéline Garde, « *L'accord UE-Turquie et ses implications, un partenariat incontournable mais sous conditions* », *Question d'Europe* n° 396, Fondation Robert Schuman, 13 juin 2016.

Khadija Mohsen-Finan & Isabel Schäfer, « *L'Union européenne et l'espace méditerranéen, perspectives allemande et française depuis les révolutions arabes* » FR « *Die Europäische Union und der Mittelmeerraum, Deutsche und französische Perspektiven seit den arabischen Umbrüchen* », *Policy paper* n° 14, Genshagener Papiere, Stiftung-Fondation Genshagen, Avril 2014.

Dietmar Molthagen, « *Accueillis pour rester – l'État et la société face aux défis de la politique d'accueil des réfugiés* », *Analyse*, Friedrich-Ebert Stiftung, Bureau de Paris, février 2016.

New Pact for Europe (collectif), « *Towards a New Pact for Europe* », Octobre 2014.

Yves Pascouau, « *Un visa pour la recherche d'un emploi : vers une nouvelle politique de mobilité pour les ressortissants de pays tiers* », « *A Jobseeker's visa for third-countries nationals* », *Policy Paper* n° 163, Institut Jacques Delors, 28 avril 2016.

Yves Pascouau, « *L'espace Schengen face aux crises : la tentation des frontières* » / « *The Schengen Area in crisis- the temptation of reinstalling borders* », *Policy Paper*, Question d'Europe n° 392, Fondation Robert Schuman, 17 mai 2016.

PHINEO, « *Vom Willkommen zum Ankommen* », *Ratgeber*, Bertelsmann Stiftung, 2016.

Gabriele Schöler, « *Facts on the European Dimension of Displacement and Asylum: Ukraine* », *Article*, Bertelsmann Stiftung, January 2016.

Fondation Robert Schuman, Entretien avec Gilles de Kerchove, « *L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité* », *Entretien d'Europe* n° 90, Fondation Robert Schuman, 14 mars 2016.

Katrin Sold & Tobias Koepf « *Migration und Sicherheit in Europas südlicher Nachbarschaft* », *Analyse*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Analyse N° 1, Januar 2016.

Dietrich Thränhardt, « *Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland* », *Studie*, Bertelsmann Stiftung, 2016.

António Vitorino, « *Une souveraineté partagée pour contrôler des frontières déjà partagées* » / « *Shared sovereignty for monitoring borders already shared* », *Tribune*, Institut Jacques Delors, 16 décembre 2015.

