



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2018

Alexander Passer-Jähnel

**Das EU-Türkei Statement – Ein
liberal
intergouvernementalistischer
Erklärungsansatz.**

Bachelorarbeit bei
Dr. Rainer Hülse
2018

Gliederung

1. Einleitung.....	1
2. Integrationstheorien in der Flüchtlingskrise.....	3
2.1 Neo- und Postfunktionalismus in der Flüchtlingskrise	3
2.2 Liberaler Intergouvernementalismus in der Flüchtlingskrise.....	4
3. Das Framework: Liberaler Intergouvernementalismus.....	5
4. Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten in der Flüchtlingskrise.....	8
4.1 Salienz von Immigration in der EU.....	9
4.2 Öffentliche Meinung von Immigration in der EU.....	12
4.3 Erfolg rechter Parteien.....	16
5. Interdependenzen in der Flüchtlingskrise.....	17
5.1 Interdependenzen innerhalb der EU.....	18
5.2 Interdependenz zwischen der EU und Türkei.....	19
6. Verhandlungsmacht der EU.....	21
6.1 Alternative Kooperationsmöglichkeiten.....	22
6.2 Möglichkeit eines Alleingangs.....	24
6.2.1 Alleingang der EU als Einheit.....	24
6.2.2 Alleingang der EU-Mitgliedstaaten	25
6.3 „issue linkage“ im EU-Türkei Statement.....	27
6.3.1 Türkische Präferenzintensität in Migrationspolitik.....	27
6.3.2 Zugeständnisse der EU.....	29
7. Fazit.....	32

1. Einleitung

"Der EU-Türkei Deal: Europas Jahr der Schande" lautet ein Artikel der Menschenrechtsorganisation Amnesty International (Amnesty International 2017). Bezogen ist dieser Artikel auf das EU-Turkey Statement, ein Abkommen zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), das am 18. März 2016 als Antwort auf die andauernde europäische Flüchtlingskrise verabschiedet wurde. Die Flüchtlings- oder auch Schengenkrise wurde im Jahr 2015 durch das Eintreffen von mehr als 1.5 Millionen Flüchtlingen in der EU ausgelöst (Weber 2016: 1). Mit diesem Abkommen erklärt sich die Türkei bereit, alle illegalen Immigranten, die die Türkei als Transitland für ihre Einreise in die EU benutzen, durch ein Rücküberführungsverfahren zurückzunehmen. Für jeden in die Türkei zurückgeführten illegalen Immigranten will die EU im Gegenzug einen syrischen Immigranten aus der Türkei übernehmen, bis zu einem Maximum von 72.000 Geflüchteten. Zusätzlich erklärte sich die Türkei bereit, alle notwendigen Mittel zur Verhinderung illegaler Migration von der Türkei in die EU zu ergreifen. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen war die EU zu einer Reihe von Zugeständnissen an die Türkei bereit. Zum einen soll der Prozess der Visa-Liberalisierung für die Einreise türkischer Bürger in Mitgliedstaaten der EU beschleunigt werden. Zum anderen will die EU neues Leben in den Aufnahmeprozess der Türkei in die EU bringen, indem zwei neue Verhandlungskapitel geöffnet werden sollen. Außerdem soll die Türkei umfangreiche finanzielle Unterstützung von insgesamt 6 Milliarden Euro für die Versorgung von Flüchtlingen in der Türkei erhalten. Weiter wollen beide Fraktionen zu einer Verbesserung der humanitären Situation von Flüchtlingen in der Türkei beitragen und die gemeinsame Zollunion verbessern (European Council 2016).

Die Verabschiedung dieses Abkommens ist aus mehreren Gründen fragwürdig. Zum einen waren die EU-Beitrittsgespräche mit der Türkei in den fünf Jahren vor dem Abschluss des EU-Türkei Statements effektiv zum Stillstand gekommen, wofür unter anderem ein zunehmender Wandel der Türkei hin zum Autoritarismus verantwortlich ist (Weber 2016: 33). Seit 2010 wurde lediglich ein weiteres Verhandlungskapitel der Beitrittsverhandlungen geöffnet (European Commission 2016). Vor allem Deutschland und Frankreich waren vehement gegen einen EU-Beitritt der Türkei (Lavenex/ Schimmelfenning 2007: 148). Im starken Kontrast dazu steht die Rolle der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel in den Verhandlungen des EU-Türkei Statements, die noch vor allen anderen Mitgliedstaaten die Verhandlungen mit der Türkei in

die Wege leitete (Slominski/ Trauner 2018: 109). Das EU-Türkei Statement stellt demnach einen Bruch mit dem Verhandlungsstillstand und der politischen Position einiger Mitgliedstaaten dar. Weitere Fragen wirft die Tatsache auf, dass die Türkei bis zum Abschluss des Abkommens von der EU nicht als ein sicheres Herkunftsland für Flüchtlinge angesehen wurde. Diese Einstufung musste somit geändert werden. Diese Maßnahme kann als rechtliche Manipulation gesehen werden, da viele Faktoren gegen die Türkei als sicheres Herkunftsland sprechen (Weber 2016: 36). Zusätzliche Bedenken wirft die Art dieses Abkommens auf. Die Bezeichnung "Statement" macht die legale Natur des Abkommens unter europäischem Gesetz ungewiss. So bedarf das Abkommen keiner Zustimmung des Europäischen Parlaments und muss sich auch keiner Prüfung des Europäischen Gerichtshofes unterziehen (Carrera et al. 2017: 1-2).

Warum konnte es trotz all dieser Faktoren dazu kommen, dass die europäischen Mitgliedstaaten derartige Zugeständnisse gegenüber der Türkei machten, um dieses Abkommen zu verabschieden? Diese Frage soll mit einem y-zentrierten Forschungsdesign durch die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus beantwortet werden. Das liberal intergouvernementalistische Framework nach Moravcsik erklärt Integrationsschritte mit einer Kombination aus liberaler Theorie der nationalen Präferenzbildung, internationaler Interdependenz und zwischenstaatlichen Verhandlungen (Moravcsik 1993: 480). Damit soll diese Arbeit an die gegenwärtige wissenschaftliche Diskussion zu der Anwendung von Integrationstheorien auf die europäische Flüchtlingskrise anknüpfen und sie erweitern, da diese sich bisher nur mit der internen Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise beschäftigt hat.

Nach einem Einstieg in diese gegenwärtige Diskussion, wird das in dieser Arbeit verwendete Framework des liberalen Intergouvernementalismus nach Moravcsik kurz erläutert. Im nächsten Schritt wird ein Blick auf die Präferenzbildung innerhalb der EU in Bezug auf die Flüchtlingskrise geworfen. Als Indikatoren dienen hierbei Eurobarometer-Umfragen zum Thema Immigration und der Erfolg immigrationsfeindlicher Parteien in Mitgliedstaaten der EU. Anschließend werden internationale Interdependenzen während der Flüchtlingskrise analysiert. Hierbei werden sowohl EU-interne Interdependenzen als auch Interdependenzen zwischen der EU als Ganzes und der Türkei in Bezug auf Migration genauer betrachtet. Der letzte Teil der Arbeit beschäftigt sich mit der Verhandlungsmacht, welche die EU gegenüber der Türkei in Bezug auf die Flüchtlingskrise besaß.

2. Integrationstheorien in der Flüchtlingskrise

Im letzten Jahrzehnt musste sich die europäische Gemeinschaft zwei der größten Krisen der Geschichte der EU gegenübersehen, die zu weitreichenden Folgen für ihre Institutionen führten. Besonders die Schengenkrise stellte die dominanten Integrationstheorien der Internationalen Beziehungen auf die Probe und führten zu einem großen Umfang an Literatur. Welche der drei dominanten Integrationstheorien sich am besten dafür eignet, den Verlauf und den Ausgang dieser Krise zu beschreiben, hat eine rege Diskussion zwischen Postfunktionalisten, Neofunktionalisten und Vertretern des Liberalen Intergouvernementalismus entfacht. Vor allem das Fehlen von weiterer Integration während der Schengenkrise innerhalb der EU wirft Rätsel auf und es wurden verschiedene Ansätze benutzt, um dieses Rätsel zu lösen. In Folgendem wird dieser wissenschaftliche Diskurs kurz aufgegriffen. Dabei soll gezeigt werden, dass sich der Liberale Intergouvernementalismus bei der Erklärung der Flüchtlingskrise gegenüber den anderen Integrationstheorien behaupten könnte. Weiter soll damit veranschaulicht werden, an welchen Punkt der wissenschaftlichen Debatte diese Arbeit anknüpfen soll.

2.1 Neo- und Postfunktionalismus in der Flüchtlingskrise

Der Neofunktionalismus erklärt europäische Integration als einen fortlaufenden Prozess, der von Spillover und Pfadabhängigkeit angetrieben wird. Anfangs unzureichende und lückenhafte Integration wird nach und nach durch diese Effekte ausgeglichen (Schimmelfennig 2018: 974). Im Neofunktionalismus sind mehrere Faktoren für das Gelingen von Integrationsritten entscheidend. Hierbei spielen vor allem die Unabhängigkeit supranationaler Institutionen, Entscheidungsbarrieren, hohe irreversible Kosten, und das Ausmaß der Interdependenz eine wichtige Rolle (Pierson 1996: 132 ff.). Schimmelfennig's neofunktionalistischer Ansatz erklärt das Fehlen von Integration im Zuge der Schengenkrise anhand dieser Faktoren, indem aufgezeigt wird, dass sie in Bezug auf die Schengenkrise nicht in ausreichendem Maße ausgeprägt waren, um weitere Integration zu rechtfertigen (Schimmelfennig 2018: 983-985).

Die Erklärung des Postfunktionalismus für ein Fehlen von Integration als Reaktion auf das massive Ausmaß an Flüchtlingen, die während der Schengenkrise in der EU eintrafen, beruht auf Identitätspolitik und Politisierung von Flüchtlingspolitik im Schatten der Krise. Verantwortlich für diese Prozesse sind demnach vor allem Parteien der rechten Seite des politischen

Spektrums (Brözel/ Risse 2018: 87). Politisierung wird hierbei durch drei Dimensionen beschrieben: eine wachsende Bedeutung von Europapolitik in der öffentlichen Diskussion, eine Ausweitung der beteiligten Akteure und öffentlichen Aufmerksamkeit in Bezug auf europäische Themen, und schließlich eine zunehmende Polarisierung von Meinungen gegenüber der EU und ihrer Institutionen (De Wilde 2011: 560, De Wilde et al. 2016: 4, Risse 2015: 13). Versuche seitens der EU, eine starke Politisierung der Flüchtlingskrise durch Delegation von Aufgaben an supranationale Institutionen zu verhindern, schlugen fehl (Brözel 2016: 20). Somit resultierte eine stark politisierte Situation aus der Schengenkrise in einem zunehmend politisierten Europa (Brözel 2018: 97).

Postfunktionalismus erwartet in stark politisierten Situationen eine Hemmung von Integration, da die frühere Gleichgültigkeit der nationalen Öffentlichkeiten zunehmend abnimmt und Europapolitik somit immer mehr auch in das Rampenlicht nationaler Politik rückt. Daraus folgt eine Einschränkung der Handlungsoptionen von nationalen Regierungen im Blick auf weitere Integrationsschritte (Hooghe/ Marks 2009). Damit ist der Ausgang der Schengenkrise ein Fehlen von Integration im Einklang mit postfunktionalistischen Annahmen in besagten politisierten Situationen (Brözel/ Risse 2018: 101).

Beide Theorien liefern wertvolle Erkenntnisse für die Erklärung des Verlaufs der Flüchtlingskrise innerhalb der EU. Allerdings kann der Postfunktionalismus keine zusätzliche Integration in einer hoch politisierten Situation erklären, wie dies im Falle des EU-Türkei Statements vorzufinden war. Der Neofunktionalismus vernachlässigt zwischenstaatliche Verhandlungssituationen, die bei der Entstehung des EU-Türkei Abkommens anzutreffen war. Aus diesen Gründen wurde in dieser Arbeit der Liberale Intergouvernementalismus ausgewählt.

2.2 Liberaler Intergouvernementalismus in der Flüchtlingskrise

Einen liberal intergouvernementalistischen Ansatz zur Erklärung der Schengenkrise wurde von Biermann et al. 2017 und auch von Zaun 2018 angewendet. Bei dem von Biermann et al. verwendeten Erklärungsansatz liegt der Schwerpunkt auf den internationalen Interdependenzen, der zwischenstaatlichen Verhandlungssituation innerhalb der EU und den dabei vorherrschenden Machtasymmetrien. Demnach haben europäische Staaten mit einem geringen Flüchtlingsaufkommen kein Interesse an der Einführung eines Umverteilungsmechanismus von Flüchtlingen innerhalb der EU und sind somit darauf aus, weitere Integration in Form eines

solchen Mechanismus zu vermeiden. Mitgliedstaaten, die stark von der Flüchtlingskrise betroffen sind, befinden sich in einer schwächeren Verhandlungsposition und müssen sich in der Folge mit den bestehenden Regularien abfinden (Biermann et al. 2017: 14). Zaun konzentriert sich in der Anwendung von Liberalen Intergouvernementalismus in der Schengenkrise stärker auf die Präferenzbildung. Im Zentrum steht dabei Moravcsik's Annahme, dass es das Primärziel von Regierungen ist, wiedergewählt zu werden (Moravcsik 1993: 483). Unter dieser Annahme teilt Zaun die Mitgliedstaaten der EU in Gastgeberländer und Nicht-Gastgeberländer auf und zeigt anhand ausgewählter Staaten der beiden Gruppen auf, warum diese Staaten ein Fortschreiten oder eine Stagnation der Integration bevorzugten (Zaun 2018: 57).

Demnach kann der Liberale Intergouvernementalismus den Ausgang der Schengenkrise richtig beschreiben (Schimmelfennig 2018: 986). An diesem Punkt der wissenschaftlichen Diskussion setzt diese Arbeit an. Nachdem die Mitgliedstaaten der EU sich auf keine endogenen Integrationsschritte als Antwort auf die Flüchtlingskrise einigen konnten, wurde nach einem exogenen Ausweg aus der Krise gesucht. Im Zentrum dieser externen Lösung steht der EU-Türkei-Deal (Niemann/ Zaun 2017: 8). Anknüpfend an den liberal intergouvernementalen Erklärungsfaden wird mit dieser Theorie weitergearbeitet, um das Zustandekommen des Deals zu erklären. Dafür wird zunächst das Framework des Liberalen Intergouvernementalismus als Framework zur Erklärung von Integrationsschritten erläutert.

3. Das Framework: Liberaler Intergouvernementalismus

Der Liberale Intergouvernementalismus setzt sich aus drei zentralen Bestandteilen zusammen. Zunächst nimmt er an, dass Staaten rational agierende Akteure sind, was bedeutet, dass Staaten bewusste Entscheidungen zur Erreichung eines bestimmten Ziels treffen. Weiter setzt sich Liberaler Intergouvernementalismus aus der liberalen Theorie der Präferenzformation und einer intergouvernementalen Analyse von zwischenstaatlichen Verhandlungen zusammen (Moravcsik 1993: 481). Anreize für Integration werden hierbei vor allem durch internationale Interdependenzen geschaffen und dann in eine gemeinsame Antwort übersetzt (Schimmelfennig 2015a: 178). Nachfrage für Integration entsteht dann, wenn nationale Regierungen Vorteile in internationaler Kooperation sehen, um ihre national gebildeten Präferenzen umzusetzen. In welchem Ausmaß dies möglich ist, bestimmen die internationalen Gegebenheiten, die die Angebotsseite von Integration darstellen (Moravcsik 1993: 481).

Liberaler Intergouvernementalismus betrachtet internationale Politik demnach aus einer "bottom-up" Perspektive. Die wichtigsten Akteure sind Individuen und private Gruppen, die sich organisieren, um bestimmte Interessen durchzusetzen (Moravcsik 1997: 517). Im Zentrum standen hier ursprünglich vor allem nationale ökonomische Aspekte, wobei machtvolle ökonomische Organisationen die größten Einflussnehmer darstellten (Moravcsik 1998: 3). Dies kann auf den Zeitraum von Moravcsik's ursprünglicher Forschung zurückgeführt werden, der sich noch vor dem Vertrag von Maastricht befand und die EU hauptsächlich als eine reine Wirtschaftsgemeinschaft gesehen wurde (Zaun 2018: 47). Jedoch galten ökonomische Interessen nie als der einzige Ursprung nationaler Präferenzen und so lässt sich der liberale Intergouvernementalismus auch auf Politikbereiche außerhalb finanzpolitischer Integration anwenden (Moravcsik 1998: 47). So kann auch die Öffentlichkeit und nicht-ökonomische Interessengruppen Einfluss auf europäische Integration nehmen. Regierungen dienen somit lediglich als "Transmissionsriemen", indem sie nationale Präferenzen aggregieren und versuchen diese in Politik zu transferieren. Denn es ist das essentielle Primärziel jeder Regierung, wiedergewählt zu werden und somit an der Macht zu bleiben (Moravcsik 1993: 483). In der Folge eignet sich der Liberale Intergouvernementalismus durchaus auch für eine Anwendung auf die Politikbereiche, die erst vor relativ kurzer Zeit in die EU integriert wurden wie der Bereich der Migrationspolitik (Schimmelfennig 2015b: 727).

Durch die Natur des internationalen Systems mit seinen bestehenden zwischenstaatlichen Interdependenzen, beeinflussen sich verschiedene Staaten in bestimmten Politikbereichen teilweise stark. So kann es oft vorkommen, dass internationale Kooperation notwendig ist, um bestimmte nationale Präferenzen optimal umzusetzen zu können. In diesem Sinne kann internationale Interdependenz sowohl die Möglichkeit einschränken, nationale Präferenzen durchzusetzen als auch ein Anreiz für internationale Kooperation sein (Moravcsik 1997: 520).

Die Entscheidung, wie diese Kooperation schlussendlich aussehen soll, fällt im Prozess des zwischenstaatlichen Verhandels. Die individuellen Präferenzen jeder der an den Verhandlungen beteiligten Fraktionen umspannen den Verhandlungsrahmen, in welchem das Finden einer gemeinsamen Lösung möglich ist. Jede der möglichen Lösungen generiert dabei Gewinne für einen oder mehrere der Beteiligten. Wie diese Gewinne verteilt sind, ist abhängig von der relativen Verhandlungsmacht der einzelnen beteiligten Staaten in dem jeweiligen Politikbereich (Moravcsik 1993: 496-497). Verhandlungsmacht wiederum entsteht zum einen aus

asymmetrischen Intensitäten nationaler Präferenzen, die sich dann in dem Ausmaß von Kosten und Gewinn internationaler Kooperation zur Beseitigung negativer externer Einflüsse widerspiegeln. Der Staat mit den intensivsten Präferenzen hat dabei in der Regel die geringste Verhandlungsmacht (Moravcsik 1993: 497). Mit anderen Worten, je intensiver die Präferenzen eines Staates sind, einen negativen externen Einfluss mithilfe von internationaler Kooperation zu beseitigen, desto größer sind die Gewinne, die der Staat damit verbindet, und desto größer sind auch die Kosten, die er bereit ist einzugehen. Weiter bestimmen drei zusätzliche Faktoren die Verhandlungsmacht eines Staates. Zum einen unilaterale Alternativen zu Kooperation: Je realistischer ein Alleingang eines Staates in einem bestimmten Problembereich ist, desto glaubwürdiger kann er mit Nicht-Kooperation drohen und desto größer ist seine Verhandlungsmacht. Weiter ist die Existenz von möglichen alternativen bedeutsam. Besitzt ein Staat eine Vielzahl von anderen möglichen Kooperationspartnern, steigt seine Verhandlungsmacht. Zuletzt spielt die Möglichkeit von Kompromissen durch Verbindung verschiedener Politikbereiche eine Rolle. Dieses Vorgehen wird als „issue linkage“ bezeichnet (Moravcsik 1993: 499).

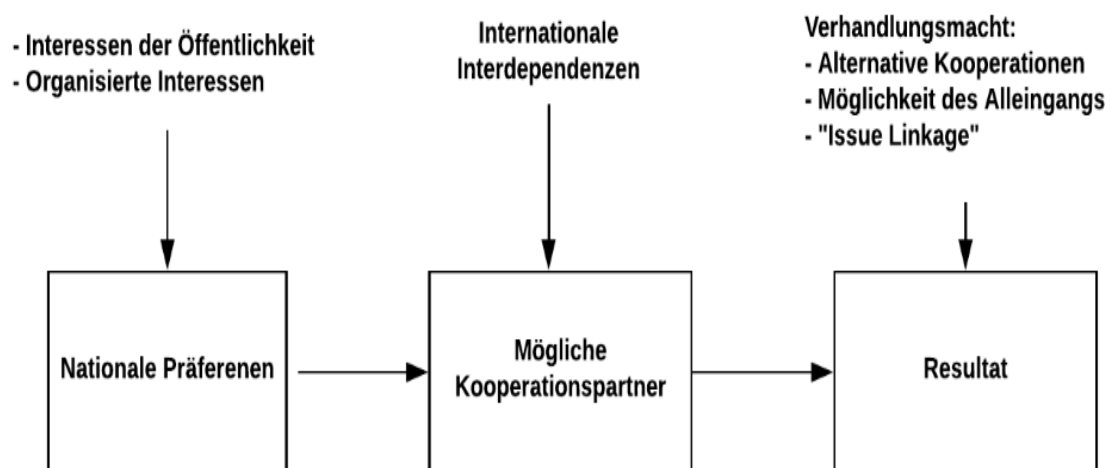


Abbildung 1: Framework (vgl. Moravcsik 1993: 480).

Zusammengefasst betrachtet der Liberale Intergouvernementalismus Staaten demnach als rationale Akteure, die versuchen ihre Präferenzen bestmöglich auf der internationalen Ebene durchzusetzen. Da es das Ziel jeder Regierung ist, wiedergewählt zu werden, entstehen

die Präferenzen eines Staates durch Aggregation von Interessen, die von Individuen und Interessensgruppen auf nationaler Ebene artikuliert werden. Interdependenzen im internationalen System sind dafür verantwortlich, dass ein Staat oft Kooperationen eingehen muss, um seine eigenen Präferenzen bestmöglich umsetzen zu können. Wie diese Kooperationen schlussendlich aussehen, ist abhängig von der individuellen Verhandlungsmacht jeder der teilnehmenden Fraktionen.

Unter Anwendung dieses Frameworks auf den EU-Türkei-Deal, werden zunächst die Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten analysiert. Es wird gezeigt, wie die öffentliche Meinung zum Thema Immigration war und wie diese Stimmung die politische Landschaft in EU-Mitgliedstaaten beeinflusste. Im nächsten Teil wird die Interdependenz zwischen der EU und der Türkei während der Flüchtlingskrise betrachtet. Im letzten Schritt soll die entstandene Verhandlungssituation genauer untersucht werden. Die Verhandlungsmacht der EU gegenüber der Türkei in der betrachteten Situation soll analysiert werden, um so begründen zu können, warum das Abkommen in seiner finalen Form zustande kam.

4. Die Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten

Ausgehend von Moravcsik's Annahme, dass das primäre Ziel einer jeden Regierung es ist, wiedergewählt zu werden (Moravcsik 1993: 483), soll in dem folgenden Teil dieser Arbeit die öffentliche Meinung von Bürgern der EU in Bezug auf Immigration analysiert werden. Auf die öffentliche Meinung wird für den Fall wegen Befunden von Genschel und Jachtenfuchs 2017 konzentriert. Demnach ist die breite Öffentlichkeit stärker an Integrationsfragen interessiert, wenn es sich um sehr saliente Fragen von kollektiver Identität handelt (Genschel/ Jachtenfuchs 2017: 52). Die Regulation von Immigration fällt in diese Kategorie, da sie Einfluss auf die nationale Gemeinschaft hat und von Immigrationsgegnern als Bedrohung der nationalen Identität aufgefasst wird (Curtis 2014: 524-525). Außerdem konnten die Autoren feststellen, dass die Öffentlichkeit, und nicht organisierte ökonomische Interessen, der Hauptantrieb von Integration ist, solange es sich nicht um die Integration des europäischen Marktes handelt (Genschel/ Jachtenfuchs 2017: 42). Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf dem Zeitraum von Herbst 2015 bis Frühjahr 2016, in dem die Flüchtlingskrise ihren Höhepunkt erreichte.

Die für die Analyse verwendeten Daten stammen aus den von der Europäischen Kommission durchgeführten Eurobarometer-Umfragen. Diese Umfragen beschäftigen sich mit der

Meinung europäischer Bürger zu einem breiten Spektrum von Themenfeldern und werden europaweit durchgeführt. Die Kombination aus Professionalität bei der Erhebung, die von der Europäischen Kommission erwartet werden kann, umfassender Verfügbarkeit der Daten und der Regelmäßigkeit der Erhebungen, machen das Eurobarometer zu einem optimalen Werkzeug, um einen Eindruck über die öffentliche Meinung europäischer Bürger zu einem bestimmten Thema zu gewinnen. Diese Vorteile des Eurobarometers wurden schon in einer Vielzahl politikwissenschaftlicher Arbeiten genutzt (Nicoli 2017, Luhmann 2017, Kuhn/ Stoeckel 2014, Hobbold 2014, ect.).

4.1 Salienz von Immigration in der EU

Um den Einfluss der öffentlichen Meinung in der Schengenkrise zu bewerten, betrachten wir zunächst die Salienz von Immigration. Abbildung 1 zeigt den Anteil der Befragten in ganz Europa, die auf die Frage nach den wichtigsten Problemen, denen das eigene Land und denen die EU gegenübersteht, mit "Immigration" geantwortet haben. Das Diagramm erstreckt sich über den Zeitraum von Frühjahr 2012 bis Frühjahr 2016, um einen Eindruck des zeitlichen Verlaufs zu bekommen, sowie den Zeitraum des EU-Türkei Statements zu umfassen.

Es ist zu erkennen, dass Immigration ab Mai 2013 wichtiger in Bezug auf die EU als auf das eigene Land angesehen wird. Ab diesem Zeitpunkt ist außerdem ein stetiger Anstieg der Salienz von Immigration in beiden Sphären vorzufinden. Nachdem der Einfluss der Flüchtlingskrise begann, starke Auswirkungen auf Europa in Form von massiven Flüchtlingswellen zu haben, beginnt mit 2015 ein rapider Anstieg der Salienz von Migration auf nationaler Ebene, sowie auf europäischer Ebene. Beginnend am Anfang des Jahres 2015 steigt die Salienz für die europäische Sphäre von knapp 25% auf fast 60% an. Der gleiche Trend ist im nationalen Rahmen zu erkennen, hier steigt die Salienz von etwa 20% auf über 35% an. Zu diesem Zeitpunkt, im Herbst 2015, wurde Immigration sogar zum ersten Mal von den meisten Befragten als das wichtigste Problem genannt und überstieg damit ökonomische Ängste, die historisch die höchste Salienz in dieser Befragung aufwiesen (Debomy 2016: 42-44).

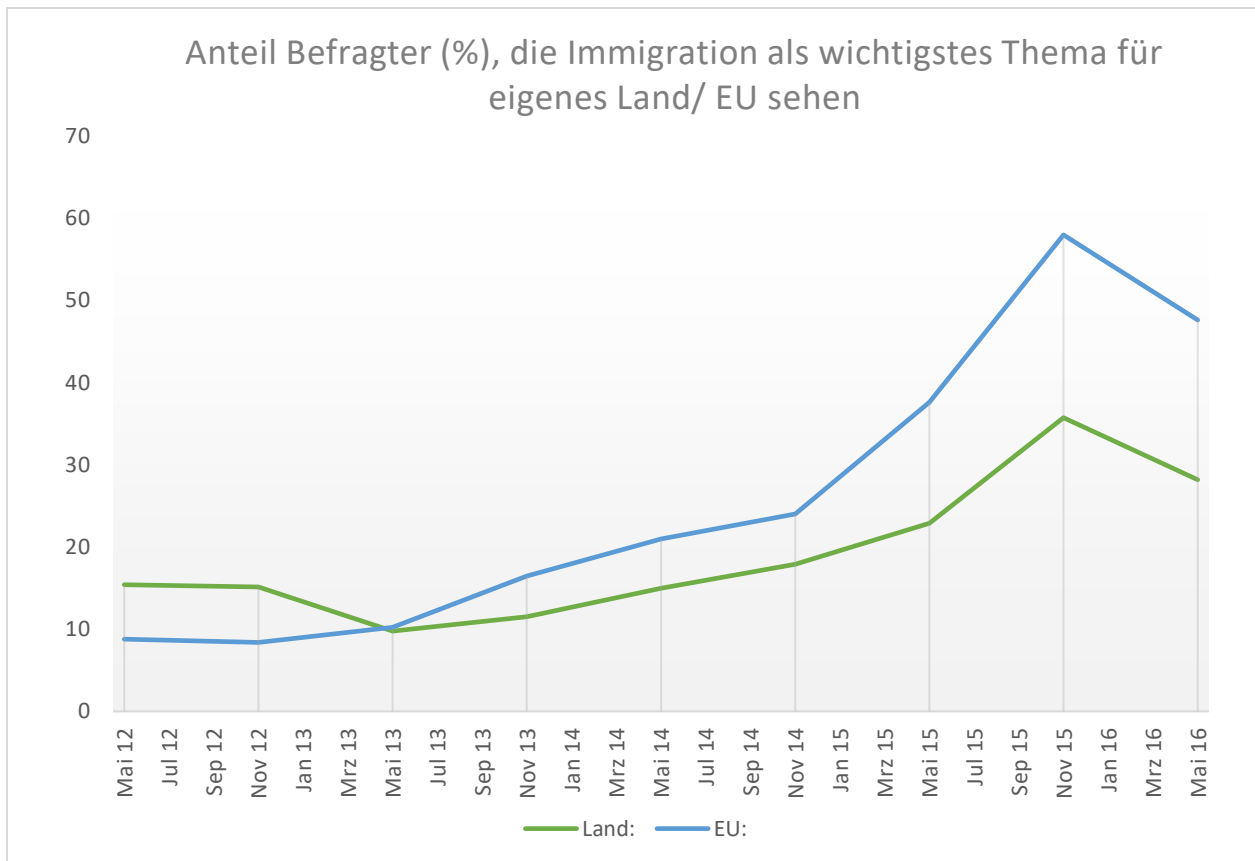


Abbildung 2: Salienz von Immigration, zeitlicher Verlauf (European Commission 2018a, 2018b)

Nachdem anhand der Daten ein genereller extremer Anstieg der Salienz von Immigration während der Schengenkrise festgestellt werden konnte, sollen nun im nächsten Schritt mögliche nationale Unterschiede untersucht werden. Das Ziel ist es hierbei herauszufinden, ob Immigration in einer großen Mehrheit der Mitgliedsstaaten eine höhere Salienz aufweist, oder Immigration nur in wenigen Mitgliedsstaaten eine extrem hohe Wichtigkeit gegeben wird und der Durchschnitt deswegen vergleichsweise hoch ausfällt. Dafür ist in Abbildung 2 der Anteil der Befragten für jedes Land aufgeführt, der Immigration im Herbst 2015 als das jeweils wichtigste Problem auf EU-Ebene und für das eigene Land ansieht. Sortiert sind die Mitgliedsstaaten hier absteigend nach der Salienz von Immigration für das eigene Land.

Anhand des Diagramms ist auf den ersten Blick festzustellen, dass sich die Salienzen von Immigration in den verschiedenen Mitgliedsstaaten teilweise stark unterscheiden, insbesondere bei der Frage nach den wichtigsten Problemen für das eigene Land. Von vergleichsweise wenig Bedeutung für das eigene Land wird Immigration von den Ländern Spanien, Portugal, Zypern, Irland, sowie einer Hand voll der östlichen Mitgliedsstaaten gesehen. Die fünf Staaten, die der Immigration die höchste Wichtigkeit für das eigene Land beimessen, sind Deutschland,

Malta, Dänemark, Österreich und die Niederlande. Trotz der starken nationalen Unterschiede ist Immigration in 16 Mitgliedsstaaten ein sehr salientes Thema, hier sahen jeweils 30% oder mehr der Befragten Immigration als eines der wichtigsten Probleme des eigenen Landes an. Der Anteil der Befragten, die Immigration als ein wichtiges Thema für die EU betrachten, fällt wie schon in Abbildung 1 zu sehen war, sehr viel höher aus. Die nationalen Unterschiede fallen hierbei zudem geringer aus. Außer in Portugal und Spanien, wo der Anteil zwischen 30 und 40 Prozent liegt, wird Immigration von annähernd 50 Prozent der Befragten als eines der wichtigsten Probleme für die EU angesehen. In mehr als der Hälfte der Mitgliedsstaaten stimmten sogar mehr als 60 Prozent der Befragten für Immigration. Selbst in Ländern, in denen Immigration als relativ wenig wichtig für das eigene Land gesehen wird, fiel die Bewertung für die europäische Ebene sehr hoch aus.

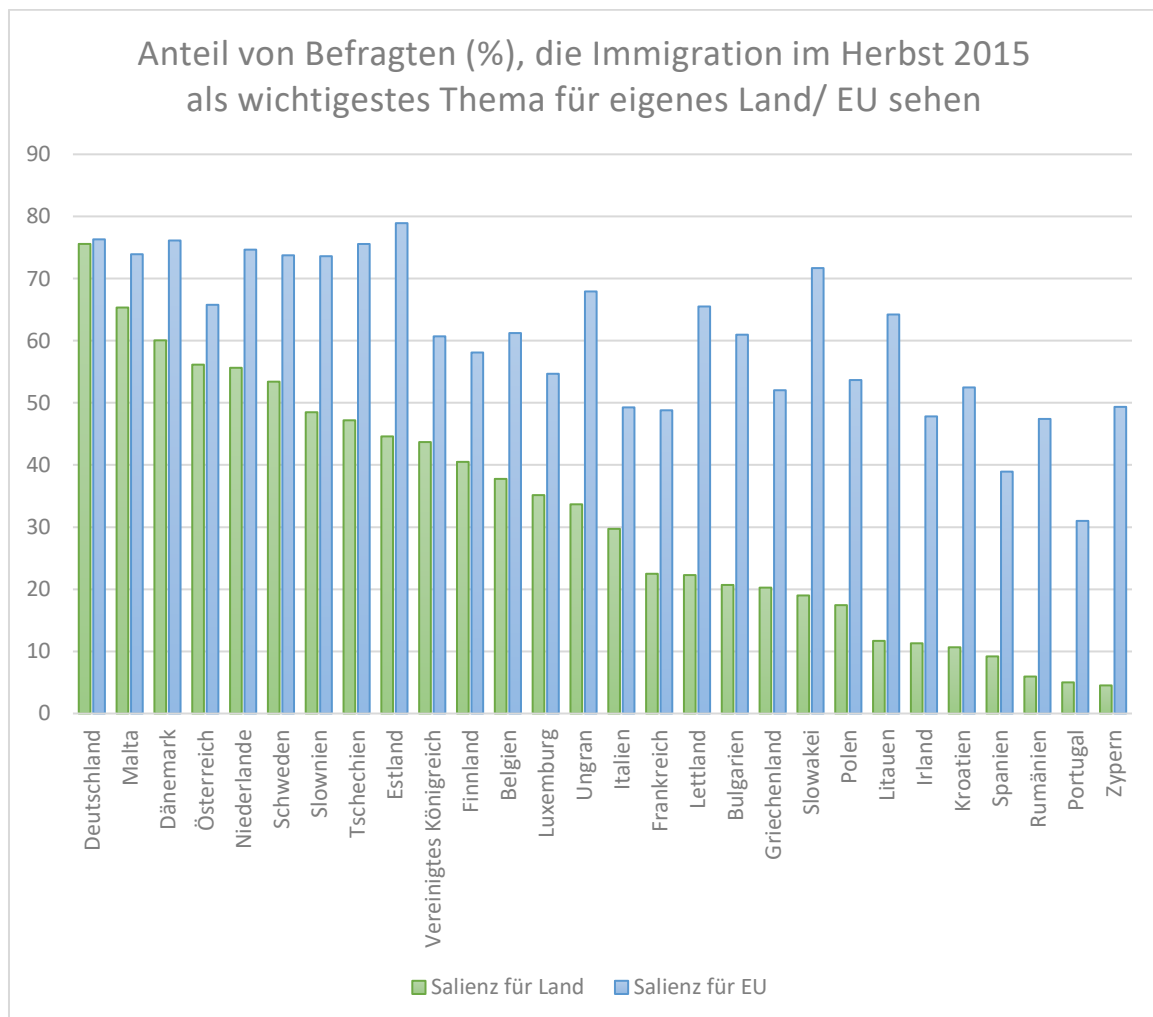


Abbildung 3: Salienz von Immigration auf Höhepunkt der Flüchtlingskrise (European Commission 2018a, 2018b)

Nach Analyse der Daten kann Immigration während der Flüchtlingskrise als ein salientes Thema in fast ganz Europa eingestuft werden. In einem Großteil der europäischen Mitgliedsstaaten fällt die Salienz sogar extrem hoch aus. Der Anstieg der Salienz von Immigration stimmt mit dem aktuellen wissenschaftlichen Konsens überein, dass europäische Themen und die EU in jüngster Vergangenheit zunehmend Bedeutung und Aufmerksamkeit von der breiten Öffentlichkeit beigemessen bekommen (De Wilde/ Lord 2016: 145, Genschel/ Jachtenfuchs 2017: 52).

Mit diesen Befunden kann die Flüchtlingskrise also als eine Situation von hoher Salienz in einem Themenbereich, bei dem identitäre Interessen im Mittelpunkt stehen, gesehen werden. In einer solchen Situation hat, wie zuvor gezeigt, die Öffentlichkeit einen besonders großen Einfluss auf Integration (Genschel/ Jachtenfuchs 2016: 2017: 52). Damit waren nationale Regierungen dazu angehalten, zu handeln. Dass ein Thema hohe Salienz genießt, bedeutet, dass ein Handeln der Regierung notwendig ist, lässt jedoch noch nicht darauf schließen, wie die Meinung der Öffentlichkeit zu diesem Thema ist. In der Folge kann nicht gesagt werden, wie das Handeln der Regierung aussehen muss, um einen Großteil der Bürger entgegenzukommen. Damit eine solche Aussage für die Schengenkrise getroffen werden kann, wird in dem nächsten Teil ein Überblick von der öffentlichen Meinung europäischer Bürger zum Thema Immigration gegeben.

4.2 Die öffentliche Meinung über Immigration in der EU

Um einen Eindruck über die öffentliche Meinung über Immigration zu Zeiten der Flüchtlingskrise zu erhalten, sind in Tabelle 1 die Ergebnisse jedes Landes für die Frage nach der individuellen Meinung von Immigration von außerhalb der EU abgebildet. Die Befragten konnten Immigration von außerhalb der EU dabei mit "Sehr Positiv", "Eher Positiv", "Eher Negativ", "Sehr Negativ" und "Weiß nicht" beantworten. In der hier aufgeführten Tabelle wurden die Länder absteigend nach dem Anteil der Befragten sortiert, die Immigration von außerhalb der EU als sehr negativ betrachten.

Betrachtet man die Tabelle, so fällt zunächst auf, dass vor allem die östlichen Mitgliedsstaaten eine besonders schlechte Meinung von Immigration haben. Nur wenig Negativität und überwiegend Positivität sind in Spanien und Schweden, das historisch ein sehr immigrations-

freundliches Land ist (Thielemann 2003: 267), zu finden. Weiter fällt auf, dass nur in vier Mitgliedstaaten, Schweden, Spanien, Irland und Rumänien, mehr als 10 Prozent der Bürger eine sehr positive Meinung von Immigration haben. Zusätzlich haben nur in drei Mitgliedstaaten, Schweden, Spanien und Portugal, weniger als 10 Prozent der Befragten eine sehr negative Meinung von Immigration. In mehr als einem Drittel aller Mitgliedstaaten haben mehr als 30% der Bürger eine sehr negative Meinung von Immigration und in 23 der Mitgliedstaaten der EU hatten mehr als 30% der Befragten eine eher negative Meinung.

Land	Sehr Positiv	Eher Positiv	Eher Negativ	Sehr Negativ	Weiß nicht
Ungarn	4.12	11.88	30.46	51.44	2.11
Tschechien	1.97	12.04	32.28	49.16	4.54
Lettland	2.40	8.08	36.43	49.10	3.99
Slowakei	1.85	9.25	37.00	48.49	3.41
Slowenien	4.15	17.09	34.68	40.61	3.46
Estland	1.10	11.16	41.24	39.94	6.57
Zypern	5.00	20.60	30.60	39.60	4.20
Malta	1.59	19.05	34.52	38.89	5.95
Österreich	6.87	23.71	28.09	36.16	5.18
Bulgarien	4.73	14.69	35.65	34.40	10.53
Litauen	1.79	17.20	45.03	31.11	4.87
Frankreich	6.04	24.37	34.70	28.65	6.24
Italien	2.56	23.35	38.72	27.19	8.18
Rumänien	11.15	22.61	27.54	26.46	12.24
Dänemark	4.50	24.90	35.80	25.90	8.90
Polen	3.06	23.32	37.75	24.41	11.46
Finnland	2.69	28.02	40.08	24.03	5.18
Belgien	4.85	28.90	40.16	23.76	2.33
Deutschland	5.55	29.31	38.41	20.21	6.52
Kroatien	6.34	34.09	36.27	16.95	6.34
Niederlande	4.99	37.34	37.15	16.42	4.11
Luxemburg	6.92	34.39	36.56	14.82	7.31
Irland	12.34	37.01	29.55	14.13	6.97
Portugal	3.26	39.17	40.55	9.40	7.62
Spanien	15.47	37.43	28.64	9.18	9.28
Schweden	20.83	48.92	18.86	8.35	3.05
Europäische Union	6.23	27.58	35.15	24.02	7.02

Tabelle 1: Meinung über Immigration von außerhalb der EU (European Commission 2018c)

Noch ersichtlicher wird diese überwiegend ablehnende Haltung gegenüber Immigration von außerhalb der EU, wenn man die beiden positiven und die beiden negativen Antwortkategorien jeweils zusammennimmt. In Abbildung 3 sind diese Werte dargestellt und für jedes Land gegenübergestellt. Dabei wurden die Länder absteigend nach dem jeweiligen Ausmaß der Negativität sortiert. Nur in drei Mitgliedstaaten ist der Anteil der der Immigration gegenüber positiv eingestellten Befragten größer als der Anteil der negativ Eingestellten. In zwei

Dritteln der Mitgliedstaaten ist der Anteil der negativen Einstellungen insgesamt jeweils größer als 60 Prozent.

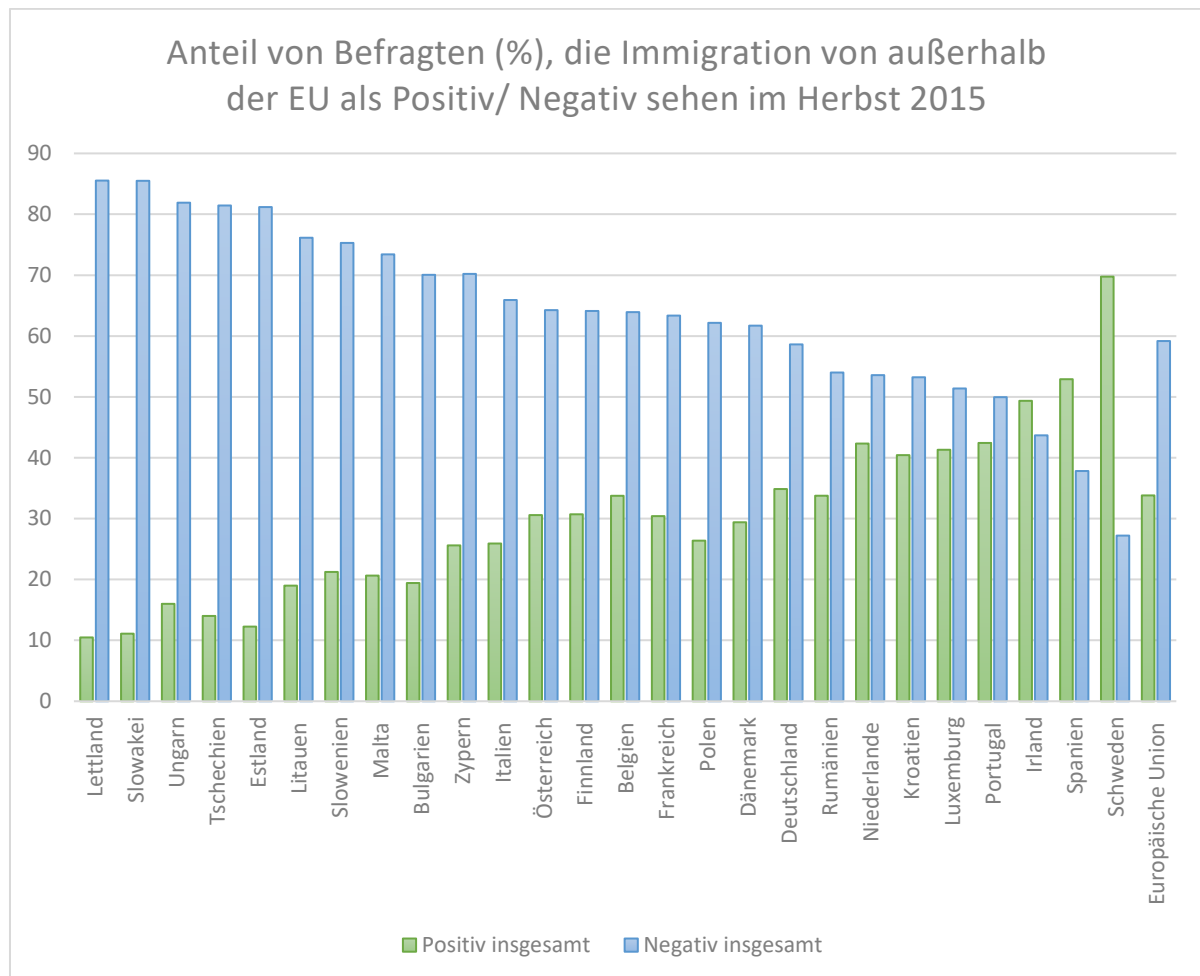


Abbildung 4: Positive und negative Meinung über Immigration (European Commission 2018c)

Wie sich die öffentliche Meinung in der EU zum Thema Immigration entwickelt hat zeigt Abbildung 4. Auch hierfür wurden die beiden negativen und die beiden positiven Antwortkategorien jeweils summiert. Zusätzlich zeigt sich auch hier eine konstante Dominanz von negativen Einstellungen gegenüber Immigration. Eine zeitliche Variabilität der öffentlichen Meinung zum Thema Immigration ist, seit die betreffende Frage in das Eurobarometer aufgenommen wurde, jedoch nicht zu erkennen. Außer einem minimalen Anstieg des negativen Anteils auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise im Herbst 2015, verlaufen beide Kurven beinahe parallel zur X-Achse.

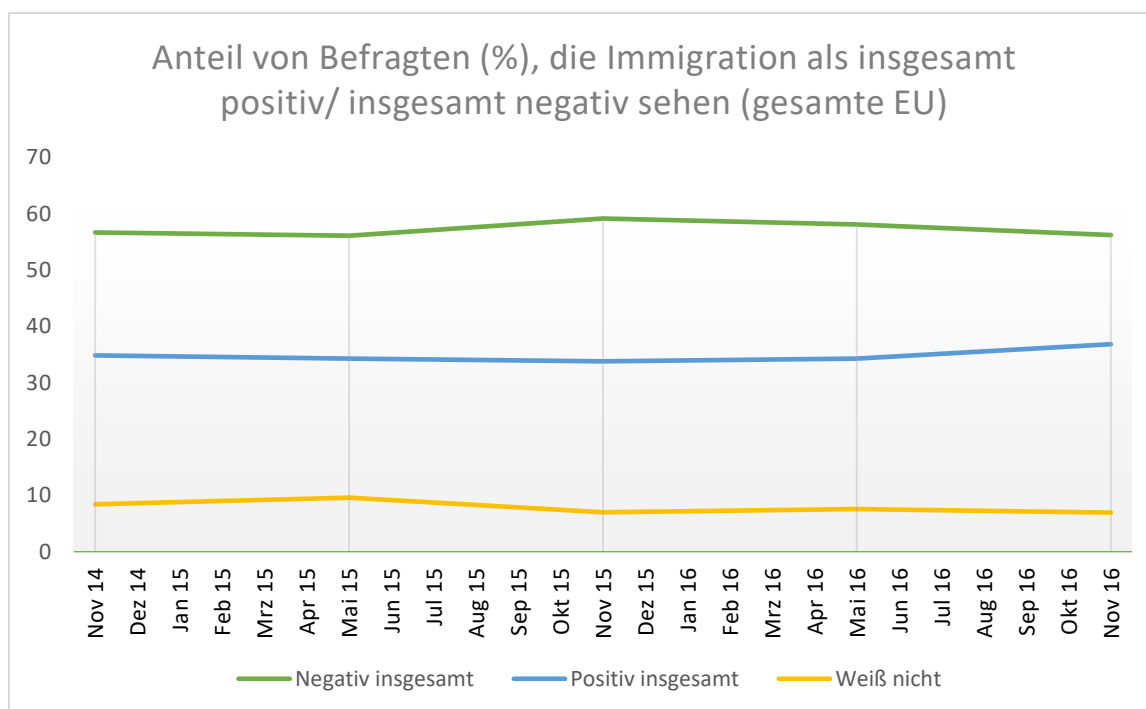


Abbildung 5: Positive und negative Meinung über Immigration im zeitliche Verlauf (European Commission 2018c)

Zusammengefasst kann mit diesen Informationen festgestellt werden, dass die Schengenkrise keinen nennenswerten Einfluss auf die Art der Meinung der europäischen Bürger zu Immigration hatte. Ein überwiegender Teil der Bürger hatte schon vor der Flüchtlingskrise eine negative Einstellung gegenüber Immigration von außerhalb der EU. Einen bemerkenswerten Einfluss hatte die Flüchtlingskrise hingegen auf die Saliens des Themas Immigration in fast ganz Europa.

Nimmt man diese beiden Befunde zusammen, führte die Schengenkrise demnach zu einem extremen Bedeutungsanstieg eines Themas, das von einem überwiegenden Teil der Bürger der EU als negativ angesehen wird. Damit entsteht eine Situation ähnlich derer, die von Hooghe und Marks in Bezug auf die EU beschrieben wird. Wobei ein Wandel von "permissive consensus" zu "constraining dissensus" stattgefunden hat, wodurch europäische Themen zunehmend an Saliens in der breiten Öffentlichkeit gewonnen haben. In der Folge können Regierungen die Meinung der Öffentlichkeit nicht weiter ignorieren (Hooghe/ Marks 2009: 5). Wie zuvor erwähnt muss dies, entgegen postfunktionalistischer Argumentation, aber nicht immer zu einer Blockade von politischer Integration führen. Den zuvor aufgespannten Erklärungsfaden weiterführend, sind die nationalen Regierungen der EU in dieser Situation im Zugzwang zu handeln. Da sie darauf aus sind, wiedergewählt zu werden, werden sie bei dem Bestehen einer

überwiegenden öffentlichen Meinung im Sinne dieser handeln. Im Falle der Flüchtlingskrise steht es also im Einklang mit dem liberal intergouvernementalistischen Erklärungsansatz, dass Regierungen versuchen werden, das Ausmaß der Immigration zu reduzieren.

4.3 Erfolg von Anti-Immigrationspolitik

Wie gezeigt, rückte Immigration während der Schengenkrise in das Rampenlicht der öffentlichen Aufmerksamkeit. Dass ein Großteil der europäischen Bevölkerung Immigration eher negativ sieht und die damit verbundenen identitären Ängste der Bürger, machten sich vor allem rechte Parteien zunutze. Diese unterstützen und fördern eine Gesinnung nationaler Exklusivität (Brötzel/ Risse 2018: 99-100). Wenn diese Parteien dabei erfolgreich sind, ist ein Anstieg ihrer Wählerschaft zu erwarten. Weiter der Prämisse der Wiederwahl als Primärziel jeder Regierung (Moravcsik 1993; 484) folgend, wird in dem anschließenden Teil der Erfolg rechter Parteien in Europa betrachtet. Ein zunehmend elektoraler Erfolg dieser Parteien erhöht den Druck auf nationale Regierungen, eine Lösung der Flüchtlingskrise herbeizuführen, da ein Stimmenverlust direkten Einfluss auf die Chancen einer Wiederwahl hat. In der Folge nimmt die Intensität der Präferenz, eine Reduzierung der Flüchtlingszahlen herbeizuführen, noch stärker zu. Da im Zeitraum der Flüchtlingskrise keine europäischen Parlamentswahlen stattfanden und auch nur in einer geringen Anzahl von Mitgliedstaaten nationale Parlamentswahlen in diesem Zeitraum durchgeführt wurden, ist eine einheitliche Betrachtung aller EU-Mitgliedstaaten nicht möglich. Stattdessen wurden Mitgliedstaaten einzeln auf ihre unterschiedlichen, in diesem Zeitraum stattfindenden nationalen Wahlen analysiert. Angenommen wird dabei, dass auch regionale Wahlen, wie beispielsweise Landtagswahlen in Deutschland, einen Einfluss auf das Verhalten von Regierungen haben. Ziel ist es, eine Zunahme des Erfolges rechter Parteien in einer Vielzahl der EU-Mitgliedstaaten aufzuzeigen.

In Deutschland, wo die Salienz von Immigration während der Flüchtlingskrise besonders hoch war, wurde vor allem die Regierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel für die Situation verantwortlich gemacht. In der Folge konnte die Partei "Alternative für Deutschland" (AfD) einen massiven Anstieg ihrer Wählerschaft seit Mitte 2015 verzeichnen (Harteveld et al. 2018: 158). In nationalen Umfragen zeigte die AfD einen kontinuierlichen Stimmengewinn. In dem Zeitraum von Juni 2015 bis Februar 2016, kurz bevor das finale Flüchtlingsabkommen mit

der Türkei unterzeichnet wurde, konnte die AfD ihre potentielle Wählerschaft mehr als verdoppeln. (infratest dimap 2015: 14, infratest dimap 2016: 13). Dass dieser Trend durchaus ernstzunehmende Auswirkungen auf die Regierungspartei, die Christliche Demokratische Union (CDU) hatte, zeigte sich in den Landtagswahlen im März 2016, dem Monat, in dem der EU-Türkei-Deal verabschiedet wurde. In jeder der drei Landtagswahlen verlor die CDU Stimmenanteile und im Gegenzug verzeichnete die AfD teilweise extreme Zugewinne von bis zu 24 Prozentpunkten. (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2016, Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz 2016).

In Österreich profitiert die rechtsradikale „Freiheitliche Partei Österreichs“ (FPÖ) von der Angst vor Immigration. So konnte die FPÖ bei den Landtagswahlen im Herbst 2015 in Wien mehr als 30 Prozent der Stimmen gewinnen (Ahmed/ PISOIU 2015: 181-182). In den französischen Regionalwahlen konnte die „Front Nationale“ im Jahr 2015 Rekordgewinne erzielen (The Guardian 2015). In Schweden konnten die „Schwedischen Demokraten“ zunehmend Unterstützung während der Flüchtlingskrise gewinnen (BBC 2015a).

Auch in nationalen Parlamentswahlen im Jahr 2015 waren rechte Parteien in Europa sehr erfolgreich. In Dänemark stieg die „Dänische Volkspartei“ zur zweitstärksten Kraft auf (Die Zeit 2015). In Polen zog die „Gesetz und Gerechtigkeitspartei“ als dominierende Kraft in die Regierung ein (New York Times 2015), die ähnlich der ungarischen und tschechischen Regierung eine stark ablehnende Meinung gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen vertritt (Zaun 2018: 53-54).

Rechte Parteien mit einer Anti-Immigrations-Haltung hatten demnach in vielen europäischen Mitgliedstaaten großen Erfolg während der Flüchtlingskrise. Dieser Aufstieg populistischer Kräfte und die zunehmende Bedeutung von Immigration während der Flüchtlingskrise setzte europäische Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten unter großen Druck, Lösungen für die Krise zu finden (Niemann/ Zaun 2017; 4).

5. Interdependenzen

Nationale Regierungen haben einen Anreiz zu internationaler Kooperation, wenn diese ihnen eine Möglichkeit bietet, ihre nationalen Präferenzen bestmöglich umzusetzen. Dies gilt besonders für Präferenzen, die ein Staat alleine nicht umsetzen kann und die nur durch internationale Kooperation verwirklicht werden können. Derartige Situationen treten meistens im

Schatten von negativen externen Einflüssen auf (Moravcsik 1993: 485). Das bedeutet für nationale Regierungen den größten Anreiz, nach internationalen Kooperationsmöglichkeiten zu suchen, wenn diese der einzig mögliche Weg zur Beseitigung von negativen Einflüssen sind, welche von außerhalb auf die eigene Nation einwirken. In der Folge entsteht eine Interdependenz zwischen dem Staat, der negative externe Einflüsse beseitigen will, und den möglichen Kooperationspartnern, die diesem Staat bei der Beseitigung der negativen Einflüsse eine Hilfe sein könnten. In Bezug auf die Flüchtlingskrise kann das Eintreffen vieler hunderttausender Flüchtlinge in der EU als ein solcher negativer externer Einfluss gesehen werden, da Immigration von außerhalb der EU, wie gezeigt, in einem Großteil der europäischen Mitgliedsstaaten als negativ gesehen wird. Im Falle des EU-Türkei-Deals sind zwei Arten von Interdependenzen von Bedeutung. Zum einen Interdependenzen zwischen Mitgliedstaaten innerhalb der EU, die dazu führen, dass das Eintreffen der vielen Hunderttausend Flüchtlinge an den Außengrenzen der EU zu einem gemeinsamen Problem wurde. Zum anderen Interdependenz zwischen der EU als Ganzes und der Türkei, die dazu führte, dass die EU die Türkei nach Kooperation ersuchte. Warum und in welchem Ausmaß diese beiden Interdependenzen in Bezug auf die Flüchtlingskrise bestanden, soll in Folgendem erläutert werden

5.1 Interdependenzen innerhalb der EU

Nach europäischem Asylrecht kann ein Asylbewerber nur in einem europäischen Mitgliedstaat gleichzeitig Asyl beantragen. Zusätzlich ist im Dublin-Abkommen festgelegt, dass in der Regel der erste EU-Mitgliedstaat, den ein Asylbewerber betritt, für das Asylverfahren zuständig ist (Bundeszentrale für politische Bildung). In der Folge liegt die Zuständigkeit für Asylbewerber in den meisten Fällen bei den europäischen Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU. Über das Jahr 2015 hinweg stieg die Zahl der in Griechenland und Italien eintreffenden Flüchtlinge jedoch mehr und mehr an. Weder das italienische, noch das griechische Asylsystem waren dem Ausmaß der eintreffenden Flüchtlingswellen gewachsen. In der Folge wurde es ankommenden Flüchtlingen erlaubt, ohne Registration in andere europäische Staaten weiterzureisen. Das Dublin-Abkommen wurde somit von Griechenland und Italien unilateral missachtet (Mendéz 2016: 397). In Kombination mit dem Schengen-Abkommen, das Grenzkontrollen innerhalb der EU abschaffte und das freie Reisen innerhalb der EU erlaubt, konnten unre-

gistrierte Asylsuchende in tiefergelegene EU-Mitgliedstaaten weiterreisen und dort Asyl beantragen. Dies führte zu einer überproportionalen Verteilung von Asylanträgen auf die beliebtesten europäischen Destinationsländer (Biermann et al. 2017: 11).

In Deutschland wurden die eintreffenden Flüchtlinge zunächst freudig empfangen (Süddeutsche Zeitung 2015), doch schon wenige Wochen später musste auch die deutsche Regierung einsehen, dass sie nicht auf die massive Menge der ankommenden Schutzsuchenden vorbereitet war, was dazu führte, dass Deutschland temporär Grenzkontrollen wieder einführt (BBC 2015b). Diese Maßnahme bewegte auch andere EU-Staaten zu handeln und Österreich, Schweden, Dänemark und Frankreich verhängten temporäre Grenzkontrollen an den eigenen Landesgrenzen. Dies bedeutete effektiv eine temporäre Auflösung des Schengenraumes. Zu noch härteren unilateralen Maßnahmen entschloss sich Ungarn und errichtete einen Grenzzaun an seinen Grenzen mit Kroatien und Serbien (Niemann/ Zaun 2017: 4).

Durch die Freiheit des Schengenraums müssen sich die einzelnen EU-Staaten also darauf verlassen, dass jeder Staat seinen Pflichten in Bezug auf das Registrieren von Asylsuchenden nachkommt. Nach dem Zusammenbruch des europäischen Asylsystems durch die hohe Belastung, der Griechenland und Italien ausgesetzt waren, führte diese Interdependenz zu dem Chaos, das während der Flüchtlingskrise zu beobachten war und machte die Flüchtlingskrise zu einem Problem, das selbst Länder, die im Herzen Europas liegen, betraf.

5.2 Interdependenz zwischen der EU und der Türkei

Eine Abhängigkeit der EU von externen Staaten bestand während der Flüchtlingskrise von Staaten, die sich eine Grenze mit Mitgliedstaaten der EU teilen und die Flüchtlingen als Transitland dienen, um in einen EU-Mitgliedstaat zu gelangen. In welchem Ausmaß Geflüchtete in der Lage sind, ein an die EU angrenzendes Land als Transitland für ihre Reise in die EU zu nutzen, bestimmt dabei die Stärke der Interdependenz.

Eines dieser Länder ist die Türkei, die während der Flüchtlingskrise sowohl ein Destinations- als auch ein Transitland für Schutzsuchende darstellte. Durch das Angrenzen der Türkei an Syrien entschlossen sich viele Syrer im Zuge des in ihrem Land wütenden Bürgerkrieges, in die Türkei zu fliehen und hatten dort den größten Anteil an der Flüchtlingspopulation. Flüchtlinge mit syrischer Nationalität machten des Weiteren einen großen Teil der in der EU eintreffenden Schutzsuchenden aus. Dies führte dazu, dass die Türkei im Jahr 2015 das Land mit der

weltweit größten Flüchtlingspopulation von über 2.5 Millionen Flüchtlingen war. (UNHCR 2016: 6-7).

Griechenland und Italien stellten die beiden Länder dar, in denen ein überwiegender Teil der Immigranten zum ersten Mal den Boden eines Mitgliedstaates der EU betraten. Im Verlauf der Flüchtlingskrise stieg die Anzahl der Flüchtlingsankünfte in Griechenland auf Rekordniveau, wobei die Türkei das beliebteste Transitland war, um nach Griechenland zu gelangen. Allein im Jahr 2015 trafen annähernd 900.000 Flüchtlinge nach Transit über die Türkei in Griechenland ein (Frontex 2016: 16-17). Betrachtet man den, in Abbildung 6 dargestellten, monatlichen Verlauf der eintreffenden Flüchtlingszahlen im Jahr 2015, die über die beiden Hauptrouten nach Italien und Griechenland reisten, fällt auf, dass die Ankunfts zahlen in Italien über das Jahr hinweg relativ konstant blieben und ab Mitte des Jahres sogar leicht sanken. Die Ankunfts zahlen in Griechenland bewegten sich bis Sommer 2015 auf etwa demselben Niveau wie die Zahlen in Italien. Allerdings begann ab Juni 2015 ein rasanter Anstieg der Ankünfte in Griechenland, bis sie im Oktober des Jahres ihren Höhepunkt mit über 200.000 eintreffenden Flüchtlingen erreichten. Die Türkei spielte damit eine Schlüsselrolle in der Flüchtlingskrise. Die Türkei war ein vielgenutztes Transitland und kein anderes Land war Gastgeber für eine annähernd große Menge Asylsuchender. Somit bestand auch zusätzlich ein großes Potential für einen anhaltenden Strom von Schutzsuchenden, die sich entschließen könnten, von der Türkei weiter in die EU zu reisen.

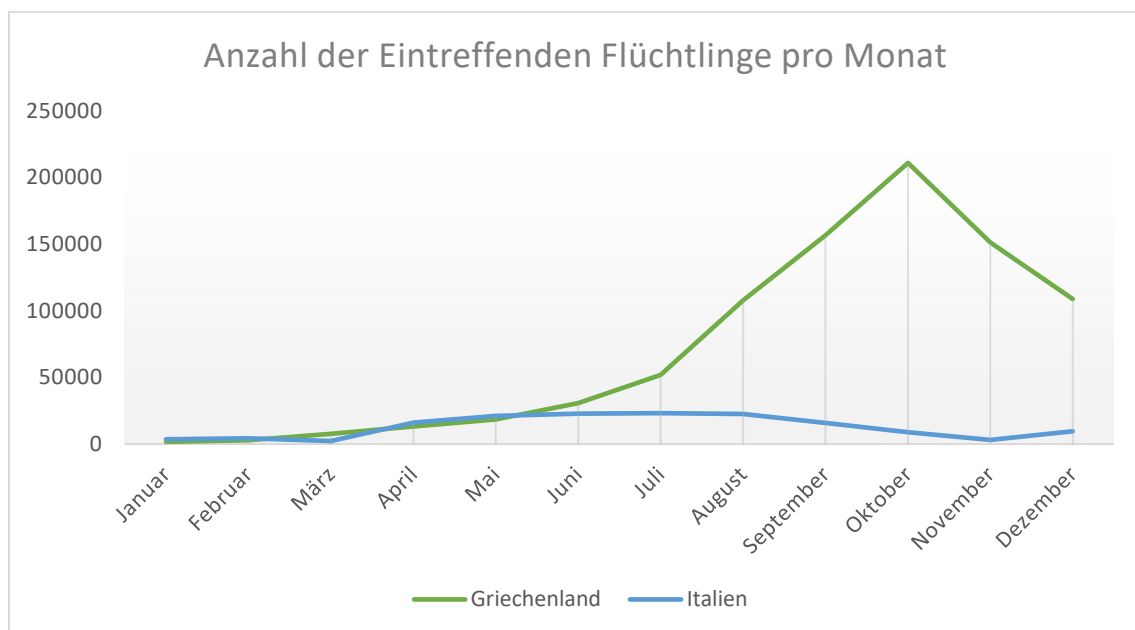


Abbildung 6: Anzahl eintreffender Flüchtling in Italien und Griechenland in 2015 (UNHCR 2016: 1).

Insgesamt ist festzustellen, dass interne Interdependenzen der EU und ein Zusammenbruch des Dublin-Abkommens in Kombination mit der Reisefreiheit innerhalb des Schengenraumes, die Flüchtlingskrise zu einem gesamteuropäischen Problem machten, das nicht nur die geographisch äußeren Staaten der EU betraf. Externe Interdependenz zu der Türkei bestand durch die Rolle der Türkei als Transitland für Flüchtlinge, vor allem aus Syrien, auf ihrem Weg in die EU. Zusätzlich nahm die Anzahl der Flüchtlinge, die über die Türkei nach Griechenland einreisten, im Jahr 2015 immer mehr zu, wodurch die Rolle der Türkei als Transitland und damit auch die Interdependenz zwischen der Türkei und der EU in Bezug auf Immigration immer größer wurde.

6. Verhandlungsmacht der EU

Die Verhandlungsmacht eines Verhandlungsteilnehmers ist von mehreren Faktoren abhängig. Zum einen spielt die Intensität der Präferenzen, die die jeweilige Verhandlungsfraktion mit Hilfe der Kooperation umsetzen will, die wichtigste Rolle. Je größer die Intensität der Präferenzen, desto größer ist die Dringlichkeit, die zur Umsetzung dieser Präferenzen besteht. In der Folge wird ein Verhandlungsteilnehmer mit sehr intensiven Präferenzen bereit sein, mehr Kosten für deren Umsetzung in Kauf zu nehmen, womit ein Verlust von Verhandlungsmacht einhergeht (Moravcsik 1993: 497). Weiter wird die Verhandlungsmacht von verschiedenen Handlungsoptionen bestimmt, die einer Fraktion zur Verfügung stehen. Erstens erhöht die Option, die eigenen Präferenzen durch Kooperation mit anderen Verhandlungspartnern durchzusetzen, in der Regel die eigene Verhandlungsmacht. Zweitens hat ein Staat, der im Stande ist, seine Präferenzen durch einen Alleingang zu verwirklichen, meist einen Vorteil in Verhandlungen. Und zuletzt besteht die Möglichkeit von "issue linkage", wobei sich die Verhandlungspartner gegenseitig Zugeständnisse in verschiedenen Politikbereichen machen, um so zu einer Übereinkunft zu kommen (Moravcsik 1993: 480).

Nachdem bereits gezeigt wurde, dass fast alle EU-Mitgliedstaaten starke Präferenzen zu einer Verringerung der eintreffenden Flüchtlingszahlen aufwiesen, sollen die drei verbleibenden Faktoren in Bezug auf die Verhandlungssituation für den EU-Türkei- Deal betrachtet werden, um so einen Eindruck von der relativen Verhandlungsmacht der EU gegenüber der Türkei zu bekommen.

6.1 Alternative Kooperationsmöglichkeiten

Nachdem sich gezeigt hat, dass eine starke Interdependenz zwischen der Türkei und der EU in Bezug auf Immigration während der Flüchtlingskrise herrschte, soll nun festgestellt werden, ob sich der EU weitere externe Kooperationsmöglichkeiten boten. Hierfür werfen wir einen Blick auf die Anzahl der Flüchtlinge, die die verschiedenen möglichen Transitrouten in die EU jeweils nutzen. Daraus kann geschlossen werden, welche anderen Transitländer sich für die EU als Kooperationspartner theoretisch angeboten hätten.

Das Eintreffen von Flüchtlingen während der Schengenkrise geschah auf mehreren geographischen Routen, wobei jeweils verschiedene, an Mitgliedstaaten der EU grenzende Länder, für den Transit benutzt wurden. Über Marokko führt die westliche afrikanische Route auf die kanarischen Inseln und die westliche mediterrane Route nach Spanien. Über die zentrale mediterrane Route gelangen Flüchtlinge von Libyen nach Italien und über die östliche mediterrane Route von der Türkei nach Griechenland. Über das Schwarze Meer führt der Weg nach Bulgarien und Rumänien. Nach Polen führt die östliche Grenzroute über Transit in Weißrussland (Frontex 2016: 15). Damit ergibt sich eine Vielzahl von Transitländern, die von Asylsuchenden genutzt wurden, um in die EU einzureisen. Jedes dieser Transitländer bietet einen potentiellen Kooperationspartner für die EU, wenn sie nach Wegen zur Reduzierung der Menge eintreffender Flüchtlinge sucht. Effektiv boten sich jedoch nur wenige dieser Transitländer für eine Kooperation mit der EU in der Flüchtlingskrise an, da sich die Flüchtlingszahlen sehr unproportional auf die einzelnen Routen verteilten.

Wie sich die Flüchtlingszahlen in den Jahren der Schengenkrise auf diese Routen verteilt haben, ist in Tabelle 3 abgebildet. Dabei ist zu erkennen, dass im Jahr 2014 fast 90% aller Flüchtlinge über die zentrale mediterrane Route nach Europa reisten. Italien war damit das populärste Ankunftsland und Libyen das meistgenutzte Transitland. Im darauffolgenden Jahr änderte sich das drastisch. Die Ankünfte über die zentrale mediterrane Route sanken leicht, während die Anzahl der Flüchtlinge, die über die östliche mediterrane Route einreisten, um das Vierhundertfache anstieg. So registrierte Frontex fast 900.000 illegale Grenzüberschreitungen im Jahr 2015 auf dieser Route. Der immense Anstieg der Popularität der östlichen mediterranen Route machte die Türkei damit zum wichtigsten Transitland für Asylsuchende auf ihrem Weg nach Europa. Mehr als 80 Prozent aller registrierten illegalen Grenzüberschreitungen an Grenzen von EU-Mitgliedstaaten mit Nicht-Mitgliedstaaten erfolgte im Jahr 2015 auf

dieser Route. In der Folge ist die Nutzung der restlichen Routen nach Europa vergleichsweise gering. Betrachtet man alle Routen außer der zentralen und der östlichen mediterranen Route und addiert die Anzahl aller Flüchtlinge, die diese Routen genutzt haben, so überschreitet die Summe in keinem der betrachteten Jahre im Zeitraum der Flüchtlingskrise die 5 Prozentmarke am Gesamtaufkommen von Flüchtlingen, die in der EU eintrafen.

Route/ Jahr	2014	2015	2016
Östliche mediterrane Route	24.800	885.400	182.534
Zentrale mediterrane Route	170.700	154.000	181.126
Westliche mediterrane Route	7.272	7.164	10.231
Westliche Afrikanische Route	276	874	671
Schwarzes Meer Route	433	68	1
Östliche Grenzen Route	1275	1927	1349
Insgesamt	204.756	1.049.433	375.912

Tabelle 2: Anzahl eintreffender Flüchtlingen pro Route (Frontex 2016: 16, Frontex 2017: 18)

Zusammengefasst ist festzustellen, dass sich der EU nur ein sehr begrenzter Handlungsspielraum bot, um die Zahl der eintreffenden Geflüchteten zu reduzieren. Obwohl eine Vielzahl von Routen existiert, um in Mitgliedstaaten der EU zu gelangen, boten sich effektiv nur zwei externe Kooperationsmöglichkeiten für die EU, um einen nennenswerten externen Einfluss auf die eintreffenden Flüchtlingszahlen zu bewirken. Zum einen die zentrale mediterrane Route, über die etwa 15 Prozent der Schutzsuchenden im Jahr 2015 nach Europa gelangten. Das bei dieser Route hauptsächlich genutzte Transitland ist Libyen. Mit Blick auf die politische Situation in Libyen, das vor allem im Jahr 2015 immer noch von Bürgerkrieg und Instabilität gezeichnet war (Amnesty International 2015), ist eine Kooperation in der Migrationspolitik auszuschließen. Des Weiteren waren die Ankünfte über diese Route bereits im Rückgang. Zusätzlich verblasst die schon hohe Anzahl von 154.000 eintreffenden Flüchtlingen vor den massiven Zahlen, die über die östliche mediterrane Route registriert wurden. Fast sechsmal mehr Flüchtlinge nahmen diese Route auf ihrem Weg nach Europa. Angesichts dieses überwältigenden Anteils und dem Fakt, dass die Zahlen über das Jahr hinweg stark anstiegen, ist es für die EU am sinnvollsten hier anzusetzen, um das Ziel einer Reduzierung der Flüchtlingszahlen zu erreichen. Hierfür ist eine Kooperation mit der Türkei notwendig, die als Transitland im Kern dieser Route steht (Frontex 2016: 16). Betrachtet man all diese Faktoren, kann der EU die stärkste Abhängigkeit von der Türkei zugeschrieben werden. Interdependenzen zu anderen

Transitländern fallen weit schwächer aus und somit boten diese weniger Potential als Kooperationspartner. Demnach war Kooperation mit der Türkei der logischste Weg und effektiv die einzig realistische Kooperationsmöglichkeit für die EU.

6.2 Die Möglichkeit des Alleingangs

In diesem Kontext kann zum einen ein Alleingang der EU gesehen werden, da sie bei den Verhandlungen mit der Türkei als eine Einheit agiert, weshalb eine Kooperation zwischen Mitgliedstaaten nicht als alternative Kooperationsmöglichkeit eingestuft wurde. Zum anderen soll aber auch ein Alleingang der einzelnen Mitgliedstaaten als Möglichkeit analysiert werden, da jeder Mitgliedstaat potentiell auf eigene Faust handeln kann.

6.2.1 Alleingang der EU als Einheit

Eine EU-interne Lösung war aufgrund der ungleichen Verteilung von Flüchtlingen auf die einzelnen Mitgliedstaaten eine Option, da eine gleichmäßige Verteilung Staaten, die besonders viele Flüchtlingsankünfte verzeichneten, entlasten könnte und so eine Diffusion des Drucks bewirken könnte. Wie in Tabelle 3 zu erkennen ist, wurden fast die Hälfte aller in der EU gestellten Asylanträge im Jahr 2015 in Deutschland gestellt. Im Jahr 2016 stieg dieser Anteil sogar auf über 50 Prozent an. Mehr als 80 Prozent aller Asylanträge in 2015 und 2016 verteilen sich auf nur fünf Mitgliedstaaten. Die 14 Mitgliedstaaten mit der geringsten Anzahl an Asylanträgen wurden hier zusammengefasst. Zusammen verläuft sich der Anteil der gestellten Asylanträge in diesen Ländern in den beiden Jahren 2015 und 2016 auf jeweils unter 5 Prozent.

Land/ Jahr	2014	2015	2016
Europäische Union	366850	596580	1.106.405
Deutschland	97.275	249.280	631.085
Frankreich	68.500	77.910	87.485
Italien	35.180	71.345	89.875
Schweden	39.905	48.570	95.770
Vereinigtes Königreich	25.815	38.070	30.915
Schweiz	21.800	21.840	22.580
Österreich	9.405	21.095	42.415
Niederlande	18.790	20.465	28.875
Belgien	20.335	19.420	24.960
Dänemark	8.055	12.225	10.410
Griechenland	13.305	9.640	11.455
Norwegen	7.640	9.475	19.310
Bulgarien	7.435	6.175	3.045
Polen	2.700	3.510	2.495
Restliche Mitgliedstaaten	20.215	19.080	48.230

Tabelle 3: Asylanträge pro Mitgliedstaat (Eurostat 2018)

Es ist also davon auszugehen, dass eine faire Umverteilung von Asylbewerbern eine gute Möglichkeit zur Entschärfung der Situation gewesen wäre. Wie sich jedoch zeigte, wurde die EU von der Flüchtlingskrise vollkommen unvorbereitet getroffen und Ansätze für eine interne Bewältigung der Krise schlugen überwiegend fehl.

Die ersten Maßnahmen, die von der EU ergriffen wurden, waren die Einrichtung von sogenannten "Hotspots" in Griechenland und Italien. Diese sollten die Organisation und Registrierung von ankommenden Flüchtlingen verbessern. Des Weiteren wurde im September 2015 ein temporäres Umverteilungssystem eingeführt, das die Umverteilung von 160.000 in Italien und Griechenland angekommenen Flüchtlingen auf andere EU Mitgliedsstaaten vorsah. Diese kontroverse Entscheidung führte jedoch zu Klagen von Ungarn und der Slowakei, die ihren Anteil nicht übernehmen wollten. So war die Umsetzung dieser Umverteilung mehr als mangelhaft. Bis Mitte 2017 wurden lediglich 25 Prozent der vereinbarten 160.000 Asylbewerber umverteilt (Niemann/ Zaun 2017: 6-7). Eine Einführung permanenter Maßnahmen war noch erfolgloser. Die Aufnahme eines permanenten Umverteilungsmechanismus in das Dublin-Abkommen traf auf Ablehnung in vielen Mitgliedstaaten (Politico 2015). Ein Großteil der europäischen Mitgliedstaaten sprach sich gegen einen solchen Mechanismus aus, unter anderem sogar Länder wie Spanien und Portugal (Biermann et al. 2017: 11), in denen eine überwiegend positive Meinung zu Immigration herrscht.

Es zeigt sich also, dass interne temporäre Maßnahmen an starken Defiziten in der Umsetzung litten und permanente Kooperation von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt wurde. Selbst nach dem temporären Zusammenbruch des Schengenraums und dem Versagen des Dublin-Abkommens konnten sich die europäischen Mitgliedstaaten nicht auf ausreichende gemeinsame Maßnahmen einigen. In der Folge bestand der Bedarf nach einer externen Lösung zur Bewältigung der Krise.

6.2.2 Alleingang der einzelnen Mitgliedstaaten

Wie bereits gezeigt, griffen einige Mitgliedstaaten der EU temporär zu unilateralen Handlungsoptionen angesichts des massiven Immigrationsdrucks, dem sie ausgesetzt waren. Was in der Folge effektiv zu einer temporären Auflösung des Schengenraums und einer Missachtung des Dublin-Abkommens führte (Niemann/ Zaun 2017: 4). In der Abwesenheit einer ge-

meinsamen europäischen Lösung der Krise und ohne Kooperation mit externen Verhandlungspartnern, weisen diese temporären Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten darauf hin, wie ein Alleingang einzelner Mitgliedstaaten zur Reduzierung der national eintreffenden Flüchtlingszahlen aussieht.

Griechenland und Italien waren als Haupteinreisepunkte der EU für Asylsuchende überfordert und institutionell nicht in der Lage, ihren organisatorischen Pflichten in Bezug auf Registrierung und Versorgung der vielen Flüchtlinge nachzukommen (Mendéz 2016: 397). Ohne internationale Kooperation und bei anhaltendem Immigrationsdruck ist davon auszugehen, dass Italien und Griechenland zur eigenen Entlastung die Weiterreise unregistrierter Asylsuchender weiterhin gebilligt hätten. So wäre Asylsuchenden weiter die Bewegungsfreiheit des Schengenraumes zur Verfügung gestanden und somit die Weiterreise in andere EU-Staaten.

In dieser Situation können einzelne Staaten das Eintreffen von Flüchtlingen im eigenen Land nur vermeiden, wenn sie Grenzkontrollen an den eigenen Landesgrenzen einführen. Wie bereits erwähnt, wurde diese Handlungsoption von einigen Mitgliedstaaten temporär ergriffen, als sich die Flüchtlingskrise auf ihrem Höhepunkt befand (Niemann/ Zaun 2017: 4), um den nationalen Asyl Druck zu reduzieren. Eine dauerhafte Einführung nationaler Grenzkontrollen innerhalb der EU würde jedoch eine permanente Auflösung des Schengenraumes bedeuten. Eine Option, die wenig erstrebenswert einzuschätzen ist, wenn man bedenkt, dass die interne Reisefreiheit, wie von dem Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, bezeichnet, als "eine der größten Errungenschaften der EU" angesehen wird (Politico 2016). Auch die europäische Öffentlichkeit empfindet die durch Schengen ermöglichte Reisefreiheit innerhalb Europas zum Großteil als eine der positivsten Errungenschaften der EU (European Commission 2018d).

Nach Betrachtung all dieser Faktoren kann geschlossen werden, dass ein Alleingang der EU als Einheit in der Flüchtlingskrise praktisch gescheitert war. EU-Staaten, die nur wenig von der Flüchtlingskrise betroffen waren, waren nicht bereit, ihre Zustimmung für umfangreiche Reformen in der europäischen Migrationspolitik zu geben (Biermann et al 2017: 14). Auch unilaterale Maßnahmen zur Minderung des Immigrationsdrucks auf nationaler Ebene waren keine realistische Option, da der Schengenraum ein essenzieller Teil der EU ist und die EU-Staaten, die von der Flüchtlingskrise am stärksten betroffen waren, trotz des starken Immigrationsdrucks nicht bereit waren, diese Errungenschaft der EU dauerhaft aufzugeben (Biermann et al

2017: 14). Die Möglichkeit eines Alleingangs fiel damit für die EU und ihre Mitgliedstaaten praktisch weg.

6.3 „Issue linkage“ im EU-Türkei Statement

In einigen Fällen haben Verhandlungspartner unterschiedliche Präferenzintensitäten in verschiedenen Politikbereichen. Das heißt, dass einer Fraktion Gewinne in einem Problembe- reich mehr bedeuten als der anderen Fraktion. In dieser Situation ist es oft für beide verhan- delnde Fraktionen von Vorteil, wenn sie sich gegenseitig Zugeständnisse in unterschiedlichen Politikbereichen machen. Hierbei können sie der anderen Fraktion jeweils Gewinne in einem Bereich zugestehen, in dem die eigene Präferenzintensität weniger stark ausfällt, um im Ge- genzug Gewinne in einem Bereich mit stark ausgeprägten Präferenzen einzufahren (Moravcsik 1993: 505).

Betrachtet man das EU-Türkei Statement, so ist zu erkennen, dass dies für den Abschluss des Abkommens der Fall war. Beide Verhandlungsfractionen räumten dabei Zugeständnisse in verschiedenen Politikbereichen ein. Die Türkei kam der EU in migrationspolitischen Angele- genheiten entgegen. Im Gegenzug machte die EU eine Reihe von Zugeständnissen bei der Visa-Liberalisierung und den EU-Beitrittsgesprächen mit der Türkei. Außerdem bot sie finansi- elle Mittel in Höhe von 6 Milliarden Euro an. In Folgendem soll gezeigt werden, dass die Prä- ferenzintensität der Türkei in Bezug auf Immigration während der Flüchtlingskrise geringer war als die der EU und die Türkei somit bereit war, größere Kosten in diesem Bereich einzuge- hen. Zusätzlich soll gezeigt werden, dass die Zugeständnisse der EU gegenüber der Türkei in starkem Einklang mit den Präferenzen der Türkei standen.

6.3.1 Türkische Präferenzintensität in Migrationspolitik

Im Frühling 2011 mit dem Beginn des Bürgerkrieges in Syrien zeigte sich schnell, dass die Türkei ein Hauptanlaufpunkt für Flüchtlinge aus Syrien sein würde. Auf die Aussicht einer grö- ßeren Menge von Flüchtlingen reagierte die türkische Regierung mit einer "Politik der offenen Tür", wobei die türkische Grenze für Flüchtlinge aus Syrien offenstand (Heck/ Hess 2017: 42). Diese Offenheit für syrische Flüchtlinge führte schnell zu einem massiven Anstieg der in der Türkei lebenden Flüchtlingspopulation. Gegen Ende des Jahres 2015 schätzte die türkische Regierung die Anzahl syrischer Flüchtlinge, die in der Türkei unter temporären Schutz lebten,

bereits auf über 2 Millionen (World Bank 2015: 2). Damit war die Türkei Gastgeber für fast die Hälfte aller syrischen Flüchtlinge, und im Jahr 2015 sowie im Jahr 2016 mit großem Abstand das Land mit der größten Anzahl aufgenommener Flüchtlinge weltweit (UNHCR 2016: 3, UNHCR 2017: 3). Darüber hinaus gab die türkische Regierung an, dass sich die Staatsausgaben für syrische Flüchtlinge bis Ende 2015 auf über 7 Milliarden Euro verliefen (World Bank 2015: 2). Warum sich die türkische Regierung für diese Antwort auf die zunehmende Anzahl von Schutzsuchenden entschied, soll an dieser Stelle nicht weiter thematisiert werden. Die Literatur geht vor allem von geopolitischen Beweggründen und dem Streben nach einer normativen Vormachtstellung in der Region aus (Celikaksoy/ Oktav 2015: 418). Was diese Maßnahmen jedoch zeigen, ist eine große Bereitschaft, Millionen von Flüchtlingen aufzunehmen und damit eine relativ geringe Präferenzintensität in diesem Bereich. In der Folge ist die Anzahl der möglicherweise von der EU in die Türkei rückgeführten Flüchtlinge wenig kontrovers für die Türkei und verglichen mit der extremen Anzahl der Flüchtlinge in der Türkei relativ gering.

Außerdem zeigt sich, dass die Türkei in Sachen Migrationspolitik schon lange vor der Flüchtlingskrise dazu bereit war, der EU entgegenzukommen. Nachdem der Türkei im Jahr 1999 mit der Versammlung in Helsinki ein möglicher Beitritt zu der EU in Aussicht gestellt wurde (Öner/Genç 2015: 27), begann die Türkei mit der Anpassung der eigenen Migrationspolitik nach europäischen Standards (Biehl 2009: 5). Konkrete Schritte leitete die türkische Regierung mit einem nationalen Aktionsplan im Jahr 2005 ein, der eine Übernahme des europäischen Acquis für die nationale Migrationspolitik zum Ziel hatte. Weitere Anpassungen des regulatorischen und administrativen Prozesses für den Umgang mit Flüchtlingen wurden 2014 eingeführt, um internationalen Standards zum Schutz von Menschenrechten nachzukommen (Dincer/ Sari 2017: 64). Anhand dieser Maßnahmen ist eine große Bereitschaft der Türkei zu erkennen, die eigene Asylpolitik an europäische Voraussetzungen anzupassen.

Diese Punkte sollen aufzeigen, dass die Türkei in Hinblick auf Immigration und Asylpolitik während und auch schon vor der Flüchtlingskrise bereit war, Zugeständnisse zu machen. Besonders mit der Aussicht einer möglichen Aufnahme in die EU war die Türkei bereit, der EU in migrationspolitischen Angelegenheiten entgegenzukommen. Diese Tatsache zeigt weiter auf, dass die Intensität der türkischen Präferenzen in migrationspolitischen Belangen relativ

schwach ausgeprägt ist. Demzufolge ist es nicht überraschend, dass die Türkei auf entsprechende Kooperationsersuchen der EU bereit war, auch während der Flüchtlingskrise Zugeständnisse in diesem Bereich zu machen.

6.3.2 Zugeständnisse der EU

Das Entgegenkommen der Türkei in Form eines Rückübernahmeabkommens von Flüchtlingen erfordert jedoch im Gegenzug Zugeständnisse der EU an die Türkei in einem anderen Problembereich. Diese Zugeständnisse müssen dabei aus türkischer Sicht ausreichend sein, um das eigene Entgegenkommen zu rechtfertigen. Mit Blick auf das EU-Türkei Statement sind drei Zugeständnisse der EU an die Türkei zu identifizieren. Die finanzielle Unterstützung hilft dabei, einen großen Teil der Kosten zu decken, die von der Türkei für die Versorgung von Geflüchteten übernommen wurden. Diese Kosten beliefen sich im Jahr 2015 bereits auf etwa 8 Milliarden Euro (Büyüç et al. 2016: 12). Damit sollten die Hilfszahlungen in der Lage sein, die teilweise aufkeimenden Bedenken türkischer Bürger über die durch Asylsuchende verursachte Kosten (Celikaksoy/ Oktav 2015; 416-417) zu besänftigen. Die beiden weiteren Zugeständnisse der EU an die Türkei, die Beschleunigung von Visa-Liberalisierung und die Wiederbelebung der EU-Beitrittsgespräche, sollen in Folgendem auf ihren Einklang mit türkischen Präferenzen erläutert werden.

Visa-Liberalisierung für türkische Bürger

Die Aussicht auf Visa-Liberalisierung ist vermehrt zu einem Mittel geworden, das die EU benutzt, um außenstehende Staaten zur Kooperation zu bewegen. Besonders in Bezug auf Rückübernahmeabkommen spielt Visa-Liberalisierung inzwischen eine wichtige Rolle (Özler 2012: 122). Länder des westlichen Balkans, wie Montenegro, Serbien und Mazedonien, schlossen Rückübernahmeabkommen mit der EU und erhielten im Gegenzug Visa-Liberalisierung (Kirişci 2014: 2). Auch die Türkei verabschiedete ein solches Abkommen mit der EU bereits im Jahr 2013 vor dem Ausbruch der Schengenkrise in Europa (Kirişci 2014: 1). Damit akzeptiert die Türkei seit Oktober 2014 die Rückübernahme türkischer Bürger, die illegal in die EU einreisen. Die Rückübernahme von Migranten anderer Nationalitäten, die die Türkei als Transitland für ihre Einreise in die EU nutzen, sollte drei Jahre später in Kraft treten (Cankaya 2016: 60).

Es bestand demnach bereits ein Abkommen zwischen der Türkei und der EU über die Rücknahme illegaler Immigranten, die über die Türkei in die EU reisen, und Visa-Liberalisierung für türkische Bürger. Allerdings war die Rückübernahme dritter Nationalitäten, also nicht-türkischer Bürger, die über Transit in der Türkei in die EU reisen, für den Zeitraum der Schengenkrise noch nicht vorgesehen. Um dies zu ändern, musste die EU folglich ein früheres Inkrafttreten dieses Teils des ursprünglichen Abkommens erreichen.

Das Versprechen von Visa-Liberalisierung für türkische Bürger ist dabei ein wichtiger Teil. Visa-Liberalisierung wurde als eines der wichtigsten Vorteile identifiziert, den Nicht-EU-Staaten abgesehen von Mitgliedschaft erhalten können (Özler 2012: 122). Besonders in der Türkei wurde der Bedarf eines Visas zur Einreise in die EU zunehmend als Problem angesehen. Türkische Geschäftsleute bemängelten vermehrt, dass europäische Geschäftsleute ohne Visa in die Türkei einreisen können und freier Warenverkehr zwischen der EU und der Türkei herrscht, während sie selbst ein Visa für ihre Einreise in die EU benötigen (Kirişci 2014: 2). Diese Umstände verursachen Einschränkungen für das tägliche Geschäft türkischer Geschäftsleute. Neben Vertretern der türkischen Wirtschaft, die von dem Visa-Bedarf am stärksten negativ beeinflusst werden, hat diese Restriktion zusätzliche negative Einflüsse auf Akademiker und Studenten. So verhinderten Visa-Probleme teilweise eine erfolgreiche Teilnahme türkischer Studenten an dem Erasmus-Programm. Beschwerden in Bezug auf Visa-Probleme häuften sich, sodass bereits 2010 eine Studie veröffentlicht wurde, die den negativen Einfluss des Visa-Bedarfs für türkische Bürger unterstrich (Özler 2012: 125).

Die Abschaffung des Visa-Bedarfs ist demnach schon lange ein wichtiges Anliegen türkischer Bürger. Visa-Liberalisierung hat zudem schon vermehrt einen positiven ökonomischen Effekt auf verschiedene Sektoren, wie Handel, Einzelhandel und Tourismus, in den beteiligten Staaten gezeigt (Duvell 2014: 40-41).

Wiederbeleben der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Zusätzlich zu Visa-Liberalisierung, versprach die EU eine Beschleunigung der Gespräche zur Aufnahme der Türkei in die EU. Damit einhergehend wurden zwei zusätzliche Verhandlungskapitel geöffnet (European Council 2016). Dieses Zugeständnis der EU ist eine beträchtliche Richtungsänderung in den EU-Türkei-Beziehungen, betrachtet man deren vorhergegangenen

Verlauf. Nach dem anfänglichen Schub, in dem zwischen 2007 und 2010 insgesamt 12 Verhandlungskapitel geöffnet wurden, kamen die Verhandlungen effektiv zum Stillstand. In den fünf Jahren vor Abschluss des EU-Türkei Statements wurde nur ein weiteres Verhandlungskapitel geöffnet (Bal 2016: 24-25).

Auch wenn die Unterstützung türkischer Bürger für einen EU-Beitritt der Türkei seit Beginn der Aufnahmeverhandlungen abgenommen hat, ist ein großer Teil der türkischen Bevölkerung immer noch für einen EU-Beitritt der Türkei. Unter Betrachtung von Eurobarometer-Umfragen ist dabei im Jahr 2015 sogar ein positiver Trend zu erkennen. Im Zeitraum der syrischen Flüchtlingskrise stieg der Anteil türkischer Bürger, die einen EU Beitritt mit Vorteilen für das eigene Land verbinden, auf 56 Prozent an, wohingegen nur 30 Prozent der Befragten einen EU-Beitritt mit Nachteilen verbunden sehen (European Commission 2018e). Auch der Anteil der türkischen Bevölkerung, der die EU positiv sieht, stieg im Jahr 2015 an. Im Frühjahr 2015 hatten über 60 Prozent der Befragten eine positive Meinung von der EU und nur knapp 11 Prozent eine negative Meinung. Im Verlauf des Jahres nahm die positive Meinung zwar etwas ab, trotzdem blieb dieser Anteil der bei weitem überwiegende (European Commission 2018e). Andere Umfragen zeigen sogar noch größere Unterstützung für einen EU-Beitritt (Çeran et al. 2016: 21). Selbst der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan bezeichnete in seiner ersten präsidentiellen Rede im Jahr 2014 einen EU-Beitritt als "strategisches Ziel" der Türkei, das er verstärkt verfolgen wolle (Die Zeit 2014).

Zusätzliche Unterstützung erhält die Aussicht der Türkei auf eine EU-Aufnahme von der türkischen Geschäftswelt. Die Economic Development Foundation wirbt bereits seit 1965 aktiv für einen EU-Beitritt der Türkei. Dabei vertritt sie nach eigenen Angaben eine Vielzahl türkischer Gewerkschaften und Wirtschaftsgruppen aus einem großen Spektrum von Wirtschaftssektoren, das von dem Bankwesen bis zur Textilindustrie reicht (Economic Development Foundation).

Ein EU-Beitritt wird demnach immer noch von einer Mehrheit der türkischen Bevölkerung unterstützt und die türkische Wirtschaftswelt betreibt aktives Lobbying für einen EU-Beitritt der Türkei. Auch der türkische Präsident Erdoğan erklärte einen türkischen EU-Beitritt als ein zu erreichendes Ziel. Insgesamt ist ein Wiederbeleben der Beitrittsverhandlungen also in einer Linie mit den türkischen Präferenzen.

7. Fazit

Das Ziel dieser Arbeit war es zu erklären, warum das EU-Türkei Statement abgeschlossen wurde, obwohl die EU der Türkei gegenüber umfangreiche Zugeständnisse einräumen und sich auf einen rechtlich höchst fragwürdigen Drahtseilakt begeben musste. Es hat sich gezeigt, dass ein liberal intergouvernementalistischer Erklärungsansatz, welcher nationale Präferenzbildung, internationale Interdependenz und die Verhandlungsmacht der beteiligten Fraktionen betrachtet, wichtige Erkenntnisse liefern kann. Aufbauend auf aktueller Forschung, die das Fehlen von interner Integration in der EU während der Flüchtlingskrise mit Liberalen Intergouvernementalismus erklärt, wurden die nationalen Präferenzen der Mitgliedstaaten der EU in Bezug auf Immigration analysiert. Dabei hat sich gezeigt, dass das Thema Immigration von außerhalb der EU während der Flüchtlingskrise massiv an Bedeutung gewann. Trotz nationaler Disparitäten hat diese Bedeutung in allen Mitgliedstaaten der EU zugenommen und ist auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise europaweit zum bedeutendsten Thema aufgestiegen. Zusätzlich wurde veranschaulicht, dass Immigration von Staaten außerhalb der EU in einem Großteil der europäischen Mitgliedstaaten überwiegend negativ gesehen wird. Zusammengekommen ist während der Flüchtlingskrise damit ein Thema in das Zentrum der öffentlichen europäischen Aufmerksamkeit gerückt, von dem eine Mehrheit der Bürger der EU eine negative Meinung haben.

Dass diese negative Stimmung eine tatsächliche Gefahr für den Machterhalt bestehender Regierungen darstellte, konnte anhand des Popularitätsschubs rechter Parteien mit Anti-Immigrationsgesinnung gesehen werden, die in weiten Teilen Europas Wahlerfolge während der Flüchtlingskrise verzeichneten.

Diese Faktoren sollten veranschaulichen, dass eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ein starkes Interesse daran hatte, die in der EU eintreffenden Flüchtlingszahlen zu verringern.

Im nächsten Schritt wurde die Interdependenz zwischen der EU und der Türkei in Bezug auf Migration während der Flüchtlingskrise betrachtet. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Türkei von einer überwältigenden Zahl von Flüchtlingen als Transitland für die Einreise in die EU benutzt wurde. Zusätzlich stieg diese Zahl im Verlauf des Jahres 2015 immer stärker an. Somit konnte eine starke Abhängigkeit der EU von der Türkei in diesem Bereich attestiert werden.

Im letzten Schritt wurde die Verhandlungsmacht der EU der Türkei gegenüber genauer betrachtet. Nachdem ein starkes Interesse der EU an einer Reduzierung der eintreffenden Flüchtlingszahlen und die damit einschränkende Verhandlungsmacht der EU bereits konstatiert werden konnte, sollten in diesem Abschnitt die Möglichkeiten von alternativen Kooperationen, einem Alleingang sowie ein mögliches "issue linkage" untersucht werden. Als Resultat zeigte sich, dass effektiv keine alternativen Kooperationsmöglichkeiten bestanden. Zusätzlich war eine EU-interne Lösung praktisch gescheitert und ein Alleingang einzelner Mitgliedstaaten mit extrem hohen Kosten, dem Zusammenbruch des Schengenraums, verbunden. Die letzte verbleibende Möglichkeit war somit die des "issue linkage", d.h. Zugeständnisse der EU an die Türkei in einem anderen Bereich, um im Gegenzug ein Entgegenkommen der Türkei im Bereich der Migrationspolitik zu erreichen. Durch das Bündeln von Ressourcen konnten die europäischen Mitgliedstaaten der Türkei so eine Beschleunigung der Visa-Liberalisierung, das Wiederbeleben der Beitrittsgespräche und substantielle finanzielle Mittel anbieten.

Das starke Interesse, die eintreffenden Flüchtlingszahlen zu reduzieren, eine extreme Abhängigkeit von der Türkei und das Fehlen von alternativen Handlungsoptionen können demnach durch Anwendung eines liberalen intergouvernementalistischen Frameworks für die großen Zugeständnisse der EU gegenüber der Türkei verantwortlich gemacht werden. Der Liberale Intergouvernementalismus ist in diesem Fall in der Lage, eine plausible Erklärung für das Zustandekommen des EU-Türkei Statements zu liefern und so den wissenschaftlichen Dialog über den Erklärungsgehalt von Integrationstheorien in der Flüchtlingskrise um eine externe Dimension zu erweitern. Weiter wäre ein Versuch wünschenswert, diese Dimension auch durch andere Integrationstheorien zu erklären und so mögliche andere Erklärungsperspektiven zu erhalten.

Literaturverzeichnis:

- Ahmed, Reem/ Pisiou, Daniela (2015): Aus der Angst Kapitel schlagen: der Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen in Westeuropa. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Baden-Baden: Nomos Verlag, 181-194.
- Amnesty International (2017): EU-Turkey Deal: Europe's year of shame. In: Amnesty International 20 März. Online verfügbar: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>. (Letzter Zugriff: 22.06.2018).
- Amnesty International (2015): Libyen 2015. In: Amnesty International 7 Mai. Online verfügbar: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/libyen>. (Letzter Zugriff: 20.06.2018).
- Bal, Pinar (2016): The Effects Of The Refugee Crisis On The EU-Turkey Relations: The Readmission Agreement And Beyond. In: European Scientific Journal March, Volume 12, 14-35.
- BBC (2015a): Sweden far right makes gains from migrant crisis. In: BBC 11 November. Online verfügbar: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34784424>. (Letzter Zugriff: 01.07.2018).
- BBC (2015b): Migrant crisis: Germany starts temporary border controls. In: BBC 14 September. Online verfügbar: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34239674>. (Letzter Zugriff 17.07.2018).
- Biehl, Kristen (2009): Migration `securitization` and its everyday implications: an examination of Turkish asylum policy and practice. In: CARIMIV Summer School on Euro-Mediterranean Migration and Development - Best Participant Essay Series.
- Biermann, Felix/ Guérin, Nina/ Jagdhuber, Stefan/ Rittberger, Berthold/ Weiss, Moritz (2017): Political (non-)reform in the refugee crisis: a liberal-intergovernmentalist explanation. In: Journal of European Public Policy.
- Börzel, Tanja/ Risse, Thomas (2018): From the Euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. In: Journal of European Public Policy, Volume 25(1), 83–108.
- Börzel, Tanja (2016): From EU governance of crisis to crisis in EU governance. Regulatory failure, redistributive conflict, and Eurosceptic publics. In: Journal of Common Market Studies. The JCMS Annual Review of the European Union in 2015, Volume 54(S1), 8–23.
- Bundeszentrale für politische Bildung: Dubliner Übereinkommen. In: Das Europalexikon. Online verfügbar: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176798/dubliner-uebereinkommen>. (Letzter Zugriff 08.06.2018).
- Büyükc, Hamid/ Gümüř, Öznur/ Kutlay, Mustafa/ Yilmaz-Elmas, Fatma (2016): EU-Turkey Cooperation on ‚Refugee Crisis‘: Is it on the Right Track? In: International Strategic Research Organization Policy Brief, Number 22.
- Cankaya, Seda (2016): EU Turkey Relations: the Context of Migration Case. In: Relations Internationales ACTA Universitatis Danubius, Volume 9, Number 1.
- Carrera, Sergio/ den Hertog, Leonhard/ Stefan, Marco (2017): It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal. In: CEPS Policy Insights April, Number 15.
- Celikaksoy, Ayca/ Oktav, Özden (2015): The Syrian refugee challenge and Turkey's quest for normative power in the Middle East. In: International Journal Volume 70(3), 408–420.
- Çeran, Ahmed/ İleri, Çisel/ Kivilcim, İlge/ Şahin, Yeliz (2016): Perception of Europe and Support for EU Membership in Turkish Public Opinion. In: Economic Development Foundation (Hrsg.): Public Opinion Survey – 2016. Istanbul: İstanbul Basım Promosyon.
- Curtis, Amber (2014): Inclusive versus exclusive: a cross-national comparison of the effects of subnational, national, and supranational identity. In: European Union Politics, Volume 15(4), 521–46.
- Debomy, Daniel (2016): The EU, Despite everything? European public opinion in the face of crisis (2005-2015). In: Studies and Reports, Jaques Delors Institute.

- De Wilde, Pieter/ Lord, Christopher (2016): Assessing actually existing trajectories of EU politicisation. In: West European Politics, Volume 39(1), 145-163.
- De Wilde, Pieter (2011): No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration, In: Journal of European Integration, Volume 33(5), 559–75.
- De Wilde, Pieter/ Leupold, Anna/ Schmidtke, Henning (2016): Introduction: the differentiated politicisation of European Governance. In: West European Politics, Volume 39(1), 3–22.
- Die Zeit (2015): Dänemark Wahlen: Das große Missverständnis. In: Die Zeit 19 Juni. Online verfügbar: <https://www.zeit.de/politik/2015-06/daenemark-wahl-rechtspopulisten>. (Letzter Zugriff 01.07.2018).
- Die Zeit (2014): Erdoğan will als Präsident türkischen EU-Beitritt vorantreiben. In: Die Zeit Online, August 28. Online verfügbar: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2014-08/erdogan-tuerkei-praesident-vereidigt>. (Letzter Zugriff 02.07.2018).
- Dincer, Cemile/ Sari, Elif (2017): Toward a New Asylum Regime in Turkey? In: movements, Volume 3(2), 59-80.
- Duvell, Franck (2014): International Relations and Migration Management: The Case of Turkey. In: Insight Turkey, Volume 16(1), 35-44.
- Economic Development Foundation: About IKV. Online verfügbar: https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=2 (Letzter Zugriff: 25.06.2018).
- European Commission (2018a): Eurobarometer Interactive: Public Opinion: Two most important issues facing the EU at the moment. Online verfügbar: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/31/groupKy/188>. (Letzter Zugriff: 11.06.2018).
- European Commission (2018b): Eurobarometer Interactive - Public Opinion: Two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment. Online verfügbar: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/42/groupKy/208>. (Letzter Zugriff: 11.06.2018).
- European Commission (2018c): Eurobarometer Interactive - Public Opinion: Immigration of people from outside the EU. Online verfügbar: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/279>. (Letzter Zugriff: 11.06.2018).
- European Commission (2018d): Eurobarometer Interactive - Public Opinion: Which of the following are the most positive results of the EU? Online verfügbar: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/53/groupKy/266/savFile/7>. (Letzter Zugriff 21.06.2018)
- European Commission (2018e): Eurobarometer Interactive - Public Opinion: Taking everything in consideration, do you think your country would benefit being a member of the EU? Online verfügbar: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart/themeKy/4/groupKy/313/savFile/47>. (Letzter Zugriff: 01.07.2018).
- European Commission (2016): Enlargement: Turkey. Online verfügbar: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en. (Letzter Zugriff 21.06.2018).
- European Commission (2013): Schengen Area. Online verfügbar: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en (Letzter Zugriff 19.06.2018).
- European Council (2016). The EU-Turkey Statement. Online verfügbar: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. (Letzter Zugriff 21.06.2018).
- Eurostat (2018): Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). Online verfügbar: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en. (Letzter Zugriff: 16.06.2018)
- Frontex (2017): Risk Analysis for 2017. Online verfügbar: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf. (Letzter Zugriff 24.06.2018).

- Frontex (2016): Risk Analysis for 2016. Online verfügbar: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf. (Letzter Zugriff 24.06.2018).
- Genschel, Philipp/ Jachtenfuchs, Markus (2018): From market integration to core state powers: the Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 56(1), 178–196.
- Genschel, Philipp/ Jachtenfuchs, Markus (2016): More Integration, Less Federation: The European Integration of Core State Powers. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 23(1), 42–59.
- Harteveld, Eelco/ Schaper, Joep/ De Lange, Sarah/ Van Der Brug, Wouter (2017): Blaming Brussels? The Impact of (News about) the Refugee Crisis on Attitudes towards the EU and National Politics. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 56(1), 157–77.
- Heck, Gerda/ Hess, Sabine (2017): Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal The Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime. In: *movements* Volume 3(2), 35-58.
- Hobolt, Sara (2014): Ever closer or ever wider? Public attitudes towards further enlargement and integration in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 21, 664-680.
- Hooghe, Liesbet/ Marks, Gary (2009): A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus, In: *British Journal of Political Science*, Volume 39(1), 1–23.
- Infratest dimap (2016): ARD-Deutschlandtrend Februar. Online verfügbar: https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1602_bericht.pdf. (Letzter Zugriff: 16.06.2018).
- Infratest dimap (2015): ARD-Deutschlandtrend Juni. Online verfügbar: https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1506_bericht.pdf. (Letzter Zugriff 16.06.2018).
- Kirişci, Kemal (2007): Border Management and EU-Turkish Relations: Convergence of Deadlock, In: *CARIM Research Reports*, Number 3.
- Kirişci, Kemal (2014): Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart? In: *CEPS Commentary*.
- Kuhn Theresa/ Stoeckel, Florian (2014): When European integration becomes costly: the euro crisis and public support for European economic governance. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 21(4), 624-641.
- Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz (2016): Landesergebnis Rheinland-Pfalz -Entgeltiges Ergebnis. Online verfügbar: <http://www.wahlen.rlp.de/de/ltw/wahlen/2016/land/>. (Letzter Zugriff: 16.06.2018).
- Luhmann, Sybille (2017): A Multi-Level Approach to European Identity: Does Integration Foster Identity? In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 55(6), 1360-1379.
- Lvenex, Sandra/ Schimmelfenning, Frank (2007): Relations with the Wider Europe *Journal of Common Market Studies*, Volume 45, 143–162.
- Menéndez, Augustin (2016): The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. In: *European Law Journal*, Volume 22(4), 388–416.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice of Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organization*, Volume 51(4), 513–53.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 31(4), 473–524.
- New York Times (2015): Right wing party roars back in polish election. In: *New York Times* 25 Oktober. Online verfügbar: <https://www.nytimes.com/2015/10/26/world/europe/poland-parliamentary-elections.html>. (Letzter Zugriff 01.07.2018).
- Nicoli, Francesco (2017): Hard-line Euroscepticism and the Eurocrisis: Evidence from a Panel Study of 108 Elections Across Europe. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 55(2), 312–331.

- Niemann, Arne/ Zaun, Natascha (2017): EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. In *Journal of Common Market Studies*, Volume 56(1), 3–22.
- Öner, Asli/ Genc, Deniz (2015): Continuity or Change in Turkey's Mass Migration Policy: From 1989 Émigrés to Syrian ›Guests‹. In: Erođlu, Deniz/ Ökmen, Mustafa/ Şeker, Güven/ Sirkeci, Ibrahim/ Tilbe, Ali/ Yazgan, Pinar (Hrsg.): *Turkish Migration Conference 2015 Selected Proceedings*, London: Transnational Press London, 23–39.
- Özler, Zeynep (2012): Breaking the Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations. In: *Turkish Policy Quarterly*, Volume 11(1), 121-131.
- Pierson, Paul (1996): The path to European integration. A historical institutionalist analysis. In: *Comparative Political Studies*, Volume 29(2), 123–163.
- Politico (2016): Juncker not giving up on Schengen. In Politico 15 Januar. Online verfügbar: <https://www.politico.eu/article/juncker-not-going-to-give-up-on-schengen-borders-migration/>. (Letzter Zugriff 20.06.2018).
- Politico (2015): EU plans radical immigration shake-up. In: Politico 5 April. <https://www.politico.eu/article/eu-commission-plans-radical-migration-shake-up-dublin/>. (Letzter Zugriff 17.07.2017).
- Schimmelfennig, Frank (2015): What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 53(4), 723–30.
- Schimmelfennig, Frank (2015): Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 22(2), 177–95.
- Schimmelfennig, Frank (2018): European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen area crises. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 25(7), 969-989.
- Süddeutsche Zeitung (2015); Ankunft der Flüchtlinge in München. In: *Süddeutsche Zeitung* 1 September. Online verfügbar: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ankunft-der-fluechtlinge-in-muenchen-teddybaeren-zur-begrueessung-1.2629856>. (Letzter Zugriff 17.06.2018).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016): Endgültiges Ergebnis der Landtagswahlen 2016 mit Vergleichsangaben von 2011. Online verfügbar: <https://www.statistik-bw.de/Wahlen/Landtag/02035000.tab?R=LA>. (Letzter Zugriff 16.06.2018).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2016): Endgültiges Ergebnis der Landtagswahlen. Online verfügbar: <https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt16/fms/fms2111311.html>. (Letzter Zugriff 16.06.2018).
- Risse, Thomas (2015): European public spheres, the politicization of EU affairs, and its consequences. In: Risse, Thomas (Hrsg.): *European Public Spheres: Politics Is Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 141–164.
- The Guardian (2015): French elections: Front National makes no gains in final round. In: *The Guardian* 14 Dezember. Online Verfügbar: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/13/front-national-fails-to-win-control-of-target-regions-amid-tactical-voting>. (Letzter Zugriff: 01.07.2018).
- Thielemann, Eiko (2003): Between Interests and Norms: Explaining Burden-sharing in the European Union. In: *Journal of Refugee Studies*, Volume 16(3), 253–273.
- UNHCR (2017): Global Trends Forced Displacement in 2016. Online verfügbar: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>. (Letzter Zugriff 19.06.2018).
- UNHCR (2016a): Europe's Refugees and Migrants Emergency Response. Online verfügbar: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MonthlyTrendsofNationalities-ArrivalstoGreeceItalyandSpain-31December2015.pdf>. (Letzter Zugriff: 17.07.2018).
- UNHCR (2016b): Global Trends Forced Displacement in 2015. Online verfügbar: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>. (Letzter Zugriff 19.06.2018).
- Weber, Bodo (2016): Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU-Turkey Deal. In: *DPC Policy Papers*, Berlin.

- World Bank Group (2015): Turkey's Response to the Syrian Refugee Crisis and the Road Ahead. Washington DC.
- Zaun, Natascha (2018): States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 56(1), 44–62.