

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Institut für Politikwissenschaft

Sommersemester 2020

Studiengang: B.A. Politik und Recht

**Abschlussarbeit zur Erlangung des akademischen Grades
Bachelor of Arts**

Erstgutachter: PD Dr. phil. Matthias Freise

Zweitgutachter: Dr. phil. Hendrik Meyer

Soft Law in der europäischen Resettlement-Politik

Eine Fallstudie zur Nutzung von Soft Law

Soft Law in European Resettlement Policy

A case study on the use of soft law

████████████████████
Damian Krämer

████████████████████

████████████████████

████████████████████

████████████████████

6. Fachsemester

Abgabe: 15.06.2020

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	3
Eidesstattliche Erklärung.....	4
Abkürzungsverzeichnis.....	5
I. Einleitung	6
II. Theoretische Grundlagen	9
1. Was ist Soft Law?	9
1.1 Rechtspositivistische Ablehnung	9
1.2 Dreiklang aus Obligation, Precision und Delegation	10
2. Juristische Effekte von Soft Law	12
3. Rationalistische Erklärungsansätze zur Nutzung von Soft Law	13
3.1 Rationalistische Prämissen.....	14
3.2 Annahmen rationalistischer Ansätze zur Verwendung von Soft Law.....	14
3.2.1 Souveränitätskosten	14
3.2.2 Verhandlungskosten	17
3.2.3 Einfachheit/ Schnelligkeit	17
3.2.4 Flexibilität.....	18
4. Konstruktivistische Erklärungsansätze zur Nutzung von Soft Law.....	19
4.1 Konstruktivistische Prämissen	19
4.2 Annahmen konstruktivistischer Ansätze zur Verwendung von Soft Law	20
4.2.1 Kritik am Mainstream-Ansatz	20
4.2.2 Autorität von Recht	21
4.2.3 Normdynamik und Wirkmechanismen.....	22
5. Zusammenführung und Hypothesenbildung.....	24
III. Methodendiskussion.....	26
1. Fallstudie als grundlegende, politikwissenschaftliche Methode	26
2. Fallauswahl.....	28
3. Grenzen der gewählten Methodik	29
IV. Analyse: Die Resettlement-Politik der EU	30
1. Hintergrund und bisheriger Verlauf	30
1.1 Historische Genese	30
1.1.1 Schrittweise intergouvernementale Koordinierung	30
1.1.2 Wendepunkt in der Asyl- und Flüchtlingspolitik ab 1997.....	31
1.1.3 Formalrechtliche Vollendung des GEAS ab 2007 und Pilotprogramm.	31

1.2 Relevante Rechtsquellen.....	32
1.3 Akteure.....	33
2. Empfehlung der Kommission (EU) 2015/914 vom 08. Juni 2015.....	34
2.1 Soft Law als Reaktion auf die sogenannte „Flüchtlingskrise“	34
2.2 Die Empfehlung als günstige Vorstufe	35
2.3 Reaktion auf die Empfehlung.....	38
3. Hard Law Initiative der Europäischen Kommission.....	38
4. Verhandlungsblockade	41
4.1 Diametrale Positionen der Ko-Rechtsetzer	41
4.2 Trilogverhandlungen.....	42
5. Empfehlung der Kommission (EU) 2017/1803 vom 03. Oktober 2017.....	43
6. Ausblick	43
7. Zwischenfazit	44
V. Schlussfolgerungen.....	46
VI. Fazit.....	48
Literaturverzeichnis	50

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Dichotomie des Rechts aus positivistischer Perspektive	10
Abb. 2: Kontinuum von Soft Law	11
Abb. 3: Lebenszyklus einer Norm.....	24
Abb. 4: Die Resettlement-Politik der EU im Mehrebenensystem	33

Eidesstattliche Erklärung¹

Ich versichere an Eides statt, dass ich die nachstehende Arbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe angefertigt und mich anderer als der in der Arbeit angegebenen Hilfsmittel nicht bedient habe. Alle Stellen, die sinngemäß oder wörtlich aus Veröffentlichungen übernommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Außerdem stimme ich einer zum Zwecke der Plagiatskontrolle vorzunehmenden Speicherung der Arbeit in einer Datenbank sowie ihren Abgleich mit anderen Texten zwecks Auffindung von Übereinstimmungen zu. Diese Erklärung gilt auch für sämtliche Abbildungen, wie etwa Tabellen oder Schaubilder.

Name, Vorname:

Krämer, Damian

Matrikelnummer:

448 671

Ort/ Datum:

Münster, 15.06.2020

Unterschrift:



¹ Die Erklärung entstammt der Vorlage von der Universitätsseite BaSIC, welche im Internet unter <https://www.wiwi.unimuenster.de/ioeb/sites/ioeb/files/downloads/basic/Eidesstaatliche.pdf> (29.07.19; 11:36) abrufbar ist und wurde um die in der Prüfungsordnung (PO 2010 ÄO4) in §12 Abs. 7 des Studiengangs „Politik und Recht“ vorgeschriebenen Punkten ergänzt.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
EASO	European Asylum Support Office
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPRS	European Parliamentary Research Service
ER	Europäischer Rat
ERN	European Resettlement Network
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
IGH	Internationaler Gerichtshof
IOM	Internationale Organisation für Migration
KOM	Europäische Kommission
mE	meines Erachtens
MS	Mitgliedsstaat
OMK	Offene Methode der Koordinierung
Rat	Rat der Europäischen Union (Ministerrat)
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisationen

I. Einleitung

Thematische Einführung und Forschungsinteresse

Spricht man von Recht oder Gesetzen, so werden darunter in der Regel Rechtsnormen im klassischen, rechtspositivistischen Sinne verstanden (vgl. Brox/Walker 2017: 2ff.), die präzise und rechtlich bindende Verpflichtungen festlegen, welche regelmäßig mit staatlichen Zwangsmitteln durchgesetzt werden (vgl. Abbott/Snidal 2000: 421; Schwarze 2011: 3). Allerdings haben sich gerade im Zuge der zunehmenden Globalisierung von Politik (vgl. Baylis et al. 2020: 6ff.) und der Verlagerung von Entscheidungsmacht von der nationalstaatlichen auf Ebenen internationaler Organisationen bzw. internationaler politischer Systeme Normen entwickelt, die weder Recht in diesem Sinne noch reine politische Absichtserklärungen darstellen, sondern in gewisser Weise eine Art „Zwitterstellung“ zwischen den Sphären des Rechts und der Politik einnehmen (vgl. Thürer 2009: 1ff.). Dieses Phänomen, das vor allem in den Internationalen Beziehungen aber auch im Bereich des Internationalen Öffentlichen Rechts in den vergangenen Jahren an erheblicher Bedeutung gewonnen hat (ebd.), bezeichnet man als *Soft Law*, also „weiches Recht“, da es zwar keine rechtliche Verbindlichkeit hat, gleichwohl aber gewichtige politische und nicht zu unterschätzende juristische Bedeutung entfalten kann (vgl. Schwarze 2011: 7ff.). Abgrenzend davon werden rechtsverbindliche Normen als *Hard Law* bezeichnet. Auf Grund seiner – nicht unumstrittenen (vgl. Thürer 2009: 5) – sowohl politik- wie rechtswissenschaftlichen Bedeutung bietet *Soft Law* eine interessante Gelegenheit, sich interdisziplinär mit dessen Nutzung auseinanderzusetzen, wie es auch in der Konzeption des Studiengangs „Politik und Recht“ angelegt ist. Zumal ein Ende des Trends zur Verrechtlichung internationaler Politik und der sich weiter verbreitenden Nutzung von *Soft Law* nicht absehbar ist (vgl. O’Connell 2000: 107).

Forschungslücke und -frage

Zur Anwendung von *Soft Law*, das in der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung als Instrument von Governance verstanden wird (vgl. Treib et al. 2007), gibt es verschiedene theoretische Erklärungsansätze, die sich im Wesentlichen in einem rationalistischen und einem konstruktivistischen manifestieren (vgl. etwa Abbot/Snidal und Finnemore/Toope 2001). Insbesondere im Rahmen europäischer Governance haben sich zahlreiche Formen von *Soft Law* entwickelt, von primärrechtlich vorgesehenen nicht-bindenden Empfehlungen und Stellungnahmen der Europäischen Kommission (Art. 288 AEUV) bis hin zu Modi, wie der Offenen Methode der Koordinierung, die vor allem im Bereich europäischer Sozialpolitik relevant ist (vgl. Hacker 2010). Die wissenschaftliche Auseinandersetzung um die Frage der Anwendung von *Soft Law* fokussierte sich dabei schwerpunktmäßig auf die OMK in diesem Politikfeld (vgl.

Trubek et al. 2005: 4f.). Gerade aber im Bereich der Empfehlungen und Stellungnahmen, die „eine nicht zu unterschätzende politische Bedeutung“ (Arndt et al. 2015: 57) haben, gibt es kaum empirische Untersuchungen. In der Vergangenheit wurden bereits Studien zur Governance durch *Soft Law* publiziert, welche die Implementierung von technischen Umweltnormen auf innerstaatliche Bedingungen untersuchen (vgl. Skjærseth et al. 2006; Skjærseth 2010). Im Bereich der *High Politics* hingegen, also Politikfeldern, die in hohem Maße politisch kontrovers sind und bei denen Souveränitätsvorbehalte seitens der Mitgliedsstaaten der EU bestehen (vgl. Bieling/Lerch 2012: 22f.), wie der Resettlement-Politik, blieben theoretische Erklärungsversuche der extensiven Anwendung von *Soft Law* durch die Kommission (vgl. KOM 2016: 2) bisher weitgehend aus. Dies hängt auch damit zusammen, dass in der bisherigen Literatur überwiegend die Frage gestellt wurde, warum sich Staaten in Verhandlungen für *Soft Law* entscheiden (vgl. etwa Schäfer 2006: 198), aber Governance ausgehend von supranationalen Institutionen, wie der Kommission, in vergemeinschafteten Politikfeldern nahezu keinerlei Beachtung fand. Insgesamt kann man also festhalten, dass *Soft Law* noch immer „undertheorized and largely unexplored“ (Shaffer/Pollack 2012: 5) ist. Es mangelt insbesondere an Erkenntnissen mit Blick auf Spezifika der EU mit ihren supranationalen Organen sowie der Frage, ob die theoretischen Ansätze auch im Bereich der *High Politics* Erklärungskraft haben.

An diese Lücke soll die vorliegende Abschlussarbeit anschließen, in dem sich die Forschungsfrage „**Wie lässt sich die Nutzung von Soft Law in der europäischen Resettlement-Politik aus rationalistischer und konstruktivistischer Perspektive erklären?**“ gestellt werden soll. Es werden dabei bewusst beide theoretischen Perspektiven in den Blick genommen, um ein möglichst vollumfängliches Verständnis zu schaffen. Das herangezogene Politikfeld ist auch angesichts der gegenwärtigen Situation an der türkisch-griechischen Grenze (vgl. FAZ 2020) von tagesaktueller Bedeutung, da sich nun die Frage stellt, ob die Geflüchteten aus der Türkei in die EU in einem geregelten Verfahren neuangesiedelt werden sollen. Ziel der Arbeit soll es sein, die theoretischen Diskussionen und Erklärungsversuche rund um *Soft Law* als Governance anhand dieses konkreten Politikfelds besser zu verstehen und auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Union anzuwenden. Darüber hinaus sollen mögliche Erkenntnisse für die weitere Nutzung dieses Steuerungsinstruments und Ansätze für eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung abgeleitet werden.

Aufbau und Vorgehensweise

Um die aufgeworfene Fragestellung angemessen beantworten zu können, soll zunächst in einem theoretischen Kapitel der Forschungsstand zu *Soft Law* systematisiert zusammengetragen werden. Hierbei wird bereits eine notwendige inhaltliche

Engführung auf die Spezifika des ausgewählten Politikfelds im Kontext der EU vorgenommen. Dabei werden realistische und konstruktivistische Erklärungsansätze elaboriert und, sofern geboten, miteinander kombiniert, um schließlich daraus Hypothesen abzuleiten, die klare Erwartungen zu den Gründen der Nutzung von *Soft Law* in Form von Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission formulieren. Anschließend soll in der Methodendiskussion die Vorgehensweise in Form einer Fallstudie erläutert und die Fallauswahl begründet werden. Gleichzeitig werden aber auch die Grenzen der ausgewählten Methodik dargestellt, bevor in der Analyse, als dritter Schritt, die Hypothesen anhand empirischer Beobachtungen zur Nutzung von *Soft Law* überprüft werden sollen. Hierbei wird sich primär auf einen Untersuchungszeitraum ab dem Jahr 2015 bis heute fokussiert. Daraus sind im nächsten Schritt Schlussfolgerungen für die theoretische Auseinandersetzung mit dem gewählten Thema zu ziehen und es wird der Versuch unternommen, Erkenntnisse für eine weitere Nutzung dieses Steuerungsinstruments in *High Politics* Bereichen der EU zu formulieren. Abschließend wird in einem Fazit die Forschungsfrage zusammenfassend beantwortet und auf offene Fragestellungen und Probleme hinsichtlich einer weiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik eingegangen.

II. Theoretische Grundlagen

Bevor der Forschungsstand zu rationalistischen und konstruktivistischen theoretischen Erklärungsansätzen über die Nutzung von *Soft Law* systematisiert und mit der notwendigen Schwerpunktsetzung erarbeitet werden kann, ist es zunächst erforderlich, *Soft Law* zu definieren und zu konzeptualisieren und die juristische Dimension des politischen Instruments von Governance aufzuzeigen, um ein vollumfängliches Verständnis zu erreichen, das die theoretische Erklärung erleichtert. Ziel dieses Theoriekapitels und der Erarbeitung beider relevanten theoretischen Ansätze ist es, Hypothesen abzuleiten, die dann in Form der Fallstudie empirisch geprüft werden.

1. Was ist *Soft Law*?

Will man die Terminologie *Soft Law* verstehen, so ist es zunächst erforderlich, Rechtsnormen im herkömmlichen Sinne zu betrachten, die in Abgrenzung dazu, als *Hard Law* bezeichnet werden. Nach klassischem, rechtswissenschaftlichem Verständnis stellt Recht „zwingende Normbefehle“ (Schwarze 2011: 3) auf, deren Durchsetzung durch (staatliche) Institutionen überwacht wird. Dies findet in Nationalstaaten üblicherweise in Form der Rechtsprechung durch Gerichte statt. Die Ebene der internationalen Politik hingegen zeichnet sich durch eine „structural weakness of contemporary international law“ (Thürer 2009: 3) aus, da es kein übergeordnetes Gewaltmonopol gibt, das dazu in der Lage wäre, Recht wie auf nationalstaatlicher Ebene durchzusetzen, denn die Souveränität der Staaten ist entgegenstehendes *ius cogens*² im Völkerrecht (vgl. Herdegen 2020: Rn. 1).

1.1 Rechtspositivistische Ablehnung

Aus diesem Grund lehnen etwa Rechtspositivist_Innen das Konzept von *Soft Law* ab, da für sie die formalrechtliche Bindungswirkung einer Norm nach der klassischen Definition von Recht entscheidend ist (vgl. Shaffer/Pollack 2011: 1159). So unterscheiden sie nur zwischen formalrechtlich bindenden Normen, welche Recht darstellen und allen anderen Formen internationaler Kooperation, denen sie in Ermangelung einer solchen Bindungswirkung eine rechtliche Bedeutung absprechen. Grundlage für diese Annahme ist Art. 38 IGH Statut, der die Quellen internationalen Rechts kodifiziert und dabei im Wesentlichen internationale Verträge, das Völkergewohnheitsrecht sowie die ständige Rechtsprechung internationaler Gerichte aufführt. *Soft Law* findet sich dort nicht, weshalb es als Kategorie abgelehnt wird (vgl. ebd. 70f., s. Abb. 1).

² *Ius cogens* bezeichnet zwingendes Recht, was nicht durch eine Vereinbarung zweier Parteien außer Kraft gesetzt werden kann. Es gilt grundsätzlich immer (vgl. Lagerwall 2017).

Formalrechtlich bindend	Formalrechtlich nicht-bindend
Recht i.S.d. Art. 38 IGH Statut: <ul style="list-style-type: none"> • Internationale Verträge und Übereinkommen • Völkergewohnheitsrecht • Internationale Rechtsprechung (Richter_Innenrecht) 	Keine Rechtsnormen, wie etwa: <ul style="list-style-type: none"> • politische Absichtserklärungen • was als „Soft Law“ bezeichnet wird

Abb. 1: Dichotomie des Rechts aus positivistischer Perspektive (eigene Darstellung frei nach Terpan 2015: 71)

Allerdings ist dieser dichotome Blick auf internationales Recht zu vereinfachend, da er mit der Rechtswirklichkeit nicht viel gemein hat (vgl. hierzu grundlegend Alvarez 2005). *Soft Law* kann sehr wohl nicht nur bedeutendes politisches Gewicht entfalten, sondern kann auch indirekt rechtlich verbindlich wirken (s. Kapitel II, 2). Gleichwohl ist zutreffend, dass die Terminologie widersprüchlich ist, da Recht, das per Definition verbindliche Verhaltensweisen auferlegt, nicht gleichsam „weich“, sprich ohne eben dieses kennzeichnende Charakteristikum sein kann (vgl. Schwarze 2011: 3), und eine klare Abgrenzung zwischen Recht im engeren Sinne und dem, was man als *Soft Law* bezeichnet somit erschwert wird. Daher sprechen einige Autor_Innen von „Non-binding International Legal Accords“ (vgl. etwa Reinecke/Witte 2000), was aber in der breiteren und in der vorliegenden Arbeit behandelten Literatur überwiegend nicht rezipiert wurde, da *Soft Law* zwar in der Regel im internationalen Bereich auftritt, aber auch auf nationaler Ebene vorkommt. Darauf wird an späterer Stelle noch eingegangen werden.

1.2 Dreiklang aus *Obligation*, *Precision* und *Delegation*

Erkennt man jedoch diese „Zwitterstellung“ von *Soft Law* zwischen den Sphären der reinen internationalen Politik und des positivistischen Rechts an, so lässt es sich abgrenzend zu *Hard Law* ganz grundsätzlich als

„rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless, may have practical effects“ (Snyder 1993: 19)

definieren. Formalrechtlich betrachtet, etabliert *Soft Law* keine Verbindlichkeiten für bestimmte Rechtssubjekte, hat aber durchaus praktische Auswirkungen, die „more than a policy statement“ (Thürer 2009: 2) sind. In Abgrenzung zur rechtspositivistischen Ablehnung hat sich zur Bestimmung von *Soft Law* eine dreidimensionale Konzeptualisierung durchgesetzt (vgl. Shaffer/Pollack 2012: 4). Anhand des Zusammenspiels von drei Dimensionen soll der Grad der „Härte“ einer Norm bestimmt werden können. Demnach liegt *Soft Law* vor

„[...] once legal arrangements are weakened along one or more of the dimensions of obligation, precision and delegation” (Abbott/Snidal: 2000: 422).

“Obligation” bezeichnet dabei die formalrechtliche Verbindlichkeit einer Norm. Sind Völkerrechtssubjekte also nach den Regularien des internationalen Rechts verpflichtet, sich an die darin formulierten Normbefehle zu halten, so liegt ein hoher Grad an *Verpflichtung* vor (vgl. ebd.: 422ff.; Trubek et al. 2005: 6f.). *Präzise* ist eine Norm dann, wenn diese Normbefehle klar und eindeutig formuliert sind (ebd.). Um die tatsächliche Einhaltung solcher Normen einklagbar zu überwachen, werden Dritte mit der Kompetenz ausgestattet, Normen anzuwenden, zu interpretieren, zu implementieren und schließlich auch über Streitigkeiten hinweg durchzusetzen (vgl. ebd.: 421; Trubek et al. 2005: 7). Diese *Delegation* findet häufig an internationale Gerichte statt, welche die alleinige Kompetenz zur Interpretation von Recht im Rahmen eines Vertragswerks über eine internationale Organisation oder ein Regime haben. So ist bspw. der EuGH gem. Art. 19 I 2 EUV zur „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ alleine zuständig und überprüft etwa auf Antrag, ob eine sekundärrechtliche Verordnung, die für alle Mitgliedsstaaten zusätzlich formal rechtsverbindlich und damit als *Hard Law* einzustufen ist (Art. 288 I AEUV), mit dem europäischen Primärrecht vereinbart werden kann. Exemplarisch sei hier das Urteil über die Unionsrechtskonformität der Verordnung zur Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugergeräten aufgeführt, in welcher das EuG – als dem EuGH nachgeordnetes Gericht (Art. 19 I 1 EUV) – befand, dass diese gegen die Verträge verstoße (vgl. EuG 2018).

Weist nun eine Verhaltensregel eine schwächere Ausprägung in einer der drei Dimensionen auf oder fehlt sie gänzlich, so handelt es sich nicht mehr um *Hard Law*. Auf diese Weise lassen sich je nach Konstellation bzw. Intensität der einzelnen Dimensionen in der Gesamtschau, Instrumente auf einem Kontinuum zwischen „härteren“ und „weicheren“ Normen einordnen, die zwischen *Hard Law* auf der einen und reinen politischen Erklärungen ohne jeglichen rechtlichen Charakter auf der anderen Seite stehen (s. Abb. 2; vgl. Boyle 1999: 902). *Soft Law* als Steuerungsinstrument bewegt sich mithin zwischen diesen beiden Polen und kann verschiedenste Ausprägungen annehmen.



Abb. 2: Kontinuum von Soft Law (eigene Darstellung)

Gleichwohl weist diese Konzeptualisierung auch Schwächen auf, die zu beachten sind, wenn *Soft Law* untersucht werden soll. Wichtige Kritikpunkte mit Blick auf die aufgeworfene Fragestellung ergeben sich vor allem aus der nicht vorhandenen Gewichtung der drei eingeführten Dimensionen. Da sich Recht im rechtswissenschaftlichen Verständnis gerade durch seine Verbindlichkeit auszeichnet, müsste demnach der Dimension „obligation“ zur Beurteilung, wo eine Norm auf dem Kontinuum einzuordnen wäre, besonderes Gewicht zukommen (vgl. Shaffer/Pollack 2012: 4). Im vorgelegten Konzept hingegen werden die einzelnen Dimensionen als gleichwertig behandelt, die kumulativ bei starker Ausprägung eine Norm zu *Hard Law* machen. Diese Annahme kann aber auf Grund der benannten Bedeutung der Dimension „obligation“, also des formalrechtlich verpflichtenden Charakters von Recht, nicht überzeugen. Damit wird gleichzeitig die zweite Dimension, Präzision, überschätzt. So ist etwa der Nordatlantikvertrag, der völkerrechtliche Vertrag, welcher die NATO konstituiert, mit nur wenigen Rechtsnormen und vielen Generalklauseln ausgestattet und daher reichlich unpräzise (vgl. Nordatlantikvertrag). Dennoch handelt es sich unzweifelhaft um völkerrechtliches *Hard Law* und nicht etwa – wie man aus der vorgestellten Konzeption vermuten könnte – um ein „weicheres“ Instrument von Governance. Delegation müsste in der Gewichtung zwischen Verpflichtung und Präzision stehen, da zwar formale Verbindlichkeit wichtigstes Kriterium ist, aber durch Delegation die Überwachung und zum Teil Durchsetzung von Normen gewährleistet wird.

2. Juristische Effekte von *Soft Law*

Die Besonderheit von *Soft Law* ist, dass es zwar keine zwingenden Verbindlichkeiten kodifizieren, gleichwohl aber juristische Effekte haben kann (vgl. Stefan 2012: 879), die zu beachten sind, wenn die politischen Mechanismen hinter der Verwendung von *Soft Law* untersucht werden sollen.

So können Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission in Ermangelung formaler Bindungswirkung nicht in Form einer Nichtigkeitsklage angegriffen werden (vgl. EP 2007: 5), aber dennoch indirekt in Form von Urteilen nationalstaatlicher oder europäischer Gerichte Wirkung entfalten, wie das Urteil in der Rechtssache „Grinaldi“ bereits im Jahre 1989 (EuGH 1989), also in einem viel früheren Stadium europäischer Integration (durch Recht), gezeigt hat. In der Rechtssache ging es um einen Arbeitnehmer, der in Belgien eine Berufskrankheit geltend machen wollte, die aber von den dortigen Behörden nicht anerkannt wurde (vgl. ebd.: 1ff.). Der Kläger berief sich dabei auf Empfehlungen der Kommission über Entschädigungen im Falle von Berufskrankheiten (ebd.). Der Gerichtshof stellte hierzu fest:

„Empfehlung[en] der Kommission [können] [...] als solche keine Rechte de[s] einzelnen [sic!] begründen, auf die diese[r] sich vor den innerstaatlichen Gerichten berufen könnte[...]. Die innerstaatlichen Gerichte sind jedoch verpflichtet, diese Empfehlungen bei der Entscheidung über bei ihnen anhängige Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn die Empfehlungen geeignet sind, Aufschluß [sic!] über die Auslegung anderer innerstaatlicher oder gemeinschaftlicher Bestimmungen zu geben.“ (ebd.: Tenor).

Folglich kann *Soft Law* im EU-Recht indirekt Bestandteil des *aquis communautaire*³ werden, in dem es Teil der juristischen Auslegung von europäischem und nationalem (Umsetzungs-)Recht wird (vgl. Stefan 2012: 881). Dieser vom EuGH entwickelte Grundsatz wurde im Urteil „Polska Telefonia Cyfrowa“ (EuGH 2012) über 20 Jahre später im Grunde genommen bestätigt und weiter ausdifferenziert (vgl. Stefan 2012: 883). Solche rechtlichen Effekte sind auch im nationalen Verwaltungsrecht in Form der „Selbstbindung der Verwaltung“ (Erbguth/Guckelberger 2018: 242) bekannt, in der Behörden – schnell und flexibel auf eine neue Informationslage reagierend (vgl. Stefan 2012: 882) – isoliert betrachtete rechtlich unbedeutende Verwaltungsvorschriften (interne Richtlinien) erlassen. Diese können aber in der praktischen Verwaltungstätigkeit auf Grund des Gleichbehandlungsgrundsatzes verpflichtenden Charakter erhalten, von dem die Behörde, einmal angewendet, nicht mehr ohne Weiteres abweichen kann (vgl. Erbguth/Guckelberger 2018: 242f.; 478ff.).

Der beschriebene Effekt ist allerdings im internationalen Bereich nicht ganz unproblematisch, da auf diese Weise von einem schwächer demokratisch legitimierten Organ durch ein verwaltungsinternes und damit nicht-öffentliches Verfahren, Entscheidungen getroffen werden können, die im Ergebnis auf Grund ihres Effektes *ultra vires*⁴ sind und sich der Kontrolle durch den legitimen Rechtssetzer entziehen bzw. über dessen Willen hinausgehen (vgl. EP 2007: 6f.; Stefan 2012: 887), was demokratietheoretische aber auch rechtsstaatliche Fragen aufwirft. Dies wird verstärkt durch die Entziehung einer juristischen Überprüfung auf europäischer Ebene.

3. Rationalistische Erklärungsansätze zur Nutzung von *Soft Law*

Um die Erklärungsversuche rationalistischer Theoretiker_Innen verstehen zu können, ist es zunächst erforderlich, sich die Grundannahmen des theoretischen Ansatzes anzuschauen, bevor auf die konkreten Erklärungsversuche zur Verwendung von *Soft Law* eingegangen werden kann.

³ Hierunter versteht man den „gemeinsamen Besitzstand“ (Zandonella 2009) der EU, also „alle Rechte und Pflichten, die für die Mitgliedsstaaten der EU verbindlich sind“ (ebd.).

⁴ Eine Entscheidung oder ein Handeln sind *ultra vires*, wenn die handelnde Organisation ihre Kompetenzen unzulässigerweise überschreitet (vgl. hierzu ausführlich Osieke 1983).

3.1 Rationalistische Prämissen

Rationalistische Erklärungsansätze und Theorien betrachten vor allem Staaten (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 887) in der internationalen Politik als zentrale Akteure, deren Verhaltensdispositionen sich durch rationalen Egoismus kennzeichnen (vgl. Barnett 2020: 194). Sie streben nach Nutzenmaximierung innerhalb des, in der Regel als anarchisch betrachteten, internationalen politischen Systems (vgl. Hopf 1998: 174ff.). Dabei geht es insbesondere um materielle Faktoren und Interessen (vgl. Trubek et al. 2005: 8), die konsequent verfolgt werden. Mithin gehen rationalistische Ansätze, welche sich in den klassischen Großtheorien der Internationalen Beziehungen, wie insbesondere dem Neorealismus aber etwa auch dem Institutionalismus (vgl. ebd.; Krell 2004: 346), manifestieren, von einer vorgegebenen, festen Identität der Akteure und Strukturmerkmalen des sie umgebenden Systems aus (vgl. Keck 1997: 140). Daraus ergibt sich nach dem Grundsatz einer „logic of consequences“ (Trubek et al. 2005: 8) die Verfolgung der individuellen (materiellen) Zielvorstellungen eines jeden Akteurs durch eine Strategie, die auf die Verwirklichung der determinierten Interessen zugeschnitten ist. Basierend auf diesen Grundannahmen, gehen Rationalist_Innen folglich davon aus, dass die Nutzung des Steuerungsinstruments *Soft Law* aus einer bewussten Auswahl der beteiligten Akteure resultiert (vgl. Lipson 1999: 501), um gemäß einer rationalen Kosten-Nutzen-Rechnung das für sie beste Ergebnis zu erzielen. Auf diesen Annahmen aufbauend soll nachfolgend erläutert werden, unter welchen Bedingungen Akteure sich für das Instrument *Soft Law* entscheiden.

3.2 Annahmen rationalistischer Ansätze zur Verwendung von *Soft Law*

Als Standardwerk für einen rationalistischen Erklärungsversuch der Wahl von *Soft Law* gilt der Aufsatz von Abbott und Snidal (2000), der vielfach rezipiert, aber auch kritisiert, und unter anderem von Trubek et al. (2005) weiterentwickelt wurde. Dieser wird nachfolgend systematisiert und kritisch vorgestellt und unter Berücksichtigung des ausgewählten Falls so spezifiziert, dass im Anschluss eine Hypothesenbildung möglich wird. Auf Grund der theoretischen Prämissen ist der Blick auf Vor- und Nachteile der Nutzung von *Soft Law* entscheidend, denn es ist ein „tool which can be used [...] where [...] a treaty is not an option“ (Hillgenberg 1999: 515), also dann, wenn *Hard Law* weniger Nutzen als Kosten hat. Hierbei gibt es für diese Arbeit folgende relevante Aspekte, die eng miteinander verbunden sind und lediglich zu analytischen Zwecken aufgetrennt werden:

3.2.1 Souveränitätskosten

Einigen sich Staaten auf eine *Policy* in der internationalen Politik in Form von *Hard Law*, so hat dies möglicherweise einen reduzierenden Effekt auf ihre Souveränität

(vgl. Abbott/Snidal 2000: 436), der als Kostenfaktor betrachtet wird. Souveränität hat dabei grundlegend zwei zu beachtende Dimensionen. Einerseits innere Souveränität, welche die vollumfängliche Ausübung von Hoheitsrechten durch eine Staatsgewalt innerhalb der Staatsgrenzen bezeichnet (vgl. Schubert/Klein 2018: 305). Andererseits nach außen gerichtete Souveränität, welche die völkerrechtlich vollständige Autonomie und Gleichheit der Staaten als Grundprinzip internationalen Rechts beschreibt (vgl. ebd.). Vorliegend werden bewusst beide Dimensionen in den Blick genommen, da möglicherweise Kosten sowohl auf der nach innen gerichteten wie nach außen gerichteten Seite entstehen können.

Souveränitätskosten können insbesondere dann entstehen, wenn zu der formalrechtlichen Verpflichtung einer Norm die Dimensionen einer hohen Präzision, welche den eigenen Ermessensspielraum der Staaten begrenzt, und einer Delegation von Entscheidungs- und Auslegungsmacht an Dritte hinzutritt (vgl. Abbott/Snidal 2000: 437f.; Trubek et al. 2005: 11). Hat eine Norm lediglich entlang der Dimension einer formalrechtlichen Verpflichtung eine starke Ausprägung und verbleibt insbesondere die Dimension der Delegation weitgehend unausgeprägt, so entstehen zwar auch Souveränitätskosten, wie die spieltheoretische Literatur des Gefangenendilemmas (vgl. Holler/Illing 2009: 54ff.) zeigt, denn „in order to achieve better collective outcomes“ (Abbott/Snidal 2000: 437) trägt das Verhalten der anderen souveränen Völkerrechtssubjekte nur in seiner Gesamtschau zu dem gewünschten Ergebnis internationaler Kooperation bei (vgl. ebd.; Keohane/Nye 1977: 52ff; 61f.). Treten dann aber auch noch, wie es bei *Hard Law* üblicherweise der Fall ist, die beiden anderen Dimensionen hinzu, so steigen die potentiellen Kosten erheblich, wie es sich etwa nach der Delegation an internationale Gerichte, insbesondere dem EuGH, gezeigt hat, da die Gefahr einer Verurteilung besteht (vgl. Kapitel II, 2; vgl. Abbott/Snidal 2000: 437).

Allerdings haben nicht nur die Dimensionen des gewählten Kooperationsinstruments Einfluss auf diese Kosten. Vor allen Dingen ist es das Politikfeld, das auf Grund seiner Charakteristika die Gefahr zu hoher oder unerwarteter Souveränitätskosten birgt (vgl. ebd.: 440):

Sovereignty costs are at their highest when international arrangements impinge on the relations between a state and its citizens or territory, the traditional hallmarks of (Westphalian) sovereignty (ebd.).

Diese Beziehung zwischen einem Staat und seinen Bürger_Innen (innere Souveränität) bzw. der territorialen Integrität (äußere Souveränität) ist besonders in Bereichen der *High Politics* berührt. Das Konzept von *High Politics* ist aus den europäischen

Integrationstheorien bekannt und wurde vor allem im Intergouvernementalismus verwendet, der auch den rationalistischen Theorieschulen zuzurechnen ist. Darunter versteht man Politikfelder, die in hohem Maße politisch kontrovers sind und auf Grund ihrer strategischen Bedeutung (Bieling 2012: 86) Staaten dazu verleiten „nationale Souveränitätsvorbehalte [zu] artikulieren“ (Bieling/Lerch 2012: 22) und somit *Hard Law* tendenziell ablehnend auf Grund eines befürchteten Nullsummenspiels, also eine Situation in der die Vorteile, die befürchteten Souveränitätskosten allenfalls decken nicht aber übersteigen können (vgl. Holler/Illing 2009: 55f.), gegenüber stehen. Abgrenzend sind *Low Politics* Bereiche, in denen es jene Vorbehalte auf Grund des geringen Politisierungsgrades nicht gibt (Bieling 2012: 86), im Hinblick auf verpflichtende und durchsetzbare Normen unproblematischer. So sind etwa im Bereich technischer Fragen, wie die Breite von Schienen für den internationalen Bahnverkehr, mit geringen Eingriffen in staatliche Souveränität verbunden und „the incidence of legalized agreements is correspondingly high“ (Abott/Snidal 2000: 441). Bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik hingegen, die hier untersucht werden soll, handelt es sich unzweifelhaft um *High Politics*, denn sie ist mit Sicherheitsinteressen und der territorialen Integrität der Staaten verbunden, die das Recht für sich beanspruchen, zu entscheiden, wer Teil der auf dem Staatsgebiet lebenden und geduldeten Bevölkerung ist (vgl. Huisken 2014: 14ff.). Durch die Auswahl von *Soft Law* könnte ein Eingriff in dieses Selbstverständnis vermieden oder zumindest abgeschwächt werden.

Auch wenn der theoretische Basistext von Abbott und Snidal sowie die meisten Rezipierenden lediglich Staaten und die Auswahl von Steuerungsinstrumente durch selbige in den Blick nehmen, lässt sich hieraus auch ein Handlungszwang für eine supranationale Institution wie der Europäischen Kommission formulieren. Wenngleich sie in Ermangelung von Staatsgebiet und Staatsvolk naturgemäß schon nicht die gleichen Souveränitätsinteressen haben kann, ist sie dennoch in gewisser Weise an die Berücksichtigung der entsprechenden Dispositionen der MS gebunden, die als „Herren der Verträge“ im politischen System der EU gelten (vgl. Wessels 2009: 406). Außerdem ist die Zustimmung der MS im Rat als Ko-Rechtsetzer für die Verabschiedung von *Hard Law* zwingend erforderlich (vgl. Art. 294 XIII AEUV). Daher ist die Nutzung von *Soft Law* eine adäquate Möglichkeit diesen Souveränitätsvorbehalten zu begegnen (vgl. Trubek et al. 2005: 11), auch wenn die Gefahr von Trittbrettfahrern steigt, die sich wegen des fehlenden, zwingenden Charakters womöglich nicht an Kooperationsergebnisse halten. Aus diesem Grund ist auch davon auszugehen und muss nachdrücklich konstatiert werden, dass gerade nicht-staatliche Akteure *Hard Law* Lösungen bevorzugen, um eine bessere Durch- und Umsetzung zu gewährleisten. D.h.

Ziel für Akteure ohne nationalstaatliche Souveränitätsinteressen bleibt es stets, *Soft Law* zu „härten“ (vgl. O’Connell 2000: 111).

3.2.2 Verhandlungskosten

Eng mit Souveränitätskosten verbunden sind Kosten für das Aushandeln von *Hard Law*, die Völkerrechtssubjekte dazu bewegen könnten, sich stattdessen oder übergangsweise, bei langanhaltenden Verhandlungen, für *Soft Law* zu entscheiden. Damit ein politisches Kooperationsergebnis erreicht werden kann, gibt es in der Regel Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung, die je nach Intensität mit Kosten, wie etwa langwierigen und komplexen Verfahren, verbunden sind (vgl. Trubek et al. 2005: 11f.). Verhandlungen sind sowohl bei *Soft* als auch bei *Hard Law* denkbar. Allerdings sind höhere Kosten bei Verhandlungen von *Hard Law* Normen zu erwarten, da Staaten sich hier formalrechtlich binden und bei nicht-Einhaltung höhere Kosten, wie etwa die Verurteilung durch ein internationales Gericht, zu befürchten haben (vgl. Abbott/Snidal 2000: 434). So wurde im Jahr 2018 beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland vom EuGH für die unzureichende Implementierung einer EU-Richtlinie zum Gewässerschutz verurteilt (vgl. ZEIT ONLINE 2018a). Außerdem besteht die Gefahr, dass solche Gerichte bzw. Akteure an welche die Durchsetzungs- und Überwachungskompetenz delegiert wurde, eine Eigendynamik entwickeln, die sich dem Einfluss durch die Staaten zunehmend entzieht, was sich insbesondere beim EuGH gezeigt hat (vgl. Höpner 2008: 12-18; 23-29).

Gerade bei *High Politics* sind harte und langwierige Verhandlungen zwischen Staaten auf Grund von Kooperationsaversionen, motiviert durch die beschriebenen Souveränitätsinteressen erwartbar. Ein hoher Politisierungsgrad macht verhärtete Fronten und einen vollständigen Stillstand von Verhandlungen wahrscheinlicher (vgl. Abbott/Snidal 2000: 435f.). *Soft Law* scheint somit um ein Vielfaches einfacher erreichbar zu sein, wenngleich wegen der vergleichsweise geringen Kosten für die Verletzungen von festgelegten *Soft Law* Bestimmungen womöglich die Gefahr von *Non-Compliance* besteht (vgl. ebd.: 434), ebnet es doch den Weg hin zu einem Kompromiss. Daher ist anzunehmen, dass *Soft Law* als Lösungsansatz zum Tragen kommt, wenn Verhandlungen über *Hard Law* zu hohe Kosten etwa dadurch verursachen, dass es in Verhandlungen zu einer Art Stillstand gekommen ist, aber ein Kooperationsergebnis zu erreichen, dennoch Ziel der politischen Auseinandersetzung bleibt.

3.2.3 Einfachheit/ Schnelligkeit

Auf Grund seiner Eigenschaften bietet *Soft Law* darüber hinaus den Vorteil von einfachen und unkomplizierten Verfahrensvorgängen (vgl. Hilgenberg 1999: 501), da –

wie bereits angesprochen – kein komplexer legislativer Prozess mit mehreren Akteuren, Vetospielern⁵ und Mehrheitserfordernissen durchlaufen werden muss. Dies knüpft an das Argument von geringen Verhandlungskosten für *Soft Law* an. Oftmals entscheiden internationale Organisationen bzw. deren (supranationalen) Organe, über *Soft Law* und sind regelmäßig dazu befugt dieses unilateral zu erlassen (s. KOM, UNHCR), was im theoretischen Ansatz von Abbott und Snidal unbeleuchtet bleibt. So gibt es etwa kein formal festgelegtes Verfahren für das Erlassen von Empfehlungen und Stellungnahmen für die Europäische Kommission; stattdessen kann sie dies aus eigenem Antrieb und ohne Dritteinwirkung tun (vgl. Art. 288, 292 S. 4 AEUV). Dabei ist natürlich nicht auszuschließen, dass es informelle Verhandlungskanäle gibt, über welche die Adressaten von *Soft Law* möglicherweise versuchen auf etwaige Verhaltensregeln Einfluss zu nehmen. Auf Grund dessen kann *Soft Law* schnell und situativ dazu beitragen, Lösungen für bestimmte *Policy* Probleme zu kreieren (vgl. Lipson 1999: 501). Darüber hinaus können ohne komplexe Vertragsrevisionen „weichere“ Normen gezielt genutzt werden „to fill gaps of the hard law treaties“ (O’Connell 2000: 111).

3.2.4 Flexibilität

Damit geht auch eine gewisse Flexibilität einher, welche als Nutzen für die betroffenen Akteure betrachtet werden kann.

Sollten also in einem Politikfeld schnelle Änderungen der äußeren Rahmenbedingungen zu erwarten sein, so ist es für Akteure von Vorteil, nicht in intensive Verhandlungen von *Hard Law* zu investieren (vgl. Lipson 1999: 502; Abbott/Snidal 2000: 441ff.), die auf Grund des damit verbundenen Ratifizierungs- oder Rechtsetzungsverfahrens nur schwer flexibel diesen Bedingungen angepasst werden können, sondern *Soft Law* zu nutzen, um trotzdem eine inhaltliche Festlegung in der Sache zu erreichen. Damit soll aber keineswegs impliziert werden, dass *Soft Law* generell *Hard Law* vorgezogen wird. Oft werden weiche Formen auch als Ergänzung und Präzisierung von *Hard Law* Normen verwendet, um eine einheitliche Implementation oder ebenjene Anpassung unpräziser Bestimmungen an veränderte Umweltbedingungen zu gewährleisten (vgl. O’Connell 2000: 110f.; Reinecke/Witte 2000: 97; Shaffer/Pollack 2011: 1161ff.). *Soft Law* sollte daher nie eindimensional

seen as substitutes for hard law and more traditional forms of inter-governmental cooperation, but as supplements responding to a changing environment (Reinicke/Witte 2000: 97).

⁵ Bei Vetospielern handelt es sich um Akteure in einem politischen System ohne dessen Zustimmung oder zumindest dessen permissiven Konsens kein *Policy Change* möglich ist (vgl. Schubert/Klein 2018: 355).

Außerdem kann durch anfängliches Nutzen von *Soft Law* schnell auf ein auftretendes Problem reagiert (vgl. Trubek et al. 2005: 12) und so der Beginn einer Kooperation in einem neuen Politikfeld angestoßen werden. Somit ist *Soft Law* Kompromissen zwischen divergierenden Interessen in langwierigen Verhandlungen (vgl. Hillgenberg 1999: 501) aber auch im Falle großer zukünftiger Unsicherheiten dienlich (vgl. Abbott/Snidal 2000: 442; O'Connell 2000: 110). Schließlich können Staaten, sollten sie feststellen, dass die Normen eines *Soft Law* Kompromisses unvorteilhaft für sie sind, diese einfach unangewendet lassen ohne notwendigerweise dadurch hohe Risiken in Kauf nehmen zu müssen, wenngleich es bei konkretisierendem *Soft Law* zu einer Selbstbindung von Verwaltungseinheiten kommen kann (s. Kapitel II, 2). Stellt sich allerdings heraus, dass diese Normen vorteilhaft sind, so ist *Soft Law* eine Basis für zukünftige *Hard Law* Kooperationen (vgl. Abbott/Snidal 2000: 446f.; Trubek et al. 2005: 12). Es fungiert insofern als „günstige“ Vorstufe für *Hard Law*.

4. Konstruktivistische Erklärungsansätze zur Nutzung von *Soft Law*

Auch hier ist es zunächst wieder sinnvoll, sich die Prämissen konstruktivistischer Theoretiker_Innen anzuschauen, bevor auf die konkreten Erklärungsversuche eingegangen werden kann, die wiederum aus Gründen der Schwerpunktsetzung auf den ausgewählten Fall spezifiziert werden.

4.1 Konstruktivistische Prämissen

Anders als bei rationalistischen theoretischen Ansätzen, sind aus konstruktivistischer Perspektive die Struktur und die Verhaltensdispositionen von Akteuren nicht exogen gegeben und durch rationalistisches Verhalten von vorneherein determiniert, sondern das Ergebnis kollektiver Identitätsbildungsprozesse (vgl. Risse 2004: 146f.). Es wird also nicht von einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung ausgegangen, in der konsequenterweise eine bestimmte Auswahl zwischen existierenden Verhaltensoptionen getroffen wird, die den Nutzen bzw. Präferenzen eines Akteurs maximieren (vgl. Krell 2004: 352). Vielmehr werden Interessen und Strukturen als eine Variabel betrachtet (vgl. Hopf 1998: 176), die sozial konstruiert und keineswegs gegeben ist (vgl. Krell 2004: 349ff.). Diese vom Menschen sozial konstruierten Strukturen werden gleichwohl als naturgegeben betrachtet und vom Menschen als „fremde Kapazität, ein *opus alienum*, über das er keine Kontrolle hat“ (Berger/Luckmann 2005: 94); Hervorhebung hinzugefügt) wahrgenommen, ohne zu erkennen, dass es „den Stempel der Gesellschaftsstruktur [trägt] (ebd.: 194). So hat etwa Alexander Wendt in seinem Standardwerk „Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics“ (1992: insb. 391-403) darauf hingewiesen, dass die vor allem vom Neorealismus

angenommene Struktur der Anarchie von Staaten und den agierenden Individuen konstruiert und eben nicht *qua natura* vorgegeben ist.

Aus diesem Grund spielen in den konstruktivistischen Perspektiven materielle Interessen und egoistische Strategien zwar auch eine Rolle, sie stellen aber lediglich „einen geringen Teil der gesamten Wirklichkeit“ (Krell 2004: 349) dar und bekommen erst in Kombination mit ideellen Faktoren eine entsprechende Bedeutung. Demnach definieren sich die Identitäten von Akteuren in einem gesellschaftlichen System durch geteilte Ideen, Vorstellungen und Werte, die sich in einem (politischen) Prozess entwickeln, verändern und von Akteuren internalisiert und zum Teil ihrer Identität werden (vgl. ebd.: 348; Barnett 2020: 202ff.; Paster 2005). Mithin folgen kollektive Akteure nicht einer „logic of consequences“, wie aus rationalistischer Perspektive, sondern einer „logic of appropriateness“, wonach Akteure (hier nicht nur überwiegend Staaten) das tun, was sie, eingebettet in ein Kollektiv, für angemessen und legitim halten. Sie folgen so den Verpflichtungen, die sie auf Grund ihrer Identität und ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe empfinden (vgl. Barnett 2020 198; March/Olsen 2011: 478f.). Es geht also um

„identity-driven conceptions of appropriateness more than conscious calculations of costs and benefits“ (March/Olsen 2011: 481f.)

Dabei spielen Normen eine entscheidende Rolle, die

“collective expectations for the proper behaviour of actors with a given identity“ (Katzenstein 1996: 5)

beschreiben. Zu diesen (sozialen) Normen zählt unter anderem *Soft Law*, auf das nachfolgend spezifisch und unter Berücksichtigung auf die Fallauswahl eingegangen wird.

4.2 Annahmen konstruktivistischer Ansätze zur Verwendung von Soft Law

Zentral für den konstruktivistischen Ansatz in Bezug auf die Verwendung von *Soft Law* ist der Aufsatz von Finnemore und Toope (2001), in dem vor allem in kritischer Abgrenzung zu den rationalistischen Erklärungsversuchen von Abbott und Snidal (2000) ein breiterer und soziologisch geprägter Blickwinkel auf Recht und Normen eingenommen wird.

4.2.1 Kritik am Mainstream-Ansatz

Anders als in der breiten rationalistischen und rechtswissenschaftlichen Literatur angenommen, gehen Konstruktivist_Innen nicht davon aus, dass *Soft Law* bewusst von bestimmten Akteuren als Steuerungsinstrument ausgewählt wird, sondern vielmehr das Ergebnis eines Prozesses sozialer Interaktion ist und sich somit aus der

politischen, normativen Praxis ergibt (vgl. Trubek et al. 2005: 13). Finnemore und Toope lehnen darüber hinaus den eingangs erläuterten Dreiklang der gängigen Konzeptualisierung von *Soft Law* aus Verpflichtung, Präzision und Delegation ab und bescheinigen ihm ein missverständliche Implikation der zu erwartenden Auswirkungen und damit auch den damit verbundenen Gründen für die Verwendung von *Soft Law* (vgl. Finnemore/Toope 2001: 747ff.). Ähnlich wie Alvarez (2005) gehen die beiden Autor_Innen davon aus, dass es nicht darauf ankommt, ob eine Norm tatsächlich formalrechtlich verpflichtende Wirkung hat, sondern, dass es entscheidend ist, ob sich die betroffenen Akteure einer bestimmten Verhaltensregel oder Erwartungshaltung gegenüber verpflichtet fühlen (vgl. Finnemore/Toope 2001: 755). Diese „felt obligation“ (ebd.: 753) kann also auch auf ungeschriebene soziale Konventionen (z.B. das Händeschütteln mit der rechten statt mit der linken Hand) zutreffen, denen sich internationale Akteure auf Grund ihrer Identität eher verpflichtet fühlen als hierarchischen und formell verabschiedeten Rechtsnormen, die als *Hard Law* zu kategorisieren sind. So haben etwa Untersuchungen zur *Compliance* von lateinamerikanischen Staaten mit internationalem *Hard Law* für Menschenrechte ergeben, dass ein höherer Verpflichtungsgrad keineswegs zwangsläufig bedeutet, dass sich Staaten eher daran halten (vgl. Lutz/Sikkink 2000: 654ff.).

4.2.2 Autorität von Recht

Gleichwohl kann Recht auf Grund des Verständnisses und der Bedeutung, welches ihm Akteure beimessen, bedeutende Auswirkungen auf die Entwicklung von Normen im konstruktivistischen Sinne haben. So wird anerkannt, dass Recht dazu in der Lage sein kann, Vertrauen zwischen Akteuren herzustellen (vgl. Simmons 2000: 819f.), da auf Grund der innerstaatlichen Erfahrungen von hierarchischen Rechtsnormen, diese grundsätzlich als einhaltungswürdig betrachtet werden. Darüber hinaus erlangt eine Norm durch formalrechtliche Verbindlichkeit einen hohen Grad an Autorität (vgl. Finnemore/Toope 2001: 752), was dazu führt, dass *Hard Law* eher dazu in der Lage ist, Akteure zur Re-definition ihrer eigenen Identität und Präferenzen zu bewegen und damit für Governance eine entscheidende Bedeutung gewinnt. Der Begriff der Autorität ist im Konstruktivismus von großer Wichtigkeit, da durch sie einzelne Wirkmechanismen der Normentwicklung, die nachfolgend vorgestellt werden sollen, verstärkt werden. Dabei ist der Begriff der Autorität von Macht zu differenzieren. Zu Unterscheidung sei hierzu kurz ausgeführt, dass Macht die Möglichkeit eines Akteurs beschreibt, seine Interessen auch gegen den Willen anderer durchzusetzen, während Autorität sich dadurch auszeichnet, dass es zu einer „voluntary recognition“ (Venzke 2013: 383) kommt, die in der hohen sozialen Anerkennung der Argumente des mit Autorität ausgestatten Akteurs oder der mit Autorität ausgestatten Norm liegt (ebd.). Aber auch

hier kann eine zu starke Fokussierung auf *Hard Law* – ähnlich wie es bei rationalistischen Annahmen formuliert worden ist – dazu führen, dass Akteure, deren Verständnis und Werte stark vom verfolgten Ziel abweichen, zu präzise und formalrechtlich verpflichtende Normen ablehnen, da sie sich nicht direkt auf eine unliebsame Regelung mit hoher Autorität festlegen möchten (vgl. Finnemore/Toope 2001: 752; Goldstein/Martin 2000: 620ff.). Hier könnte sich übergangsweise bzw. als Kompromisslösung *Soft Law* aus dem kollektiven Normbildungsprozess entwickeln, da die Autorität von *Hard Law* in diesem Fall entsprechend abgeschwächt wird aber dennoch eine gewisse Erwartungshaltung an die Adressaten formuliert. Grundsätzlich gilt zu beachten, dass es eine „gap between the law on the books and [...] action“ (Trubek/Trubek 2005: 356) gibt. Diese soziale Realität beziehen Konstruktivist_Innen ein, weshalb die Unterscheidung von *Hard* und *Soft Law* für sie nur insofern relevant ist, als dass diese Konzeptionen, welche als konstruiert betrachtet werden, Teil der Identität der Akteure geworden ist und somit Berücksichtigung finden muss. Um allerdings hieraus Hypothesen ableiten zu können, ist es erforderlich, sich der Konzeption von internationaler Normdynamik und -entwicklung anzuschauen.

4.2.3 Normdynamik und Wirkmechanismen

Normen werden hierbei deutlich breiter definiert, nämlich als “a standard of appropriate behavior for actors with a given identity” (Finnemore/Sikkink 1998: 891) und umfassen damit sowohl *Hard Law* also auch weichere Formen sowie reine politische Aussagen. Als Referenzrahmen für Normen gilt dabei immer die soziale Gruppe von Akteuren, in deren Gemeinschaft entsprechende Normen präsent sind (vgl. ebd.: 891f.). Mit der theoretischen Entwicklung des Lebenszyklus‘ (vgl. Barnett 2020: 203) von Normen und den damit verbundenen Wirkmechanismen wird versucht die Unfähigkeit des Konstruktivismus, die auch den rationalistischen Theorien innewohnt, Veränderungen im politischen Prozess zu erklären, zu beseitigen (vgl. Trubek/Trubek 2005: 355ff.). Dieser Lebenszyklus besteht aus drei Schritten:

An *erster* Stelle steht die Normentstehung. Dabei wird ein gesellschaftliches Problem oder eine wünschenswerte Norm durch einen oft mit Autorität ausgestatteten Akteur auf die Tagesordnung der politischen Auseinandersetzung (*Agenda Setting*) gesetzt (Helfer/Voeten 2014: 82) und im Kontext entsprechend interpretiert sowie dramatisiert (*Framing*) (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 897). Auf diese Weise wird die erforderliche Aufmerksamkeit hergestellt, die erreicht werden soll, damit es zum nächsten Schritt des Lebenszyklus einer Norm kommen kann. Üblicherweise wird dies von sogenannten „Normunternehmern“ angestoßen. Dabei handelt es sich um Akteure – üblicherweise internationale Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen (vgl. Barnett

2020: 203) –, welche klare Vorstellungen von dem ihrer Ansicht nach angemessenen Verhalten („logic of appropriateness“) haben, und versuchen diese in dem System, in dem sie eingebettet sind, durchzusetzen. Die dabei zum Tragen kommenden Wirkmechanismen lassen sich als *top down* Beziehung von Normunternehmer hin zu den anderen Akteuren charakterisieren (vgl. Trubek/Trubek 2005: 360). Sie bestehen aus *Shaming*, also öffentlicher Kritik (vgl. Trubek et al. 2005: 17) sowie vor allem aus argumentative Überzeugungsarbeit (*Persuasion*), die andere dazu bewegen soll, sich an der Bildung einer neuen Norm zu beteiligen (vgl. Barnett 2020: 203; Finnemore/Sikkink 1998: 897). Die Gründe für das Agieren des Normunternehmers können vielfältig sein und sind unzureichend theoretisiert (Finnemore/Sikkink 1998: 896). Allerdings sind sowohl moralisch-ideologische Gründe ebenso wie eigene, egoistische Interessen denkbar (vgl. ebd.: 897), wie etwa eine supranationale Handlungslogik die eigenen Kompetenzen auszubauen (vgl. Höpner 2008: 12-18). Dabei kann eine Norm als Vorläufer dienen, um perspektivisch weitreichendere Ergebnisse zu erzielen, wie das Zitat:

„[...] for an emergent norm to reach a threshold and move toward the second stage, it must become institutionalized in specific sets of international rules [...]“ (Finnemore/Sikkink 1998: 900)

zeigt. Diese Annahme kann daher auch für *Soft Law* als mögliche Vorstufe für eine harte Regelung gelten, die aber bei der gegenwärtigen Interessen- und Identitätskonstellation der Mehrheit der Akteure noch nicht denkbar ist.

Der *zweite* Schritt kann nur eintreten, wenn es dem Normunternehmer gelingt eine „critical mass“ (ebd.: 901) von Akteuren – demnach üblicherweise Staaten – von der Norm zu überzeugen. Zu dieser „critical mass“ zählen Staaten, ohne die die Bemühungen des Normunternehmers nicht erfolgreich sein können (ebd.). Diese Staaten bzw. Akteure kann man sowohl quantitativ, also zahlenmäßig, als auch qualitativ, nach der normativen Bedeutung eines Akteurs innerhalb eines Systems, bemessen. Insofern stellen diese Akteure in gewisser Weise Vetospieler für die Normdynamik dar. Gelingt die Überzeugung dieser „critical mass“, dann wird eine Schwelle, die als „tipping point“ (Barnett 2020: 203) bezeichnet wird überschritten, sodass es zu einer sogenannten „Normkaskade“, also einer Art Automatismus, kommt, die als zweiter Schritt im Lebenszyklus einer Norm zu betrachten ist (vgl. ebd.). Nun treten weitere Wirkmechanismen hinzu, die nicht nur *top down* vom Normunternehmer hin zu den anderen Akteuren, sondern auch zwischen diesen stattfinden. Hierbei sind besonders wechselseitige Deliberationsprozesse, Nachahmung von *Policies* oder *Politics*, Lernen von anderen sowie, damit eng verbunden, Netzwerke zwischen Akteuren zur Verbreitung und Verbesserung der Norm, aber auch Konformitätsdruck und

Reputationszwänge in der breiten Literatur bedeutsam (vgl. Barnett 2020: 203; Trubek/Trubek 2005: 352ff.; Trubek et al. 2005: 17f.). Während der Normkaskade werden Normen folglich innerhalb des Systems verbreitet (Normdiffusion; vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 902ff.) und zunehmend Teil der Identität der beteiligten Akteure auch über die kritische Masse hinaus.

Schließlich kann als Ergebnis dieser Kaskade an Normdiffusionen als *dritter* Schritt die Verinnerlichung der Werte und Normen durch die Akteure stehen, da sie bereits fester Bestandteil ihrer Identität geworden sind:

„At the extreme of a norm cascade, norms may become so widely accepted that they are internalized by actors and achieve a ‘taken-for-granted’ quality that makes conformance with the norm almost automatic” (Finnemore/Sikkink 1998: 904).

Es wird allerdings zurecht darauf hingewiesen, dass nur weil Normen internalisiert worden sind, diese nicht notwendigerweise beständig bleiben, wie es von Finnemore und Sikkink impliziert wird, sondern sehr wohl auch Rückschritte oder Revisionen derselben möglich sind (vgl. Barnett 2020: 204), womit an die Kritik der Unfähigkeit des Erklärens von Veränderung angeknüpft wird. Es können so zwar positive Veränderungen hin zu einer Norm, nicht aber auch ein Trend in die entgegengesetzte Richtung erklärt werden. Dies ist nur möglich durch eine sich etablierende, entgegenstehende Norm.

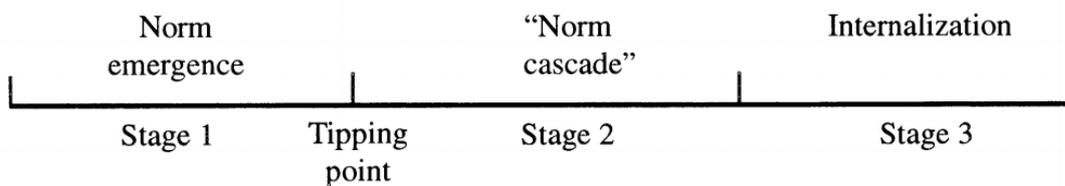


Abb. 3: Lebenszyklus einer Norm (Finnemore/Sikkink 1998: 896)

5. Zusammenführung und Hypothesenbildung

Die systematisierte Aufarbeitung des theoretischen Forschungsstands zur Nutzung von *Soft Law* hat gezeigt, dass beide Ansätze das Steuerungsinstrument erklären aber dabei „different analytical prisms“ (Trubek et al. 2005: 14) haben und eine andere Schwerpunktsetzung ausarbeiten. Die Grundannahme „interests imply choices“ (Hopf 1998: 176) teilen sie jedoch.

Während rationalistische Ansätze im Zusammenhang mit *Soft Law* eine nüchterne und rationale Kosten-Nutzen-Abwägung eines Akteurs in den Fokus der Analyse setzen, interessieren sich Konstruktivist_Innen für die Entwicklung von Normen innerhalb eines sozialen Systems unter der Interaktion verschiedener Akteure mit nicht-

determinierten Identitäten. Bei isolierter Betrachtungsweise beider Ansätze fallen blinde Flecken auf, die keine adäquaten theoretischen Erwartungen zulassen. Neben dem Mangel beider Ansätze, Veränderungen zu beschreiben, unterschätzen rationalistische Theorien, dass Akteure nicht nur rationale Kosten-Nutzen-Abwäger sind wie ein *homo oeconomicus*, sondern womöglich auch durch Werte oder sozialen Kontext geprägt werden. Im Konstruktivismus hingegen bleiben, auch wenn sie nicht explizit ausgeschlossen werden, ebensolche Abwägungen von Gewinn oder Verlust durch *Soft Law* weitgehend unbeleuchtet und ein zu starker Fokus wird auf lineare Prozesse einer positiven Normbildung hin zu mehr Gemeinschaft gelegt. Daher ist es geboten, die beiden Ansätze nicht als sich ausschließende Konkurrenten zu betrachten, sondern vielmehr als komplementären, theoretischen Analyserahmen zu verstehen, um die jeweiligen Nachteile der Theorieschulen zu minimieren, bei gleichzeitigem Zuegwinnt einer breiteren Perspektive. Für eine solche hybride Vorgehensweise haben bereits zahlreiche Autor_Innen als Gegentrend zu exklusiven Betrachtungsweisen plädiert, die immer noch weit verbreitet sind (vgl. Trubek et al. 2005).

Mit Blick auf diese Zusammenführung und dem bisherigen Forschungsstand, lassen sich folgende Hypothesen, also theoretische Erwartungshaltungen für den ausgewählten Fall (vgl. Flick 2009: 41f.), formulieren:

Wie Abbott und Snidal gezeigt haben, kann die Nutzung bzw. Auswahl von *Soft Law* erhebliche Vorteile, wie geringere Souveränitäts- und Verhandlungskosten oder aber mehr Flexibilität und Einfachheit mit sich bringen, die aber vor allem den Nachteil mangelnder Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit haben, was Trittbrettfahrer wahrscheinlicher macht. Daher lässt sich mit Blick auf die europäische Resettlement-Politik als *High Politics*, und die damit verbundenen und beschriebenen Kostenverschärfungen in einzelnen Bereichen, annehmen, dass die Kosten für Empfehlungen und Stellungnahmen der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der damit verbundenen Nachteile, geringer sind als andere Formen der Governance oder *Hard Law*. Somit lautet die erste Hypothese:

[H₁] *Die Kommission nutzt Soft Law wegen zu hoher Kosten anderer Steuerungsinstrumente in der europäischen Resettlement-Politik.*

Mit Blick auf das konstruktivistische Modell zum Lebenszyklus von Normen ist die erste der drei erläuterten Phasen besonders bedeutsam, wenn die Gründe der Nutzung von *Soft Law* im Zentrum des Forschungsinteresses stehen. Damit eine Norm genutzt werden kann ist es schließlich erforderlich, dass diese zunächst in das

politisch-gesellschaftliche System eingeführt und auf die Tagesordnung der anderen Akteure gesetzt wird. Bei Empfehlungen und Stellungnahmen der Europäischen Kommission ist daher zu erwarten, dass diese der relevante Akteur ist, der versucht eine „critical mass“ von Staaten zu überzeugen, die eigene Identität neu zu definieren, weshalb angenommen wird:

[H₂] Die Kommission agiert mit der Festlegung von Soft Law als Normunternehmer in der europäischen Resettlement-Politik.

Die dritte Hypothese formuliert eine Erwartungshaltung, die aus unterschiedlichen Gründen sowohl in den rationalistischen als auch konstruktivistischen theoretischen Grundlagen angelegt ist. In beiden Theorieschulen wird davon ausgegangen, dass *Soft Law* eine Vorstufe von *Hard Law* Normen sein kann. Entweder, um Akteure mit den Kosten und Nutzen vertraut zu machen und Verhandlungskosten etwa bei einem *Deadlock* zu reduzieren (rationalistisch) oder aber, als eingeführte Norm, die nach erfolgreicher Internalisierung als Grundlage für eine weitere fortschreitende Normdynamik im ausgewählten Politikfeld dienen kann (konstruktivistisch):

[H₃] Die Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission werden vorbereitend für mögliches Hard Law in der europäischen Resettlement-Politik genutzt.

III. Methodendiskussion

In diesem Kapitel wird die bereits einleitend angerissene Vorgehensweise in Form einer Fallstudie präzisiert, um die Basis für die analytische Überprüfung der Hypothesen herzustellen. In diesem Zusammenhang werden die Fallauswahl und Grenzen des methodischen Ansatzes erläutert.

1. Fallstudie als grundlegende, politikwissenschaftliche Methode

Bei Fallstudien handelt es sich um ein Forschungsdesign, das in vielen wissenschaftlichen Disziplinen zu unterschiedlichen Zwecken bekannt ist und rege Anwendung findet (vgl. Anastas 1999: 93). Die Fallstudie hat sich dabei zum Basisdesign politikwissenschaftlicher, nicht-standardisierter *small-N* Forschung entwickelt (vgl. Blatter et al. 2018: 174; Flick 2009: 184) und kann als

„an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the ‘case’) within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident“ (Yin 2014: 16)

definiert werden. Dabei sind mit dem gewählten Forschungsdesign verschiedene Zielsetzungen verfolgbar, zu denen insbesondere auch die theoretische Erklärung von empirischen Phänomenen gehört, was Ziel der vorliegenden Arbeit ist. Auf diese Weise können Forschungsfragen nach einem „Wie“ oder „Inwiefern“ (s. Forschungsfrage) mit diesem methodischen Ansatz erforscht werden, der sich besonders nützlich zur Untersuchung politischer Prozesse bzw. Entwicklungen (*Politics*) und Ergebnisse (*Policy*) in einem Politikfeld erwiesen hat (vgl. Anastas 1999: 94; Blatter et al. 2018: 268; Yin 2014: 9ff.).

Bei der konkreten Ausgestaltung von Fallstudien gibt es verschiedene Idealtypen, von denen für die vorliegende Arbeit vordergründig der deduktive Ansatz der Kongruenzanalyse angewendet wird. Als Orientierung gilt dabei schwerpunktmäßig der methodische Leitfaden von Blatter et al. (2018). Hierbei wird untersucht, ob ein theoretischer Ansatz dazu geeignet ist, ein empirisches Phänomen zu erklären. Außerdem kann bei der Auswahl verschiedener theoretischer Vorannahmen auf diese Weise reflektorisch bestimmt und verglichen werden, welche Perspektive besser dazu geeignet ist, den ausgewählten Fall zu erklären oder ob diese womöglich in einem „komplementären Verhältnis zueinanderstehen können“ (Blatter et al. 2018: 179; vgl. ebd.: 179f.; 265f.). Daher bietet sich diese Vorgehensweise für das Forschungsinteresse besonders an, da untersucht werden soll, wie sich die Nutzung eines Governance-Instruments mit Hilfe der beiden gewählten theoretischen Ansätze erklären lässt. Für einen solchen deduktiven Ansatz ist es grundsätzlich immer in einem ersten Schritt erforderlich, aus den abstrakten theoretischen Perspektiven konkrete Erwartungshaltungen, in Form von Hypothesen, zu formulieren und so die Forschungsfrage in überprüfbare (Teil-)aussagen zu übersetzen (vgl. Rowley 2002: 19). Dies ist bereits als Vorarbeit auf Basis des Forschungsstandes von rationalistischen und konstruktivistischen Erklärungsansätzen in Form von drei Hypothesen (s. Kapitel II und insbesondere Kapitel II, 5) geschehen.

Das für die Analyse notwendige empirische Material (Daten) soll, zweitens, in Form einer qualitativen inhaltlichen Analyse aus verschiedensten Quellen (Inhaltsanalyse) gesammelt werden (vgl. hierzu ausführlich Blatter et al. 2018: 274ff. sowie Flick 2009: 131f.). Im Zuge dessen werden insbesondere Primär- aber auch Sekundärquellen in den Blick genommen, um Informationen herauszuarbeiten und zu interpretieren, die, verglichen mit den theoretischen Erwartungshaltungen,

„im konkreten Fall als Argument für oder gegen einen spezifischen Erklärungsansatz eingesetzt werden [können]“ (Blatter et al. 2018: 275).

Mit Blick auf den ausgewählten Untersuchungsgegenstand können Primärquellen beispielsweise Arbeitspapiere, Pressemitteilungen bzw. Stellungnahmen, rechtliche/amtliche Dokumente, wie Empfehlungen der Kommission oder EU-Verordnungen und -Richtlinien sein, aber auch Zeitungsartikel bzw. Medienberichte, die sich mit den Motiven und Handlungen der beteiligten Akteure auseinandersetzen. Diese Primärquellen sind eigenständig mit Blick auf die formulierten Hypothesen zu interpretieren (vgl. Flick 2009: 131), während Sekundärquellen bereits Schlussfolgerungen/Interpretationen/Einschätzungen/Wertungen – hierzu zählen besonders Artikel aus Fachzeitschriften oder rechts- wie politikwissenschaftliche Analysen, Aufsätze und sonstige Publikationen von Wissenschaftler_Innen – Dritter enthalten. Hierbei ist dann auch eine Reflektion der Hintergründe des_der Forschenden erforderlich (bspw. politische Einstellungen oder Finanzierung des Forschungsprojekts), um mögliche Abfärbungen dessen auf die Schlussfolgerungen bzw. das Ergebnis erkennen und berücksichtigen zu können (vgl. Anastas 1999: 97).

Selbstverständlich werden auch solche Quellen berücksichtigt, die womöglich der eigenen theoretischen Erwartungshaltung widersprechen und zu einem unerwarteten Ergebnis führen, das mit Hilfe der gewählten Theorie gar nicht oder nur schlecht erklärbar ist. Diese Vermeidung einer Bestätigungsvoreingenommenheit ist ein wichtiges Gütekriterium wissenschaftlichen Arbeitens (vgl. Anastas 1999: 96; Rowley 2002: 20ff.)

2. Fallauswahl

Entscheidend für eine Fallanalyse ist die Auswahl des Falls, da lediglich ein einziger Fall oder nur einige wenige (*small-N*) untersucht werden sollen (vgl. Anastas 1999: 101). Dabei ist entscheidend, dass der Fall sich für das Ziel einer Arbeit eignet (vgl. ebd.) und auch vom Umfang her kompatibel mit dieser ist. Yin (2014) unterscheidet dabei zwischen drei verschiedene idealtypische Fallarten (vgl. Yin 2014: 49ff.), von denen für politikwissenschaftliche Ansätze insbesondere „critical case[s]“ (ebd.: 51) von Relevanz sind:

„[They] are in no way statistically representative or ‘ordinary’. In contrast they are selected [...] because of the opportunity they afford for the examination of theory.“ (Anastas 1999: 101).

Die europäische Resettlement-Politik bietet sich für diesen Zweck ausgesprochen gut an, da mit Hilfe dieses Falls gleich in mehrfacher Hinsicht die theoretischen Annahmen zur Nutzung von *Soft Law* überprüft werden können, die bisher in der Forschung weitgehend ausgeblieben sind: Die Nutzung von *Soft Law* in Politikfeldern, die *High Politics* zuzuordnen sind, und die Verwendung dieses Instruments im Kontext der Europäischen Union, wo besonders die Kommission als supranationales Organ eine

wichtige Rolle spielt und die Wahl von *Soft Law* eben nicht bloß durch Staaten getroffen wird. Somit soll untersucht werden, ob sich die aktuelle Situation in der europäischen Resettlement-Politik mit Hilfe der gängigen theoretischen Konzeptualisierungen begreifen lässt oder ob Anlass für eine Anpassung oder Neuentwicklung besteht.

An dieser Stelle ist es wichtig, darauf aufmerksam zu machen, dass der Begriff der Resettlement-Politik gerade im europäischen Kontext oft unscharf und teilweise falsch verwendet wird. *Resettlement-Politik* (zu Deutsch: Neuansiedlungspolitik) bezeichnet ganz grundsätzlich eine Steuerungsform von Migration, bei der Geflüchtete aus einem „Erstzufluchtsland“ (Kleist 2016), die Möglichkeit erhalten, in einem Drittstaat dauerhaft neu angesiedelt zu werden und einen dauerhaften Schutzstatus zu erhalten, wenn die Rückkehr in ein Heimatland vorerst nicht abzusehen ist. Es handelt sich mithin um eine legale, reguläre Form der Gewaltmigration (ebd.). Im EU-Kontext allerdings bezeichnet Resettlement die Ansiedlung von Geflüchteten aus einem Nicht-EU-Staat. Werden Geflüchtete in der EU hingegen innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zwischen den Mitgliedsstaaten verteilt, so spricht man in Abgrenzung dazu von *Relocation*, also Umverteilung bzw. Lastenverteilung (vgl. Breitenmoser 2017: 34; ERN *Datum unbekannt*: 1f.). Diese Differenzierung wird oft – auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung – nicht präzise voneinander unterschieden (vgl. etwa Breitenmoser 2017: 33f.; Kleist 2016a; Kleist 2016b; di Napoli/Russo 2018: 236) und das obwohl sie auf unterschiedlichen primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen fußen (Art. 78 II lit. b und e AEUV). In der vorliegenden Arbeit wird sich allerdings lediglich mit *Resettlement* und nicht mit *Relocation* auseinandergesetzt. Die häufige Vermengung der beiden Bereiche muss aber bei der Inhaltsanalyse berücksichtigt und entsprechend differenziert werden.

3. Grenzen der gewählten Methodik

Die ausgewählte methodische Vorgehensweise hat für das formulierte Forschungsinteresse nicht nur Stärken, sondern weist auch Grenzen auf, die es zu erwähnen gilt. Aus den – wie auch immer gearteten – Ergebnissen der Fallstudie kann keine Generalisierung nach statistischen Gütekriterien erfolgen, da es sich um keinen statistischen Test einer Theorie handelt (vgl. Anastas 1999: 94; Rowley 2002: 20), in der etwa auf weitere Einflussfaktoren in Form von Drittvariablen getestet wird. Es kann lediglich ein Beitrag zum besseren Verständnis der zu Grunde gelegten Theorie geleistet und eine Aussage darüber getroffen werden, ob diese sich zur Erklärung von Governance durch *Soft Law* in diesem Politikfeld anbietet.

IV. Analyse: Die Resettlement-Politik der EU

1. Hintergrund und bisheriger Verlauf

Qualitativ hochwertige Fallstudien zeichnen sich durch eine umfassende Kontextualisierung aus, um so das Verständnis, die Vorstellungen sowie eine mögliche normative Haltung des Verfassenden für Leser_Innen erkennbar zu machen. Außerdem ist die historische Genese des untersuchten Politikfelds für ein breites Verständnis erforderlich (vgl. Anastas 1999: 96). Diese Kontextualisierung wird nachfolgend systematisiert nach dem Vorbild der Policy-Forschung von Schubert/Bandelow (2014) sowie Blum/Schubert (2018) in der gebotenen Kürze vorgenommen.

1.1 Historische Genese

Traditionell handelt es sich bei Resettlement um eine genuin nationalstaatliche Angelegenheit, die aber auf Grund der Dimension der Aufnahme von Geflüchteten aus ihrem Erstzufluchtsort durch einen anderen Staat internationaler bzw. zumindest diplomatischer Koordinierung bedarf. Begründet liegt dieser Fokus auf die Nationalstaaten darin, dass internationale Organisationen oder Gemeinschaften von Staaten nicht dazu in der Lage sind, Asyl oder einen Flüchtlingsstatus zu gewähren, da diese Fähigkeit nach herrschender Auffassung völkerrechtlicher „Ausfluss der Souveränität der Staaten“ (Breitenmoser 2017: 23) ist (vgl. Kleist 2016a). Daher hat sich eine Integration dieses Instruments zur koordinierten Steuerung von Gewaltmigration, das ursprünglich zur Bewältigung der Folgen des Zweiten Weltkrieges entwickelt wurde (vgl. Perrin/McNamara 2013: 1), als Teil der Asyl- und Flüchtlingspolitik recht spät entwickelt. Dieser Integrationsprozess des gesamten Politikfelds lässt sich sinnvoll in drei Phasen einteilen, welche nachfolgend in ihren wichtigsten Punkten vorgestellt werden:

1.1.1 Schrittweise intergouvernementale Koordinierung

Einhergehend mit einer steigenden Zahl von Asylbewerber_Innen zu Beginn der 1990er Jahre (vgl. Höllmann 2014: 59f.) haben die europäischen Staaten unabhängig voneinander damit begonnen, die Regelungen zur Gewährung von internationalem Schutz zu verschärfen und die Standards vor Ort zu senken, um im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ein weniger attraktives Ziel für Geflüchtete zu sein (vgl. Hatton 2005: 106ff.). Um diesem „race to the bottom“ (ebd.: 109) entgegenzuwirken und die Teils chaotische Asyl- und Migrationspolitik besser zu koordinieren, wurde damit begonnen durch intergouvernementale Minister_Innenkonferenzen und nicht-bindenden Erklärungen, deren Wirkung sich zwischen EU-Staaten zunehmend ausgebreitet hat, eine europäischen Koordinierung zu initiieren. Als wichtiger erster

Schritt gilt dabei das Dubliner Übereinkommen. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der zunächst unabhängig vom Rechtssystem der EU zwischen verschiedenen europäischen Staaten beschlossen worden ist, um eine Lastenverteilung und erstmals eine wirkliche Koordinierung der Zuständigkeiten der MS in Fragen der Gewaltmigration zu erreichen. Dieses wurde später – in der nächsten Phase der Integration – durch EU-Recht in Form der Dublin-II und ab 2013 der Dublin-III-Verordnung abgelöst (vgl. Filzwieser/Sprung 2010: 23; Hatton 2005: 108f.; Höllmann 2016: 60f.).

1.1.2 Wendepunkt in der Asyl- und Flüchtlingspolitik ab 1997

Mit der Vertragsrevision durch den Vertrag von Amsterdam, der im Jahre 1997 unterzeichnet wurde, ist erstmals in der Rechtsgeschichte die Rechtsetzungskompetenz in einem derart souveränitätssensiblen Politikfelds auf eine supranationale Organisation übertragen worden, indem der Bereich Migration und Asyl von der Dritten, intergouvernementalen Säule in die Erste Säule des politischen Systems der EU transferiert wurde (vgl. Breitenmoser 2017: 32). Auf Grundlage dieser „Vergemeinschaftung der Asylpolitik“ (Filzwieser/Sprung 2010: 24) wurden vom Europäischen Rat in Tampere 1999 (EP 1999) und darauf aufbauend im Rahmen des Haager Programms 2004 eine vollständige Harmonisierung – soweit völkerrechtlich möglich (s. einleitende Bemerkungen zur historischen Genese) – in einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem beschlossen (vgl. Hatton 2005: 109ff.; Höllmann 2014: 72ff.).

In dieser Phase sind erstmals auch ernstzunehmende Koordinierungsversuche im Bereich des Resettlements angestoßen worden (vgl. Perrin/McNamara 2013: 5). Dies waren vornehmlich auf Freiwilligkeit beruhende Anreizsysteme (European Refugee Fund) und Appelle an den, der EU zu Grunde liegenden, Solidaritätsgedanken (vgl. ebd.: 7f.; Müller-Graff 2009: 115).

1.1.3 Formalrechtliche Vollendung des GEAS ab 2007 und Pilotprogramm

Mit der Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon von 2007 und damit der Installation der aktuellen Vertragsstruktur der Europäischen Union, wurden die Ziele des Haager Programms schließlich formalrechtlich verwirklicht und ein GEAS geschaffen. Man hat sich im Zuge dessen auf eine geteilte Rechtsetzungskompetenz im Rahmen eines ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens einigen können (vgl. Perrin/McNamara 2013: 11)

Dies brachte auch neuen Schwung in die Resettlement-Politik, in der immer noch große Differenzen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten herrschen (vgl. Müller-

Graff 2009: 115). Dabei wurden bis 2013 insbesondere finanzielle Maßnahmen ergriffen (vgl. Perrin/McNamara 2013: 12) und die Agentur „European Asylum Support Office“ gegründet, welche die Zusammenarbeit der MS koordinieren soll (vgl. entsprechende VO Nr. 439/2010). Um aber eine wirkliche Formalisierung der nationalstaatlichen Resettlement-Politiken zu erreichen, wurde ein Pilotprogramm ins Leben gerufen, dessen Implementierung bis 2014 hätte erfolgen sollen, aber mit Ausnahme eines Staates weitgehend keine Beachtung gefunden hat (vgl. Perrin/McNamara 2013: 15).

Es zeigt sich also mit Blick auf die historische Genese, dass insbesondere die Resettlement-Politik im GEAS noch weitgehend unterentwickelt ist und nach wie vor stark durch die Nationalstaaten geprägt wird (unvollständige Harmonisierung), während hingegen im Bereich der *Relocation* oder Aufenthaltsregelungen in der Praxis (vgl. etwa Dublin-III-VO oder die Qualifikationsrichtlinie) eine weitreichende Harmonisierung erfolgte.

1.2 Relevante Rechtsquellen

Die Resettlement-Politik in der EU ist maßgeblich geprägt durch internationales Völkerrecht in Form von Konventionen und Abkommen. Als zentraler Basistext für die globale, rechtliche Koordinierung von Gewaltmigration gilt die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967. Dies liegt einerseits daran, dass alle MS der EU gleichzeitig auch Unterzeichner des UN-Abkommens sind (vgl. GFK) und damit an diese gebunden, auch wenn einzelne Kompetenzen auf eine supranationale Organisation übertragen werden, denn eine Kompetenzübertragung an eine solche entbindet einen MS nicht von seiner Verpflichtung gegenüber solchen Abkommen (s. etwa ständige Rechtsprechung des EGMR; vgl. EGMR 1999). Darüber hinaus hat sich die Union primärrechtlich an die Auslegung der GFK und des Zusatzprotokolls gebunden (Art. 78 I AEUV). Außerdem legt die EMRK wichtige asylpolitische Grundsätze fest, die trotz des gescheiterten Beitrittsversuchs der EU zur EMRK (vgl. EuGH 2014) rechtlich mit den Verträgen gleichrangig ist (Art. 6 EUV). Im europäischen Primärrecht ist vor allem Kapitel 2 des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Kompetenztitel im AEUV für das Tätigwerden der EU (Grundsatz der begrenzten, enumerativen Einzelermächtigung; vgl. Art. 5 I EUV; Arndt et al. 2015: 59) bedeutsam (Art. 67-80 AEUV; Müller-Graff 2009: 114f.).

Auf nationaler Ebene hingegen finden sich bis auf einige Ausnahmen kaum formale Resettlement-Programme. Erst seit jüngster Zeit ist ein Formalisierungstrend beobachtbar (vgl. Perrin/McNamara 2013: 15), da Resettlement als politisches

Instrument und Gestaltungsmöglichkeit, nicht aber als einklagbare Verpflichtung behandelt wird.

1.3 Akteure

Schon der Blick auf die historische Entstehungsgeschichte und die Rechtsquellen, auf denen Resettlement beruht haben deutlich gemacht, dass es eine Vielzahl von Akteuren gibt, die Einfluss auf dieses Politikfeld nehmen. Neben den Nationalstaaten, die den Flüchtlingsstatus gewähren müssen, sind natürlich auch alle am ordentlichen Rechtsetzungsprozess beteiligte Akteure (KOM, EP, Rat sowie ggf. AdR und EWSA; vgl. Art. 294 AEUV) von besonderer Bedeutung. Allerdings hat auch insbesondere der UNHCR in den ersten beiden Phasen enormen Einfluss auf europäische Politik genommen und teils aktiv ein Tätigwerden der Kommission initiiert. Erst seit der zweiten Hälfte der zweiten Phase geht die Hauptaktivität von den europäischen Institutionen aus (vgl. hierzu ausführlich Perrin/McNamara 2013). Hinzu treten zahlreiche weitere Akteure, die Einfluss auf die formalisierten Institutionen nehmen oder mit diesen zusammenarbeiten, wie die Agentur EASO und die UN-Organisation IOM, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure und Sozialpartner spielen eine zentrale Rolle (vgl. ebd.: 11ff.).

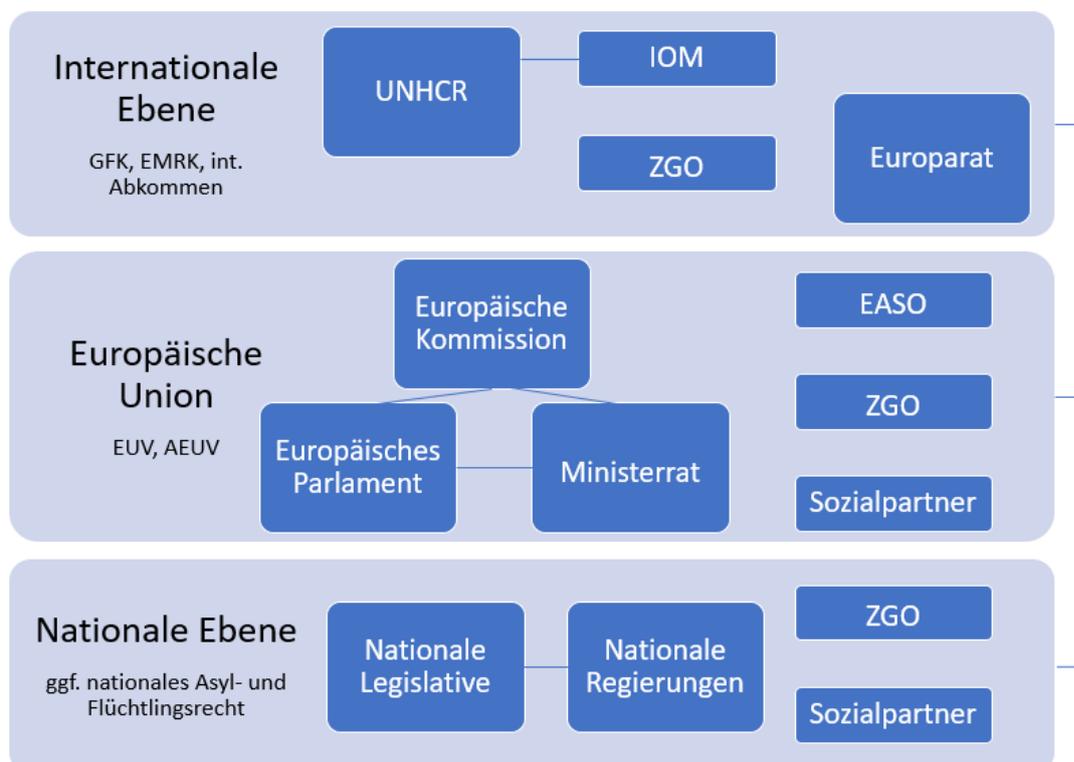


Abb. 4: Die Resettlement-Politik der EU im Mehrebenensystem (eigene, stark vereinfachte Darstellung)

Mithin ist die Resettlement-Politik der Europäischen Union in ein komplexes Mehrebenensystem aus internationalen Menschenrechtsregimen und Abkommen sowie nationalstaatlichen Asyl- und Flüchtlingspolitiken eingebettet.

In der nachfolgenden Analyse der relevanten Aspekte wird in chronologischer Reihenfolge vorgegangen. Dies hängt damit zusammen, dass nur so der Prozess der Normentwicklung als zeitlich fortschreitender Prozess nachvollzogen werden kann und darüber hinaus die Kosten und Nutzen innerhalb des Zeitverlaufs deutlicher werden. Wichtige Punkte sind hierbei eine erste Empfehlung im Jahre 2015, eine *Hard Law Initiative* 2016 sowie ein Jahr später eine zweite *Soft Law* Maßnahme in Form einer weiteren Empfehlung der Kommission.

2. Empfehlung der Kommission (EU) 2015/914 vom 08. Juni 2015

Bei der Empfehlung (EU) 2015/914 handelt es sich um die erste beschlossene *Soft Law* Maßnahme im ausgewählten Untersuchungszeitraum, welche in diesem Kapitel mit Blick auf die theoretischen Annahmen untersucht werden soll.

2.1 *Soft Law* als Reaktion auf die sogenannte „Flüchtlingskrise“

Als sich nach dem „weitgehend gescheiterten“ (Kleist 2016b) Pilotprojekt 2014 der Migrationsdruck auf die Europäische Union im Jahr 2015 insbesondere auf Grund der verheerenden Folgen des Syrienkriegs mehr als verdoppelt hat (vgl. Statistisches Bundesamt 2019) und es auf den Mittelmeerouten zu dramatischen Szenen gekommen ist, als zahlreiche hochseeuntaugliche und überfüllte Flüchtlingsboote mit vielen Todesopfern kenterten (vgl. ZEIT ONLINE 2018), wurde in der EU handlungs- und reformbedarf des GEAS mehr als deutlich. Insofern kann dieser drastische Anstieg der Zahlen der von Gewaltmigration betroffenen Menschen als „trigger point“ für eine Auseinandersetzung mit der Thematik in Form von Reformdruck betrachtet werden. Ein solcher Effekt, der zu weiteren Harmonisierungsschritten in der Asyl- und Flüchtlingspolitik und damit auch zu Resettlement geführt hat, war zu Beginn aller der drei oben genannten Phasen beobachtbar (vgl. Perrin/McNamara 2013).

Als Reaktion auf diesen tagespolitischen „trigger point“ und bestärkt durch eine Erklärung des Europäischen Rates (vgl. ER 2015: 4), in dem die Staats- und Regierungschefs der MS ihren politischen Willen für eine europäische Lösung bekräftigt haben, hat die Kommission eine umfassende Agenda vorgelegt, um mit zahlreichen Maßnahmen in allen Bereichen der GEAS, „ein kohärentes, umfassendes Konzept“ (KOM 2015: 2) für eine, den gegenwärtigen politischen Herausforderungen gerecht werdende, europäische Migrationspolitik zu erreichen. Mit dieser „Europäischen Migrationsagenda“ (KOM 2015: 1) und den Erwägungsgründen der Empfehlung setzt die

Kommission damit unter anderem die europäische Resettlement-Politik auf die Tagesordnung im politischen System der EU und macht gleichzeitig auf die dramatische Situation und den dringenden Handlungsbedarf angesichts der unzureichenden Maßnahmen der MS in diesem Politikfeld aufmerksam (vgl. ABl. 2015: Erwägungsgründe 1, 6ff.; KOM 2015 2f.). Damit betreibt die Kommission, wie es theoretisch erwartet wurde *Agenda Setting* und *Framing*. Allerdings erscheint fraglich, ob die Kommission allein deshalb als Normunternehmer bezeichnet werden kann, war es doch der UNHCR, der wie schon oft zuvor (vgl. Perrin/McNamara 2013: 5ff.) ein Agieren der Kommission ausgelöst hat. Schließlich bezieht sich die Kommission bei ihren angekündigten Maßnahmen explizit auf die Handlungsempfehlungen und – vorgaben der UN-Organisation (vgl. KOM 2015: 6). Entgegen der Hypothese [H₂] scheint hier der UNHCR die Kommission zum Handeln gedrängt zu haben. Außerdem vertraut die Kommission ganz ausdrücklich der Expertise des UNHCR und adaptiert die Kontingente, welche vorgeschlagen werden (vgl. ABl. 2015: Erwägungsgrund 12; KOM 2015: 6). Auch dieser Aspekt spricht eher für den UNHCR als Normunternehmer, da genau diese Eigenschaften idealtypischer Weise einem solchen zugeordnet werden (vgl. Barnett 2020: 203). Dieser Punkt muss also bei den nachfolgend vorgestellten Maßnahmen weiterhin kritisch betrachtet werden, zeigt aber nochmals eindrucksvoll, die verschiedensten Ebenen, welche in der europäischen Resettlement-Politik zu berücksichtigen sind.

2.2 Die Empfehlung als günstige Vorstufe

Die Rechtsform, welche die Europäische Kommission vorliegend gewählt hat, erlaubt es schnell auf die gegenwärtige Situation zu reagieren und damit langwierige Verhandlungskosten und Kosten, die durch zu spätes Eingreifen hätten entstehen können, zunächst zu vermeiden. Schließlich erlässt, wie bereits ausgeführt worden ist, die Kommission solches *Soft Law* einfach, ohne ein aufwendiges Verfahren mit mehreren Akteuren einleiten zu müssen. Die erlassene Empfehlung war von Anfang an als situative Reaktion auf die verschärfte Problematik 2015 geplant und sollte bei weiterem Fortbestehen mit mehr Planungsvorlauf entsprechend ergänzt bzw. durch „eine dauerhafte Regelung über das Jahr 2016 hinaus“ (KOM 2015: 8) ersetzt werden.

Neben diesem offenkundigen Faktor des zügigen und unkomplizierten Verfahrens, welches dazu geeignet ist, Kosten einzusparen, werden präventiv Kosten auch dadurch reduziert, dass auf die Souveränitätsinteressen der Mitgliedsstaaten Rücksicht genommen wird. Bei der vorgelegten Empfehlung, in der auf die direkte Aufnahme aus Drittstaaten gedrängt wird (vgl. ABl. 2015: Punkte 4ff.), bleibt schließlich der grundlegende Gestaltungsspielraum der MS insbesondere in diesem sehr

souveränitätssensiblen Politikfeld erhalten. Sie sind in keiner Weise rechtlich dazu verpflichtet der Empfehlung der Europäischen Kommission Folge zu leisten (vgl. Formulierungen in ABl. 2015: Punkte 4, 13f.). Sie hat aber dafür mehr Gewicht als eine rein politische Aufforderung (s. II, 4). Diese Vorgehensweise der Kommission steht gleichzeitig auch im Einvernehmen mit den Grundsätzen des europäischen Primärrechts. Demnach müssen sämtliche Rechtsakte – also in diesem Fall potentiell *Hard Law*, wie Verordnungen oder Richtlinien – oder sonstige Maßnahmen den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen (vgl. Arndt et al. 2015: 58ff.). Teil der richter_innenrechtlich entwickelten Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die sogenannte Erforderlichkeit (vgl. Gröpl 2017: 133ff.). Diese besagt unter anderem, dass grundsätzlich dasjenige Instrument von den EU-Institutionen zu wählen ist, welches weniger in die Souveränitäts- und Gestaltungsinteressen der einzelnen MS eingreift (formale Erforderlichkeit), sofern dieses gleich effektiv mit Blick auf das verfolgte Ziel ist. Da vorliegend keinerlei Erfahrungswerte auf Grund der unvollendeten Harmonisierung mit anderen Rechtsakten in der Resettlement-Politik gemacht worden ist, wäre eine Richtlinie oder gar Verordnung rechtlich fragwürdig und könnte sogar von den MS vor dem EuGH in Form einer Subsidiaritätsrüge (vgl. etwa Art. 23 I a GG) bzw. Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) angegriffen werden. Mit Blick auf die Visegrád-Staaten, welche als Netzwerk von MS, Vergemeinschaftungen in der GEAS grundsätzlich kritischer gegenüberstehen, wurde von diesen in anderen Bereichen der GEAS bereits der erfolglose Versuch unternommen, *Hard Law* juristisch anzugreifen (vgl. Müller-Graff/Repasi 2017: 224). Insofern werden mit einem Gerichtsverfahren oder gar einer Verurteilung verbundene Kosten vermieden. Schließlich sind Empfehlungen und Stellungnahmen vor dem EuGH unangreifbar. Somit kann während des zweijährigen Geltungszeitraumes der Empfehlung (vgl. ABl. 2015: Erwägungsgrund 10) evaluiert werden, inwiefern invasivere Maßnahmen durch etwa eine Verordnung legitimierbar und notwendig sind. Gleichzeitig dient diese Vorgehensweise einer schrittweisen Heranführung an eine, von einer supranationalen Organisation als notwendig empfundene Verordnung (s. II, 3.2)

Damit kann gleichzeitig auch ein weiterer Effekt dieses Governance-Instruments beleuchtet werden, welches in die Kosten-Nutzen-Rechnung mit einzubeziehen ist: „Regieren im Schatten der Hierarchie“.

Unter dieser Terminologie versteht man, dass sich Akteure angesichts der Möglichkeit einer übergeordneten Ebene, einseitig Entscheidungen herbeizuführen und so die Gestaltungsfreiheit der untergeordneten Ebene auf Grund ihrer hierarchisch niedrigeren Stellung zu entziehen, ihr Verhalten im Sinne der übergeordneten Ebene

anpassen (vgl. Börzel 2008: 119). Dabei wirkt dieser Effekt in doppelter Hinsicht auf das Handeln der Akteure der unteren Ebene:

„Zum einen erhöht sich die Einigungsbereitschaft der beteiligten Akteure, wenn sie im Falle einer Nichteinigung mit einer ‚Ersatzvornahme‘ durch die übergeordnete Ebene zu rechnen haben. Zum anderen müssen die Akteure darauf achten, dass sich die von ihnen erzielte Einigung in den von der übergeordneten Ebene gesetzten Parametern bewegt“ (ebd.: 123f.).

Auf den vorliegenden Fall übertragen sind die Mitgliedsstaaten und ihre nationalstaatlichen Entscheidungen über eigene Resettlement-Programme als hierarchisch niedrigere Ebene anzusehen, welche individuell vom Aktivwerden der EU in ihrer souveränen Handlungsfreiheit „bedroht“ werden, da europäisches Sekundärrecht im Kollisionsfall Anwendungsvorrang genießen würde (vgl. Arndt et al. 2015: 93ff.). In der Migrationsagenda hat die Europäische Kommission sich ausdrücklich vorbehalten die Situation nach der zweijährigen Laufzeit hinsichtlich des in der Empfehlung angeordneten Verteilungsschlüsseln von Resettlement-Plätzen (vgl. ABI. 2015: Anhang) zu evaluieren und im Falle von *Non-Compliance* eine *Hard Law* Regelung anzustreben (vgl. KOM 2015: 6).

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass supranationale Organisationen nicht einseitig *Hard Law* oktroyieren können, da im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren, welches in der Resettlement-Politik ausweislich der Verträge anzuwenden wäre, eine Zustimmung des Rates – ein intergouvernementales Organ, in dem die MS auf ministerialer Ebene vertreten werden (vgl. Arndt et al. 2015: 23) – neben der Zustimmung des EP zwingend erforderlich ist (vgl. Art. 294 AEUV). Gleichwohl bestünde dennoch die Gefahr, dass ein einzelner MS entgegen seiner eigentlichen Präferenzen in einer solchen Frage überstimmt würde und damit erheblich eigene Souveränität, die er zuvor hatte frei ausüben können, einbüßen müsste. Grund hierfür ist, dass trotz der Tatsache, dass ohne den Rat kein *Hard Law* im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren durchzusetzen ist, keine Einstimmigkeit erforderlich ist, sondern im Rahmen eines Mehrheitsentscheids – 55% der Mitgliedsstaaten müssen 65% der Bevölkerung in der EU repräsentieren (doppelte Mehrheit; vgl. Art. 239 III lit. a AEUV) – einzelne MS überstimmt werden könnten. Dies ist bereits, wenngleich es nicht den Gepflogenheiten innerhalb der EU entspricht (s. Luxemburger Kompromiss; vgl. Knodt/Hüttmann 2012: 193), im Rahmen einer Abstimmung über *Relocation* geschehen (vgl. SPON 2017). Hier wurden die Slowakei und Ungarn mit qualifizierter Mehrheit von den anderen MS überstimmt und mussten sich schließlich diesem Beschluss nach einer klaren Zurückweisung der Klagen vor dem EuGH fügen (ebd.; EuGH 2017: 2f.). Trotz dessen muss auch konstatiert werden, dass der „Schatten der Hierarchie“ im konkreten Fall weniger wirksam auf die Kosten-Nutzen-Abwägung der nationalstaatlichen

Akteure wirken dürfte als es üblicherweise der Fall ist, da die Gewährung von Schutz *ius cogens* originär Nationalstaaten obliegt. Diesen völkerrechtlichen Grundsatz beabsichtigt die Kommission auch gar nicht anzutasten, denn sie stellt klar:

„Jeder Mitgliedsstaat bleibt weiterhin für die einzelnen Aufnahmeentscheidungen zuständig“ (KOM 2015: 24),

und auch der UNHCR, an dem sich so stark orientiert wird, unterstreicht die Erforderlichkeit der „Zustimmung des [jeweiligen] Landes“ (ebd.). Mithin besteht zwar die Gefahr von Souveränitätskosten, sie sind aber nicht so hoch, wie in vergleichbaren Situationen in anderen Politikfeldern und würden vor allem in strengen Rahmenbedingungen für eine nationalstaatliche Schutzgewährung ihren Ausdruck finden. Geringere Verhandlungskosten und ein schnelles und situatives reagieren auf ein *Policy* Problem sind aber dennoch deutlich geworden.

2.3 Reaktion auf die Empfehlung

Als Reaktion auf die Empfehlung der Kommission hat sich der Rat kurze Zeit später in einem Entschluss *freiwillig* dazu selbst verpflichtet, 22.504 Personen (vgl. Müller-Graff/Repasi 2017: 223) nach Maßgabe der Empfehlung der Kommission und den Forderungen von UNHCR und IOM in nationalen Programmen neu anzusiedeln (vgl. Rat 2015: 1f., 4). Dabei begrüßen sie explizit die finanziellen Anreize, welche die Kommission mit der *Soft Law* Maßnahme kombiniert hat (vgl. KOM 2015: 24). Damit steht einem MS für jede in seinem Hoheitsgebiet neuangesiedelte Person ein fester Pauschalbetrag zur Verfügung (vgl. Rat 2015: 3). Offenbar hat die Kommission durch die Kombination der Empfehlung mit einem finanziellen Anreizsystem versucht, die *Compliance* der MS mit den nicht-bindenden Regelungen zu erhöhen und erfolgreich etwaige Erwägungen bei der Kostenabwägung durch die MS in ihrem Interesse zu verschieben.

Dies sind zunächst positive Indizien mit Blick auf den Kosten und den Nutzen, den *Soft Law* hier konkret haben kann.

3. *Hard Law* Initiative der Europäischen Kommission

Die Kommission hatte sich in ihrer „Europäischen Migrationsagenda“ ausdrücklich vorbehalten, die von ihr erlassene Empfehlung durch entsprechende *Hard Law* Maßnahmen zu ergänzen, sofern dauerhafter Regelungsbedarf bestehe (s. Kapitel IV, 2). Insofern war die Empfehlung als eine „Überbrückungsmaßnahme“ (Repasi 2019: 204) zu verstehen, mit der ad-hoc auf den hohen Migrationsdruck im Zuge der sogenannten „Flüchtlingskrise“ von 2015 reagiert werden sollte, um Zeit für eine dauerhafte Regelung zu gewinnen. Im Juli 2016 hat die Kommission schließlich ihre in der

Migrationsagenda recht vage formulierte Absicht „gegebenenfalls“ (KOM 2015: 8), eine *Hard Law* Initiative zu ergreifen, in die Tat umgesetzt und einen Vorschlag für eine Verordnung „zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union“ (KOM 2016) in das ordentliche Rechtsetzungsverfahren eingebracht.

Der Grund für diesen Schritt hat mehrere Dimensionen: Die Entwicklung der globalen Gewaltmigration zeigt nach Einschätzung des UNHCR, dass in absehbarer Zeit nicht mit einem Rückgang der Zahlen derjenigen zu rechnen ist, die einen Resettlement-Platz benötigen, sondern im Gegenteil die Zahlen steigen, was eine dauerhafte Verregelung in Form eines EU-weiten robusten und rechtsverbindlichen Rahmens erforderlich macht (vgl. KOM 2016: 2). Bei der Begründung des Vorschlags verweist die Kommission dabei auch ausdrücklich auf Appelle der UN-Flüchtlingsagentur (ebd.), die bereits bei der Formulierung der Empfehlung eine wichtige Rolle gespielt hat. Der UNHCR weist in einer Empfehlung, die an die slowakische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2016 gerichtet ist, darauf hin, dass angesichts der globalen Resettlement *Policies*, die Anstrengungen der EU lediglich „remain[...] modest“ (UNHCR 2016: 8). Und auch wenn das Agieren der Kommission in die richtige Richtung ginge (vgl. ebd.), dränge man die MS der EU dennoch dazu „to pursue such initiatives more rigorously“ (ebd.). Ausweislich der Bezugnahme der Kommission *expressis verbis* auf das Drängen und die Dramatisierung der Notwendigkeit des Handelns durch die UN-Organisation muss erneut festgestellt werden, dass es den Anschein macht, weniger die Kommission sei hier der originäre Normunternehmer, sondern vielmehr nehme der UNHCR diese Rolle als „main institution“ (EP 2017: 65) ein (s. [H₂]).

Gleichzeitig muss aber auch anerkannt werden, dass die *Compliance* mit der *Soft Law* Maßnahme relativ hoch ist, wie der 15. Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission über *Relocation* und Resettlement zeigt (vgl. KOM 2017).

Demnach wurden mehr als 75% der zugesagten Selbstverpflichtung von 22.504 Resettlement-Plätzen tatsächlich vergeben und die Betroffenen in einem MS der Europäischen Union aufgenommen (vgl. ebd.: 7). Es bleibt allerdings fraglich, ob sich diese hohe *Compliance* mit dem beschriebenen „Schatten der Hierarchie“ einer verbindlichen Rahmenregelung für die nationalstaatliche Aufnahme der Geflüchteten über ein einheitliches EU-Resettlement-Programm zurückführen lässt. Denn im März 2016 erfolgte die sogenannte „Erklärung EU-Türkei“ (vgl. ER 2016), in der sich der Europäische Rat mit der Republik Türkei darauf verständigt hat, dass von türkischer Seite aus, irreguläre Gewaltmigration auf die angrenzenden griechischen Inseln verhindert und für jede_n in die Türkei zurückgeführte_n Geflüchtete_n, eine (andere) Person im Rahmen von Resettlement auf EU-Territorium angesiedelt wird (vgl. ebd.;

EPRS 2019: 5). Durch dieses eins zu eins Resettlement soll „illegale Migration verhindert [...] beziehungsweise eingedämmt [werden]“ (Bundespresseamt 2015). Dieser Einsatz von Resettlement als Steuerung von Gewaltmigration ist nicht ganz unproblematisch, da auf diese Weise, nicht mehr der Schutz besonders vulnerabler Gruppen im Vordergrund steht, sondern die „Unterbindung irregulärer Migration“ (Kleist 2016b) und diese so „gegen den Zugang zu politischem Asyl ausgespielt [wird]“ (ebd.; vgl. Amnesty International 2016).

Somit lässt sich nicht eindeutig identifizieren, ob sich diese verhältnismäßig hohe Zahl von neuangesiedelten Personen auf das Abkommen zwischen der Türkei und der EU oder aber auf die Empfehlung allein zurückführen lässt.

Nichtsdestotrotz geht auch aus dem zitierten Fortschrittsbericht hervor, dass die Lastenverteilung bei der Erfüllung der Vorgabe der Kommission sehr ungleich auf die einzelnen Staaten verteilt ist. So haben einige Staaten schon recht früh ihren Anteil nach dem Verteilungsmechanismus erfüllt, während auf der anderen Seite neun MS vor allem aus dem Süden und Osten Europas, nicht zur beabsichtigten Lastenverteilung beigetragen haben (vgl. KOM 2017: 7). Diese werden explizit, wenn auch nur in einer kleinen Fußnote (ebd.) aufgelistet, womit der theoretisch angebrachte Mechanismus des *Namings* und *Shamings* seine Anwendung in der Normentstehung findet. Hierauf bezieht sich die Kommission in der Begründung ihrer Verordnungsinitiative (vgl. KOM 2016: 3) und erklärt, dass mit einer solchen Harmonisierung allzu unterschiedliche Standards, die im Ergebnis zu einer ungerechten Lastenverteilung geführt haben, zwischen den MS beseitigt werden können (vgl. ebd.: 7). Bei einer solchen Harmonisierung soll die Schutzgewährung, welche den MS zusteht (s.o.) nicht angetastet werden. Vielmehr geht es um einen Rahmen, welcher nationales Resettlement (vgl. EP 2017: 66) durch eine „[h]armonisation of procedure and financial incentives“ (EPRS 2019: 9), unterstützt und um

„common procedures, eligibility criteria or exclusion grounds also on national programs“ (EP 2017: 66)

durchzusetzen.

Mithin zeigt dieser Verordnungsvorschlag (*Hard Law*) deutlich, dass es sich um eine Folge der Erfahrungen aus der Empfehlung aus dem Jahr 2015 (*Soft Law*) handelt und diese vorbereitend beschlossen worden ist (s. [H₃]), sodass ein solcher deutlich umfassenderer legislativer Rahmen den Ko-Rechtsetzern vorgelegt werden kann. Dies wird einerseits durch die ausdrücklichen Formulierungen der Kommission in der Migrationsagenda und der Empfehlung selbst deutlich (s.o.). Andererseits aber auch dadurch, dass ausweislich in der Begründung der Verordnung, auf Erfahrungen mit

der Empfehlung Bezug genommen wird und auch der Gesetzestext ist eine Blaupause dessen. So wird etwa das finanzielle Anreizsystem optimiert und die bisherige koordinierende Arbeit von EASO finden Einzug in den Rechtstext (vgl. EPRS 2019: 7). Andere Aspekte, wie der ursprüngliche Verteilungsmechanismus werden hingegen nicht übertragen (vgl. ebd.).

4. Verhandlungsblockade

Die Verhandlungen im Rechtsetzungsprozess um die vorgeschlagene Verordnung der Kommission erweisen sich als ausgesprochen schwierig und sind auf Grund einer Blockadehaltung des Rates gegenwärtig (Stand 03.06.2020; 13:59 Uhr) vollständig zum Erliegen gekommen (vgl. EP 2020: 1f.).

4.1 *Diametrale Positionen der Ko-Rechtsetzer*

Schon als die beiden Ko-Rechtsetzer nach der Initiative durch die Kommission ihre jeweiligen Positionen für interinstitutionelle Trilogverhandlungen festlegen wollten, sind große inhaltliche Differenzen deutlich geworden.

In seinem Bericht zum Entwurf, welcher im Oktober 2017, also rund 15 Monate später, vom LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments mit Mehrheit angenommen worden ist und in welchem detaillierte Änderungswünsche anhand des Vorschlags formuliert worden sind, macht das Parlament deutlich, dass die bisherigen Bemühungen der MS in keiner Weise ausreichend sind, weshalb diese Verordnung eine adäquate Lösung für legale und sichere Zugänge von Geflüchteten bieten müsse (vgl. EP 2017: 66). Neben vielen weiteren inhaltlichen Anmerkungen betont der federführende Ausschuss: „It is not a choice that Member States can opt-out of“ (ebd.). Damit wird unterstrichen, dass nach Ansicht des Parlaments eine rechtsverbindliche Regelung dringend erforderlich ist, sodass MS nicht ohne Weiteres von den Bestimmungen und Resettlement-Zielen abweichen können. Eine weitere für diesen Punkt nennenswerte Forderung des EP ist es, dass nicht der Rat, wie im Vorschlag angedacht, periodische Resettlement-Pläne im Zuge des geplanten Rahmens verabschiedet, sondern die Europäische Kommission (vgl. EPRS 2019: 10). Auf diese Weise soll verhindert werden, dass sich der Rat auf Grund des zwingenden Charakters, der mit dieser Rahmenregelung einhergehen würde, allzu unambitionierte und unzureichende Ziele gibt.

Auf Seiten des Rates gab es deutlich mehr Vorbehalte hinsichtlich des vorgelegten Sekundärrechtstextes (vgl. ebd.), die vor allem den bindenden Charakter, welcher der Verordnung innewohnen würde, betreffen. So erklärt der Rat nach der Erteilung eines eigenen Verhandlungsmandats für die anstehenden Trilogverhandlungen an die Slowakische Ratspräsidentschaft im November 2017, man wolle aber „auf freiwilliger Basis einen Beitrag“ (Rat 2017a) leisten. Man begrüße zwar die mit dem

Verordnungstext verbundenen Ziele (vgl. Rat 2017: 7), die Freiwilligkeit hingegen „need to [be] clearly state[d]“ (ebd.). Darüber hinaus werden Bedenken hinsichtlich prozessualer Ermächtigungen der Kommission formuliert (ebd.), welche dann nicht mehr von den MS entschieden werden könnten.

Insgesamt wird ein sehr unterschiedliches Verständnis von Resettlement zwischen den beiden Institutionen deutlich. Während das Parlament Resettlement als ergänzende Maßnahme zum Schutz besonders schutzbedürftiger Menschen ansieht (vgl. EP 2017 64), so wie es auch ursprünglich gedacht war (vgl. Kleist 2016b), sehen die im Rat vertretenen MS Resettlement als „ein strategisches Instrument zur Steuerung“ (Rat 2017a) von Migration und vor allem auch der Unterbindung illegaler Einreise in das Hoheitsgebiet europäischer MS. Somit nehmen die MS und damit auch der Rat eine viel souveränitätsbezogeneren Perspektive auf das Politikfeld ein und sind vor allem angesichts der damit verbundenen Kosten besorgt.

4.2 Trilogverhandlungen

Ein halbes Jahr nach Verhandlungsbeginn konnten sich die VerhandlungsführerInnen von Rat und Parlament auf eine vorläufige Einigung bzgl. der wichtigsten politischen Punkte verständigen (vgl. EPRS 2019: 12; Rat 2019: 8). Diese fand aber schon im, dem Rat vorgeschalteten, AStV nicht die erforderliche Mehrheit, weshalb sie auf die technische Ebene zurückverwiesen wurde (vgl. Rat 2019: 8f.; Repasi 2019: 205, 207) und politische Verhandlungen zunächst unterbrochen worden sind. Ein erneuter Aufnahmeversuch der Verhandlungen auf politischer Ebene einige Monate später scheiterte an internen Unstimmigkeiten in den im AStV vertretenen Delegationen der MS (vgl. Rat 2019: 9). Auch weitere Vermittlungsversuche der jeweils amtierenden Ratspräsidentschaft scheiterten trotz „des starken Entgegenkommens des Europäischen Parlaments“ (Repasi 2019: 205) mehrfach im AStV (vgl. EPRS 2019: 12; Rat 2019: 8f.). Hauptgrund für die Blockade des Gremiums ist eine „interne Blockadehaltung“ (Repasi 2019: 208), weil

„[r]echtspopulistische [...] Regierungen [...] jeden Kompromissvorschlag [torpedieren]“ (ebd.; s. insb. *Visegrád-Staaten*, wie Polen und Ungarn; ebd.: 201).

Erschwerend zu den politischen Differenzen innerhalb des Rates tritt hinzu, dass diese Verordnung zusammengefasst als Paket mit sieben weiteren Legislativakten, wie einer Reform des gescheiterten Dublin-Systems oder einer Verordnung über die Gründung einer europäischen Asylagentur, verhandelt wird (vgl. Rat 2019: 2). In der Folge werden positive Ergebnisse bei den Resettlement-Verhandlungen von weiteren

Verhandlungsergebnissen und Verständigungen abhängig gemacht (vgl. EPRS 2019: 12). Somit zieht sich der Stillstand in einer rechtlichen Harmonisierung der GEAS symptomatisch durch sämtliche Reformvorschläge, da quasi alle Prozesse zum Erliegen gekommen sind (vgl. Repasi 2018: 173-182; Repasi 2019: 201-210).

5. Empfehlung der Kommission (EU) 2017/1803 vom 03. Oktober 2017

Auf Grund dieser – im Vergleich zu anderen ordentlichen Rechtsetzungsverfahren ungewöhnlich langen und schwierigen Verhandlungen – und der Tatsache, dass „eine zeitnahe Einigung der Ko-Gesetzgeber nicht zu erwarten [ist]“ (Repasi 2019: 206), hat die Kommission übergangsweise zum parallel laufenden *Hard Law* (Verordnung) Verfahren, erneut eine Empfehlung erlassen, die bis auf die erhöhte Anzahl an neu anzusiedelnden Personen der alten Empfehlung im Wesentlichen gleicht. In ihren Erwägungsgründen weist die Kommission darauf hin, dass es sich um eine vorübergehendes Hilfsinstrument handelt, solange keine Einigung im Verordnungsverfahren erreicht werden kann (vgl. ABl. 2017: Erwägungsgründe 9-12). Sie betont dabei ausdrücklich den Überbrückungscharakter (vgl. ebd.: Erwägungsgrund 10), der keinesfalls eine Einigung in der Sache durch *Hard Law* ersetzen soll. Vielmehr wird versucht zu erreichen, dass die EU trotzdem ihrer internationalen Verantwortung im Bereich des Resettlements gerecht wird. Dabei basiert diese Empfehlung auf einer freiwilligen Einigung der MS (vgl. ebd.: Erwägungsgründe 9ff.) im Zuge dessen.

Somit ist erneut *Soft Law* eingesetzt worden, um eine *Hard Law* Maßnahme zu überbrücken. In diesem Fall sind es hohe Verhandlungskosten und die Dauer dieses Prozesses, welche *Soft Law* als Instrument von Governance attraktiv machen, da eine freiwillige Einigung zwischen den MS hier offenbar schneller und einfacher gefunden werden konnte.

6. Ausblick

Die Analyse der *Politics* und auch *Policy* in dem ausgewählten Politikfeld hat gezeigt, dass rechtsverbindliche Einigungen hin zu einem gemeinsamen Ansatz der EU im Bereich des Resettlements sehr schwer zu erreichen sind. Auf Grund der Unstimmigkeiten im Rat zwischen den einzelnen MS und der daraus resultierenden Tatsache, dass nur noch Einigkeit in den Randbereichen bestand, in denen es um Grenzschutz und die Verhinderung von Sekundärmigration ging (Repasi 2018: 173), gibt es in den großen offenen Fragen, wie der Reform des Dublin-Systems oder eben eines einheitlichen europäischen Resettlement-Rahmens keinen politischen Willen für rechtsverbindliche und robuste Normen. So resümiert Repasi, welcher die Situation angesichts der so stark divergierenden Interessen treffend mit dem „gordischen Knoten“ (Repasi 2019: 206) vergleicht:

„Politische Kompromisse konnten zuletzt nur noch gefunden werden, wenn ihre Umsetzung auf Freiwilligkeit beruht“ (Repasi 2018: 173).

Hinzu tritt, dass es nicht nur zu einem faktischen Erliegen der Harmonisierungsversuche gekommen ist, sondern diese Verhandlungen auch rechtlich zurückzusetzen sind. Da es bis zur Europawahl 2019 keinen Durchbruch in den laufenden Verfahren gegeben hat, dürfen an die bisherigen Fortschritte – sofern es denn welche gibt – der Verhandlungen nicht angeknüpft werden, da mit der Neuwahl des EP das Prinzip der Diskontinuität zum Tragen kommt. Dies bedeutet, dass eine neu gewählte Vertretung der Bevölkerung (in diesem Fall der Unionsbürger_Innen), nicht an die Entscheidungen ihrer Vorgänger gebunden sein kann. Dies liegt in der Freiheit des Mandats der Parlamentarier_Innen (vgl. Gröpl 2017: 251) und im zu Grunde liegenden Demokratieprinzip (Art. 2 EUV) begründet. Insofern müsste die Kommission ein ordentliches Rechtsetzungsverfahren erneut anstoßen.

Stand heute (03.06.2020; 19:55 Uhr) gibt es keine Anzeichen für solche Bestrebungen, welche angesichts der Bekämpfung von Covid-19 und dessen (ökonomischen und sozialen) Spätfolgen sowie den immer noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen durch den Europäischen Rat auf der Tagesordnung der EU, in nächster Zeit nicht abzusehen sind. Allerdings hat das Bundesinnenministerium neusten Medienberichten zufolge angekündigt, sich verstärkt um eine Einigung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik während der deutschen Ratspräsidentschaft, die ab Juli beginnen wird, bemühen zu wollen (vgl. ZDF 2020).

7. Zwischenfazit

Mit Blick auf die formulierten Hypothesen, kann demnach Folgendes zusammenfassend festgestellt werden.

Soft Law ist von der Europäischen Kommission entsprechend der Erwartungen von *[H₁]* im ausgewählten Untersuchungszeitraum insbesondere dann zum Einsatz gekommen, wenn sich die Kosten für andere Steuerungsinstrumente, wie *Hard Law*, als zu kostenintensiv gezeigt haben. So waren zu Beginn ernsthafter Harmonisierungsbestrebungen in der Resettlement-Politik auf Grund von tagespolitischem Druck, vor allem schnelle und flexible Lösungen erforderlich, welche einerseits ein ordentliches Rechtsetzungsverfahren und den damit verbundenen zeitlich aufwendigen Prozeduren unattraktiv gemacht haben. Andererseits erschienen reine politische Erklärungen dem Ernst der Lage nicht angemessen. Gleichzeitig sind auch auf Grund des Ausflusses der Souveränitätsinteressen der MS, welche sich primärrechtlich im

Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeit äußern, *Hard Law* Initiativen mit wenig Aussicht auf Erfolg gewesen. Als es schließlich auf Grund der internen Blockadehaltung des Rates zu keinem Ergebnis beim verbindlichen Neuansiedlungsrahmen gekommen ist, bot sich eine erneute Empfehlung für die Kommission wieder als günstige Überbrückungsmaßnahme an, um so enorme Verhandlungskosten und Kosten, welche mit einem Regelungsvakuum verbunden wären, zu überwinden bzw. zu umgehen.

Die Erwartung [*H₂*], dass die Kommission als Normunternehmer mit *Soft Law* versucht in der ersten Stufe des konstruktivistischen Normzyklus‘ das Verhalten der MS durch *Persuasion* anzupassen, an dessen Ende womöglich ein robuster Handlungsrahmen steht, kann so nicht bestätigt werden. Zwar ist es zutreffend, dass die Initiativen innerhalb des politischen Systems der EU von der Kommission durch die Veröffentlichung der Migrationsagenda, in welcher die Empfehlung angekündigt worden ist, ausging, allerdings ist sie nicht als originärer Normunternehmer zu bewerten. Vielmehr ist die Kommission als Akteur von einem anderen international agierenden Normunternehmer (UNHCR) davon überzeugt worden, dass Handlungsbedarf in der EU nötig geworden ist. Zwar bedient sie sich ähnlicher Mechanismen, um eine kritische Masse von MS zu überzeugen, aber sie selbst ist lediglich als ein überzeugter Akteur zu betrachten, welcher nach der „logic of appropriateness“ entsprechend der Erwartungen des UNHCR handelt. Insofern ist die Hypothese zu eng gegriffen und wird dem Mehrebenen-Charakter der internationalen Flüchtlingspolitik nicht gerecht. Es könnte allenfalls diskutiert werden, ob bei isolierter Betrachtung der EU-Ebene, die Kommission als Normunternehmer angesehen werden kann, was aber der politischen Realität und den konstruktivistischen Annahmen nicht gerecht werden würde.

Unabhängig davon ist deutlich geworden, dass die beiden Empfehlungen nicht als Substitut für etwaiges *Hard Law* erlassen worden sind, sondern vorbereitend für einen verbindlichen Neuansiedlungsrahmen geplant waren [*H₃*]. Zunächst um die Akteure auf freiwilliger Basis auf eine verbindliche Regelung „vorzubereiten“. Allerdings wurde dieses Governance-Instrument nicht nur genutzt, um die Verordnung vorzubereiten, sondern auch um ein Regelungsvakuum während langwieriger Verhandlungen zu verhindern, weshalb sich dieser Punkt teilweise in der ersten und zweiten Hypothese wiederfindet (s. Verhandlungskosten bzw. noch kein Erreichen des „tipping points“). *Soft Law* dient also nicht nur der Vorbereitung, sondern auch als Überbrückung, wenn *Hard Law* das Ziel der politischen Auseinandersetzung bleibt.

V. Schlussfolgerungen

Offen ist nun noch, welche Erkenntnisse hieraus für die politische Praxis mit Blick auf die Nutzung dieses Governance-Instruments in *High Politics* Bereichen der EU, wie der GEAS, gezogen werden können.

Auf der einen Seite kann die Nutzung von *Soft Law* angesichts der Probleme, mit denen sich die europäischen Institutionen und die MS in der Asyl- und Flüchtlingspolitik in den letzten Jahren konfrontiert sahen, ein hilfreiches Instrument sein, um schnell und flexibel auf politische Krisen oder Probleme reagieren zu können und so die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union mit ihren vielen Mitregenten und Vetspielern auch auf globaler Bühne zu sichern. Uneinigkeiten können auf diese Weise umgangen oder zumindest überspielt werden, sodass eine längere Periode für Kompromisse und Paketeinigungen möglich wird. Dabei eignet sich das Instrument besser für auf Freiwilligkeit basierende Maßnahmen, da *Soft Law* trotz seines „weicheren“ Charakters eine gewisse Rechtssicherheit durch klarere und womöglich auch überwachte Handlungsgebote schafft, auf die sich in der politischen Auseinandersetzung berufen werden kann. Gleichzeitig handelt es sich um eine gute Option, um in rechtlich fragwürdigen Situationen, zu denen vor allem *High Politics* Bereiche wegen ihres invasiven Charakters zu zählen sind, die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Auf der anderen Seite birgt der in der GEAS zu beobachtende Trend hin zur extensiven Nutzung von *Soft Law* und teils dem Vorzug dessen vor robusten, rechtsverbindlichen Normbefehlen auch Gefahren, welche durchaus als potentiell für den europäischen Integrationsprozess sehr gefährdend bezeichnet werden können.

Sollte es sich etablieren, dass man auf Grund der Möglichkeit, *Soft Law* in hoch umstrittenen Fragen zu nutzen und womöglich so unliebsamen Themen und Konflikten aus dem Weg zu gehen, gar nicht mehr den ernsthaften Versuch unternimmt eine Harmonisierung zu erreichen, dann stellt sich die Frage, ob nicht gerade dieses *Soft Law* Einigungsbestrebungen konterkariert. Es vollzieht sich gegenwärtig ein solcher „Paradigmenwechsel“ (Repasi 2018: 182) in *High Politics* Bereichen, wodurch das Fundament der bisherigen EU-Politik, nämlich einer „Integration durch Recht“ (ebd.) zunehmend verwässert wird. Es besteht schließlich nicht nur die Gefahr, dass künftig *Soft Law* als bequemere Variante einer wirklichen Integration oder europäischen Einigung vorgezogen wird, sondern auch, dass angesichts der zunehmenden Polarisierung der europäischen Politik, bereits bestehende Fortschritte wieder zur Disposition gestellt werden. Möglicherweise werden bisherige Bemühungen, in denen mit *Hard Law* gearbeitet wurde irgendwann nicht mehr geteilt und auf Freiwilligkeit basierende

Regelungen gepocht, was die Gefahr von Integrationsrückschritten und einer negativen Dynamik birgt. Auch wenn wir erst am Anfang einer solchen Richtung stehen und keinesfalls sicher vorhergesagt werden kann, wie sich die Nutzung dieses Governance-Instruments entwickelt, sei eine kritische Reflektion angesichts dieser potentiellen Gefahr angezeigt.

Neben diesem integrationstheoretischen Aspekt stellen sich auch demokratietheoretische Fragen. Hierauf weist ein Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments bereits im Jahre 2007, also lange vor der gegenwärtigen Situation, hin (vgl. EP 2007: 4ff.). Wird anstelle von Richtlinien und Verordnungen prioritär oder zumindest überwiegend mit *Soft Law* und zwischenstaatlichen (intergouvernementalen) Kooperationen gearbeitet, bleibt das Parlament dabei weitgehend außen vor und ist allenfalls konsultativ tätig und das obwohl das ordentliche Rechtsetzungsverfahren, in welchem das EP eine gleichberechtigte Rolle einnimmt, zum Regelfall geworden ist (vgl. Arndt et al. 2015: 62). Das Parlament ist das einzige von allen Unionsbürger_Innen durch Wahl direkt demokratisch legitimierte Organ und weist somit die kürzeste Legitimationkette auf. Wird dieses so umgangen und erlässt die Kommission unilateral Empfehlungen, bei denen auch die ihrerseits demokratisch legitimierten Regierungen als Vertretung eines jeweiligen Teils des Legitimationssubjekts der Europäischen Union eine untergeordnete Rolle spielen, so stellt sich die Frage, ob die EU noch ihrem demokratischen Auftrag gerecht wird. Schließlich ist die Kommission als supranationale Behörde nur schwach demokratisch legitimiert und der Legitimationsfokus wird einseitig hin zu Output-bezogener Legitimität verschoben. Außerdem sind Empfehlungen rechtlich quasi nicht angreifbar, was den o.g. Vorteil höherer Rechtssicherheit im Vergleich zu reinen politischen Erklärungen erheblich relativiert.

Somit sollte mE. die Nutzung von *Soft Law* sorgfältig im Einzelfall abgewogen und nicht standardmäßig Rechtsnormen vorgezogen werden. Es ist angezeigt dieses vielmehr als Instrument für Krisensituationen oder als ergänzende Maßnahme zu begreifen.

VI. Fazit

Abschließend lässt sich die aufgeworfene Fragestellung wie folgt zusammenfassend beantworten:

Die Nutzung von *Soft Law* lässt sich in der europäischen Resettlement-Politik sowohl aus rationalistischer als auch aus konstruktivistischer Perspektive erklären. Die rationalistischen Grundannahmen haben sich besonders ergiebig dahingehend gezeigt, dass anhand der Identifizierung von Nutzen und Kosten für Akteure auch und gerade in den bisher weitestgehend unbeleuchteten *High Politics* Bereichen, erklärt werden kann, warum sich in einer spezifischen Situation eher für *Soft Law* anstelle von anderen Instrumenten, wie *Hard Law* entschieden wird. Im vorliegenden Fall waren insbesondere die Souveränitätsinteressen der MS angesichts von Migration in ihr Territorium von besonderer Bedeutung, sowie die Möglichkeit schnell und flexibel auf krisenhafte Situationen reagieren zu können und Verhandlungsprobleme zu überbrücken. Diese Kosten und Nutzen im Vergleich haben die Kommission dazu bewogen, in diesem *High Politics* Feld, das verschärfend auf die beschriebenen Kosten gegenüber von *Low Politics* wirkt, umfänglich mit Empfehlungen zu arbeiten.

Auch konstruktivistische Ansätze eignen sich zur Erklärung des Phänomens, welches im Forschungsinteresse steht. Allerdings wird ein anderer Ansatz verfolgt. Für den Konstruktivismus ist es weniger entscheidend, warum eine Norm oder ein Instrument angewendet wird, sondern vielmehr, wie sich dieses im Ergebnis auf die sozialen Akteure auswirkt (vgl. Zielrichtung des Normzyklus⁴). Daher konnten in der Analyse deutlich mehr Anknüpfungspunkte für Kosten und Nutzen gefunden werden, als für die Elemente konstruktivistischer Annahmen, deren Begründung teils schwerlich im Rahmen dieser Arbeit mit der gewählten Methodik identifiziert werden konnten. So besteht die Gefahr von Schlüssen bzgl. der Motivation von Akteuren spekulativer Natur zu sein, wenn Insiderinformationen, etwa durch Expert_Inneninterviews fehlen. Dennoch hilft die konstruktivistische Perspektive zu verstehen, mit welchen Mechanismen versucht wird auf andere Akteure einzuwirken und welche Ziele mit *Soft Law* verbunden sind (s. als Vorstufe zu *Hard Law*).

Somit kann festgehalten werden, dass sich aus der Kombination beider theoretischer Ansätze ein adäquater Analyserahmen ergibt, auch wenn mit Blick auf den Konstruktivismus eine etwas andere Zielrichtung verfolgt wird und die formulierten Erwartungen nicht ganz den empirischen Erkenntnissen entsprochen hat. Insofern wäre bei kritischer Reflexion, methodisch eine, die Kongruenzanalyse ergänzende Prozessanalyse angezeigt, die es ermöglicht den theoretischen konstruktivistischen Ansatz besser anzupassen.

Mit Blick auf diese Erkenntnisse stellen sich mehrere Fragen, an die in einer nachfolgenden Auseinandersetzung mit der Thematik angeknüpft werden könnte. Einerseits, welche konkreten Auswirkungen die Nutzung von *Soft Law* in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik bzw. in einem verwandten, vergleichbaren Politikfeld hat und ob diese ebenso effektiv ist, wie *Hard Law* Ansätze. Darüber hinaus müsste überprüft werden, ob sich die Ergebnisse dieser Fallstudie auf andere Politikfelder übertragen lassen können, wofür sich allerdings eine eher standardisierte Methode eignet.

Betrachtet man die formulierten Schlussfolgerungen für die praktische Politik wäre es darüber hinaus für die Integrationsforschung relevant, inwiefern die befürchteten negativen Effekte und ihre potentiellen spill-over Effekte auf andere Politikfelder als zutreffend bezeichnet werden können.

Literaturverzeichnis

Primärquellen

Amnesty International: European Commission Proposals on Resettlement and Asylum a Cynical Attempt to Strengthen the Walls of Fortress Europe. 2016. <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/07/european-commission-proposals-on-resettlement-and-asylum-a-cynical-attempt-to-strengthen-the-walls-of-fortress-europe/> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:08 Uhr].

Amtsblatt der Europäischen Union: Empfehlung (EU) 2015/914 der Kommission vom 8. Juni 2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung. Brüssel 2015. Im Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0914&from=EN> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:27 Uhr].

Amtsblatt der Europäischen Union: Empfehlung (EU) 2017/1803 der Kommission vom 3. Oktober 2017 über den Ausbau legaler Einreisemöglichkeiten für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz. Brüssel 2017. Im Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1803&from=DE> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:27 Uhr].

Bundespresseamt: Mitschrift Pressekonferenz. *Im Wortlaut*. Istanbul 2015. Im Internet: <https://web.archive.org/web/20151217210755/http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/10/2015-10-19-merkel-davuto%C4%9Flu.html> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:06 Uhr].

Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs:

- Rechtssache: C-322/88. Luxemburg 1989.
- Rechtssache: C-544/10. Luxemburg 2012.

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrecht: CASE OF MATTHEWS v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 24833/94). Straßburg 1999.

Entscheidung des Gerichts der Europäischen Union: In der Rechtssache T-544/13 RENV. Luxemburg 2018.

Europäischer Gerichtshof: Opinion 2/13 of the Court. Luxemburg 2014. Im Internet: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=en> [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 21:15].

Europäischer Gerichtshof: Pressemitteilung. Der Gerichtshof weist die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen die vorläufige obligatorische Regelung zur Umsiedlung von Asylbewerbern ab. Luxemburg 2017. Im Internet: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091de.pdf> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:41 Uhr].

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda. Brüssel 2015. Im Internet: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:25 Uhr].

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates. Brüssel 2016. Im Internet: https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0468/COM_COM%282016%290468_DE.pdf [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:51 Uhr].

Europäische Kommission: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifteenth report on relocation and resettlement. Brüssel 2017. Im Internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:59 Uhr].

Europäisches Parlament: Tampere Europäischer Rat. 15. Und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel 1999. Im Internet: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 14:50].

Europäisches Parlament: Arbeitsdokument zu institutionellen und rechtlichen Auswirkungen der Anwendung der Instrumente des „Soft Law“. Brüssel 2007. Im Internet: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

//EP//NONSGML+COMPARL+PE-384.581+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE

[zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 15:18 Uhr].

Europäisches Parlament: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council (COM(2016)0468 – C8-0325/2016 – 2016/0225(COD)). Im Internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_EN.html?redirect [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:57 Uhr].

Europäisches Parlament: JD – EU Resettlement Framework. In: Legislative Train 05.2020. 5 Promoting Our European Way of Life. Im Internet: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-jd-eu-resettlement-framework/05-2020> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:15 Uhr].

Europäischer Rat: Pressemitteilung. Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016. Brüssel 2016. Im Internet: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:01 Uhr].

Europäischer Rat: European Council Statement. Brüssel 2015. Im Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2015-INIT/en/pdf> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:21 Uhr].

European Parliamentary Research Service: Resettlement of refugees: EU framework. Brüssel 2019. Im Internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI\(2016\)589859_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI(2016)589859_EN.pdf) [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:03 Uhr].

European Resettlement Network: Resettlement, relocation or humanitarian admission?! We explain the terminology... Belgien. Im Internet: <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ERN%20Factsheet%20Terminology.pdf> [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 19:37 Uhr].

FAZ: „Wir haben die Tore geöffnet“. Zehntausende Flüchtlinge an türkisch-griechischer Grenze. Frankfurt a.M. 2020. Im Internet: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/zehntausende-fluechtlinge-an-tuerkisch-griechischer-grenze-16658285.html> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 11:45 Uhr].

Rat der Europäischen Union: Conclusion of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection. Brüssel 2015. Im Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/EN/pdf> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:44 Uhr].

Rat der Europäischen Union: Reform of the Common European Asylum System and Resettlement. Progress report. Brüssel 2017. Im Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6851-2017-INIT/en/pdf> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:19 Uhr].

Rat der Europäischen Union a: Pressemitteilung. EU-Neuansiedlungsrahmen: Rat bereit für die Aufnahme von Verhandlungen. Brüssel 2017. Im Internet: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/pdf> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:16 Uhr].

Rat der Europäischen Union: Reform of the Common European Asylum System and Resettlement. Progress report. Brüssel 2019. Im Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/en/pdf> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:20 Uhr].

Spiegel Online: EuGH-Urteil. Ungarn und die Slowakei müssen Flüchtlinge aufnehmen. Hamburg 2017. Im Internet: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eugh-zu-fluechtlingen-ungarn-und-slowakei-muessen-menschen-aufnehmen-a-1166314.html> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:39 Uhr].

Statistisches Bundesamt: Migration und Integration. Wiesbaden 2019. Im Internet: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html#sprg229092 [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 15:26 Uhr].

United Nations High Commissioner for Refugees: Recommendations to the Slovak Republic for its Presidency of the Council of the EU. Brüssel 2016. Im Internet: <https://www.refworld.org/docid/5785fb847.html> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 09:54 Uhr].

ZDF: In deutscher Ratspräsidentschaft. Seehofer fordert Reform des EU-Asylrechts. 2020. Im Internet: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/seehofer-eu-asylrecht-100.html> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 10:27 Uhr].

ZEIT ONLINE: Mittelmeer-Route. Mehr als 3000 Menschen starben 2017 im Mittelmeer. Hamburg 2018. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-01/mittelmeer-route-fluechtlinge-tote-2017> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 15:29 Uhr].

ZEIT ONLINE a: Europäischer Gerichtshof. Deutschland wegen Wasserbelastung durch Nitrat verurteilt. Hamburg 2018. Im Internet: <https://www.zeit.de/wissen/2018-06/eugh-verurteilt-deutschland-wegen-hoher-nitrat-belastung> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 14:05 Uhr].

Sekundärquellen

Abbott, Kenneth/ Snidal, Duncan: Hard and Soft Law in International Governance. In: International Organization, 52. Jg., Heft 3/2000. S. 421-456.

Alvarez, José: International Organizations as Law-makers. Oxford 2005.

Anastas, Jeane: Research Design for Social Work and the Human Services. New York City 1999.

Arndt, Hans-Wolfgang/ Fischer, Kristian/ Fetzer, Thomas: Europarecht. Heidelberg 2015.

Barnett, Michael: Social constructivism. In: Baylis, John/ Smith, Steve/ Owens, Patricia (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford 2020. S. 192-206.

Baylis, John/ Smith, Steve/ Owens, Patricia: The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford 2020.

Berger, Peter, Luckmann, Thomas. Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt a.M. 2005.

Bieling, Hans-Jürgen: Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden 2012. S. 77-98.

Bieling, Hans-Jürgen/ **Lerch**, Marika: Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden 2012. S. 9-34.

Blatter, Joachim/ **Langer**, Phil/ **Wagemann**, Claudius: Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden 2018.

Blum, Sonja/ **Schubert**, Klaus: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Wiesbaden 2018.

Boyle, Alan: Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law. In: International and Comparative Law Quarterly, 48. Jg., Heft 4/1999. S. 901-913.

Börzel, Tanja: Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 41/2008. S. 118-131.

Breitenmoser, Stephan: Migrationssteuerung im Mehrebenensystem. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Nr. 76. Berlin 2017. S. 9-48.

Brox, Hans/ **Walker**, Wolf-Dietrich: Allgemeiner Teil des BGB. München 2017.

Erbguth, Wilfried/ **Guckelberger**, Annette: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht. Baden-Baden 2018.

Filzwieser, Christian/ **Sprung**, Andrea: Dublin II-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem. Graz 2010.

Finnemore, Martha/ **Sikkink**, Kathryn: International Norm Dynamics and Political Change. In: International Organizations, 52. Jg., Heft 4/1998. S. 887-917.

Finnemore, Martha/ **Toope**, Stephen: Alternatives to “Legalization”: Richer Views of Law and Politics. In: International Organization, 55. g., Heft 3/2001. S. 743-758.

Flick, Uwe: Sozialforschung. Methoden und Anwendung. Ein Überblick für die BA-Studiengänge. Reinbek bei Hamburg 2016.

Goldstein, Judith/ **Martin**, Lisa: Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note. In: International Organization, 54. Jg., Heft 3/2000. S. 603-632.

Gröpl, Christoph: Staatsrecht I. Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess. mit Einführung in das juristische Lernen. München 2017.

Hacker, Björn. Das liberale Europäische Sozialmodell. (Rentenreform in der EU und die Offene Methode der Koordinierung). Bonn 2010.

Hatton, Timothy: European Asylum Policy. In National Institute Economic Review, Nr. 194. New York City 2005. S. 106-119.

Helper, Laurence/ **Voeten**, Erik: International Courts as Agents of Legal Change: Evidence from LGBT Rights in Europe. In: International Organization, 68. Jg., Heft 1/2014. S. 77-110.

Herdegen, Matthias: Völkerrecht. München 2020.

Hillgenberg, Hartmut: A Fresh Look at Soft Law. In: European Journal of International Law, 10. Jg., Heft 3/1999: 499-515.

Holler, Manfred/ **Illing**, Gerhard: Einführung in die Spieltheorie. Berlin 2009.

Höllmann, André: Flucht ins ungelobte Land. Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union. Marburg 2014.

Hopf, Ted: The Promise of Constructivism in International Relations Theory. In: International Security, 23. Jg., Heft 1/1998. S. 171-200.

Höpner, Martin: Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf. MPIfG Discussion Paper 08/12. Köln 2008.

Huisken, Freerk: Abgehauen : eingelagert, aufgefischt, durchsortiert, abgewehrt, eingebaut : neue deutsche Flüchtlingspolitik. Hamburg 2014.

Katzenstein, Peter: Introduction. Alternative perspectives on national security. In: Katzenstein, Peter (Hrsg.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York City. S. 1–30.

Keck, Otto: Zur sozialen Konstruktion des Rational-Choice-Ansatzes. Einige Klarstellungen zur Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4. Jg., Heft 1/1997. S. 139-151.

Keohane, Robert/ **Nye**, Joseph: *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston 1977.

Kleist, Olaf: Was ist Resettlement? In: Bundeszentrale für politische Bildung. Kurzdossiers. Bonn 2016. Im Internet: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230491/was-ist-resettlement> [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 19:30 Uhr].

Kleist, Olaf a: Die EU und Resettlement. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Kurzdossiers. Bonn 2016. Im Internet: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230518/eu-und-resettlement> [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 19: 38 Uhr].

Kleist, Olaf b: Die europäische Flüchtlingskrise und die Zukunft des Resettlements. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Kurzdossiers. Bonn 2016. Im Internet: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230521/zukunft-des-resettlements> [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 19: 40 Uhr].

Knodt, Michèle/ **Hüttmann**, Martin Große: Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden 2012. S. 187-206.

Krell, Gert: *Weltbilder und Weltordnung: Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*. Baden-Baden 2004.

Lagerwall, Anne: Jus Cogens. In: *Oxford Bibliographies*. Oxford 2017. Im Internet: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0124.xml> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 12:00 Uhr].

Lipson, Charles: Why are some international agreements informal? In: *International Organizations*, 45. Jg., Heft 4/1991. S. 495-538.

Lutz, Ellen/ **Sikkink**, Kathryn: International Human Rights Law and Practice in Latin America. In: International Organization, 54. Jg., Heft 3/2000. S. 633-659.

March, James/ **Olsen**, Johan: The Logic of Appropriateness. In: Goodin, Robert (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Science. Oxford 2011. S. 478-494.

Müller-Graff, Peter-Christian: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform. In: EuR Europarecht, Beiheft 1/2009. S. 104-127.

Müller-Graff, Peter-Christian/ **Repasi**, René: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017. Baden-Baden 2017. S. 219-234.

di Napoli, Ester/ **Russo**, Deborah: Solidarity in the European Union in Times of Crisis: Towards "European Solidarity"? In: Fedrico, Veronica/ Lahusen, Christian (Hrsg.): Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union. Baden-Baden 2018. S. 195-248.

O'Connell, Mary Ellen: The Role of Soft Law in a Global Order. In: Shelton, Dinah (Hrsg.): Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. Oxford 2000. S. 100-114.

Osieke, Ebere: The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations. In: The American Journal of International Law, 77. Jg., Heft 1/1983. S. 239-256.

Paster, Thomas: The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 34. Jg., Heft 2/2005. S. 147-161.

Perrin, Delphine/ **McNamara**, Frank: Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames. KNOW RESET Research Report 2013/03. Florenz 2013. Im Internet: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29400/KnowReset_RR-2013_03.pdf;sequence=1 [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 20:51 Uhr].

Reinecke, Wolfgang/ **Witte**, Jan Martin: Challenges to the International Legal System. Interdependence, Globalization, and Sovereignty: The Role of Non-binding International Legal Accords. In: Shelton, Dinah (Hrsg.): Commitment and Compliance.

The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. Oxford 2000. S. 76-100.

Repasi, René: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Weswels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018. Baden-Baden 2018. S. 173-182.

Repasi, René: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Weswels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019. Baden-Baden 2019. S. 201-210.

Risse, Thomas: Social Constructivism and European Integration. In: Wiener, Antje/ Diez, Thomas (Hrsg.): European integration theory. Oxford 2009. S. 144-160.

Rowley, Jennifer: Using Case Studies in Research. In: Management Research News, 25. Jg., Heft 1/2002. S. 16-27.

Schäfer, Armin: Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law. In: European Law Journal, 12. Jg., Heft 1/2006. S. 194-208.

Schubert, Klaus/ **Bandelow**, Nils: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2014.

Schubert, Klaus/ **Klein**, Martina: Das Politiklexikon. Begriffe | Fakten | Zusammenhänge. Bonn 2018.

Schwarze, Jürgen: Soft Law im Recht der Europäischen Union. In: EuR Europarecht, 46. Jg. Heft 1/2011. S. 3-18.

Shaffer, Gregory/ **Pollack**, Mark: Hard Versus Soft Law In International Security. In: Boston College Law Review, 52. Jg., Heft 1/2011. S. 1147-1241.

Shaffer, Gregory/ **Pollack**, Mark: Hard and Soft Law: What Have We Learned? Legal Studies Research Paper Series. Research Paper No. 12-17. In: Dunoff, Jeffrey, Pollack, Mark (Hrsg.): International Law and International Relations: Insights from Interdisciplinary Scholarship. Cambridge 2012. 12-17.

Simmons, Beth: International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs. In: American Political Science Review, 94. Jg., Heft 4/2000. S. 819-835.

Skjærseth, Jon Birger/ **Stokke**, Olav Schram/ **Wettestad**, Jørgen: Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms. In: Global Environmental Politics, 6. Jg., Heft 3/2006. S. 104-120.

Skjærseth, Jon Birger: Exploring the consequences of soft law and hard law: implementing international nutrient commitments in Norwegian agriculture. In: International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 10. Jg., Heft 1/2010. S. 1-14.

Snyder, Francis: The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. In: The Modern Law Review, 56, Jg., Heft 1/1993. S. 19-54.

Stefan, Oana: European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects. In: The Modern Law Review, 75. Jg., Heft 5/2012. S. 879-893.

Terpan, Fabien: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. In: European Law Journal, 21. Jg., Heft 1/2015. S. 68-96.

Thürer, Daniel: Soft Law. In: Encyclopedia of Public International Law. Amsterdam 2009. Im Internet: <https://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1469> [zuletzt abgerufen: 07.06.2020; 13:09 Uhr].

Treib, Oliver/ **Bähr**, Holger/ **Falkner**, Gerda: Modes of governance: towards a conceptual clarification. In: Journal of European Public Policy, 14. Jg., Heft 1/2007. S. 1-20.

Trubek, David/ **Cottrell**, Patrick/ **Nance**, Mark: "Soft Law", "Hard Law" and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002. Wisconsin 2005.

Trubek, David/ Trubek, Louise: Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. In: European Law Journal, 11. Jg., Heft 3/2005. S. 343-364.

Venzke, Ingo: Understanding the Authority of International Courts and Tribunals: On Delegation and Discursive Construction. In: Theoretical Inquiries in Law, 14. Jg., Heft 2/2013. S. 381-410.

Wendt, Alexander: Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: International Organization, 46. Jg., Heft 2/1992. S. 391-425.

Wessels Wolfgang: Der (National-)Staat und die Europäische Union – die EU auf dem Fusionspfad? In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 7. Jg., Heft 3/2009. S. 399-418.

Yin, Robert: Case Study Research. Design and Methods. Los Angeles 2014.

Zandonella, Bruno: Acquis communautaire. In: Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2009. Im Internet: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16627/acquis-communautaire> [zuletzt abgerufen: 08.06.2020; 12:15 Uhr].

Verwendete Gesetze/Verträge

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK).

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Grundgesetz (GG).

Nordatlantikvertrag.

Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH Statut).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Vertrag über die Europäische Union (EUV).

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie).

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-III-Verordnung).

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.