



「我們辦得到！」

德國外交安全政策新思維與 歐洲難民危機

鍾志明

南華大學國際事務與企業學系 副教授

摘要

2014 年的「慕尼黑共識」以及 2016 國防白皮書，都標誌著德國對外交與安全政策有了新的定位與認知。柏林政府強調，將著手調整組織與作為，以符合外界對德國的期待，更清楚表達了柏林樂於承擔責任，也有義務積極參與歐洲和全球事務。基於這個外交與安全政策的新思維，本文將探討歐洲難民危機對於德國歐洲政策所帶來的挑戰及其因應作為。

關鍵詞:

德國、歐盟、歐洲政策、歐洲難民危機



壹、前言

體察到全球局勢正快速翻轉中，2013 年 12 月史坦邁爾 (Frank-Walter Steinmeier) 回任德國外長時宣布，外交部將與社會進行公開對話，共同思考德國外交政策的前景，包括目標、利益、挑戰和工具。緊接著在 2014 年 1 月的第 50 屆慕尼黑安全會議 (Münchener Sicherheitskonferenz) 上，德國總統高克 (Joachim Gauck)¹、外長史坦邁爾與國防部長馮德萊恩 (Ursula von der Leyen) 相繼談到德國應「更早、更堅定以及更實質」(früher, entschiedener und substantzieller) 參與國際事務，並肩負起更多的國際責任。這個帶有自我新定位與角色新認知的「慕尼黑共識」(Münchener Konsens)，² 可謂德國「告別波昂」的「關鍵分水嶺」(entscheidende Markscheide)。³ 隨後，在一連串的危機背景下—如烏克蘭衝突、伊斯蘭國 (ISIS) 坐大、地中海難民潮、以及尚未完全終結的歐元 (Euro) 債務危機等，2014 年德國的外交政策進入「檢視進程」(Review-Prozess)，外交部著手檢討組織調整，國防部則研擬新版國防白皮書。同時，學界與媒體也熱烈討論德國外交新政策，特別是柏林處理歐元和難民議題的強勢及其引發的爭議，使得德國應該在歐洲扮演什麼角色，更引起各方關注與辯論。⁴

¹ Joachim Gauck, “Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen,” *Rede zur Eröffnung der 50. Münchener Sicherheitskonferenz*, January 31, 2014, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>.

² Carsten Breuer and Christoph Schwarz, “Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik,” *Internationale Politik* (September/Oktober 2016), p. 84.

³ Gunther Hellmann, “Im offensiven Mittelfeld: Deutschlands neue Spielmacherrolle in der europäischen Politik,” *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* (Sonderheft 6, 2015), p. 474.

⁴ Anne-Sophie Friedel, “Editorial,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 66. No. 28-29 (July 11, 2016), p. 3; Auswärtiges Amt, “Review 2014. Motivation und Hintergrund,” February 25, 2015, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Motivation/Text_node.html



也就是在這個時候，來自北非與中東難民跨海偷渡的情形越發嚴重，國際社會與歐洲國家皆束手無策。根據聯合國難民總署 (UNHCR) 資料顯示，2014 年亞、非兩洲難民，有 21.8 萬是以橫渡地中海的方式抵達歐洲，3500 人死於海上。2015 年上半年時難民總署預估，全年將有 70 萬選擇走海路的難民，但實際上是破百萬之數。⁵

8 月底、9 月初，德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 親上火線，主導難民政策的重大決定，她呼籲德國民眾發揮人道精神，與政府同心協力解決難民問題，並強調「我們辦得到」(Wir schaffen das!)。9 月 10 日在接受媒體專訪時被問到德國每年可以安置多少難民，梅克爾回答說：「政治犯尋求庇護的基本權利是不設上限的」。⁶換句話說，德國接納難民將無限額。此宣示固然贏得全球及難民的掌聲，但在國內卻引起巨大爭議，不僅她的支持度持續走下坡，也讓執政黨連續輸掉好幾個邦議會的選舉。在以上情勢背景下，本文擬從梅克爾大舉接收難民開始，到後來內政、外交雙管齊下，穩住情勢，以及她對未來歐盟難民庇護政策的看法，來檢驗德國政府是否採取不同以往的歐洲政策新路線。

⁵ International Organization for Migration, “Missing Migrants Project, Mediterranean Update,” October 27, 2015, <http://missingmigrants.iom.int>; Anna Reimann, “Asyl und Einwanderung: Fakten zur Flüchtlingskrise - endlich verständlich,” *Spiegel Online*, October 8, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1030320.html>.

⁶ Michael Bröcker and Eva Quadbeck, “Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel. ‘Grundrecht auf Asyl kennt keine Obergrenze’,” *Rheinische Post*, September 11, 2015, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/1.5383275>.



貳、德國外交安全政策新思維

背負著過往破壞民主制度以及發動侵略戰爭的包袱，德意志聯邦共和國(Federal Republic of Germany)於冷戰時期的外交政策，一向秉持堅守西方陣營、推動歐洲統合與國際多邊合作的原則。所謂的「波昂共和國」(Bonner Republik)，指的就是冷戰時期以萊茵河中小型城市波昂為首都的德意志聯邦共和國，是一個不具全球政治企圖、在對外關係上採合作與貿易利益為取向的非軍事強權(Zivilmacht)。⁷自 1990 年兩德統一之後，上述基本外交路線雖然未有更動，但是柏林的信心明顯增加，獨立自主性也獲得強化。直到梅克爾強勢主導歐元債務危機之處理、以及西方因烏克蘭戰爭對俄羅斯之經濟制裁，今日的德國甚至被譽為西方民主的標竿與自由價值的捍衛者⁸。

2014 年 2 月由德國外交部所規畫主導、以「檢視 2014—外交政策的深度構思」(Review 2014 - Außenpolitik Weiter Denken)為標竿的外交政策總體檢，前後長達 12 個月，超過 60 場公開聽證會或研討會，除了在德國境內各城市巡迴舉辦，也在歐洲重要友邦的首都如巴黎、倫敦、布魯塞爾、華沙等地進行，更邀請國內外的學者專家、媒體與公民社會共同參與，以廣納建言。在 2015 年 2 月 25 日於柏林所召開的最後一次會議「危機、秩序、歐洲—檢視進程之結論」(Krise, Ordnung, Europa - Schlussfolgerungen aus dem Review-Prozess)上，外長史坦邁爾總結說道：「世界局勢已經改變，德國外交部也必須跟著改變」。⁹為了充分因應突發的國際危

⁷ Wilfried von Bewdow, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), p. 149.

⁸ Carol Giacomo, "When Obama's Gone, Who Will Stand Up for Democracy?" *New York Times*, November 17, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/17/opinion/when-obamas-gone-who-will-stand-up-for-democracy.html>; Alison Smale, "Angela Merkel to Seek 4th Term as Germany's Leader," *New York Times*, November 20, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/21/world/europe/angela-merkel-germany.html>.

⁹ Auswärtiges Amt, "Review 2014 – Die Schlussfolgerungen", May 25, 2015, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text_node.html



機以及建構國際合作新秩序，他宣布外交部將新設「危機預防、穩定、衝突善後與人道援助司」(Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe)，同時將負責聯合國和裁軍事務的部門整合為「國際秩序、聯合國與軍備管制司」(Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle)。有關歐洲部分，許多來自各國的專家都認為，德國居於歐洲的領導地位(Führungsmacht)，應該擴大歐洲範式在處理全球事務上的適用性。史坦邁爾強調，未來不論是在人事、結構還是理念上，德國外交政策和外交部所有部門都要更加具現歐洲元素。¹⁰

就在外交政策檢視進程如火如荼展開的同時，2014 年 10 月德國國防部長馮德萊恩宣布，因應時代與國際局勢之變遷，將著手評估德國安全形勢，並草擬 2016 國防白皮書。在歷時一年半的廣泛討論與編撰之後，2016 年 7 月 13 日正式發佈這份長達 140 頁的德國安全政策最新指導方針「2016 白皮書—德意志聯邦共和國安全政策與聯邦軍隊之未來」(*Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*，以下簡稱白皮書)¹¹，清楚表達德國將擺脫二戰後外交與軍事「自我節制」(Zurückhaltung)¹²的基調、以及在世界舞台上扮演更積極領導角色的意願。

2016 國防白皮書引用德國基本法前言—「願以身為聯合歐洲中平等之一員致力於世界和平」(als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen)，由此可認知到基本安全關乎的不僅只是避免戰爭以及確保國家和人民的安全，還應包括在整合的歐洲架構下，不斷地改善人類共同生活的條件，以及保障並強化國際人權規範。德國與全球高度連結，基

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juni 2016.

¹² Gunther Hellmann, "Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 52, No. 48 (2002), p. 24.



於本身經濟、政治和軍事的份量以及容易受到全球所帶來的衝擊，尤其是「德國越來越被視為歐洲的核心角色(zentraler Akteur)」，柏林有責任、也有義務積極參與塑造歐洲和全球秩序。¹³

2016 國防白皮書第二章列出了德國安全政策的九大挑戰，¹⁴其中不少都超出了傳統安全領域的範疇：

- 跨國恐怖主義；
- 網路駭客與生物病毒攻擊；
- 國家間的軍事衝突；
- 失敗國家與治理不善；
- 軍備競賽；
- 資通訊及貿易運輸之威脅；
- 氣候變遷；
- 移民失控；
- 傳染病蔓延。

白皮書特別指出，聯邦國防軍面對前所未有的危機與衝突，未來幾年的國防支出和軍隊力量須不斷擴增。就在白皮書正式發表的前一週，內閣通過了 2017 年國家總預算草案和 2020 年中期財政預算計畫，國防經費提高 17 億歐元，達 366 億歐元，而用於安置難民和解決難民危機的費用約為 190 億歐元。儘管聯邦支出增加，但未來幾年仍將朝新增財政赤字零成長目標前進，到 2020 年，德國國債佔當年國內生產總值的比例將控制在 60% 之內，符合歐盟「穩定與成長公約」(Stability and Growth Pact)的規定。¹⁵這凸顯政府對德國經濟發展榮景的信心，以及勇於承擔責任、發揮主導作用的決心，彰顯德國在國際上越來越重要的地位。

為了界定德國所追求的價值與利益，白皮書還指出德國五大戰略優先項目：包括增進政府與民間的合作、強化北大西洋公約

¹³ 2016 Weißbuch, p. 22.

¹⁴ 2016 Weißbuch, pp. 34-45.

¹⁵ 聯邦議會排定於 9 月至 11 月審議總預算案。麥可欣，「德內閣通過 2017 年財政預算草案」，*聯合早報*，2016 年 7 月 7 日，

<http://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20160707-638315>。



組織(NATO)與歐盟的相互協調及行動能力、確保貿易運輸和能源供應、危機與衝突的預警預防和解決、以及豎立以規範為基礎的國際秩序，這些都是德國在聯邦與國際層面準備肩負責任與領導的重要領域。¹⁶以當前的歐洲難民危機而言，就至少涵蓋了德國安全政策九大挑戰中的四項—恐怖主義、區域衝突、治理不善、與失控和未依規範的移民(uncontrolled and irregular migration)。歐洲與德國經常是移民與難民首選的目的地，歐洲與周邊地區的經濟和社會差異所產生的吸力，加上諸多國家治理不善與軍事衝突所造成的推力，在可預見的未來，仍將面對大量移民或難民湧入。造成離鄉背井和非常規移民的原因，需要國際社會、來源母國和轉運國的共同努力因應，尤其是對在本國流離失所與逃往鄰國的難民提供協助。¹⁷德國不逃避人道援助的責任，但是這項挑戰唯有在歐盟有效的策略和實際運作下才可獲得適度控制及管理。顯然，2015 年夏天德國除了伸手拉難民一把，還解除了南歐與中東歐國家的燃眉之急，惟對於中長期的解決之道，德國還是寄望於歐盟與國際社會。只是，多數歐洲國家自顧不暇，無法全力配合歐盟的步調，而聯合國的救援方案也面臨資源不足且分散的窘況。¹⁸

參、歐盟入境政策難調和

近年來，地中海載運非法移民的船隻或是數百難民溺死的新聞經常盤據媒體版面。根據國際移民組織(International Organization for Migration)的統計，2015 年循海路偷渡抵歐的人數達 101 萬，2016 年統計至 10 月 17 日為止，這個數字降至 31.8 萬，

¹⁶ 2016 *Weißbuch*, pp. 47-53.

¹⁷ 2016 *Weißbuch*, p. 42.

¹⁸ 「聯合國難民高峰會：各國承諾接納更多難民，但無人保證能兌現」，端傳媒，2016 年 9 月 21 日，

<https://theinitium.com/article/20160921-dailynews-obama-coalition-response-refugee>。



但命喪地中海的非法移民達 3649 人，則幾乎快追上 2015 年全年的 3702 人。¹⁹地中海難民危機凸顯歐洲聯盟會員國在難民及移民政策上的各自為政，彼此作為向來欠缺整合；除了各自的警政、司法制度與相關政策難以調和外，各國政府不願相互讓步更是一大關鍵，自然也難以真正成為超國家統合的共同政策領域。

國際聯盟(League of Nations)早在 1933 年便已制定難民公約(Convention Relating to the International Status of Refugees)，但後來因戰爭全面爆發而未落實執行。二次大戰結束後，聯合國(United Nations)1948 年的「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)第 14 條規定：「人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害」，明白宣示庇護權乃基本人權。為妥善安置二戰後歐洲地區難民，1951 年聯合國特別通過「難民地位公約」(Convention Relating to the Status of Refugees，亦稱日內瓦公約)作為處理之依據。只是，世界各地仍不斷湧現新的難民，聯合國於是在 1967 年再通過「難民地位議定書」(Protocol relating to the Status of Refugees)，正式將難民地位公約保護範圍擴及全球，亦即將原公約第 1 條對難民的定義作普遍適用：「因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人」。

難民公約前言指出，公約重申世界人權宣言中人人享有基本權利和自由、不受歧視的原則，以及「考慮到底護權的給予可能使某些國家負荷過分的重擔，並且考慮到聯合國已經認識到這一問題的國際範圍和性質，因此，如果沒有國際合作，就不能對此問題達成滿意的解決」。但是，有關難民議題的國際或區域合作，從來就無法令人滿意。由於庇護國對其境內難民所要負擔的支出並不低，而且容易引起社會的不安與對立氣氛，因此對各國來說，難民問題有如燙手山芋、丟得越遠越好，更有國家為了避免難民入境後不易遣返的情形，而築起海陸空的防護網，阻撓任何企圖

¹⁹ International Organization for Migration, “Missing Migrants Project. Mediterranean Update,” October 19, 2016, http://migration.iom.int/docs/Mediterranean_Update_18_October_2016.pdf.



入境的非常規移民。²⁰

歐盟有關邊境檢查、庇護與移民相關政策，係規定在歐盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union)第 77 條到 80 條，以及里斯本條約(Treaty of Lisbon)第 23、24 號議定書。始自法德荷比盧五國 1985 年所簽署的申根協定(Schengen Agreement，申根一代)、1986 年的單一歐洲法(Single European Act)與 1990 年的申根執行協議(Convention implementing the Schengen Agreement，申根二代)，為歐盟開放會員國彼此邊界和撤除邊境管制揭開了序幕。此所謂的「申根體系」後來由「都柏林體系」—1997 年都柏林協定(Dublin Convention)、2003 年都柏林二代規則(Dublin II Regulation)以及 2013 年都柏林三代規則(Dublin III Regulation)—進行補充與調整，主要包括庇護程序、權責和簽證規範。囿於當時內政與司法合作的政府間架構與一致決原則，政策之調和與執行其實相當有限。直到 1999 年的阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)才將相關規定予以共同體化，亦即劃歸第一支柱的立法及執行範圍，「申根體系」也正式納入歐洲聯盟法制，2009 年的里斯本條約更賦予歐洲法院(European Court of Justice)管轄權。²¹

順著基礎條約架構與內容大幅增修的契機，歐盟會員國領袖在 2008 年 9 月的高峰會議(European Council)上達成「歐洲移民與庇護協議」(European Pact on Immigration and Asylum)，對彼此的進一步整合做了政策性宣示。這份類似路線圖的協議重點大致包括下列內容：²²

²⁰ 公約主要庇護對象是遭到人為迫害的政治難民，而未包括因為天災、戰爭或其他經濟社會因素的戰爭難民或經濟災民。正因其他類型的難民並未受「難民地位公約」的保護，但卻是每天在世界各地持續上演的現實，讓這類問題的處理同樣棘手。參見：蔡孟翰，「無國界的漂流者：國際法的難民規範」，《法律白話文》，2015 年 9 月 22 日，<http://plainlaw.me/2015/09/22/refugee/>。

²¹ Peter-Christian Müller-Graff and Friedemann Kainer, “Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken),” in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels eds., *Europa von A bis Z - Taschenbuch der europäischen Integration* (Baden-Baden: Nomos, 2016), pp. 81-83.

²² Council of the European Union, “European Pact on Immigration and Asylum,” Brussels, 13440/08, September 24, 2008 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.



- 在顧及會員國需求與接納能力的情況下，有效組織合法移民並鼓勵融入當地生活；
- 管控非法移民，鼓勵自願返回原籍國；
- 改善邊境管制效能；
- 建立歐洲庇護架構；
- 與非歐盟國家建立廣泛夥伴關係，促進移民與發展的雙贏局面。

翌年底，高峰會再通過「斯德哥爾摩計畫」(Stockholm Programme)，²³作為 2010 至 2014 年歐盟往「自由、安全與正義區域」(Area of Freedom, Security and Justice)邁進之指導綱領。在有關入境歐盟部分，考量到各國人口自然增長率持續下降之現況與經濟發展前景，歐盟需要吸引第三國專業與技術人才，但同時也要建立外邊境警察與軍事巡防架構，以有效管制與防堵非法移民；此外，該計畫勾勒出「歐洲共同庇護體系」(Common European Asylum System)的輪廓，希望調和各國庇護標準及程序，確保庇護申請者在歐盟境內都能獲得公開透明與公平的對待。²⁴

歐盟運作條約第 78 條則是有關給予第三國國民庇護的規範：歐盟「應制定有關庇護、附屬保護(subsidiary protection)和臨時保護的共同政策」，包括提供歐盟全境統一的庇護身份、發生大規模移入情況時提供臨時保護的共同制度、授予或撤銷保護的程序、確立會員國受理申請的機制、接受庇護或附屬保護申請的標準、以及與第三國合作等事項。但是，吾人只須比較 2015 年匈牙利、奧地利與德國應對地中海難民的作法便可輕易得知—君子協議是一回事，如何落實執行才是關鍵。以 2013 年通過的「都柏林三代

²³ Council of the European Union, “The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens,” Brussels, 17024/09, December 2, 2009, https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf.

²⁴ DG Migration and Home Affairs, *European Commission*, “Common European Asylum System,” Brussels, June 23, 2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm; Müller-Graff/Kainer (2016), *op. cit.*, pp. 83-84.



規則」²⁵為例，它是歐盟處理庇護申請的標準流程，規定審核的主要責任是在申請人進入的第一個歐盟成員國；但問題在於一難民幾乎都是經人蛇集團安排非法偷渡，或是許多難民並不想在上岸或遭拘留的國家提出申請，且會員國間的難民移轉執行率太低；此外，一些國家如希臘與義大利，短期內湧入大量難民，超出其所能負荷範圍，以致未能嚴格執行歐盟的相關規定，有時甚至拒絕難民入境。²⁶

2015 年 4 月，歐盟各國領袖承諾將建立「歐洲邊防體系」(European border surveillance system, Eurosur)，加強地中海的巡邏，打擊人口販賣網絡，以及對擬非法偷渡的船隻在出海前便加以攔截與銷毀，並增加「歐盟邊境管理局」(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Frontex)的任務、預算和人力等資源。惟這些措施仍是治標不治本，無法遏止中亞、東南歐、中東、北非、東非和漠南非洲等地的難民或非法移民冒著生命危險前進歐洲。2016 年 10 月歐盟再成立「歐洲邊境與海岸警衛隊」(European Border and Coast Guard)，取代之前的歐盟邊境管理局，總部設在華沙。現有 400 餘人，到 2020 年將擴充到 1000 人，預算也將從目前的 2.38 億歐元增加到 2020 年的 3.2 億歐元，藉由提供人力和物力來協助會員國改善邊境管理及效率，以便能及時處理歐盟邊境出現的難民潮。²⁷

²⁵ “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person,” *OJ L* 180, June 29, 2013, pp. 31-59.

²⁶ 李文編譯，「愈演愈烈的歐洲移民危機」，**BBC 中文網**，2015 年 8 月 29 日，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/08/150829_column_euro_refugees

²⁷ Regulation (EU) 2016/1624 on the European Border and Coast Guard, *OJ L* 251 (September 16, 2016), pp. 1-76; 楊立新，「應對難民危機 歐洲邊境海岸警衛隊成立」，**新唐人電視**，2016 年 10 月 7 日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/10/07/a1290409.html>。



肆、梅克爾：「我有一個計畫」

德國基本法(Grundgesetz)第 16 a 條第 1 款明定：「受政治迫害者享有庇護權」。為了實踐聯合國難民公約及其議定書與基本法對庇護權的保障，德國訂有相當完整的法令規章。尋求庇護的難民在尚未獲得庇護許可前，會有一段等待申請結果的過渡期間。²⁸在此期間，德國政府會依「庇護申請者救助法」(Asylbewerberleistungsgesetz)發放實物與現金(每月平均 174 至 216 歐元)，以保障尋求庇護者能擁有符合人性尊嚴的最低生存條件。以單身成年人為例，每月最高可獲得 359 歐元補貼，已十分接近德國人可領社會救助金²⁹的上限 399 歐元。³⁰儘管 2014 年 12 月各邦已經召開例行聯合會議，依照「柯尼斯坦公式」(Königsteiner Schlüssel)³¹達成 2015 年難民收容比例的協議，³²但是當梅克爾宣布德國將準備接納大批難民入境時，地方政府還是措手不及，各項設施、人員、作為與規範無法一次到位。³³

²⁸ 平均等待時間約為 5.4 個月，Demian von Osten, “Die Balkan-Flüchtlinge und die Vorurteile”, *ARD-aktuell*, September 29, 2015, <http://www.tagesschau.de/inland/balkan-fluechtlinge-105.html>.

²⁹ 即第二類失業金 (Arbeitslosengeld II)，或習稱哈茨四 (Hartz IV)。

³⁰ 參見：陳陽升，「德國難民法制下的人性尊嚴與代價」，**聯合新聞網**，2015 年 9 月 30 日，<http://udn.com/news/story/8539/1219090>；“Regelbedarf Hartz IV - Regelsatz 2015 beim Arbeitslosengeld II,” *HartzIV.org*, September 25, 2015, <http://www.hartziv.org/regelbedarf.html>.

³¹ 每年根據稅收與人口多寡，協商各邦收容難民之比例，Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, “Verteilung der Asylbewerber,” January 1, 2015, <http://www.bamf.de/DE/Migration/Asyl/Fluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>; Ute Konrad, “Königsteiner Schlüssel: Wie die Asylbewerber Verteilt Werden,” *tagesschau.de*, September 6, 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/koenigssteiner-schluessel-101.html>.

³² Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, “Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2015 vom 1. Dezember 2014,” *Bundesanzeiger*, December 10, 2014, B3, p. 1 (www.bundesanzeiger.de).

³³ 聯邦政府在 2015 年 9 月底承諾，於 2016 年依照每位難民每月 670 歐元額度補助各邦，此包含食衣住行、融入當地社區生活以及改善或增建相關基礎設施等三大類支出。“Finanzbericht: Städtetag schätzt Kosten für Flüchtlinge auf bis zu 16 Milliarden Euro,” *Spiegel Online*, October 29, 2015,



除了擴增預算和福利支出外，德國在處理庇護申請上遭遇不少難題，包括行政負擔過重、准駁裁決時程過長、以及如何儘速遣返不符庇護資格者，³⁴由於案件為數眾多（比所有歐洲國家申請案加總還多），處理起來往往耗時四、五個月，而在等候期間給予申請者救助便是一筆可觀支出。一旦難民或庇護申請者的身分被官方承認，可獲為期三年的居留許可(Aufenthaltserlaubnis)，若其母國情勢仍未好轉，則可取得無限期的落戶許可(Niederlassungserlaubnis)。申請人在德國住上三、五年，慢慢習慣並融入當地生活，但仍面臨申請被駁回和被遣返的不確定性。³⁵因此，德國政府在 2015 年 7 月間決定，優先處理來自東南歐國家幾乎不太可能被核准的庇護申請案(佔總申請量 46%)，凡不符合資格者即逕予駁回並執行遣返。³⁶另外，簡化敘利亞難民、伊拉克基督徒和庫德族雅茲迪人(Yazidis)的申請作業，僅審查書面資料即可，而不必再經過面談。³⁷

2015 年 8 月底，德國聯邦移民暨難民署(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge，簡稱移民署)宣佈，將不再按照「都柏林規則」，把入境的敘利亞籍庇護申請者遣送至他們原始所進入的第一個歐盟國家。緊接著，9 月初匈牙利阻擋難民入境的強硬舉措遭致抨擊，柏林聯邦政府突然宣布，基於人道考量將接納這批人，隨後以火車將他們載送至德國各大城市時，更受到許多德國民眾或團體在車站的熱烈歡迎。兩週後，各地收容單位卻普遍浮現人力缺乏、住所不足以及不堪負荷的緊張情況，德國不得不宣布暫

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/a-1060131.html>.

³⁴ 陳陽升，同上註。

³⁵ 總理梅克爾在 2015 年 7 月間出席一場與年輕學生的對話活動，一位已在德國住了四年、來自黎巴嫩的巴勒斯坦難民小女孩，以非常流利的德文談到父母尚未獲得庇護、自己很想留下來讀書的願望時，卻因梅克爾直言不諱地表示無法收容全部難民，有些人還是必須被遣返回母國，導致小女孩當場掉下淚來。林亭儀，「難民女孩談居留哭了，梅克爾：政治很棘手」，**中央社**，2015 年 7 月 17 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201507170025-1.aspx>。

³⁶ Uta Rasche, “Die Unerwünschten vom Balkan,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, August 8, 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/-13730619.html>.

³⁷ “Flüchtlingskrise in Deutschland 2015,” *Wikipedia*, https://de.wikipedia.org/wiki/Flüchtlingskrise_in_Deutschland_2015.



時恢復部分邊境管制，以及停止申根協議之適用，只是仍無法阻擋一波波襲之而來的難民潮。³⁸

對任何一個政府來說，面對幾個月內湧入數十萬、全年加總近百萬難民，不論是在政治、經濟、社會或文化各層面，處理起來都十分棘手。德國「門戶開放政策」實施不到一個月，原本伴隨著鮮花、巧克力與擁抱的「歡迎文化」(Willkommenskultur)，已經悄悄地讓位給不滿與憤怒的社會氛圍。10月初梅克爾接受媒體專訪時仍堅持接納難民不設上限，但明確表示她有解決難民問題的計畫(Ich habe einen Plan)。³⁹她除了呼籲德國民眾和各邦要與聯邦政府齊心協力應付挑戰外，也認為歐盟國家展現「團結一致和責任均攤」(歐盟運作條約第 77 條)的決心是不可或缺的，同時必須從源頭——難民母國——探求病根和治理，以及與土耳其協商邊境管制問題。⁴⁰換句話說，梅克爾所擬定的多層級計畫，是從地方、聯邦、到歐洲和國際等四個層次，分進合擊解決危機。因事涉多個政府部門業務，非內政部獨力處理得來，所以總理府責無旁貸地擔負起整個難民政策的協調工作。⁴¹

實踐上述構想不僅需要強大的國力做後盾，更要有策略、步驟、手腕和耐心。然而，計畫是一回事，具體落實又是另一回事，我們必須回過頭來問的是：明知處理不好會讓自己聲望下跌，甚至危及執政地位，梅克爾為何仍要去摘每個國家都避之唯恐不及的「馬蜂窩」？難道只是為了對外所宣稱的人道緣故？或是限制性措施(如境管或限額)反正也阻擋不了難民想方設法要進入德國，且歐盟「都柏林規則」執行率太低，柏林還不如及早務實地積極

³⁸ 2015年1-9月共577,307名難民來到德國，但並非每人都提出庇護，如落腳南德巴伐利亞的難民達88,547人，但僅接近半數提出庇護申請(42,840)。“Asyl in Deutschland – Antworten zu den wichtigsten Fragen,” Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, October 31, 2015, <http://www.stmas.bayern.de/migration/fragen/index.php>.

³⁹ Wenke Börnsen, “Merkel bei ‘Anne Will’. ‘Ich habe einen Plan’,” *tagesschau.de*, October 8, 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html>.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Matthias Gebauer and Jörg Schindle, “Merkel macht Flüchtlingshilfe zur Chefsache,” *SpiegelOnline*, October 6, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1056478.html>.



面對？本文認為，梅克爾「我們辦得到」的決心和信心，與前述德國檢視外交安全環境，並擬定新作為有深度脈絡關連。2016 年 8 月底梅克爾接受《南德日報》(Süddeutsche Zeitung)專訪談歐洲難民危機時表示，長久以來德國人自己也一直忽視這個問題，「早在 2004 與 2005 年間就來了許多難民，但是我們把它丟給歐盟外邊界的西班牙和其他國家，而不願去面對」；⁴²她指出，連柏林政府過去也一再抗拒今日歐盟所急需的改革，包括按比例收容難民的配額與戍守外邊境，「我們在經歷了南斯拉夫戰爭期間收容大量難民之後，德國當時很樂於讓其他國家來主導解決這項議題」，「不過這種作法是行不通的」。⁴³換句話說，德國不能只是消極或被動因應所面對的問題，而應該勇於承擔責任、主動迎向挑戰，必要時並主導危機的妥善解決。

因此，當 2015 年 9 月之後柏林執政聯盟內部雜音不斷，主張應該限制難民移入、暫時關閉緊鄰奧地利的邊境以及限縮庇護權，或是民眾對政府處理難民問題不滿升高、總理聲望下降，⁴⁴以及各地屢傳難民被襲擊或是收容所遭縱火的事件時，梅克爾依舊不改其原來的收容政策，或許也包含著奠基於人口老化、少子化與勞動力不足等多面向的思考，而以身作則、在歐盟架構下解決多年沉痾，推進歐洲統合，並延伸走出國際的途徑，來向世界展示德國樂於承擔責任、發揮主導作用，應該更是支撐她繼續堅持下去的主要動機。

在期待歐盟夥伴與國際社會作出更多貢獻之前，梅克爾還得先自救才行。在國內方面，2015 年聯邦政府緊急增加 10 億歐元預

⁴² Stefan Braun and Evelyn Roll, "Bundeskanzlerin im SZ-Interview. Merkel: 'Deutschland wird Deutschland bleiben'," *Süddeutsche Zeitung*, August 30, 2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3141520>.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ 根據《德國之聲》報導，2015 年 10 月 9-13 日所做的一項民意調查顯示，僅剩下 3 成受訪者認同梅克爾「我們辦得到」的說法，比 9 月初減少了 11%，而 64% 的受訪者則持反對意見。儘管難民政策讓梅克爾的聲望下滑，但她仍表示，「民調不是我的考量標準，解決問題才是我的考量標準」。參見：「難民政策遇瓶頸？僅 3 成德國人贊同梅克爾」，*自由電子報*，2015 年 10 月 15 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1476051>。



算，2016年再追加60億歐元，移民署也提高招聘員額2000人；⁴⁵ 加快審核庇護申請與遣返作業，緊縮移民規定，包括延長移民申請家庭團聚年限，強化外國人犯罪遣返規定等；⁴⁶ 擴大公共場合的警力部署，提防恐怖行動及對難民的攻擊；為使移民更快融入德國社會，特別制定了首部「融入法」(Integrationsgesetz)，由政府提供語言和融入課程，降低難民進入就業市場的門檻，並為完成職業訓練的難民給予工作的長期居留保障，而難民所做出的融入努力，將成為獲得長期居留許可的條件⁴⁷；由於當初喊的口號——「我們辦得到」——被貼上了負面與諷刺的標籤，梅克爾也幾乎不再提這句話。⁴⁸ 執政的基督教民主黨(CDU)接連在柏林邦與梅克倫堡-弗波門邦(Mecklenburg-Vorpommern)兩邦議會選舉失利後，梅克爾於2016年10月初坦承：「如果可以的話，我會把時光倒回很多很多年前，以便與整個聯邦政府和所有利害關係人更加準備充分，來因應2015年晚夏讓我們措手不及的情況」。⁴⁹ 承上所引用相隔一個月梅克爾的兩次談話，一方面凸顯當時大開國門的決策過於樂觀，另一方面也顯示德國外交政策確實經歷了調整與修正。

德國總理念茲在茲的是改善歐盟邊境的護衛以及對抗難民逃離家園的原因，期望藉此來降低難民的人數。⁵⁰ 因此，在歐洲與國際方面，先於2016年2月的慕尼黑安全會議上，促成17個國家及阿拉伯聯盟(Arab League)、歐盟和聯合國參與敘利亞和平會談，並達成臨時停戰共識。⁵¹ 繼而說服土耳其與歐盟於3月間簽署難民協議，規定凡是從土耳其偷渡到希臘、但不符庇護條件的難民，

⁴⁵ “Flüchtlingskrise in Deutschland 2015,” *op. cit.*

⁴⁶ 蕭白雪，「德國通過新移民法 給錢送難民回家？」，*聯合報*，2016年2月26日，<http://udn.com/news/story/6809/1526008>。

⁴⁷ Katharina Senge, “Meilenstein oder Papier des Misstrauens? Zum neuen Integrationsgesetz,” *Die Politische Meinung*, Vol. 61, No. 539 (2016), pp. 104-107.

⁴⁸ Hubertus Volmer, “‘Wir schaffen das’. Merkel mag ihr Zitat nicht mehr so,” *n-tv.de*, September 17, 2016, <http://www.n-tv.de/politik/-article18663961.html>.

⁴⁹ “Merkel sieht keinen Kurswechsel in der Flüchtlingspolitik,” *Süddeutsche Zeitung*, October 1, 2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3187733>.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ 傅莞淇，「敘利亞內戰5年47萬人喪生，『慕尼黑臨時停戰協議』終達成」，*風傳媒*，2016年2月12日，<http://www.storm.mg/article/81794>。



將被遣送回土國，同時歐盟也要從土耳其接收敘利亞難民，這種一對一交換的做法，在於鼓勵難民經由正式途徑申請庇護，避免怒海偷渡釀成悲劇⁵²。2016 年 10 月由歐盟和阿富汗共同主辦的阿富汗問題國際會議，為了支持飽受戰亂的國家重建與難民安置，除了與會各方承諾的援款外，歐盟 28 個成員國將在 2017 年到 2020 年期間，向阿富汗提供近 50 億歐元的金援，而其中的 1/3(17 億歐元)係來自德國。⁵³緊接著，梅克爾風塵僕僕走訪非洲三個國家——馬利、尼日與衣索匹亞，分別承諾大筆經援協助他們接回難民，並與其建立「移民夥伴關係」(Migrationspartnerschaften)，⁵⁴亦即德國將協助解決個別國家的特殊問題，以促進當地經濟與公民社會的發展。依據 2017 年 1 月初德國內政部的統計，2016 年有 28 萬難民到達德國，提出申請庇護的總人數為 74 萬 5 千人，比 2015 年高出幾乎 27 萬，此乃其中大部分是前一年便已落腳德國的難民。

55

伍、結論

2012 年底歐洲債務危機暫告一段落，德國主導危機處理的能力與結果普獲肯定，也讓柏林的信心大增。隔年底梅克爾展開第三任總理任期，2014 年初的「慕尼黑共識」標誌著德國自我新定位與角色新認知，隨後便深入檢視外交與安全形勢，清楚表達柏

⁵² 「移民危機：歐盟與土耳其就難民政策達成協議」，BBC 中文網，2016 年 3 月 18 日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/03/160318_migrant_crisis_eu_turkey。

⁵³ Markus Becker, “Geberkonferenz in Brüssel. Berlin droht Afghanistan mit Geldentzug,” *Spiegel Online*, October 4, 2016, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/a-1115036.html>.

⁵⁴ Nico Fried, “Flüchtlingskrise. Merkel in Afrika - Geld gegen Grenzen,” *Süddeutsche Zeitung*, October 11, 2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3200206>.

⁵⁵ 敘利亞人佔 2016 年申請庇護的比例是 36%，緊隨其後的是阿富汗人 17%，伊拉克人 13%。Markus C. Schulte von Drach, “Zahl der Flüchtlinge in Deutschland Extrem Gesunken,” *Süddeutsche Zeitung*, January 11, 2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3328336>.



林有責任、也有義務積極參與塑造歐洲和全球秩序。

德國作為歐盟最大的經濟體，有實力提供符合人道待遇的初步收容。總理梅克爾認為柏林不可再推卸責任，乃藉德國以身作則、登高一呼，期能進一步落實各會員國的責任分擔，強化歐盟對外邊境的管制機制，俾處理困擾歐洲甚久、且各國互踢皮球的難民問題，同時也推動歐洲統合往前邁進，為個人與國家贏得掌聲。然而，梅克爾大開人道救助之門，原預估收容 80 萬難民，但一個月後就已上看百萬之數。⁵⁶雖然 2016 年內政部在剔除重複登記的情形後，將全年數字下修到 89 萬，但仍達地方政府收容與安置的上限，各邦無不叫苦連天，⁵⁷也導致其個人聲望下滑。

梅克爾以人道為由幫助難民，當初的決策模式似乎並不符合她一貫的謹慎風格，著實讓世人感到一陣驚訝。要做出這個政府決定絕非輕鬆，或有基於補充德國勞動力的考量，但是勇於承擔責任、發揮主導作用，展現德國積極參與塑造歐洲與國際秩序的能力，才是梅克爾擁抱敘利亞難民的真正動機。就在國內外各項配套與補救措施逐漸上軌道或是發揮功效後，梅克爾的國內支持度已止跌回升，正努力地爭取第四任聯邦執政的機會。

⁵⁶ “Merkel to visit Ankara for Syria, refugee talks”, *World Bulletin*, October 12, 2015, <http://www.worldbulletin.net/headlines/165178/merkel-to-visit-ankara-for-syria-refugee-talks>.

⁵⁷ “Flüchtlingskrise - Politiker appellieren an Merkel: ‘Mehr geht nicht mehr’,” *Spiegel Online*, October 4, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1056076.html>.



參考文獻

中文

「聯合國難民高峰會：各國承諾接納更多難民，但無人保證能兌現」，**端傳媒**，2016 年 9 月 21 日，<https://theinitium.com/article/20160921-dailynews-obama-coalition-response-refugee>。

「移民危機：歐盟與土耳其就難民政策達成協議」，**BBC 中文網**，2016 年 3 月 18 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/03/160318_migrant_crisis_eu_turkey。

「難民政策遇瓶頸？僅 3 成德國人贊同梅克爾」，**自由電子報**，2015 年 10 月 15 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1476051>。

李文編譯，「愈演愈烈的歐洲移民危機」，**BBC 中文網**，2015 年 8 月 29 日，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/08/150829_column_euro_refugees。

林亭儀，「難民女孩談居留哭了，梅克爾：政治很棘手」，**中央社**，2015 年 7 月 17 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201507170025-1.aspx>。

陳陽升，「德國難民法制下的人性尊嚴與代價」，**聯合新聞網**，2015 年 9 月 30 日，<http://udn.com/news/story/8539/1219090>。

麥可欣，「德內閣通過 2017 年財政預算草案」，**聯合早報**，2016 年 7 月 7 日，<http://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20160707-638315>。

傅莞淇，「敘利亞內戰 5 年 47 萬人喪生，『慕尼黑臨時停戰協議』終達成」，**風傳媒**，2016 年 2 月 12 日，<http://www.storm.mg/article/81794>。

楊立新，「應對難民危機 歐洲邊境海岸警衛隊成立」，**新唐人電視台**，2016 年 10 月 7 日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/10/07/a1290409.html>。

蔡孟翰，「無國界的漂流者：國際法的難民規範」，**法律白話文**，2015 年 9 月 22 日，<http://plainlaw.me/2015/09/22/refugee/>。



蕭白雪，「德國通過新移民法 給錢送難民回家？」，*聯合報*，
2016年2月26日，<http://udn.com/news/story/6809/1526008>。

英文

“Finanzbericht: Städtetag schätzt Kosten für Flüchtlinge auf bis zu 16 Milliarden Euro,” *Spiegel Online*, October 29, 2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/a-1060131.html>.

“Flüchtlingskrise - Politiker appellieren an Merkel: ‘Mehr geht nicht mehr’,” *Spiegel Online*, October 4, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1056076.html>.

“Flüchtlingskrise in Deutschland 2015,” *Wikipedia*, https://de.wikipedia.org/wiki/Flüchtlingskrise_in_Deutschland_2015.

“Merkel sieht keinen Kurswechsel in der Flüchtlingspolitik,” *Süddeutsche Zeitung*, October 1, 2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3187733>.

“Merkel to Visit Ankara for Syria, Refugee Talks,” *World Bulletin*, October 12, 2015, <http://www.worldbulletin.net/headlines/165178/merkel-to-visit-ankara-for-syria-refugee-talks>.

“Regelbedarf Hartz IV - Regelsatz 2015 beim Arbeitslosengeld II,” *HartzIV.org*, September 25, 2015, <http://www.hartziv.org/regelbedarf.html>.

“Regulation (EU) 2016/1624 on the European Border and Coast Guard”, *OJ L 251*, September 16, 2016, pp. 1-76

“Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-country National or a



- Stateless Person,” *OJ L* 180, June 29, 2013, pp. 31-59.
- Auswärtiges Amt, “Review 2014 – Die Schlussfolgerungen,” May 25, 2015,
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text_node.html.
- Auswärtiges Amt, “Review 2014. Motivation und Hintergrund,” February 25, 2015,
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Motivation/Text_node.html.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, “Asyl in Deutschland – Antworten zu den wichtigsten Fragen,” October 31, 2015,
<http://www.stmas.bayern.de/migration/fragen/index.php>.
- Becker, Markus, “Geberkonferenz in Brüssel. Berlin droht Afghanistan mit Geldentzug,” *Spiegel Online*, October 4, 2016,
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/a-1115036.html>.
- Börnsen, Wenke, “Merkel Bei ‘Anne Will’. ‘Ich Habe Einen Plan’,” *tagesschau.de*, October 8, 2015,
<https://www.tagesschau.de/inland/merkel-anne-will-103.html>.
- Braun, Stefan and Evelyn Roll, “Bundeskanzlerin im SZ-Interview. Merkel: ‘Deutschland wird Deutschland bleiben’,” *Süddeutsche Zeitung*, August 30, 2016,
<http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3141520>.
- Breuer, Carsten and Christoph Schwarz, “Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik,” *Internationale Politik* (September/Oktober 2016), pp. 83-87.
- Bröcker, Michael and Eva Quadbeck, “Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel. ‘Grundrecht auf Asyl kennt keine Obergrenze’,” *Rheinische Post*, September 11, 2015,
<http://www.rp-online.de/politik/deutschland/1.5383275>.



Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, “Verteilung der Asylbewerber,” January 1, 2015, <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>.

Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin, Juni 2016.

Council of the European Union, “European Pact on Immigration and Asylum,” Brussels, 13440/08, September 24, 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

Council of the European Union, “The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens”, Brussels, 17024/09, December 2, 2009, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf.

DG Migration and Home Affairs, European Commission, “Common European Asylum System,” Brussels, June 23, 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm.

Fried, Nico, “Flüchtlingskrise. Merkel in Afrika - Geld gegen Grenzen,” *Süddeutsche Zeitung*, October 11, 2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/1.3200206>.

Friedel, Anne-Sophie, “Editorial,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 66, No. 28-29 (July 11, 2016), p. 3.

Gauck, Joachim, “Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen,” Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, January 31, 2014, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz>



.html.

Gebauer, Matthias and Jörg Schindle, "Merkel macht Flüchtlingshilfe zur Chefsache, Spiegel Online," October 6, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1056478.html>.

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, "Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2015 vom 1. Dezember 2014," *Bundesanzeiger*, December 10, 2014, B3.

Giacomo, Carol, "When Obama's Gone, Who Will Stand Up for Democracy?" *New York Times*, November 17, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/17/opinion/when-obamas-gone-who-will-stand-up-for-democracy.html>.

Hellmann, Gunther, "Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 52, No. 48 (2002), pp. 24-31.

Hellmann, Gunther, "Im offensiven Mittelfeld: Deutschlands neue Spielmacherrolle in der europäischen Politik," *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 8, Suppl. 1 (2015), pp. 473-491.

International Organization for Migration, "Missing Migrants Project. Mediterranean Update," October 27, 2015, <http://missingmigrants.iom.int>.

International Organization for Migration, "Missing Migrants Project. Mediterranean Update," October 19, 2016, http://migration.iom.int/docs/Mediterranean_Update_18_October_2016.pdf.

Konrad, Ute, "Königsteiner Schlüssel: Wie die Asylbewerber verteilt werden", *tagesschau.de*, September 6, 2015, <https://www.tagesschau.de/inland/koenigssteiner-schluessel-101.html>.

Müller-Graff, Peter-Christian and Friedemann Kainer, "Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik (Zugangspolitiken)," in Werner



Weidenfeld and Wolfgang Wessels eds., *Europa von A bis Z - Taschenbuch der europäischen Integration* (Baden-Baden: Nomos, 2016), pp. 81-88.

Rasche, Uta, “Die Unerwünschten vom Balkan”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, August 8, 2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/-13730619.html>.

Reimann, Anna, “Asyl und Einwanderung: Fakten zur Flüchtlingskrise - endlich verständlich,” *Spiegel Online*, October 8, 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1030320.html>.

Senge, Katharina, “Meilenstein oder Papier des Misstrauens? Zum neuen Integrationsgesetz,” *Die Politische Meinung*, Vol. 61, No. 539 (2016), pp. 104-107.

Smale, Alison, “Angela Merkel to Seek 4th Term as Germany's Leader,” *New York Times*, November 20, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/21/world/europe/angela-merkel-germany.html>.

Volmer, Hubertus, ““Wir schaffen das’. Merkel mag ihr Zitat nicht mehr so,” *n-tv.de*, September 17, 2016, <http://www.n-tv.de/politik/-article18663961.html>.

von Bewdow, Wilfried, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

von Osten, Demian, “Die Balkan-Flüchtlinge und die Vorurteile,” *ARD-aktuell*, September 29, 2015, <http://www.tagesschau.de/inland/balkan-fluechtlinge-105.html>.



***We can make it!* New Paradigm of German Foreign and Security Policy and the European Refugee Crisis**

Chih-ming CHUNG

Associate Professor,
Department of International Affairs and Business,
Nan-hua University

Abstract

Both the 2014 “Munich Consensus” and the 2016 White Paper on Defence Policy set out the new concepts underlying German foreign and security policy. The Berlin government expressed the growing realisation that some adjustment to close the gap between expectations of German policy and what was being delivered had become necessary. Germany is going to make a more substantial and decisive contribution to European as well as international affairs. Based on this new paradigm of foreign and security policy, the paper deals with the problematics that European refugee crisis poses for Germany’s European Policy.

Keywords:

Germany, EU, European policy, European Refugee Crisis

