



Solidarisch, praktikabel, krisenfest: für eine neue Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union

Empfehlungen an die europäischen Institutionen und die Bundesregierung für die aktuelle Legislaturperiode der EU

31. März 2020

Zusammenfassung

Ende 2019 nahm eine neu besetzte Europäische Kommission ihre Tätigkeit auf. Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen versprach einen „Neustart“ der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik, der in Kürze mit einem „Pakt für Migration und Asyl“ erfolgen soll. Die jüngsten Ereignisse an der griechisch-türkischen Grenze zeigen einmal mehr, dass es der Europäischen Union (EU) bislang nicht gelungen ist, die Defizite im europäischen Asylsystem zu überwinden und sich krisenfest aufzustellen. Die Konsequenzen der Ausbreitung des Corona-Virus COVID19 verschärfen die Lage zusätzlich, insbesondere für Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten, die unter unhaltbaren Bedingungen in überfüllten Lagern auf den griechischen Inseln leben. Dieses Positionspapier des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) richtet sich an die europäischen Institutionen sowie an die deutsche Bundesregierung, die in der zweiten Jahreshälfte die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt. **Der SVR plädiert dafür, neben der Bewältigung der gegenwärtigen Krise nicht aus den Augen zu verlieren, dass die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformiert werden muss.** Das Papier setzt Akzente für eine solche Reform und konzentriert sich dabei in erster Linie auf die internen Aspekte der EU-Asyl- und Migrationspolitik.

Die wichtigsten Positionen und Empfehlungen in Kürze:

Zur aktuellen Situation in Griechenland im März 2020

- Die griechische Regierung hat Anfang März erklärt, das Asylrecht vorläufig auszusetzen. Wenn damit gemeint ist, dass die betroffenen Personen dauerhaft kein Asyl beantragen können, könnte sich Griechenland allenfalls auf eine Ausnahmeklausel nach Artikel 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union berufen, wenn die innere Sicherheit eines Landes gefährdet ist. Die außenpolitische Spannung mit der Türkei sowie die gegenwärtige Corona-Krise könnten solche Anlässe bieten. Menschen ohne jegliches Verfahren in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken, wo ihnen womöglich Verfolgung droht, würde aber weiterhin einen klaren Bruch des europäischen Asylrechts und Verstoß gegen das völkerrechtliche Refoulementverbot darstellen.
- Es spricht vieles für die Annahme, dass die griechischen Behörden derzeit nicht immer rechtsstaatliche Standards einhalten. Es mehren sich die Berichte¹, wonach Griechenland

¹ S. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-soll-zehntausende-migranten-illegal-in-die-tuerkei-abgeschoben-haben-a-1295964.html?fbclid=I-wAR38k3dWtnYztCmOPeaSO2QuQaWJ363g7jxHYpD05O-nssdWk8w4-mSkD3g>



Flüchtlinge, die es auf seinem Territorium aufgreift, zurück in die Türkei abschiebt, ohne zuvor ihre Asylanträge zu prüfen. Einige sollen Medienberichten² zufolge sogar in geheimen Lagern interniert und z.T. auch misshandelt worden sein. In der Dublin-III-Verordnung der EU heißt es eindeutig: „Die Mitgliedstaaten prüfen jeden Antrag auf internationalen Schutz, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen stellt.“ In der sogenannten Asylverfahrensrichtlinie steht außerdem: „Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie einen Antrag gestellt hat.“ Der SVR fordert klar: Die griechischen Behörden müssen rechtsstaatliche Standards einhalten, auf unangemessenen Einsatz von Gewalt verzichten und ein System für die Bearbeitung von Asylanträgen aufrecht erhalten.

- Die Situation in den Flüchtlingscamps auf den griechischen Inseln muss dringend entschärft werden. Die Zustände dort sind in hygienischer und medizinischer Hinsicht desaströs. Im Kontext der aktuellen Corona-Pandemie droht eine humanitäre Katastrophe. Griechenland muss endlich die Vorgaben der Asylaufnahmerichtlinie der EU einhalten, Hilfe annehmen und unterstützt werden durch Nahrungsmittel, Unterkünfte, technische Anlagen, den Einsatz von speziell ausgerüsteten medizinischen Teams und in Form einer Beurteilung und Koordinierung durch Sachverständige, die an Ort und Stelle entsandt werden, jetzt auch mit Hilfe des Katastrophenschutzes (Generaldirektion ECHO). An der griechisch-türkischen Grenze sind die Schutzsuchenden zum Spielball der politischen Interessen geworden. Die Situation dort sollte durch politische Verhandlungen entschärft werden, wobei künftig eventuell das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) eine aktive Rolle vor Ort übernehmen könnten.
- Neben der Versorgung und Unterbringung liegt eine zentrale Herausforderung seit Langem darin, dass Asylverfahren in Griechenland viel zu lange dauern. Schnellere Entscheidungen und deren effektive Umsetzung – zum Beispiel anschließende Umverteilung in einen anderen EU-Staat oder auch Rückführung, wenn kein Schutzanspruch festgestellt werden konnte – sind zwei der wichtigsten Hebel, um die Situation in Griechenland auch längerfristig zu stabilisieren.

Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

- Nicht nur mit Blick auf Griechenland sucht die EU weiterhin nach einem solidarischen, praxistauglichen und krisenfesten Weg, um mit Flucht und Migration umzugehen. Wichtigstes Unterfangen bleibt dabei die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Hierfür plant die Europäische Kommission in Kürze einen neuen Aufschlag. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte sich in der zweiten Jahreshälfte energisch dafür einsetzen, dass dieses Vorhaben zum Erfolg führt. Der SVR unterstützt eine solche Reform nachdrücklich. Zugleich mahnt er an, dabei die notwendige Balance zu wahren zwischen dem Willen und der Notwendigkeit, Flüchtlings-, Grund- und Menschenrechte zu garantieren, und dem Wunsch, Wanderungsbewegungen zu steuern.
- Im Rahmen einer grundlegenden GEAS-Reform ist der Schutz von Flüchtlingen unverhandelbar. Gleichzeitig müssen rechtsstaatliche Steuerungsanliegen – wie irreguläre Einreisen zu verhindern oder Rückführungen durchzuführen – berücksichtigt werden. Um beide Ziele zu verbinden, ist entscheidend, dass sich die EU-Mitgliedstaaten darauf verständigen, Schutzsuchende solidarisch zu verteilen, schnelle und faire Verfahren überall in der Union zu gewährleisten und ihre Verfahrensstandards und Schutzquoten mittelfristig anzugleichen. Die EU sollte statt auf negative Sanktionen vor allem auf Anreize setzen, um die Bereitschaft ihrer Mitgliedstaaten zu erhöhen, Flüchtlinge aufzunehmen. Bis sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auf eine umfassende GEAS-Reform geeinigt haben, sollten flexible Lösungen gesucht und pragmatische Koalitionen eingegangen werden. Ein Beispiel dafür ist die (noch zaghafte) Einigung einiger Mitgliedstaaten, minderjährige Flüchtlinge aus Griechenland aufzunehmen.

² S. <https://www.nytimes.com/2020/03/10/world/europe/greece-migrants-secret-site.html>



- Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen der im internationalen Seerecht verankerten Pflicht, Menschenleben zu retten, proaktiv nachkommen. Aus Seenot Gerettete müssen zügiger und verlässlicher ausgeschifft und von Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Mittelfristig plädiert der SVR für eine regionale Lösung, an der alle Mittelmeeranrainerstaaten – also sowohl EU- als auch Drittstaaten, die sich an internationale Menschenrechtsstandards halten – beteiligt sind. Außerdem sollte die EU Schutzbedürftige aus Transitländern wie Libyen verstärkt direkt aufnehmen, zum Beispiel durch Resettlement-Programme.
- Vorprüfungen (*prescreenings*) von Asylanträgen in Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen können zu schnelleren und besseren Verfahren beitragen, wenn sie mit Unterstützung von UNHCR und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) durchgeführt werden. Allerdings betont der SVR, dass bei eventuellen Gesetzesvorhaben streng darauf zu achten ist, dass grundlegende Fragen des Zugangs zum Rechtsschutz geklärt sind, die Fairness und der Zugang zum Asylverfahren gewährleistet sind sowie menschenrechtliche Standards der Unterbringung eingehalten werden. Darüber hinaus ist zu klären, wie schutzbedürftige Personen innerhalb der EU verteilt und abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber in ihre Heimatländer zurückgeführt werden können.
- Den EU-Agenturen für Grenzschutz und Asyl fallen tragende Rollen zu. Eine neue EU-Asylagentur sollte dazu beitragen, Verfahrensstandards zu harmonisieren und die Qualität von Asylentscheidungen zu erhöhen. Ein erweitertes Mandat und Handlungsfeld der Agenturen bringt aber auch eine größere Verantwortung, mehr Rechenschaftspflichten und einen höheren Legitimationsbedarf mit sich. Der SVR spricht sich daher für eine stärkere menschenrechtliche Verankerung dieser Agenturen und eine bessere Kontrolle ihrer Aktivitäten aus.

Zu einer umfassenden Asyl- und Migrationspolitik der EU

- Zu einer normativ in den Menschen- und Flüchtlingsrechten verankerten, im wohlverstandenen Eigeninteresse der EU-Mitgliedstaaten stehenden und praktisch umsetzbaren Politik gehört es auch, reguläre Zuwanderungswege auszubauen. Die Mitgliedstaaten der EU sollten gemeinsam mit der Europäischen Kommission das Resettlement-Programm voranbringen und ausbauen. Außerdem sollten sie in Erwägung ziehen, neue Migrationswege in Arbeit und Ausbildung zu öffnen.
- Migrationspolitik ist immer auch Integrationspolitik. Diese Bereiche sollten stärker zusammengedacht werden, auch wenn für letzteres die Mitgliedstaaten zuständig sind und bleiben. Die EU könnte aber Maßnahmen aus der Arbeits-, Sozial- und Gleichstellungspolitik einsetzen, um dazu beizutragen, den sozialen Zusammenhalt in einem vielfältigen Europa zu fördern. Die EU könnte lokales, städtisches und zivilgesellschaftliches Engagement stärker unterstützen. Eine umfassende Politik muss von einem neuen Narrativ begleitet werden, das die historische und zukünftige Bedeutung von Zuwanderung nach Europa unterstreicht und den sozialen Zusammenhalt und das Zugehörigkeitsgefühl in einem vielfältigen Europa aktiv fördert. Dazu zählt auch ein gemeinsames Vorgehen gegen Diskriminierung und Rassismus.
- 2020 werden die Staats- und Regierungschefs der EU ihre Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 abschließen. Wenn sie die Ressourcen verteilen, sollten sie auf ein besseres Gleichgewicht zwischen dem Grenzmanagement zur Reduzierung irregulärer Migration, dem Ausbau regulärer Zuwanderungswege, dem Flüchtlingschutz sowie schließlich der Integration achten.

Einleitung

Die Frage, wie die EU mit Migration und Flucht umgehen soll, wird im Fokus der neuen Europäischen Kommission stehen – auch, um die blockierte Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)



voranzubringen.³ Vor diesem Hintergrund beauftragte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die neue Kommissarin für Inneres, Ylva Johansson, einen neuen europäischen ‚Pakt‘ für Migration und Asyl zu erarbeiten (s. auch Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2020, COM(2020)37 final). Zudem schließen die europäischen Institutionen – der Europäische Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament – im Laufe des Jahres ihre Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 ab. Mit ihrer Entscheidung, welche Ressourcen wie verteilt werden, stellen sie wichtige Weichen für die zukünftige Politik.

Das Positionspapier richtet sich nicht nur an die für Migration, Asyl und Integration zuständigen Bereiche der europäischen Institutionen, sondern auch an die einzelnen Mitgliedstaaten der EU und im Besonderen an die deutsche Bundesregierung, die ab Juli 2020 die EU-Ratspräsidentschaft innehaben wird. Deutschland muss seine Rolle als glaubwürdiger und engagierter Mittler wahrnehmen und sich dafür einsetzen, die gemeinschaftliche Migrations- und Asylpolitik zu erneuern. Vor diesem Hintergrund bezieht sich dieses Positionspapier auch auf Vorschläge zur Reform des GEAS, die in einem vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat entwickelten informellen Ideen-Papier (*„non paper“*) gemacht wurden. Dieses Papier wurde Ende des Jahres 2019 unter den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen verbreitet.⁴

1 Asylpolitik und Flüchtlingsschutz

Die Zahl der in der EU gestellten Asylanträge ist in den Jahren seit 2015/16 zurückgegangen. Auch die Zahl der Menschen, die irregulär an den EU-Außengrenzen ankamen, erreichte 2019 laut Frontex den niedrigsten Stand seit 2013. Im Jahr 2019 registrierte die EU-Grenzschutzagentur etwa 139.000 illegale Grenzübertritte, im Jahr 2018 waren es noch ca. 150.000 gewesen (Frontex 2019, 2020). Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der Menschen, die über die östliche Mittelmeerroute und insbesondere nach Griechenland (und ggf. von dort weiter über die ‚neue Balkanroute‘ nach Bosnien und Herzegowina) kommen, wieder stark angestiegen ist. Sie lag 2019 mit rund 82.000 Personen um 46 Prozent über der Zahl des Vorjahrs (Frontex 2020). Die jüngsten Ereignisse an der griechisch-türkischen Grenze machen deutlich, dass Fluchtbewegungen dynamisch bleiben und jederzeit wieder zunehmen können.

Die EU-Asylpolitik steht vor großen Herausforderungen: **Im Kern geht es dabei um den Anspruch der EU, Flüchtlinge gemäß dem internationalen Flüchtlingsrecht, dem europäischen Asylrecht und den europäischen Grundrechten zu schützen, ‚illegale‘ Zuwanderung in die Asylsysteme zu**

³ Die 2016 angestoßene, nach dem Reformprozess 2005-2013 nunmehr zweite Reform des GEAS umfasst insgesamt sieben Vorhaben. Derzeit stehen Beschlüsse über folgende Vorschläge aus: Reform der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU; Reformvorlage: COM(2016)467) und Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU; Reformvorlage: COM(2016)466) und deren Umwandlung in Verordnungen; Reform der Dublin-III-Verordnung (604/2013; Reformvorlage: COM(2016)270), der Eurodac-Verordnung (603/2013; Reformvorlage: COM(2016)272), der EASO-Verordnung (439/2010; Reformvorlage: COM(2016)271) und der Aufnahme-richtlinie (2013/33/EU; Reformvorlage: COM(2016)465) sowie der Verordnungsentwurf, um einen Neuan-siedlungsrahmen der Union zu schaffen (COM(2016) 468 final). Die Richtlinie und Verordnungen befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Verhandlung zwischen Europäischem Parlament und Rat. Uneinigkeit herrscht insbesondere über eine neue Dublin-Verordnung (Dublin-IV) und die Asylverfahrensverordnung. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im September 2018 eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, um illegal aufhältige Drittstaatsangehöriger (Neufassung) zurückzuführen: Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der EU-Führungsspitzen in Salzburg am 19./20. September 2018 (COM/2018/634 final).

⁴ S. <http://www.statewatch.org/news/2019/dec/eu-asylum-FoodForThought-GermanNoPaper.pdf>



reduzieren und die Verantwortung solidarisch unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen.⁵ Schutzsuchende werden in den Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich behandelt. Denn in ihren Asylverfahren, ihren Anerkennungsraten und ihrer Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, unterscheiden sich die Mitgliedstaaten zum Teil erheblich voneinander. Auch die seit Jahren anhaltenden, katastrophalen Zustände in den Aufnahmezentren – insbesondere jene auf den griechischen Inseln – zeigen, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine große Lücke klafft. Die irreguläre Sekundärmigration innerhalb der EU sowie schleppende Rückführungen von Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die vollziehbar ausreisepflichtig sind, offenbaren weitere Schwächen des gegenwärtigen Systems.

Die neue Kommission muss die Blockaden der bereits angestoßenen GEAS-Reformen auflösen und kreative Übergangs- und Auswege finden. Dabei sollte sie im Blick behalten, wie sich Flüchtlings-, Grund- und Menschenrechte wahren und zugleich die politische Glaubwürdigkeit der EU in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger der EU sowie der internationalen Gemeinschaft erhalten lassen (vgl. Europäisches Parlament 2019). Neuere Erhebungen legen nahe, dass Flüchtlingsaufnahme und -schutz eine breite Zustimmung der europäischen Bevölkerung finden. Viele Bürgerinnen und Bürger wünschen sich aber gleichzeitig mehr Kontrolle (MEDAM 2019) und machen ihre Unterstützung der Asylpolitik maßgeblich von ihrem Vertrauen in die politischen Institutionen der EU abhängig – wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten gibt (Jeannot u.a. 2020).

Die EU-Asylpolitik ist – wie auch viele andere Handlungsfelder der EU – ein Produkt von geteilten Zuständigkeiten und Aushandlungen zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen. Grundsätzlich ist der Sachverständigenrat der Ansicht, dass sich supranationale und zwischenstaatliche Vorgehensweisen nicht notwendigerweise widersprechen. Auch wenn eine langfristige Europäisierung des Asylsystems erstrebenswert ist, wird eine Kombination aus (gestärkten) europäischen Institutionen und mitgliedstaatlichen Koalitionen und Arbeitsteilungen absehbar die Asylpolitik bestimmen. Schrittweise vorzugehen ist daher wünschenswert und pragmatisch. **Wenn eine Konsenslösung nicht erreichbar scheint, sollten ‚flexible‘ Lösungen nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Dazu gehören ‚Koalitionen der Willigen‘, an denen sich unter Umständen nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen beteiligen** (vgl. SVR 2019b; Bendel 2017). Ein ‚Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten‘ birgt freilich gewisse Risiken: Es könnte zu einer Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten führen oder die EU-Institutionen unterlaufen (vgl. Engler 2019; MIDEM 2019). Außerdem lassen sich mit einem solchen Modell nur vorübergehende Zwischenlösungen wie freiwillige Aufnahmeprogramme verwirklichen, während der bestehende Rechtsrahmen für alle Mitgliedstaaten nicht einfach durch Rechtsakte für einzelne Länder ersetzt werden kann (Thym 2004). **Der SVR plädiert daher für pragmatische Lösungen, die ad hoc den Spielraum des geltenden Rechts nutzen und sich langfristig in für alle gültige Regeln umwandeln lassen** (SVR 2017a, 2019a; vgl. Bendel 2017; MEDAM 2019). Diese Flexibilität sollte jedoch kein Freibrief dafür sein, sich nicht zu beteiligen, sondern unterschiedliche arbeitsteilige Formen des Engagements fördern.

Eine Reform des GEAS – und insbesondere ein Ersatz für das Dublin-Verfahren – muss ein System hervorbringen, das die unterschiedliche Belastung der Mitgliedstaaten verringert, die Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten durch Flexibilität und Verteilungsmechanismen tatsächlich aufteilt und dabei menschen-, flüchtlings- und sekundärrechtliche Standards wahrt. Zugleich ist es notwendig, allen Schutzsuchenden einen effektiven Zugang zum Asylsystem eines Staates zu garantieren, um das Phänomen der *refugees in orbit* zu vermeiden. Wichtig ist, dass diese Regelungen praktikabel sind. Daher sollte bei jeder Reform ein besonderes Augenmerk auf die operative Umsetzung gerichtet werden. Dazu zählen auch vereinfachte Verfahren (z. B. um Zuständigkeiten zu klären) sowie gezielte Anreize und ein Ausbau der entsprechenden EU-Agenturen (s. Abschnitt 1.3). Auch außerhalb des Dublin-Regimes zeigen sich gravierende strukturelle Defizite im Normvollzug und der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (SVR 2017a; vgl. Thym 2016; De Bruycker 2019). Über diese allgemeine Einschätzung hinaus bezieht der SVR im folgenden Stellung zu drei grundlegenden Aspekten der EU-Asylpolitik, die es bei den anstehenden Reformen zu beachten gilt: (1) wie werden Asylsuchende in der EU

⁵ S. dazu Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Art. 78-80. Anmerkung: Die an dieser Stelle zitierten EU-Verträge sprechen von „illegaler Migration“. Der SVR distanziert sich von dieser Wortwahl und bevorzugt den Begriff „irreguläre Migration“.



aufgenommen und verteilt, (2) wie lassen sich Asylverfahren vereinheitlichen und die Sekundärmigration reduzieren und (3) welche Rolle spielen die in diesem Bereich maßgeblichen EU-Agenturen, und wie sollten sie reformiert werden?

1.1 Seenotrettung, Aufnahme und Verteilung neu organisieren

Die im internationalen Seerecht verankerte Pflicht, Menschenleben zu retten, darf innerhalb der EU nicht infrage stehen. Vielmehr sollte die EU proaktiv dafür sorgen, dass diese Pflicht auch wahrgenommen wird. Für den häufig geäußerten Einwand, die Seenotrettung hätte einen ‚Pull-Effekt‘, gibt es keine klaren empirischen Belege (vgl. Steinhilper/Grujters 2017; Cusumano/Villa 2019). Zudem hat die Rettung von Menschenleben einen übergeordneten Stellenwert und sollte nicht gegen vermeintliche ‚Pull-Effekte‘ abgewogen werden. Allen Tendenzen, die humanitäre zivile Seenotrettung pauschal zu kriminalisieren, die es in einigen Mitgliedstaaten gibt, sollte die EU deshalb klar entgegenzutreten. Obwohl die EU keine rechtliche Befugnis hat, selbst Seenotrettung zu betreiben, kann sie Programme der Mitgliedstaaten koordinieren, und sie muss im Rahmen von Einsätzen zu anderen Zwecken bei Notfällen selbstverständlich helfen. **In diesem Zusammenhang befürwortet der SVR auch die jüngsten Vorschläge, die staatlich koordinierte Seenotrettung im Mittelmeer neu aufzulegen. Der SVR plädiert mittelfristig für einen regionalen Ansatz:** Die Mittelmeeranrainerstaaten sollten gemeinsam dafür sorgen, dass gerettete Personen an einen sicheren Ort gebracht werden, der internationalen Menschenrechtsstandards genügt (vgl. auch Vorschlag eines „regionalen Ausschiffungsmechanismus“, UNHCR/IOM 2018). Der SVR verweist aber darauf, dass auch die übrigen EU-Mitgliedstaaten entsprechend einem arbeitsteiligen Ansatz Verantwortung für die Aufnahme und Integration der Geretteten übernehmen müssen.

Seenotrettung alleine reicht also nicht aus. **Ebenso notwendig sind faire und nachhaltige Verteilungsmechanismen, alternative reguläre Wege für Personen mit und ohne Schutzbedarf** (s. Abschnitt 2) **und eine effektivere Rückführung von abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern** (Thym 2019). Ein solidarischer, verlässlicher und dauerhafter Verteilungsmechanismus für Asylsuchende, die an den Außengrenzen der EU ankommen, ist der Dreh- und Angelpunkt einer Reform des GEAS. Eine quotenbasierte Umverteilung auf alle Mitgliedstaaten ist theoretisch denkbar, jedoch hält der SVR diesen Weg momentan politisch nicht für realisierbar.⁶ Der SVR begrüßt daher im Prinzip das Pilotprojekt, das im September 2019 von den Innenministern Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Maltas beschlossen wurde, als ersten Schritt hin zu einer dauerhaft verlässlichen Lösung der EU-Seenotrettung (SVR 2019c). Das Pilotprojekt sieht vor, die aus Seenot im Mittelmeer Geretteten aufzunehmen und zu verteilen. Es gilt jedoch nur für die zentrale Mittelmeerroute, die seit Mitte 2017 stark an Bedeutung verloren hat, und nur für sechs (Winter-)Monate, in denen generell weniger Überfahrten zu verzeichnen sind. Die akuten Herausforderungen, vor denen Griechenland steht, weil dort die die Zahl der (auch über den Landweg) ankommenden Menschen stark angestiegen ist, löst dieser Aufnahmemechanismus also nicht.

In der Übergangszeit könnten Mitgliedstaaten verstärkt und gemäß der Dublin-III-Verordnung von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um Flüchtlinge aufzunehmen. **In diesem Zusammenhang bietet auch das Engagement von Städten und Kommunen, die sich zur Aufnahme von Flüchtlingen bereit erklärt haben, eine Chance, den Herausforderungen zumindest kurzfristig und über die bestehenden Aufnahmeregeln hinaus zu begegnen.** Sofern der politische Wille besteht, die rechtlichen Möglichkeiten etwa des deutschen Aufenthaltsgesetzes zu nutzen, können sich damit auch neue, lokale Akteurinnen und Akteure daran beteiligen, die Flüchtlingspolitik zu gestalten (s. auch Abschnitt 3).

Die möglichen Neuregelungen, die im Kontext einer neuen Dublin-Verordnung diskutiert wurden, greifen den Grundsatz der ‚flexiblen Solidarität‘ auf. Die EU sollte statt auf negative Sanktionen vor allem auf Anreize setzen, um die Bereitschaft Ihrer Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen, zu erhöhen. Die finan-

⁶ Der SVR hat sich in der Vergangenheit wiederholt für Quotensysteme ausgesprochen. Gerade der Vorschlag der Kommission, ein solches Quotensystem obligatorisch für alle Mitgliedstaaten einzuführen, war jedoch auf den starken Widerstand der Visegrad-Staaten gestoßen. Diese widersetzten sich seither einer Quotenlösung (vgl. Angenendt/Engler/Schneider 2013; Bendel 2014).



zielle Unterstützung von Mitgliedstaaten, die Asylsuchende aufnehmen, ist Sanktionen gegen jene ‚Trittbrettfahrer‘ innerhalb der EU vorzuziehen, die dies nicht tun. Die finanziellen Mittel dafür sollten in den zukünftigen Mehrjährigen Finanzrahmen eingeplant werden. Der EU kommt zudem eine wichtige Rolle dabei zu, Mitgliedstaaten beim Aufbau von Asylsystemen und Integrationsmaßnahmen finanziell und mit Expertise unter die Arme zu greifen (s. auch Abschnitte 1.3 und 3).

Nicht nur die hohe Zahl von Schutzsuchenden stellt die EU vor Herausforderungen. Sie steht auch vor der Frage, wie sie mit denjenigen umgeht, deren Schutzanspruch abgelehnt wurde. Bei der Verteilung von Menschen, die im Mittelmeer gerettet wurden, stellt sich zum Beispiel die Frage, ob man auch jene verteilen sollte, deren Asylgesuch vermutlich abgelehnt werden wird. Anders ausgedrückt: Ob Mitgliedstaaten sich auf einen Verteilungsmechanismus einlassen, hängt auch davon ab, ob sie damit rechnen können, abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber wieder in ihre Heimatländer zurückzuführen.

Zu einer Reform des Asylsystems gehört daher unweigerlich auch eine differenzierte Rückkehrpolitik. Diese umfasst sowohl Abschiebungen und freiwillige Rückkehrprogramme als auch pragmatische Lösungen für langjährig Geduldete. Wenn ein Asylantrag abgelehnt wird, sollte die Rückkehr prinzipiell so schnell wie möglich erfolgen. Zugleich spricht sich der SVR für Pragmatismus aus, insbesondere dann, wenn dauerhafte Abschiebehindernisse vorliegen und eine Rückkehr in das Herkunftsland absehbar unwahrscheinlich ist (SVR 2019b). Gleiches gilt in Fällen wie der deutschen Ausbildungsdundung. Die Europäischen Grenz- und Küstenschutzagentur (Frontex) wird in Zukunft innerhalb des Rückkehrsystems der EU eine noch stärkere Rolle spielen (s. Abschnitt 1.3); darüber hinaus sollte sich der Rat der EU gemeinsam mit dem Europäischen Parlament zügig auf die reformierte Rückkehrrichtlinie verständigen (COM/2018/634 final). Diese muss aber den Schutz der Grundrechte der Rückkehrenden sicherstellen. Sie sollte auch Alternativen zur Inhaftierung umfassen sowie die uneingeschränkte Achtung des Verbots der Ausweisung und Zurückweisung in den Fällen garantieren, in denen das Leben oder die Freiheit des Flüchtlings aufgrund von Verfolgung bedroht wäre (das *non-refoulement* Prinzip). Die freiwillige Rückkehr sollte, wie der SVR seit Langem fordert, Vorrang haben. (SVR 2017, SVR 2019). Verbesserungsbedarf besteht sowohl beim Vollzug von Rückführungen seitens der Mitgliedstaaten als auch, was die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern sowie mit den Herkunftsstaaten betrifft. Mit Blick auf die Kooperation mit Herkunftsländern werden von der EU abgeschlossene Rückübernahmeabkommen auch weiterhin bedeutsam sein. Deren eher schwache Bilanz deutet aber daraufhin, dass Rückkehrpolitik stärker in eine umfassendere Politik – bzw. Migrationsaußenpolitik – eingebettet werden muss (s. hierzu in Kürze das SVR-Jahresgutachten 2020 des SVR, das sich insbesondere mit der migrationspolitischen Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten befasst).

Ein Vorschlag, der derzeit eine größere Chance zu haben scheint, politisch umgesetzt zu werden, besteht darin, Asyl-Vorprüfungen in (geschlossenen) Zentren an den EU-Außengrenzen durchzuführen – aber in Mitgliedstaaten, also auf dem Territorium der EU (vgl. *controlled centres*, Europäische Kommission 2018b).⁷ Dieser Vorschlag ist auch im Ideenpapier des Bundesinnenministeriums enthalten. **Dazu muss zunächst klargestellt werden, worin „geschlossene Zentren“ bestehen. Nur insofern der Vorschlag alle internationalen Rechte und Standards strengstens beachtet, kann er die Steuerungsleistung des Asylsystems erhöhen.** Allerdings plädiert der SVR dafür, bei eventuellen Gesetzesvorhaben durchweg darauf zu achten, dass der Zugang zum Rechtsschutz garantiert, eine angemessene Unterbringung gewährleistet und das Asylverfahren effektiv gestaltet wird. Andernfalls drohen solche Zentren lediglich, die Zustände in den griechischen ‚Hotspots‘ zu reproduzieren. Damit dies nicht geschieht, sollte überlegt werden, ob die EU-Agenturen eine aktivere Rolle übernehmen und in Einzelfällen auch Entscheidungen treffen können sollten.

⁷ Kritisch sieht der SVR Vorschläge, Asylverfahren oder Vorprüfungen ganz an Drittstaaten auszulagern, z.B. in sogenannte Aufnahmezentren oder Ausschiffungsplattformen in Nordafrika (SVR 2017, SVR 2018a). Diese werfen schwerwiegende rechtliche, praktische und politische Fragen auf (SVR JG 2019) – zum Beispiel, wie das *non-refoulement* Prinzip und das Verbot der kollektiven Ausweisung oder der Zugang zu effektivem Rechtsschutz garantiert werden kann.



1.2 Standards vereinheitlichen, Sekundärmigration reduzieren

Eine der großen Herausforderungen des aktuellen GEAS ist die ungleiche Verteilung von Menschen, die irregulär eingereist sind und einen Asylantrag stellen möchten, auf die Mitgliedstaaten.⁸ Dies hat zum einen zu einem ‚kalten Boykott‘ der Dublin-Regeln⁹ durch Ersteinreiseländer geführt (SVR 2017a), zum anderen zu einer signifikanten Sekundärmigration: Asylsuchende oder anerkannte Flüchtlinge ziehen von ihrem Erstaufnahmestaat weiter in einen anderen Mitgliedstaat. Sie tun dies zum Beispiel, weil sie sich (auch angesichts der ‚Asylotterie‘) dort eine bessere Aufnahme, ein faireres Verfahren und höhere Chancen auf Schutz oder auch einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt versprechen (vgl. Baumer u.a. 2017). Gleichzeitig sind Überstellungsverfahren im Rahmen der aktuellen Dublin-III-Regelungen äußerst zäh und mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden, der selten zu den gewünschten Ergebnissen führt. Letztlich fällt die Verantwortung meist dem Staat zu, in dem sich der oder die Asylsuchende de facto aufhält und der in der Regel nach sechs Monaten der Nicht-Überstellung für das Asylverfahren zuständig wird – und nicht jenem Staat, der laut Dublin-Regel eigentlich für die Person zuständig wäre. Ein neues System muss diese quasi-automatische Delegation von Verantwortung ändern und damit das Grundprinzip stärken, dass Asylsuchende in nur einem Staat einen Asylantrag stellen können und dafür ggf. in den dafür zuständigen Staat zurückkehren müssen. Zugleich ist das Dublin-Grundprinzip zu garantieren, nach dem Schutzsuchende einen effektiven Zugang zum Asylsystem eines Staates erhalten, damit die Verantwortung nicht immer weiter verschoben werden kann.

Zu den zahlreichen Faktoren, die die Sekundärmigration beeinflussen, gehören die Anerkennungsquoten, die innerhalb der EU teils erheblich voneinander abweichen. So lag im Jahr 2018 für Asylsuchende aus Afghanistan die Chance, Asyl zu erhalten, zwischen unter zehn und über 90 Prozent – je nachdem, in welchem EU-Mitgliedstaat sie ihren Antrag stellten (EASO 2018). Auch die Unterbringungs- und Lebensbedingungen während eines laufenden Asylantrags variieren stark. Dies wird sich aufgrund a) der unterschiedlichen Umsetzung der Asylrichtlinien in den Mitgliedstaaten und b) der wirtschaftlichen Bedingungen und Sozialsysteme nicht gänzlich angleichen lassen. Allerdings muss ein ‚Wettbewerb nach unten‘ auf jeden Fall vermieden werden. Daher muss die EU stärker als bisher darauf achten, dass bei Aufnahme und Schutz jene Standards, welche die bisherige europäische Gesetzgebung vorsieht, eingehalten werden. Solange sich die Anerkennungsquoten und die Aufnahmebedingungen innerhalb der EU erheblich unterscheiden, wird es Sekundärmigration geben. Dies ist aus der individuellen Sicht der betroffenen Personen auch nachvollziehbar. **Um der Sekundärmigration entgegenzuwirken, sollte ein Dublin-Nachfolgemodell daher negative und positive Anreize kombinieren: Kürzungen der Sozialleistungen sind möglich, wenn Asylsuchende sich weigern, in den für sie zuständigen Staat zurückzukehren** (Thym 2018). **Gleichzeitig könnten Präferenzen der Antragstellenden stärker berücksichtigt werden** (z.B. Sprachkenntnisse oder familiäre, kulturelle und/oder soziale Bindungen), **ohne eine ganz freie Wahl einzuräumen oder doppelte Antragstellungen zu ermöglichen** (s. dazu auch die Positionierung des Europäischen Parlaments (Europäisches Parlament 2017)). Rückführungen von als nicht schutzbedürftigen eingestuften Antragstellerinnen und Antragstellern sollten dann unter europäischer (Mit-)Verantwortung (darunter auch Frontex, s. Abschnitt 1.3) aus den Ersteinreiseländern erfolgen (SVR 2018a).

Im Falle von Personen, die bereits als Flüchtlinge anerkannt wurden und einen entsprechenden Status erhalten haben, empfiehlt der SVR, die Regeln – an Bedingungen geknüpft – zu lockern: Anstatt die Sekundärwanderung anerkannter Flüchtlinge pauschal zu bekämpfen, sollte man Sekundärwanderungen als ein korrigierendes Steuerungswerkzeug nutzen. Unter einem regulierten *free choice*-Modell, wie es der SVR

⁸ Zwischen Januar und September 2019 wurden 72 Prozent der Asylerstanträge in der EU in nur fünf Ländern gestellt: Deutschland, Frankreich, Spanien, Griechenland und dem Vereinigten Königreich (COM(2019) 481 final). Ähnlich verhielt sich die Situation in 2018, als Deutschland, Frankreich, Griechenland, Spanien und Italien 75 Prozent aller Asylerstanträge in der EU registrierten (EUROSTAT 2019).

⁹ Unter der aktuell gültigen Dublin-III-Verordnung ist die Zuständigkeit für Asylanträge innerhalb der EU durch eine hierarchische Kriterienreihenfolge geregelt: Zuständig ist demnach (1) der Staat, in dem sich enge Familienangehörige der asylsuchenden Person befinden; (2) der Staat, der der Person die Einreise genehmigt hat, z. B. durch die Erteilung eines Visums; (3) der Staat, in dem die Person zuerst den Boden eines EU-Mitgliedstaates betreten hat.



erarbeitet hat (SVR 2017a, 2019a), wäre weiterhin der Ersteinreisestaat für Unterbringung, Versorgung und Asylverfahren zuständig – aber mit zunehmender Unterstützung durch die EU, sowohl finanziell als auch durch die europäischen Agenturen (s. Abschnitt 1.3). **Anerkannte Flüchtlinge bekämen schrittweise Freizügigkeitsrechte zugesprochen – etwa nach einer gewissen Karenzzeit oder, wenn sie einen Arbeitsvertrag in einem anderen Mitgliedstaat vorweisen können.** Der Zugang zu Sozialleistungen für anerkannte Flüchtlinge, die innerhalb Europas weiterwandern, ließe sich temporär einschränken – ähnlich wie die sozialrechtlichen Karenzzeiten, die auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger gelten. **Von einer generellen Freizügigkeit ohne Konditionen für alle anerkannten Flüchtlinge rät der SVR ab** (SVR 2018a).

1.3 Institutionelle Architektur stärken, Agenturen ausbauen

Im Rahmen des GEAS fallen der Europäischen Grenz- und Küstenschutzagentur (*European Border and Coast Guard*, EBCG oder auch Frontex) und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (*European Asylum Support Office*, EASO) tragende Rollen zu. **Diese Agenturen sind – ungeachtet der Kritik, die oft zu Recht an ihnen geäußert wird – ein zentrales Instrument, um europäische Standards zu harmonisieren und für mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu sorgen** (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018a). Sie sollten daher in den Reformbemühungen der neuen Kommission Priorität haben. Allerdings werden selbst nach Abschluss der Reformen weder Frontex noch EASO (bzw. deren Nachfolge-Agentur, die *European Union Agency for Asylum*, EUAA) ohne die Zustimmung eines Mitgliedstaats intervenieren können. Deshalb sind für die rechtliche und praktische Umsetzung weiterhin der Wille und die Kapazität der Mitgliedstaaten maßgeblich (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018a).

Der Ausbau von Frontex ist bereits weit vorangeschritten. Am 4. Dezember 2019 trat die neue Verordnung (EU 2019/1896) in Kraft, die das Mandat sowie die technische, finanzielle und personelle Ausstattung der Agentur deutlich erweiterte. Verstärkt kann die Agentur nun auch mit Drittstaaten¹⁰ zusammenarbeiten: zum Beispiel, um Standards der europäischen Grenz- und Rückkehrverwaltung operativ umzusetzen, Informationen und Risikoanalysen zu liefern, die Rückkehr zu erleichtern oder um Drittstaaten im Bereich Grenzverwaltung und Migration – ggf. durch Entsendung der ständigen Reserve – zu unterstützen.

Der SVR erachtet die verstärkte europäische Zusammenarbeit im Bereich des Grenzschutzes durch die neuen Frontex-Kompetenzen als wichtigen Schritt hin zu einer supranationalen Gestaltung der Asylpolitik (SVR 2017a). Dennoch sollte man nicht überschätzen, wie schnell Frontex-Reformen wirksam werden. Fraglich ist, ob sich die Zahl der Einsatzkräfte bis 2027 (oder sogar schon bis 2024, wie von der Kommissionspräsidentin gefordert) auf 10.000 aufstocken lässt. Offen ist auch, ob sich die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen freiwillig einer größeren Aufsicht durch Frontex aussetzen werden (vgl. Bossong 2019).

Analog – und als Gegengewicht zu Frontex – sollten sich die Bemühungen jetzt verstärkt darauf richten, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in eine vollwertige Europäische Asylagentur umzuwandeln (COM(2016) 271 final; SVR 2017a). Kommission und Parlament konnten sich bereits auf weite Teile einer neuen EUAA-Verordnung einigen. Auf dieser Grundlage sollte die Reform nun zügig abgeschlossen, verabschiedet und umgesetzt werden. Auch die angekündigte Aufstockung des Personals in Griechenland, Zypern, Malta und Italien im Jahr 2020, das die dortigen Asylverfahrensprozesse unterstützen soll, ist ein wichtiger Schritt. Die zukünftige EUAA soll dazu beitragen, die Kriterien und Standards, die Asylverfahren zu Grunde liegen, EU-weit zu vereinheitlichen – auch, um so mittelfristig Schutzquoten anzugleichen und Sekundärwanderungen (s. Abschnitt 1.2) zu verringern. Jene Mitgliedstaaten, in die besonders viele Asylsuchende ziehen, kann die EUAA auch operativ unterstützen. **Um messbare Veränderungen in den Verfahrens- und Anerkennungsstandards zu erreichen, müssten die Kompetenzen und Ressourcen der zukünftigen EUAA allerdings schrittweise weiter ausgebaut werden** (SVR 2018a, 2019a). Die Verantwortung dafür, die Asylverfahren durchzuführen, liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Die Rolle der EUAA beschränkt sich darauf, sie dabei zu unterstützen. Dieser Kompromiss ist als Zwischenschritt sinnvoll, weil für eine vollständige Supranationalisierung

¹⁰ Vor der Reform war diese Befugnis auf Drittstaaten in unmittelbarer Nachbarschaft der EU beschränkt.



des Asylrechtsvollzugs die EU-Verträge geändert werden müssten (SVR-Forschungsbereich 2018a). Außerdem könnte man darüber nachdenken, der Asyagentur punktuell eigene Entscheidungsbefugnisse zu übertragen (Lehner 2018). Allerdings wurden die ursprünglichen Reformvorschläge im Laufe der Verhandlungen insofern abgeschwächt, als dass weitreichendere verbindliche Regeln – wie die verpflichtende Anwendung der EUAA-Herkunftslandanalysen oder Interventionsbefugnisse einer EUAA auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates – gestrichen wurden. Daher ist es zu begrüßen, wenn die EUAA künftig die Asyssysteme in den Mitgliedstaaten regelmäßiger überprüfen und in Monitoring-Berichten konkrete Handlungsempfehlungen und Umsetzungsfristen aussprechen könnte. Die EUAA sollte diese Kompetenzen gezielt und in vollem Umfang nutzen.

Mit einem erweiterten Mandat und Handlungsfeld gehen eine größere Verantwortung, mehr Rechenschaftspflichten und ein höherer Legitimationsbedarf einher (vgl. Santos Vara 2018): **Sowohl Frontex als auch EASO/EUAA müssen sich größerer demokratischer Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat unterwerfen und ihre Operationen auf mögliche Risiken für Flüchtlinge, Migranten und andere betroffene Personengruppen prüfen.** Die EU-Institutionen müssen dafür sorgen, dass die internen wie externen menschenrechtlichen Kontrollinstanzen der Agenturen klären, wer bei Menschenrechtsverletzungen zuständig ist und diese sanktioniert. Insbesondere im Falle von Frontex halten die Kontrollmechanismen mit den erweiterten Befugnissen und Tätigkeitsbereichen nicht Schritt. Durch ihre erweiterten Aktivitäten in den ‚Hotspots‘, auf See und in Drittstaaten wird die Agentur zunehmend direkt mit schutzbedürftigen Personen in Kontakt kommen. Gerade die Operationen in Drittstaaten erfordern es, die Verantwortung zwischen den Staaten und der Agentur/der EU klarzustellen – insbesondere, was die Möglichkeit betrifft, gegen etwaige Menschenrechtsverletzungen Klage einzulegen. Mit dem neuen, von Menschenrechtsorganisationen und vom Frontex-Konsultationsforum bereits seit Langem geforderten Beschwerdemechanismus (Art. 111 der EBCG-Verordnung) kann jede Person, deren Grundrechte aufgrund von Frontex-Maßnahmen oder Unterlassungen verletzt wurden, sich schriftlich bei der Agentur beschweren. Unklar ist aber, ob und wie dieser Mechanismus für Personen in Drittstaaten praktisch zugänglich ist (vgl. Rasche 2019c). Das gilt insbesondere für solche Informationen, die als Verschlussachen behandelt werden. Dazu gibt es den Vorschlag, innerhalb des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlamentes einen speziellen Unterausschuss einzurichten. So ließe sich die Geheimhaltung wahren, andererseits aber die demokratische Kontrolle erleichtern (Santos Vara 2018 unter Bezug auf De Witte/Rijpma 2011).

Außerdem sollten EASO/EUAA, Frontex und die EU-Agentur für Grundrechte enger zusammenarbeiten, um z. B. gemeinsame Standards und Leitlinien zu erarbeiten und diese in ihren Schulungen für Grenzschutz- und andere Behörden der Mitgliedstaaten zu verbreiten (vgl. Santos Vara 2018; Rasche 2019). Eine solche Zusammenarbeit sollte sich auch auf die Agenturen außerhalb des Migrationsgeschehens erstrecken, z. B. auf die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs.

2 Alternative Schutzwege und Zuwanderung zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken

Zu einer umfassenden migrations- und asylopolitischen Strategie – und damit zu einem neuen ‚Migrationspakt‘, wie ihn die Kommissionspräsidentin angekündigt hat – **gehören auch reguläre Zugangswege für Personen mit und ohne Schutzbedarf.** Für Personen mit Schutzbedarf sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten das territoriale Asyssystem verstärkt um alternative Schutzwege ergänzen. Resettlement und andere staatlich gesteuerte Aufnahmeprogramme bieten zahlreiche Vorteile: Sie ermöglichen eine sichere, reguläre Einreise und verringern die Wahrscheinlichkeit, dass sich Flüchtlinge auf gefährliche, irreguläre Routen begeben. Diese stehen ohnehin oft nur denen offen, die physisch und finanziell dazu in der Lage sind, sie zu beschreiten. Dagegen können gerade Flüchtlinge mit dem größten Schutzbedarf – zum Beispiel Familien oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen – besser über solche Resettlement-Programme geschützt werden. Die gesteuerte Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittstaaten ist für Staaten und Zielgemeinden außerdem besser planbar und trägt dazu bei, Erstaufnahmestaaten in Krisenregionen zu entlasten (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018b).



Resettlement sollte auf EU-Ebene weiter vereinheitlicht und ausgebaut werden. Bislang beschränkt sich die Rolle der EU auf ad-hoc-Programme und finanzielle Unterstützung. Die EU-Mitgliedstaaten haben angekündigt, im Jahr 2020 30.000 Flüchtlinge über Resettlement-Programme aufzunehmen (Europäische Kommission 2019). Das geht kaum über die Zielgröße für 2018/2019 hinaus: Für diesen Zeitraum von zwei Jahren wurde beschlossen, 50.000 Menschen aufzunehmen. Gerade vor dem Hintergrund, dass die USA – der traditionell wichtigste Aufnahmestaat für solche Neuansiedlungen – ihre Resettlement-Programme drastisch gekürzt haben, sollte die EU ihr Engagement in diesem Bereich verstärken. **Aus Sicht des SVR sollte sich die EU auf ein gemeinsames Resettlement-Konzept einigen, bestehende Kontingente erhöhen und planbarer machen** (SVR 2019b). Mit rein nationalen und lediglich ad hoc durchgeführten Programmen bleibt die Union hinter ihren Möglichkeiten zurück, dem globalen Bedarf an Resettlement zu begegnen und als strategische Komponente der EU-Flüchtlingspolitik zu nutzen. Zum Beispiel könnten Mitgliedstaaten eine temporäre Ausnahme von einem eventuellen künftigen internen Verteilungsmechanismus nicht nur finanziell (s. Abschnitt 1.1), sondern auch durch erhöhte Resettlement-Kontingente kompensieren. Die EU sollte den 2016 von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Resettlement-Verordnung (COM(2016)468) mit Nachdruck weiterverfolgen. In der endgültigen Verordnung sollte deutlich werden, dass Resettlement humanitären Zwecken dient: An erster Stelle steht dabei der Schutzbedarf sowie im Sinne der globalen Verantwortungsteilung das Ziel, Erstzufluchtsstaaten zu entlasten. Ob ein Land mit der EU kooperiert, um Grenzen zu kontrollieren oder irreguläre Migration zu verringern, sollte die Resettlement-Politik nicht beeinflussen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018b).

In diesem Zusammenhang sollten auch private Sponsorenprogramme, die staatliche und zivilgesellschaftliche Ressourcen bei der Flüchtlingsaufnahme verbinden, stärker in Betracht gezogen werden. Aus bestehenden Programmen geht hervor, dass das direkte Engagement und der persönliche Kontakt zwischen Geflüchteten und Aufnahmegesellschaft nicht nur den Flüchtlingen selbst zugutekommen, sondern sich auch positiv auf das Gemeinschaftsgefühl insgesamt auswirken. Deutschland steht im Rahmen der *Global Refugee Sponsorship Initiative* bereits mit verschiedenen Ländern, die solche Programme aufgelegt haben, im Austausch und hat selbst mit „Neustart im Team“ (NeST)¹¹ ein Pilotprogramm aufgelegt; es könnte diese Erfahrungen auf EU-Ebene stärker einbringen. Der SVR begrüßt außerdem den Vorstoß der neuen Kommissionspräsidentin, in Absprache mit den Mitgliedstaaten humanitäre Korridore einzurichten. Diese ermöglichen Flüchtlingen – nach Vorprüfung ihrer Schutzbedürftigkeit durch UNHCR oder einen anderen Akteur im Erstzufluchtsstaat – eine legale Einreise, um in einem Mitgliedstaat der EU einen Asylantrag zu stellen. Entsprechende Praxisbeispiele wie das Programm der italienischen Gemeinde Sant’Egidio¹² könnten herangezogen werden, um zu prüfen, ob und wie sich diese Option auf andere EU-Staaten übertragen ließe. Eventuelle humanitäre Visa sollten andere reguläre Zugangswege ergänzen, nicht ersetzen.

Ein funktionierendes Asylsystem hängt auch davon ab, ob Personen, die keinen Schutzanspruch geltend machen können und aus anderen – meist wirtschaftlichen Gründen – zuwandern, alternative Möglichkeiten offenstehen, nach Europa zu kommen. In Ermangelung solcher Alternativen stellen sie oft einen Asylantrag, selbst wenn die Chancen auf Anerkennung gering sind. Reguläre Wege für Personen ohne Asylgrund können auf diese Weise auch dazu beitragen, das Asylsystem für Personen mit Schutzperspektive aufrecht zu erhalten (vgl. SVR-Forschungsbereich 2019b). Darüber hinaus verfolgen die EU und ihre Mitgliedstaaten mit ihrer Migrationspolitik legitimerweise andere und vor allem eigene Interessen. Arbeitsmigration etwa soll in erster Linie dazu dienen, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Bedarfen nachzukommen (vgl. SVR-Forschungsbereich/MPI Europe 2019). **Mit Blick auf den Fachkräftebedarf in zahlreichen Branchen und vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung ist erwerbsbezogene Zuwanderung nicht zuletzt in Deutschland eine wichtige Komponente**, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu decken und langfristig die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Dieser Fachkräftebedarf besteht ungeachtet der aktuell der Tatsache, dass sich die wirtschaftliche Lage in den Mitgliedstaaten durch die Folgen der Corona-Epidemie absehbar eintrüben wird, perspektivisch fort.

¹¹ S. www.neustartimteam.de/

¹² S. www.santegidio.org/pageID/30112/langID/en/Humanitarian-Corridors.html



Im Bereich der arbeitsmarktbezogenen Migration aus Nicht-EU-Staaten herrscht zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten eine Kompetenzteilung. Zwar konnte die EU in Bezug auf Einreise und Aufenthalt ihre Standards schrittweise und für verschiedene Zuwanderergruppen harmonisieren, z. B. für hochqualifizierte Fachkräfte. Wie viele Menschen jeweils kommen, bestimmen aber weiterhin die einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. SVR 2018b; SVR-Forschungsbereich 2019; SVR-Forschungsbereich/MPI Europe 2019). Sie sind in erster Linie am Zug, wenn es darum geht, Migrationsoptionen in Erwerb, Aus- und Weiterbildung weiterzuentwickeln. Entsprechend ihrer wirtschaftlichen Lage und Situation auf dem Arbeitsmarkt können einzelne Mitgliedstaaten innovative Politikansätze verfolgen und entsprechende Programme auflegen, die sodann als ‚best practice‘ zwischen den Mitgliedstaaten verbreitet und später ggfls. supranational harmonisiert werden können. Bereits jetzt sollte die EU reguläre Zugangswege gezielt fördern, etwa durch Pilotprojekte, auch wenn rechtliche und praktische Gestaltung und Umsetzung letztlich in der Hand der Mitgliedstaaten liegen. In der Kooperation zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und einzelnen Drittstaaten im Bereich legaler Migration ist eine Koordination durch die EU sinnvoll.

Die Zugangswege für Hochqualifizierte aus Drittstaaten sind im Allgemeinen gut ausgebaut. Auf EU-Ebene sind sie durch die Blaue Karte EU untermauert, auch wenn dieser durch die vorherrschenden nationalen Regelungen ein Bedeutungsverlust droht (SVR 2019a). Im Gegensatz dazu haben Drittstaatsangehörige, die keine entsprechenden Qualifizierungen und Arbeitsverträge vorweisen können, weit weniger Optionen, legal zu beruflichen Ausbildungs-, Weiterbildungs- oder Erwerbszwecken in die EU einzuwandern. Für gering- und mittelqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten bestehen auf EU-Ebene kaum harmonisierte Regelungen. Eine Ausnahme bildet die Saisonarbeitnehmerrichtlinie (KOM(2010)379 endg.), die gemeinsame Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen definiert. Ob und wie viele Saisonarbeitskräfte zugelassen werden, entscheiden die einzelnen Mitgliedstaaten. **Abhängig vom jeweiligen Arbeitskräftebedarf sollte Zuwanderung auch für mittel- und geringqualifizierte Erwerbersonen ermöglicht werden.** Für beruflich Qualifizierte öffnet beispielsweise das in Deutschland seit März 2020 geltende Fachkräfteeinwanderungsgesetz entsprechende Wege (SVR 2019a). Die Datenlage zum gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf an Arbeitskräften in Sektoren, die einen geringen bis mittleren Qualifizierungsgrad voraussetzen, ist aktuell aber in den meisten EU-Mitgliedstaaten noch unbefriedigend. Hier könnte die EU Ressourcen und Expertise bereitstellen, um den Bedarf an zukünftigen Maßnahmen statistisch zu erheben (SVR-Forschungsbereich/MPI Europe 2019). **Zudem ließe sich das Potenzial der Migration zu Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungszwecken besser erschließen:** Zuwanderungswege, um in der EU eine berufliche Ausbildung zu machen oder sich weiterzubilden, sind in den meisten Mitgliedsländern noch kaum vorhanden. Auch hier ist Deutschland mit seinem Fachkräfteeinwanderungsgesetz erste Schritte gegangen, um solche Kanäle auszubauen. Partnerschaftliche Ausbildungsprogramme könnten z. B. einer hohen (Jugend-)Arbeitslosigkeit in manchen Drittstaaten und dem Mangel an interessierten Auszubildenden, der in manchen EU-Mitgliedstaaten in einigen Branchen herrscht, entgegenwirken. Deutschland hat hier in verschiedenen bilateralen Programmen vergleichsweise viele Erfahrungen gesammelt, die es mit anderen Mitgliedstaaten teilen könnte (SVR-Forschungsbereich 2018c; SVR-Forschungsbereich/MPI Europe 2019).

3 Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Integration

Die gesetzgeberischen Kompetenzen der EU in der Migrations- und Asylpolitik sind unterschiedlich stark ausgeprägt. Im Bereich der Integrationspolitik sind sie jedoch ganz klar begrenzt: Die EU kann die Integrationsbemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen und fördern, eine rechtliche Harmonisierung ist aber explizit ausgeschlossen.¹³ Institutionell sind Integrationsfragen über verschiedene Arbeitsbereiche der EU verteilt – z. B. ist neben der Generaldirektion für Inneres auch das Mandat der Direktionen „Beschäftigung

¹³ Davon ausgenommen sind die beiden integrationspolitisch relevanten EU-Richtlinien zur Familienzusammenführung und zum Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die u.a. den Zugang zu Rechten und die Möglichkeit nationaler Sprachtests regeln.



und soziale Rechte“ bzw. „Gleichheitspolitik“ integrationspolitisch relevant. Aus diesem Grund werden Fragen der Integration in den migrationspolitischen Initiativen der EU meist nur am Rande diskutiert.

Ohne die unterschiedlichen Zuständigkeiten in Frage zu stellen, plädiert der Sachverständigenrat dafür, auch auf EU-Ebene Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik stärker zusammenzudenken. **Integrationspolitik ist immer auch Migrationspolitik und umgekehrt** (SVR 2019b). Denn (gelungene) Integration beeinflusst gesellschaftliche Stimmungen, die wiederum den zukünftigen politischen Spielraum im Bereich Migration und Flucht definieren. Migration ist nicht nur etwas, ‚was an den Außengrenzen passiert‘, sondern tangiert Menschen tagtäglich im persönlichen Umfeld. Integration sollte stärker als bisher als Aspekt des sozialen Zusammenhalts verstanden werden. Dabei sind nicht nur Neuzugewanderte in den Blick zu nehmen. Vielmehr muss die chancengleiche Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen ermöglicht werden.

Ein Fokus auf Integration (nicht im regulativen, sondern im Förderbereich) bietet der EU auch eine Chance: Nach dem ‚Ausnahmestand‘ der letzten Jahre braucht Europa einen frischen Diskurs zu Migration. **Neben ihren Bemühungen, Reformblockaden auf höchster politischer Ebene zu lösen, sollte die EU auch ihre praktische Relevanz auf lokaler Ebene unter Beweis stellen.** Die Kommissionspräsidentin hat es sich und allen Kommissarinnen und Kommissaren zum Ziel gesetzt, „die Verbindung zwischen Menschen und den Institutionen, die ihnen dienen, zu stärken“ und Europa seinen Bürgerinnen und Bürgern „näher zu bringen“ (s. *President of the European Commission mission letters*, eigene Übersetzung). Gerade in den letzten Jahren waren bei der Aufnahme und Integration von Zuwanderern und Geflüchteten viele Herausforderungen zu bewältigen. Es hat sich aber auch ein großes zivilgesellschaftliches Engagement in weiten Teilen der Bevölkerung offenbart. Deutschland kann im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft hier Akzente setzen und seine vielseitigen und aktuellen Erfahrungen in Europa einbringen (SVR 2018a). Die EU sollte diese Dynamik aufgreifen und ihre Möglichkeiten stärker nutzen, Bemühungen um Integration und sozialen Zusammenhalt ideell und finanziell zu unterstützen und zivilgesellschaftliches Engagement sichtbar zu machen.

Die EU kann über *soft governance* Anreize zur Zusammenarbeit, zur Koordination und zum Austausch guter Praxisbeispiele setzen. Die *Common Basic Principles on Migrant Integration* stellen sinnvolle gemeinsame Grundprinzipien und Leitlinien dar. Bei der Überarbeitung des Aktionsplans für die Integration von Drittstaatsangehörigen, die im Arbeitsprogramm für 2020 angekündigt wurde, könnte die EU neue Schwerpunkte setzen – zum Beispiel, indem sie positive Begegnungen und Kontakte zwischen (Neu-)Zuwanderern und Angehörigen ihrer Aufnahmegesellschaften fördert. Durch den Europäischen Integrationsfonds lässt sich Geld für Pilotprojekte bereitstellen. Um die länderübergreifende Vernetzung und den Austausch zwischen integrationspolitischen Akteurinnen und Akteuren zu fördern, könnte die EU das Europäische Integrationsnetzwerk stärker unterstützen. Darin sind zuständige Behörden und Ministerien aus allen EU-Mitgliedstaaten sowie aus Island und Norwegen vertreten. Die informellen Konferenzen der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, die zuletzt 2010 stattfanden, könnten neu aufgelegt werden.

Auf dem Gebiet der Integrationspolitik hat die EU keine legislativen Kompetenzen. **Sie kann aber lokale Akteurinnen und Akteure sowie konkrete und praktische Initiativen fördern. Der SVR begrüßt, dass die Integrationsarbeit, die von Städten und Kommunen geleistet wird, in den letzten Jahren verstärkt unterstützt wird.** Dazu zählen *peer learning*-Initiativen wie das EUROCITIES Netzwerk, das eine *Charter on Integrating Cities* verabschiedet hat, oder die *Urban Agenda Partnership Inclusion of Migrants and Refugees*. Die EU sollte prüfen, ob sie ihre Möglichkeiten, Akteurinnen und Akteure auf lokaler Ebene finanziell zu fördern, zugänglicher machen könnte. Gerade für zivilgesellschaftliche Organisationen und kleine Kommunen stellen die aufwändigen Antragsverfahren und die Kofinanzierungsanforderungen, die typischerweise mit EU-Fördergeldern einhergehen, ein Hindernis dar (vgl. Bendel u.a. 2019; Stürner u.a. 2020). Durch unbürokratische Mikrokredite könnte das ehrenamtliche Engagement, das nachgewiesenermaßen einen großen Beitrag in der praktischen Integration und Begleitung von Neuzugewanderten sowie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leistet, gezielt gestärkt werden (vgl. Schiffauer/Eilert/Rudloff 2017).

Indirekt kann die EU auch in anderen relevanten Politikfeldern integrationspolitische Akzente für Eingewanderte setzen (vgl. Bendel 2010). In den Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, beim Zugang zu



wohlfahrtstaatlichen Dienstleistungen, aber auch auf den Feldern der Gleichheits- und Anti-Diskriminierungspolitik; bei der aktiven Partizipation und in der Bildung und der Jugendarbeit sollte die Kommission Integration und sozialen Zusammenhalt stärker betonen. Die entsprechenden Generaldirektionen bzw. parlamentarische Gremien sollten ihre Arbeit und Prioritäten hinsichtlich der Herausforderungen, die zunehmend diverse Gesellschaft aufwerfen, überprüfen. **Dies wäre im Sinne des vom SVR befürworteten ‚Mainstreaming‘-Ansatz, der Integration im Sinne der gleichberechtigten Teilhabe aller als Querschnittsaufgabe versteht.** Dafür müssen sich in erster Linie die Regelsysteme für eine plurale Gesellschaft öffnen. Besondere Maßnahmen für bestimmte Gruppen wie Neuzuwanderer oder strukturell benachteiligte Gruppen sollten punktuell und ergänzend hinzugezogen werden (SVR 2017b; vgl. Adam/Thym 2019).

Die EU sollte Schwerpunkte im Bereich der Gleichbehandlung, Anti-Diskriminierung (wo ihre Kompetenzen durch diverse Richtlinien vergleichsweise robust sind) **und dem gemeinsamen Vorgehen gegen Rassismus** (z. B. durch europäisch koordinierte Nationale Aktionspläne gegen Rassismus) **setzen.** In diesem Zusammenhang könnte sie auch das Konzept eines *civic citizenship* weiterentwickeln, das vorsieht, die Rechte von Drittstaatsangehörigen progressiv denen der Unionsbürgerinnen und –bürger anzugleichen (vgl. Bendel 2010). Auch Fragen zur Einbürgerungspraxis und zum Staatsbürgerschaftsrecht könnte die EU stärker thematisieren, vorrangig durch mitgliedstaatlichen Austausch (vgl. Adam/Thym 2019).

Ausblick

Eine ausgewogene Migrations- und Asylpolitik spiegelt sich auch in den Ressourcen wider, die dafür bereitgestellt werden. Der Budgetentwurf der Kommission sieht für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen 10,4 Milliarden Euro für den Asyl- und Migrationsfonds (AMF) vor, der die Bereiche Asyl, legale Migration, kurzfristige Integrationsmaßnahmen und Rückführung umfasst. Dazu kommen ca. 900 Millionen Euro für das Europäische Asylagentur. Die finanzielle Ausstattung für das Grenzmanagement ist etwa doppelt so hoch: Für den Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) sind 9,3 Milliarden Euro sowie für Frontex und EULISA¹⁴ 12 Milliarden Euro veranschlagt (vgl. Europäische Kommission 2018a; Rasche 2019a). Die Bedarfe der jeweiligen Aktivitätsfelder und die Prioritätensetzungen sollten überdacht werden.

Nach den Entwicklungen an der griechisch-türkischen Grenze ist zu befürchten, dass die europäische Migrations- und Asylpolitik in absehbarer Zukunft erneut mit Zuspitzungen konfrontiert sein wird, auf die sie strukturell bislang nicht hinreichend vorbereitet ist. Darüber hinaus drohen die Reformvorhaben vollständig von der Corona-Pandemie überlagert zu werden. Als absolutes Minimum müssen die Europäische Kommission und ihre Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass sich angesichts der Ausbreitung des COVID19-Virus die Situation auf den griechischen Inseln nicht in eine humanitäre Katastrophe verwandelt. Zumindest kurzfristig wird sich das europäische Asylsystem auf ‚Koalitionen der Willigen‘ stützen müssen, an denen sich auch Deutschland beteiligt. Diese Koalitionen sollten sich insbesondere darauf konzentrieren, Schutzbedürftige aus Griechenland auf andere Mitgliedstaaten zu verteilen. Sie dürfen aber auch das Resettlement aus Drittstaaten nicht aus dem Blick verlieren – selbst, wenn die Corona-Pandemie es erfordert, Verfahren und Abläufe entsprechend anzupassen. Die EU sollte in neuen Verhandlungen mit der Türkei - neben konditionierter finanzieller Unterstützung für die Versorgung und die Integration von Flüchtlingen in der Türkei – anbieten, Flüchtlinge direkt von dort aufzunehmen.

Die Bundesregierung sollte angesichts der komplexen Herausforderungen im Bereich einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU außerdem bereits jetzt aktiv auf die Regierungen Portugals und Sloweniens zugehen. Diese beiden Länder folgen Deutschland im Rahmen der ‚Trio-Ratspräsidentschaft‘. Mit ihnen sollte sich Deutschland mit Blick auf die anstehenden Vorschläge der Kommission in einem neuen

¹⁴ European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA)



„Pakt“ für Asyl und Migration strategisch abstimmen, um wirkmächtiger auf nachhaltige Lösungen hinarbeiten zu können. Auf diese Weise könnte es gelingen, eine von der Kommission entworfene „Dublin-Nachfolgeregelung“ während der deutschen Ratspräsidentschaft umsichtig zu moderieren. Die Mitgliedstaaten könnten sich dann unter der anschließenden Präsidentschaft Portugals auf eine gemeinsame Position verständigen, die sich mit dem Europäischen Parlament zügig zu einer tragfähigen neuen Verordnung verhandelt werden ließe. Das vielfach totgesagte Dublin-System könnte dann auch terminologisch endgültig begraben und durch ein „Lissabon“- oder „Ljubljana-System“ ersetzt werden.



Literatur

Adam, Ilke/Thym, Daniel 2019: Integration, in: De Bruycker, Philippe/De Somer, Marie/De Brouwer, Jean-Louis (Hrsg.): From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration. Brüssel, 73–85.

Angenendt, Steffen/Engler, Marcus/Schneider, Jan 2013: Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-Aktuell 65, Berlin.

Baumer, Andreas/Burkhardt, Günter/Ten Feld, Hans/Grehl-Schmitt, Norbert/Holzberger, Mark/Schnatsmeyer, Melanie 2017: Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik, Heinrich-Böll-Stiftung, E-Paper #5.

Bendel, Petra 2010: Europäische Integrationspolitik. Friedrich Ebert Stiftung, WISO Diskurs.

Bendel, Petra 2014: Und sie bewegt sich doch? Die Debatte um Verteilungssysteme in Europa, in: Asylmagazin 11 (November), 364–369.

Bendel, Petra 2017: Europäische Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen, Friedrich Ebert Stiftung.

Bendel, Petra 2019: Contemporary Politics of International Protection in Europe. From Protection to Prevention, in: Weinar, Agnieszka/Bonjour, Saskia/Zhyznomirska, Lyubov (Hrsg.): The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, London/New York, 293–303.

Bendel, Petra 2020: Offenen Auges in die Katastrophe, Internationale Politik und Gesellschaft, 4. März 2020. (<https://www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/detail/offenen-auges-in-die-katastrophe-4123/>, 24.03.2020)

Bendel, Petra/Ripoll Servent, Ariadna 2018: Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis, in: Ripoll Servent, Ariadna/Trauner, Florian (Hrsg.): The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London/New York, 59–70.

Bendel, Petra/Schammann, Hannes/Heimann, Christiane/Stürner, Janina 2019: Der Weg über die Kommunen Empfehlungen für eine neue Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, 2. überarbeitete Auflage, Heinrich-Böll-Stiftung.

Bonjour, Saskia 2018: Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU. Dynamics of Inclusion and Exclusion, in: Ripoll Servent, Ariadna/Trauner, Florian (Hrsg.): The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London/New York, 215–226.

Bossong, Raphael 2019: The Expansion of Frontex. Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management, SWP Comment, No. 47, December 2019.

Cusumano, Eugenio/Villa, Matteo 2019: Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration? Migration Policy Centre, Issue 2019/22, November 2019.

De Bruycker, Philippe 2019: Towards a New European Consensus in Migration and Asylum. EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 2 December 2019. (<https://eumigrationlawblog.eu/towards-a-new-european-consensus-on-migration-and-asylum/>, 18.02.2020)

EASO – European Asylum Support Office 2018: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018.

Engler, Marcus 2019: Die Flüchtlingspolitik der EU in der neuen Legislaturperiode: Was ist zu erwarten? Q&A: Europäische Debatten zum Thema Migration, Friedrich Ebert Stiftung.



Europäische Kommission 2018a: Factsheet Questions and Answers: Future EU Funding for Borders and Migration, 12 June 2018.

Europäische Kommission 2018b: Migration: 'Controlled Centres' in EU Member States Follow-Up to the European Council Conclusions of 28 June 2018.

Europäische Kommission 2019: Resettlement: EU Member States' pledges exceed 30,000 places for 2020, Press release 18 December 2019. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6794, 19.02.2020)

Europäisches Parlament 2017: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (Neufassung), A8-0345/2017, 6. November 2017.

Europäisches Parlament 2019: Das Thema Migration, Briefing, Politische Maßnahmen der EU im Interesse der Bürger, PE 635.542 – März 2019.

EUROSTAT 2019: Asylum Decisions in the EU. EU Member States Granted Protection to More than 300,000 Asylum Seekers in 2018, EUROSTAT News Release 71/2019, 25 April 2019.

Frontex 2019: Consolidated Annual Activity Report 2018, 12 June 2019.

Frontex 2020: Flash Report. Irregular Migration into EU at Lowest Level Since 2013, 8 January 2020.

Jeannet, Anne-Marie/Ademmer, Esther/Ruhs, Martin/Stöhr, Tobias 2020: A Need for Control? Political Trust and Public Preferences for Asylum and Refugee Policy, EUI Working Paper RSCAS 2020/01.

Lehner, Roman 2018: Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde, in: Lehner, Roman/Wapler, Friederike (Hrsg.): Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Asylpolitik (BWV, 2018), 183–221.

MEDAM – Mercator Dialogue on Asylum and Migration 2019: 2019 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe. Rethinking EU Migration and Asylum Policies: Managing Immigration Jointly with Countries of Origin and Transit, Kiel.

MIDEM – Mercator Forum Demokratie und Migration 2019: Migration und Europa. MIDEM Jahresbericht 2019.

Rasche, Lucas 2019a: The EU's Relocation Puzzle. Exploring Ways out of the Solidarity Impasse. Policy Paper, Jacques Delors Institute, 29 May 2019.

Rasche, Lucas 2019b: Far from a Fresh Start on Migration: What to Make of the Solidarity Mechanism for the Mediterranean, Policy Paper, Jacques Delors Institute, 15 October 2019.

Rasche, Lucas 2019c: Great Power Warrants Great Responsibility. Four Proposals to Strengthen Frontex' Accountability. Policy Brief, Hertie School Jacques Delors Centre, 6 December 2019.

Santos Vara, Juan 2018: The EU's Agencies. Ever More Important for the Governance of the Area of Freedom, Security and Justice, in: Ripoll Servent, Ariadna/Trauner, Florian (Hrsg.): The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London/New York, 445–457.

Schiffauer, Werner/Eilert, Anne/Rudloff, Marlene (Hrsg.) 2017: So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch: 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten, Bielefeld.



Steinhilper, Elias/Grujters, Rob 2017: Border Deaths in the Mediterranean: What We Can Learn from the Latest Data. Border Criminologies Blog, 8 March 2017. (<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/03/border-deaths>, 18.02.2020)

Stürner, Janina/Heimann, Christiane/Bendel, Petra/Schammann, Hannes 2020: 'When Mayors Make Migration Policy': What Role for Cities in EU Migration and Integration Policymaking? Policy Brief, European Migration and Diversity Programme, 4 March 2020.

SVR 2017a: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR 2017b: SVR-Agenda zu Migration und Integration: ‚4+3‘-Punkte-Plan: Migration gestalten, Teilhabe fördern, Zusammenhalt sichern, 15. September 2017.

SVR 2018a: Deutschland als Motor der GEAS-Reform? Migrationspolitische Ansprüche an eine global denkende Bundesregierung.

SVR 2018b: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR 2019a: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG). 20. März 2019, Berlin.

SVR 2019b: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2019c: Notfallmechanismus für aus Seenot Gerettete: wichtiger Schritt zu mehr europäischer Solidarität in der Flüchtlingspolitik, Pressemitteilung, 7. Oktober 2019, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018a: *EASO reloaded*: Kann die neue Asylagentur der EU ein einheitliches Schutzsystem garantieren?, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018b: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2018c: Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2019: Neue Wege für legale Migration nach Europa: Die Europäische Union im Spannungsfeld zwischen Rhetorik, begrenzten Kompetenzen und mitgliedstaatlichen Interessen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/Migration Policy Institute Europe 2019: Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, Berlin.

Thym, Daniel 2004: Ungleichzeitigkeit und Europäisches Verfassungsrecht.

Thym, Daniel 2016: The 'Refugee Crisis' as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, *Common Market Law Review* 53 (2016), 1545–1574.

Thym, Daniel 2018: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags, 16. April 2018.

Thym, Daniel 2019: Rettung alleine reicht nicht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. November 2019. (<https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/fluechtlingspolitik-am-mittelmeer-rettung-reicht-nicht-16471982.html>, 18.02.2020)

UNHCR/IOM 2018: Proposal for a Regional Cooperative Arrangement Ensuring Predictable Disembarkation and Subsequent Processing of Persons Rescued-At-Sea, 27 June 2018.



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2020

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht. Das SVR-Jahresgutachten 2020 wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de