



# Deutschland als Motor der GEAS-Reform?

## Migrationspolitische Ansprüche an eine global denkende Bundesregierung

22. März 2018

2018 werden auf europäischer Ebene zentrale Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) verhandelt, dessen Grenzen die Jahre 2015 und 2016 offengelegt haben. Die bereits im Frühjahr 2016 von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge zur Reform des GEAS beinhalten Änderungen der Dublin- und der EURODAC-Verordnung. Darüber hinaus sind Forderungen hinsichtlich der Asylverfahren, der Anerkennungsvoraussetzungen und der Aufnahmebedingungen von Schutzsuchenden enthalten (EU-Kommission 2016a). Neben diesen ganzheitlichen Änderungsvorschlägen wird bis dato diskutiert, das Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zu einer Europäischen Asylagentur aufzuwerten. Auch über einen europäischen Resettlement-Plan wird zwischen Kommission, Parlament und Rat verhandelt (EU-Kommission 2016b).

Doch nicht allein die Verhandlungen rund um das GEAS machen 2018 zu einem bedeutenden Jahr in puncto internationaler Asylpolitik: Parallel zur GEAS-Reform verfolgt der UNHCR das ambitionierte Ziel, einen gemeinsamen Rahmen für den globalen Flüchtlingsschutz aufzustellen, den *Global Compact on Refugees* (UNHCR 2018). Dieser soll vor allem einen ganzheitlichen Ansatz zur Bewältigung von Flüchtlingskrisen etablieren und die globale Verantwortungsteilung beim Schutz von Flüchtlingen verbessern.

Auch wegen seiner prominenten Rolle in der ‚Flüchtlingskrise‘ sollte Deutschland diese laufenden internationalen Dialoge entscheidend mitgestalten. Vor allem bei der Fortentwicklung des GEAS sollte die Bundesregierung eine Führungsrolle einnehmen und so dazu beitragen, dass Europa geschlossen eine mit den Menschenrechten vereinbare Flüchtlingspolitik vertritt. Im Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD hat die Bundesregierung migrationspolitische Eckpfeiler benannt. Der SVR hat diesbezüglich eine ausführliche Stellungnahme veröffentlicht (siehe SVR 2018). **Ziel dieses Positionspapiers ist es nun, auf europäische und globale Herausforderungen in der Flüchtlingspolitik einzugehen und Deutschlands mögliche Rolle in diesen Dynamiken zu skizzieren.**

## 1 Lasten- und Verantwortungsteilung auf EU-Ebene setzt europaweit einheitliche Asylentscheidungspraxis voraus

Im Koalitionsvertrag von Union und SPD plädieren die Parteien für eine solidarische Verantwortungsteilung in der europäischen Flüchtlingspolitik und bekräftigen ihre Unterstützung des GEAS. Insbesondere eine faire Verteilung von Schutzbedürftigen innerhalb der EU mittels eines gemeinsamen, europäischen Verteilungsmechanismus wird als zentrales Ziel ausgerufen (Koalitionsvertrag 2018: 8). Ein solcher **Verteilungsmechanismus, der eine gerechte Arbeitsteilung bei der Aufnahme und Asylprüfung zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellt**, ist ein wichtiger Schritt hin zu einer **fairen Lastenteilung in der EU-Flüchtlingspolitik**. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es aus Sicht des SVR gleichzeitig erforderlich, **die Entscheidungspraxis der nationalen Asylbehörden anzugleichen**. Ohne eine solche Vereinheitlichung bliebe einer der zentralen Anreize für Sekundärmigration bestehen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Siehe hierzu SVR-Forschungsbereich 2017: 2-4.



Die EU-Kommission hat angesichts der mangelnden Lastenteilung und der uneinheitlichen Entscheidungspraxis bereits Reformvorschläge in die Wege geleitet (siehe dazu Abschnitte 1.1. und 1.3.).

Entsprechend will sich die Bundesregierung künftig dafür einsetzen, die Asylverfahren einschließlich der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern europaweit zu harmonisieren (Koalitionsvertrag 2018: 104). Der SVR begrüßt dieses Vorhaben mit der Einschränkung, dass eine absolute Harmonisierung nur im Bereich der Asylentscheidungspraxis möglich ist. Versorgungs- und Unterbringungsstandards dagegen lassen sich nicht europaweit harmonisieren, ohne dass ein Wettbewerb ‚nach unten‘ zu befürchten wäre. Die **Harmonisierung der Asylstandards** darf zudem nicht auf ein Instrument reduziert werden, das allein der Bekämpfung von Sekundärmigration dient. Vielmehr kommt diesem Ansatz eine **Doppelfunktion** zu: Er soll **Sekundärmigration verringern und zugleich europaweite Fairness gegenüber Schutzsuchenden gewährleisten**. Deutschland sollte seinen flüchtlingspolitischen Erfahrungsreichtum dahingehend in die Weiterentwicklung des GEAS einfließen lassen und gemeinsam mit anderen europäischen Partnern, etwa Frankreich, für die Unterstützung der eingangs erwähnten Reformen werben.

## 1.1. Fehlende Lastenverteilung in Europa

Seit rund zwei Jahrzehnten ist die EU bestrebt, als einheitliches Asylterritorium aufzutreten. Eines der zentralen Hindernisse auf dem beschwerlichen Weg dorthin ist die Suche nach einem Regelwerk, das sowohl die EU-weite Aufnahme von Asylsuchenden sowie die Prüfung ihrer Anträge adäquat löst, und zwar indem es die entsprechenden Arbeitsprozesse fair auf die Mitgliedsländer der EU verteilt. Die **EU-Verträge** sehen **für die gemeinsame Asylpolitik** vor, dass diese **„sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet“** und eine **„gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“** nach sich zieht.<sup>2</sup> **Einem entsprechenden Solidaritätsmechanismus für die Aufnahme von Schutzsuchenden hat die EU jedoch nie eingerichtet** – ein Konstruktionsfehler, den die Jahre 2015 und 2016 schonungslos offengelegt haben.

Die Konsequenz dieses Strukturfehlers äußerte sich in Form von überforderten Erstaufnahmeländern wie Italien und Griechenland. Denn gemäß der Dublin-Regelung waren diese in den Jahren 2015 und 2016 aufgrund ihrer geographischen Lage an den Außengrenzen der EU theoretisch für die Aufnahme und Asylprüfung des Großteils der rund zwei Millionen Schutzsuchenden verantwortlich. Eine Verantwortung, der sich die besagten Länder bereits vor 2015 mitunter durch rechtswidriges Verhalten entzogen – man denke hier an die Dublin-Boykotte in Italien oder die *push-backs* der griechischen Marine. Zudem kam es zu irregulärer Sekundärmigration im großen Stil. Nach Ablauf bestimmter, in der Dublin-Verordnung vorgesehener Fristen ging auf diese Weise die Verantwortung der Asylprüfung auf andere Mitgliedsstaaten über. Nicht nur deshalb sind europäische Länder mit etablierten Asylsystemen (wie Deutschland) immer noch damit beschäftigt, den überproportionalen Zuzug von Schutzsuchenden organisatorisch, finanziell und politisch aufzufangen.

Um solche Szenarien in Zukunft zu verhindern, wurden Reformen auf den Weg gebracht. Die EU-Kommission hat die Rechtsgrundlagen des GEAS 2016 entsprechend überarbeitet und Erneuerungen im Sinne kohärenter Aufnahmebedingungen, harmonisierter Verfahren und Entscheidungskriterien sowie besserer Verantwortungsteilung vorgeschlagen (EU-Kommission 2016a). Das Europäische Parlament hat bereits auf die Entwürfe der Kommission für entsprechende Rechtsakte reagiert: Uneinigkeit herrscht insbesondere hinsichtlich des Prinzips der Verfahrenszuständigkeit des Ersteinreisestaats – dieses möchte das Parlament weitgehend abschaffen, die Kommission dagegen beibehalten (EU-Parlament 2017a: 3). Unklar ist demgegenüber bis heute die Position des Europäischen Rates, der sich aufgrund der fundamentalen Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten noch nicht auf eine gemeinsame Position einigen konnte. Im Jahr 2018 wird entscheidend sein, sich auf EU-Ebene auf nachhaltige Reformen – vor allem bezüglich des Dublin-Systems – zu verständigen. Bereits gegen Jahresende wird die anstehende Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 sowie das Mandatsende der aktuellen Kommission die Entscheidungsfähigkeit in Brüssel und Straßburg voraussichtlich vorerst reduzieren.

---

<sup>2</sup> Vergleiche hierzu Art. 67 und 80, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.



## 1.2. Modelle für einen Lastenausgleich

Der SVR hat sich bereits vor Jahren für eine **EU-weite Lastenteilung in der Flüchtlingsaufnahme** ausgesprochen, in der das **Dublin Prinzip** weiterentwickelt und **durch eine sogenannte free choice Option für anerkannte Flüchtlinge ergänzt wird**.<sup>3</sup> Wenn die EU einen rechtlichen Stillstand – also ein Festhalten am gegenwärtigen Dublin-System – oder gar einen Rückschritt in die Renationalisierung der europäischen Asylpolitik verhindern möchte, ergeben sich grundsätzlich drei Szenarien, wie sich Verantwortung stärker teilen lässt:

- ‚Dublin plus‘: Die Dublin-Verordnung wird hinsichtlich der Zuständigkeitsermittlung beibehalten, jedoch um einen korrektiven Solidaritätsmechanismus ergänzt. Ist ein Mitgliedstaat erheblich stärker von Asylzuwanderung betroffen, als es im Hinblick auf seine Möglichkeiten gerecht wäre, wird der ‚Überschuss‘ mittels eines fairen Quotenschlüssels auf den Rest der EU verteilt. Dem entspricht der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission zur Zuständigkeitsbestimmung für Schutzgesuche vom Mai 2016 (EU-Kommission 2016c).
- ‚faire Quoten‘: Das gegenwärtige Dublin-Prinzip, nach dem meist das Ersteinreiseland für Aufnahme und Verfahren zuständig ist, wird komplett abgelöst. Für Asylsuchende, die keine originären Verbindungen in einen bestimmten Mitgliedstaat nachweisen können, erfolgt eine *top-down*-Verteilung auf alle Mitgliedstaaten nach fair ermittelten Quoten. Einen solchen Systemwechsel hat das Europäische Parlament im November 2017 als Gegenentwurf zum Kommissionsvorschlag favorisiert, wobei Schutzsuchende zumindest beschränkte Wahlmöglichkeiten haben und auch in Gruppen Aufnahme beantragen können sollen (EU-Parlament 2017b).
- ‚free choice‘: Asylsuchende hätten die unbeschränkte Möglichkeit, den Mitgliedstaat selbst zu bestimmen, in dem sie ihr Asylverfahren betreiben. Die Verantwortung ließe sich durch nachgelagerte finanzielle Kompensationen teilen.<sup>4</sup>

Aus Sicht des SVRs bietet sich eine Kombination der Ansätze ‚Dublin plus‘ und ‚free choice‘ an, um eine nachhaltige Lastenverteilung innerhalb der EU zu gewährleisten: Ein **„reguliertes free choice-Modell“**, das zwar die Unterbringung und zügige Verfahrensdurchführung durch den Dublin-Einreisestaar vorsieht, anschließend aber auch konditionierte Freizügigkeitsrechte für international Schutzbedürftige vorsieht, würde den Aspekt der **Verantwortungsteilung im Kontext des GEAS nachhaltig reformieren**. Asylverfahren wären weiterhin in den Ersteinreisestaaten durchzuführen (entsprechend nur noch in Ausnahmefällen in Ländern wie Deutschland) und diese würden dabei finanziell von der EU-Gemeinschaft unterstützt. Würden sie entsprechend aufgewertet, könnten EU-Agenturen wie Frontex oder das EASO Erstaufnahmeländer darüber hinaus strukturell fördern und entlasten (siehe hierzu Abschnitt 1.3.). Rückführungen von als nicht schutzbedürftig eingestuften Antragstellerinnen und Antragstellern würden unter europäischer (Mit-)Verantwortung aus den Ersteinreiseländern erfolgen. Anerkannte Flüchtlinge hingegen hätten die Möglichkeit, unter bestimmten Konditionen (zum Beispiel bei der Aussicht auf einen Arbeitsplatz) im EU-Raum weiterzuwandern. Der SVR schlägt hier also eine Trendwende vor: Anstatt die **Sekundärmigration vieler anerkannter Flüchtlinge pauschal** zu bekämpfen, sollte man sie **als ein korrigierendes Steuerungswerkzeug nutzen**, das an **bestimmte Bedingungen** geknüpft ist. Von einer generellen Freizügigkeit – ohne Konditionen – für alle anerkannten Flüchtlinge rät der SVR damit ab. Zudem muss bedacht werden, dass eine solche Regelung in den aufgrund ihrer Arbeitsmarktlage, Sozialleistungen und sonstigen Integrationsbedingungen attraktiveren Asylstaaten (wie zum Beispiel Deutschland) Pull-Effekte erzeugen könnte. Daher müsste auch das regulierte *free choice*-Modell zum Beispiel durch einen Mechanismus des finanziellen Ausgleichs ergänzt werden, um den Mehrausgaben für Integration und Sozialleistungen in überproportional beanspruchten Staaten entgegenzuwirken (SVR 2017: 42ff). Dabei gilt es zu bedenken, dass auch finanzielle Ausgleichsmechanismen – anstelle eines Schlüssels zur Verteilung von Asylsuchenden – im aktuellen europäischen Klima nicht problemlos umsetzbar sein werden. Weitere Konditionierungsoptionen und Ausgleichsmöglichkeiten werden im SVR-Jahresgutachten 2017 skizziert.

<sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlich SVR 2017: 41; SVR 2015: 75.

<sup>4</sup> Siehe hierzu PRO ASYL et al. 2015: 10.



### 1.3. Kein Lastenausgleich ohne harmonisierte Asylentscheidungspraxis

Reformmodelle wie das obenstehende können einen Beitrag zur Auflösung bestehender Dilemmata leisten. Sie reichen aber allein nicht aus, um das GEAS in Zukunft nachhaltig aufzuwerten. Um das zu gewährleisten, bedarf es aus Sicht des SVR einer **Angleichung der Asylentscheidungspraxis in den EU-Mitgliedsländern**. Diese wiederum setzt voraus, dass der 2013 durch das GEAS eingeschlagene Weg der Zentralisierung von Europas Flüchtlings- und Asylpolitik konsequent fortgesetzt wird und sich in Zukunft nicht allein auf die Ebene der Normgebung beschränkt. Vielmehr muss die Ebene des Normvollzugs stärker europäisiert werden.

Der SVR-Forschungsbereich hat jüngst in einer Kurzinformation darauf hingewiesen, dass die Anerkennungsquoten in den EU-Mitgliedsländern dramatisch divergieren. So lagen die Chancen von irakischen Asylsuchenden auf Schutzgewährung in Ungarn und im Vereinigten Königreich 2016 bei unter 13 Prozent; in Spanien und in der Slowakei hingegen bei 100 Prozent (EU-Durchschnitt: 53,5 Prozent). Auch die Art des Schutzes, den EU-Länder im Falle einer positiven Asylentscheidung gewähren, variiert stark: Im Fall von syrischen Antragstellerinnen und Antragsstellern etwa vergeben viele Mitgliedsstaaten nahezu durchweg den vollen Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, andere hingegen fast ausschließlich subsidiären Schutz (SVR-Forschungsbereich 2017: 3). Solange die Ergebnisse der in den EU-Mitgliedstaaten entschiedenen Asylverfahren derart stark voneinander abweichen, kann eine faire und wirksame Lastenteilung – in welcher Form auch immer – nicht bedenkenlos vorgenommen werden. Die Bundesregierung sollte sich in den derzeit laufenden Verhandlungen um eine neue „Qualifikationsverordnung“ daher mit Nachdruck für Normen und Prozesse einsetzen, die dies gewährleisten können (EU-Kommission 2016d).<sup>5</sup>

Da einer effektiven Harmonisierung beim Normvollzug durch alle Mitgliedstaaten und deren nationalen Asylbehörden Grenzen gesetzt sind, sollte die Verantwortung der nationalen Asylbehörden des EU Raums deshalb langfristig an eine zentrale, überstaatliche Institution übergehen. Eine zentrale Herausforderung einer solchen Reform besteht jedoch darin, dass ihre Umsetzung rechtlich äußerst anspruchsvoll ist.<sup>6</sup> Es ist aus Sicht des SVRs daher notwendig, **als ersten Zwischenschritt das EASO finanziell und administrativ zu reformieren**. Perspektivisch sollte es zu einer vollwertigen supranationalen Agentur mit eigenen Entscheidungsbefugnissen weiterentwickelt werden. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, die hinter den Kulissen bereits weit fortgeschrittenen Verhandlungen über eine neue Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union<sup>7</sup> rasch zum Abschluss zu bringen – nicht zuletzt, um in Zeiten der Krise des GEAS ein Signal zu setzen.

## 2 Maßnahmen fördern, die das territoriale Asyl entlasten

Die schockierenden Bilder von ertrinkenden Menschen in der Ägäis und im Mittelmeer haben die Reformbedürftigkeit – und eine Paradoxie – der Asylpolitik offengelegt: Schutzsuchende, die einen Asylantrag in Europa stellen möchten, müssen dazu in das Territorium der EU gelangen. Da es für Schutzsuchende aber kaum legale Zugangswege gibt, erfolgt die Einreise häufig irregulär. Nicht nur deshalb erfahren derzeit alternative Zugangswege, die wenigstens einem kleinen Teil der Schutzsuchenden einen legalen Zugang nach Europa ermöglichen können, erhöhte Aufmerksamkeit. Zeitgleich sucht man auch wieder verstärkt nach Ansätzen, um mit Asylanträgen einhergehende Prüfungsprozesse in die Herkunftsregionen zu verlagern und das zukünftige Flüchtlingsaufkommen durch Fluchtursachenbekämpfung zu verringern. Die

<sup>5</sup> Durch den Ersatz von Richtlinien durch Verordnungen zeichnet sich hier ein ‚Instrumentenwechsel‘ im Sekundärrecht ab: Richtlinien müssen von den Mitgliedstaaten durch eigene Gesetzgebung umgesetzt werden, wodurch ihnen zum Teil beträchtliche Spielräume erhalten bleiben. Verordnungen hingegen müssen nicht in nationales Recht umgesetzt werden, sie gelten immer unmittelbar.

<sup>6</sup> Wenn der Normvollzug vollständig auf die europäische Ebene verlagert werden soll, erfordert dies nicht weniger, als den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu ändern. Dem müssten alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen. Siehe dazu Langenfeld/Dörig 2016: 8.

<sup>7</sup> Siehe hierzu EU-Kommission 2016e.



Bundesregierung sollte sich im Rahmen der EU und darüber hinaus klar zu **zukunftsrelevanten Maßnahmen** bekennen, **die das territoriale Asyl zwar nicht ersetzen, aber unterstützen und ergänzen** können.

## 2.1. Resettlement

EU-Staaten steht es frei, Schutzsuchende direkt aus Erstzufluchtsstaaten aufzunehmen, was das oben beschriebene Paradoxon des territorialen Asyls zumindest für diese Gruppe auflöst. Gleichzeitig bedeuten Resettlement-Programme und andere Modelle<sup>8</sup>, die Flüchtlinge über staatlich gesteuerte Prozesse aufnehmen, eine wichtige Entlastung für Erstaufnahmeländer in Krisenregionen. Daneben bietet Resettlement weitere Vorteile, die den Charakteristika von irregulärer Zuwanderung diametral entgegenstehen: Allen voran Planbarkeit und Kontrolle. Doch **Resettlement und territoriales Asyl stehen in einem komplexen Verhältnis**: Erreicht das territoriale Asyl Volumina wie etwa zuletzt in Deutschland, ist eine Aufstockung von Resettlement-Kontingenten politisch oft nur schwer begründbar. Unterstützende Organisation wie der UNHCR oder IOM benötigen jedoch weitestgehend vorhersehbare und planbare Kontingente, um entsprechende Ressourcen für die Durchführung von Resettlement-Programmen bereitzuhalten.

2016 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine zukünftige EU-Resettlement-Verordnung vor, der derzeit zwischen Kommission, Rat, und Parlament verhandelt wird (EU-Kommission 2016b). Die in der Verordnung angestrebte Vereinheitlichung von Resettlement-Verfahren innerhalb der EU, die finanzielle Unterstützung von partizipierenden Mitgliedsstaaten, sowie die Festlegung einer jährlichen Maximalzahl der anzusiedelnden Personen würden die Planbarkeit von Resettlement-Kontingenten verbessern (EU-Kommission 2016b). Eine bessere Planbarkeit der europäischen und darüber hinaus globalen Kontingente wäre wichtig, denn die weltweit verfügbaren Resettlement-Plätze sind vor allem auf das Engagement einiger weniger Staaten zurückzuführen. Darum ist das globale Resettlement-System anfällig bei drastischen Politikwechseln in großen Aufnahmeländern, wie etwa zuletzt in den USA: Diese haben kürzlich ihre Resettlement-Plätze halbiert und für 2018 eine Obergrenze von 45.000 Aufnahmen im Resettlement-Verfahren festgelegt – das niedrigste Kontingent seit 1980 (Fratzke 2017).

Wenn Resettlement-Programme in Zukunft über ihren – zumindest aus mengenmäßiger Sicht – symbolischen Status hinauswachsen sollen, müssten ihre globalen Kapazitäten deutlich erhöht werden. Denn von den derzeit weltweit 17,2 Millionen Flüchtlingen können heute nur weniger als ein Prozent in allen existierenden Resettlement-Programmen untergebracht werden (UNHCR 2017). In Europa machten 2016 die über Resettlement-Programme in den EU/EFTA Raum gelangten Menschen gemessen an allen positiven Asylbescheiden weniger als drei Prozent aus (Fratzke/Salant 2017: 13). Solange die Kontingente niedrig sind und in Aufnahmeländern und internationalen Organisationen die Ressourcen für die Umsetzung in großem Maßstab fehlen, ist es **unwahrscheinlich, dass Resettlement die Vielzahl der akuten und langanhaltenden Fluchtsituationen weltweit nachhaltig verändern kann**.

Der weite Ermessensspielraum bei der Umsetzung von Resettlement erleichtert Staaten die Zusage zu entsprechenden Programmen. Andererseits ist Resettlement ein rein freiwilliges staatliches Engagement. Diese Unverbindlichkeit von Resettlement-Programmen ist einer der Hauptgründe für deren begrenzten Umfang. Aus Sicht des SVR vermag weder die New Yorker Erklärung von 2016 noch der Zero Draft des Global Compact von 2018 das **internationale Resettlement-System auf eine politisch verbindliche Basis** zu stellen. An diesem **Ziel** sollte **die internationale Staatengemeinschaft** jedoch weiter festhalten. Mit Blick auf den *Compact* sollte sich die EU auf ein gemeinsames Resettlement-Konzept einigen. Mit rein nationalen und lediglich ad hoc durchgeführten Programmen bliebe die Union hinter ihren Möglichkeiten zurück, in puncto Resettlement und in anderen Bereichen der Flüchtlingspolitik ihre globalpolitischen Ziele zu erreichen. Deutschland sollte in diesem Prozess eine gestaltende Rolle einnehmen. Dazu ist es nicht zielführend, wenn die Bundesregierung im Koalitionsvertrag – sicherlich auch unter Berücksichtigung der Jahre 2015 und 2016 – verlauten lässt, die Größenordnung des Resettlement von der Größenordnung des Zugangs humanitär Schutzsuchender insgesamt abhängig zu machen (Koalitionsvertrag 2018: 104). Deutschland sollte hier mutiger voranschreiten und entsprechende Aufnahmeprogram-

---

<sup>8</sup> Etwa humanitäre Aufnahmeprogramme oder privat finanzierte Programme.



me national – unter Umständen unter finanzieller Beteiligung von privaten Akteuren – etablieren und für ein europäisches Konzept eintreten.

## 2.2. Externalisierung von Flüchtlingsschutz

Unter das Konzept der Externalisierung von Flüchtlingsschutz fallen grundverschiedene Arten der Kooperation. Es beinhaltet Drittstaatenvereinbarungen, wie etwa die EU-Türkei-Erklärung, Partnerschaften mit Drittstaaten (siehe dazu Abschnitt 2.3.) und die Idee einer extraterritorialen, europäischen Asylpolitik, die Aufnahmezentren jenseits der EU-Außengrenzen vorsieht.<sup>9</sup> **Kooperationen mit Transit- und Herkunftsstaaten** können deren Systeme und Strukturen qualitativ verbessern und deren Fähigkeit hinsichtlich der Aufnahme schutzsuchender Personen steigern. So zielt die EU-Türkei-Erklärung beispielweise neben verstärktem Grenzschutz zur Unterbindung illegaler Ausreisen auch auf eine Verbesserung der problematischen Lage syrischer Flüchtlinge in der Türkei ab. Darüber hinaus kombiniert die Erklärung im Wesentlichen einen **Rückführungs- mit einem Resettlement-Mechanismus**. Trotz berechtigter Einwände<sup>10</sup> können derartige Konzepte dabei **helfen, irreguläre Migration zu reduzieren**.

Das im Koalitionsvertrag erklärte Ziel der Bundesregierung, die Zusammenarbeit mit dem UNHCR, IOM sowie Herkunfts- und Transitstaaten weiter auszubauen, ist auch als Fortsetzung der in den letzten Jahren in Deutschland wie auch Europa vermehrt in den Vordergrund gestellten Externalisierung der Asylantragsstellung zu verstehen. Zu dieser hat der SVR im letzten Jahr ausführlich Stellung bezogen (SVR 2017: 57). Die Externalisierung von Asylverfahren, in der ein Antrag direkt aus dem Ausland – etwa in einer Auslandsvertretung oder einem speziell zu diesem Zweck eingerichteten Zentrum – gestellt werden kann, ist in der Theorie durchaus plausibel. Denn auch so kann verhindert werden, dass Menschen sich auf gefährliche und illegale Überfahrten nach Europa begeben müssen. Der SVR warnt jedoch vor der **Komplexität der verfahrensrechtlichen Fragen**, die vor einer solchen Externalisierung geklärt werden müssten, wenn **die EU oder die Mitgliedstaaten die Zentren selbst betreiben** würden. Er betont überdies, dass eine **erfolgsversprechende Externalisierung nur im internationalen Verbund** funktionieren kann und voraussetzt, dass die **Aufnahmepolitik der europäischen Mitgliedstaaten vorab grundlegend harmonisiert** wird.

Ähnlich wie schon bei der Lastenverteilungsfrage ist die Problematik der ungleichen Asylentscheidungspraxis unter den EU-Mitgliedsländern auch hier ein Hemmnis. Schließlich würden die unterschiedlichen Aufnahmebedingungen, Verfahren und Anerkennungsquoten der Mitgliedstaaten auch im Ausland zum Problem. Und selbst wenn die Bearbeitung von Asylanträgen von internationalen Organisationen wie IOM, dem UNHCR oder einer künftigen EU-Asylagentur übernommen würde, bliebe die Frage zu klären, welcher Mitgliedstaat welchen Anteil der im Ausland anerkannten Flüchtlinge aufnimmt (SVR 2017: 59). Ebenfalls müsste man klären, was mit Personen geschehen soll, die keinen Asylanspruch geltend machen können. Allein die Entscheidung, wo EU-Zentren zur Asylantragsstellung gebaut werden sollten, ist hochkomplex, da sie in bestimmten Regionen – etwa im nordafrikanischen Raum – starke Pull-Effekte auslösen könnten. Darüber hinaus müssen bei entsprechenden Ansätzen in Zukunft auch die Agenden der Herkunfts- und Transitstaaten verstärkt berücksichtigt werden, anstatt diese als Mittel zum Zweck der Migrationskontrolle misszuverstehen.

## 2.3. Fluchtursachenbekämpfung

Für eine ganzheitliche Fluchtursachenbekämpfung müssen verschiedenste politische Ebenen (UN, EU, nationale, eventuell auch lokale Ebenen) aufeinander abgestimmt werden. Zudem sollten Ressortzuständigkeiten zwischen Außen-, Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Außenhandelspolitik, aber auch Agrar- und Fischerei- sowie Migrationspolitik besser koordiniert werden. Die **vielfältigen und komplexen Herausforderungen, die Flucht verursachen**, sind **mit Migrations- und Flüchtlingspolitik allein**

<sup>9</sup> Für manche umfassen sie auch Abkommen, die zu rechtswidrigen Praktiken geführt haben, wie etwa die bis 2011 bestehenden Vereinbarungen zwischen Italien und Libyen. Siehe hierzu SVR 2015: 68.

<sup>10</sup> Siehe hierzu SVR 2017: 55.



**nicht zu bewältigen.**<sup>11</sup> Letztere können beispielsweise klimabedingte Ressourcenknappheit oder Umweltzerstörung kaum beeinflussen.

Die Bundesregierung sollte innerhalb der EU eine Vorreiterrolle einnehmen und die im Koalitionsvertrag postulierte Strategie, Fluchtursachen statt Flüchtlinge selbst bekämpfen zu wollen, in die Breite tragen. Im Koalitionsvertrag werden neben Entwicklungszusammenarbeit<sup>12</sup> und dem Engagement für Friedenssicherung auch Handels- und Landwirtschaftsbeziehungen, Klimaschutz und eine restriktive Rüstungspolitik mitgedacht. Insbesondere die im Vertrag angekündigte Einschränkung deutscher Rüstungsexporte ist aus Sicht des SVRs erfreulich: Denn die Bundesregierung lieferte beispielsweise allein im Jahr 2015 Kriegswaffen im Wert von über 22 Millionen in den Irak, einem der Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen (SVR 2017: 70).<sup>13</sup> Ressortübergreifende Ansätze sind begrüßenswert und nachhaltig zu einer ganzheitlichen ‚Migrationsaußenpolitik‘ weiterzuentwickeln.<sup>14</sup> Auch das Verständnis der komplexen Bündel von Flucht- und Migrationsursachen in Politik, Medien und Öffentlichkeit ist zu fördern.<sup>15</sup>

Deutschland sollte in diesem Zusammenhang eine Aufstockung der Ressourcen zur Operationalisierung des europäischen Migrationspartnerschaftsrahmens<sup>16</sup> unterstützen und für mehr Engagement unter den Mitgliedsstaaten werben. Der Europäische Rat befürwortete diesen Rahmenplan bereits im Juni 2016 und forderte eine schnelle Umsetzung. Die EU-interne Koordinierung sollte weiter intensiviert werden, auch um die Zahl der in der Europäischen Union ankommenden irregulären Migrantinnen und Migranten weiter zu reduzieren und gemeinsam mit Partnerländern Fortschritte in Rückführungs- und Rückübernahmeabkommen zu erzielen. Auch hier muss betont werden, dass dies nur in Einklang mit den Interessen und Prioritäten der Herkunfts- und Transitstaaten realisierbar ist. Diplomatische Ausdauer spielt hier eine entscheidende Rolle: Oft wird das Bekämpfen von Fluchtursachen formelhaft in oder unmittelbar nach Krisenzeiten propagiert, ohne eine **ressortübergreifende Koordination von Entwicklungs-, Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene** langfristig zu forcieren.

## Fazit und Ausblick – Deutschland muss globale Migrationspolitik mitgestalten

Fehlende Abstimmung und Verantwortungsteilung bleiben zentrale Herausforderungen, die sich wie ein roter Faden durch die europäische und globale Flüchtlingspolitik ziehen. **GEAS-Reformen, Ansätze zur Bekämpfung von Fluchtursachen, der Ausbau von Resettlement-Programmen und die Exter-**

<sup>11</sup> Siehe hierzu SVR 2017: 73.

<sup>12</sup> Entwicklungskooperation kann langfristig dazu beitragen, Lebensbedingungen in Partnerstaaten etwa des globalen Südens zu verbessern – ob diese geeignet ist, Wanderungsbewegungen zu mindern, wird von der Migrationsforschung jedoch skeptisch beurteilt. Siehe hierzu SVR 2016: 158–175; Angenendt et al. 2017.

<sup>13</sup> Zwar dienten diese Waffenexporte laut Bundesregierung der Ausstattungshilfe der kurdischen Regionalregierung, doch der Weiterverkauf von Waffen lässt sich nicht ausschließen. Letzteres birgt die Gefahr, dass Rüstungsexporte indirekt Fluchtursachen erschaffen. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Bundesregierung ab sofort keine Waffenausfuhren an Länder mehr genehmigt, die am Jemen-Krieg beteiligt sind. Siehe Koalitionsvertrag: 149.

<sup>14</sup> Vgl. Angenendt/Bendel 2017.

<sup>15</sup> In Deutschland ist die dazu geplante Einsetzung einer parlamentarischen Kommission im Grundsatz positiv zu bewerten. Offen ist bislang, ob es sich dabei um eine Enquete-Kommission gemäß § 56 GO BT handeln soll. Aus Sicht des SVR spricht einiges dafür, eine Form der Kommissionsarbeit zu wählen, die dem umfangreichen Sachkomplex gerecht wird und dessen Erörterung ergebnisoffen und jenseits starrer Fraktionsgrenzen ermöglicht. Dazu gehören vor allem die angemessene Beteiligung von wissenschaftlicher und praktischer Expertise sowie der Einbezug von unabhängigen Länderexpertinnen und -experten.

<sup>16</sup> Siehe hierzu EU-Kommission 2017.



**nalisierung von Asylverfahren** lassen sich **nur im internationalen Verbund** lösen. Nationale, ja sogar europäische Alleingänge sind demgegenüber weniger erfolgversprechend.

Dass einzelne Staaten den komplexen Dynamiken globaler Flüchtlingsbewegungen nicht mehr allein Herr werden, können bedeutet aber nicht, dass nationalstaatliche *Leadership* an Wert verloren hätte. Schließlich werden Regelungen auf EU-Ebene zwischen Mitgliedsstaaten verhandelt und gemeinsam entwickelt. Deutschland ist inzwischen eines der größten Einwanderungsländer weltweit und sollte deshalb internationale Gespräche zu Flüchtlingsthemen progressiv mitgestalten. Durch die Herausforderungen der Jahre 2015 und 2016 besitzt Deutschland einen vielseitigen und aktuellen Erfahrungsfundus hinsichtlich der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen, der international bereits auf großes Interesse stößt. **Deutschland ist 2018 in einer besonderen Situation**, um für eine **verantwortliche globale Migrationspolitik** einzustehen, die Menschenrechte wahren, reguläre Migration weitgehend ermöglichen und irreguläre und erzwungene Migration unnötig machen sollte.<sup>17</sup>

Eine Bundesregierung, die in ihrem Koalitionsvertrag einen europapolitischen Aufbruch wünscht, sollte konkrete Reformen im GEAS tatkräftig unterstützen und darüber hinaus in der Asylpolitik globale Prozesse voranbringen, wie etwa den *Global Compact on Refugees* der Vereinten Nationen. Nicht nur als *Co-Chair* des *Global Forum on Migration and Development* bis Ende 2018, welches wiederum eine wichtige Plattform für Diskussionen rund um den *Global Compact* darstellt, ist Deutschland für diese Rolle geradezu prädestiniert. Etwa im Bereich des Resettlements bietet der deutsche Vorsitz der diesjährigen *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* eine Möglichkeit, den internationalen Dialog zu diesem wichtigen Thema mitzugestalten.<sup>18</sup>

Die internationale Verantwortung bezüglich der globalen Flüchtlingsbewegungen zu teilen bildet den Kern des *Global Compacts*. Der erste Satz des *Zero Drafts* des *Global Compacts* ist an die Genfer Flüchtlingskonvention angelehnt und lautet: "Refugee issues are international in scope and nature, necessitating concerted action by all in a true spirit of international cooperation" (UNHCR 2018: 1). Globale Lastenteilung, Hilfe für und Zusammenarbeit mit relevanten Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern, Fluchtursachenbekämpfung und der Ausbau legaler Pfade (etwa durch Resettlement) – all dies sind Themen, die im *Compact* verhandelt werden. Dass Deutschland diese Verhandlungen mitträgt, ist von nationaler, europäischer und globaler Bedeutung.

---

<sup>17</sup> Siehe hierzu SVR-Forschungsbereich 2016: 26.

<sup>18</sup> Der Forschungsbereich des SVR wird in Kürze ein Policy Brief zum Thema *Resettlement* veröffentlichen.





## Literatur

*Angenendt, Steffen/Bendel, Petra* 2017: Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government. E-PAPER #4. Kommission Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

*Angenendt, Steffen/Martin-Shields, Charles/Schraven, Benjamin* 2017: Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika. SWP, ([https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A69\\_adt\\_etal.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A69_adt_etal.pdf), 09.03.2018)

*Europäische Kommission* 2016a: Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung Legalen Wege nach Europa, COM(2016)197 final, Brüssel.

*Europäische Kommission* 2016b: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016)468 final, Brüssel.

*Europäische Kommission* 2016c: 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), COM(2016) 270 final, Brüssel.

*Europäische Kommission* 2016d: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final, Brüssel.

*Europäische Kommission* 2016e: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final, Brüssel.

*Europäische Kommission* 2017: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council. Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2017) 350 final, Straßburg.

*Europäisches Parlament* 2017a: Briefing. EU Legislation in Progress. Reform of the Dublin system. 10.03.2017, Straßburg ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS\\_BRI\(2016\)586639\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf), 08.03.2018).

*Europäisches Parlament* 2017b: 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), Europäisches Parlament, A8-0345/2017.

*Fratzke, Susan* 2017b: Top 10 of 2017 – Issue #6: In Wake of Cuts to U.S. Refugee Program, Global Resettlement Falls Short. MPI, Beitrag vom 13.12.2017. (<https://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2017-issue-6-wake-cuts-us-refugee-program-global-resettlement-falls-short>, 10.02.2018).



*Fratzke, Susan/Salant, Brian* 2017: Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. MPI Europe, Brüssel. (<https://www.migrationpolicy.org/research/tracing-channels-refugees-use-seek-protection-europe>, 08.02.2018).

*Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Berlin, 7. Februar 2018 ([https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), 09.03.2018).

*Langenfeld, Christine/Dörig, Harald* 2016: Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1, 1–5.

*PRO ASYL et al.* 2015: "Für die frei Wahl des Zufluchtlandes in der EU. Die Interessen der Flüchtlinge achten. ([https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2015\\_06\\_19\\_Positionspapier\\_Freie\\_Wahl\\_des\\_Zufluchtlandes.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2015_06_19_Positionspapier_Freie_Wahl_des_Zufluchtlandes.pdf), 09.03.2018).

*SVR* 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

*SVR* 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.

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

*SVR* 2018: Stellungnahme zum Entwurf des Koalitionsvertragszwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018: SVR sieht in der Integrations- und Migrationspolitik Weiterentwicklungsbedarf in der Regierungspraxis. Stellungnahme, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2016: Global Migration Governance. Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2017: Reform der europäischen Asylpolitik: Verantwortung teilen, Schutzquoten harmonisieren. Kurzinformation, Berlin. S.1.

*UNHCR* 2017: Global Trends – Forced Displacement in 2016, Genf.

*UNHCR* 2018: The Global Compact on Refugees 2018. Zero Draft (datiert 31.01.2018).



## 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 2018

### Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr 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.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, Prof. Dr. Daniel Thym und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)