

Policy Brief

Nach der Wahl

Wie weiter in der EU-Migrationspolitik?

8. Oktober 2021

Lucas Rasche, Policy Fellow

Im Wahlkampf ist das Thema Migration vor allem durch seine Abwesenheit aufgefallen. Das sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die neue Bundesregierung schwierige Fragen zu beantworten hat: Welches Modell der Verantwortungsteilung strebt man auf EU-Ebene an, um die festgefahrene Asylreform voranzubringen? Wie steht es um das EU-Türkei Abkommen? Und welche Optionen gibt es, um legale Fluchtwege auszubauen? In diesem Policy Brief schreibt Lucas Rasche, dass eine Antwort auf diese Fragen zunächst eine glaubwürdige Erzählung davon braucht, wie eine „europäische Lösung“ in der Migrationspolitik aussehen kann.

#btw21
#MigrationEU
#Asylreform
#Resettlement

Einleitung

Seit 2016 verhandeln die Europäer über die Reform der gemeinsamen Asylpolitik. Bislang ohne Erfolg. Daran konnte auch der im September 2020 von der EU-Kommission vorgestellte Migrationspakt wenig ändern. Trotz des dort propagierten Modells der „Flexible Solidarität“ sind die Mitgliedstaaten bislang nicht über den kleinsten gemeinsamen Nenner einer restriktiven Grenzpolitik hinausgekommen. Auch die nächste Bundesregierung wird sich daher mit diesem komplizierten Dossier auseinandersetzen müssen. Die aktuellen Krisen in Afghanistan und Belarus sowie die anstehenden Verhandlungen über eine Fortsetzung des EU-Türkei Abkommens verdeutlichen, wie groß der Handlungsbedarf ist. Die Ausgestaltung einer humanen und zugleich ordnenden Migrationspolitik bleibt somit eine der wesentlichen Herausforderungen für die neue Bundesregierung.

Trotzdem ist das Thema Migration im Wahlkampf vorwiegend durch seine Abwesenheit aufgefallen. Ein Rückblick auf die vergangene Bundestagswahl und den Erfolg der AfD lässt vermuten, dass die Sorge vor einer von rechten Ressentiments geprägten Debatte viele Parteien davon abgehalten hat, ihre migrationspolitischen Forderungen in den Vordergrund der Kampagne zu stellen.

Hinzu kommt, dass die Zahl der Asylgesuche inzwischen deutlich unter dem Niveau von 2015 und 2016 liegt (siehe Tabelle 1). Tatsächlich hat sie in den vergangenen vier Jahren zu keinem Zeitpunkt die im letzten [Koalitionsvertrag](#) festgehaltene Zuwanderungsobergrenze von jährlich 180.000 bis 220.000 überschritten. Selbst inklusive der über Resettlement und Familiennachzug aufgenommen Personen wurde die im Koalitionsvertrag angestrebte Vorgabe, dass „sich eine Situation wie 2015 nicht wiederholt“, erreicht.

Tabelle 1: Zahl der Erst- und Folgeasylanträge in Deutschland

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
126.705	202.645	476.649	745.545	222.683	185.853	165.938	122.170	111.788

Quelle: Eurostat; Daten für 2021 vom BAMF bis einschließlich August.

Für die neue Bundesregierung wäre jetzt ein guter Zeitpunkt, um die deutsche – und damit auch die europäische – Migrationspolitik aus dem seit 2015 anhaltenden Krisenmodus hinauszuführen und an neue Herausforderungen anzupassen. Allerdings steht sie dabei vor einem Dilemma: Einerseits wollen die Bürger:innen eine europäische Lösung. Die überwiegende [Mehrheit der Deutschen](#) spricht sich für ein System aus, bei dem Flüchtlinge gleichermaßen auf alle 27 EU-Mitgliedsstaaten verteilt werden (64%). Andererseits sprechen sich in einer [Umfrage der Diakonie](#) 62,5% der Befragten gegen die Aufnahme weiterer Flüchtlinge aus.

Die neue Bundesregierung muss diesem Dilemma mit klaren Vorstellungen begegnen, wie eine geregelte Flüchtlingsaufnahme europäisch organisiert werden kann. Die eigene Bevölkerung überzeugt man dabei nicht mit Warnungen vor einer Wiederholung von 2015, sondern mit einer gemeinsamen Erzählung, die aufzeigt, wie eine gestaltende Asyl- und Migrationspolitik im Einklang mit rechtsstaatlichen Prinzipien gelingen kann. Bei dieser Aufgabe stellen sich jedoch schwierige Fragen: Für welches Modell der Verantwortungsteilung setzt man sich in der blockierten EU-Asylreform ein? Was bietet man Drittstaaten wie der Türkei im Gegenzug für ihre Zusammenarbeit mit der EU an? Und ist Deutschland bereit, eigene humanitäre Aufnahmekapazitäten auszubauen und eine Führungsrolle im Flüchtlingsschutz einzunehmen?

1. Die „europäische Lösung“ braucht politische Führung

In den Bemühungen um eine europäische Asylreform hat Deutschland bislang keine glaubhafte Führungs- oder Vermittlerrolle eingenommen. Nach der Aufnahme von mehr als einer Million Asylsuchenden im Sommer 2015 war die Bundesregierung zwar eine wesentliche Akteurin im Disput über den Umgang mit der dem starken Anstieg der Asylgesuche. Der anschließende Schwenk in Richtung einer deutlich restriktiveren Asylpolitik stand jedoch exemplarisch für Deutschlands [mäandrende Strategie](#) in der EU-Migrationspolitik. Diese richtet sich traditionell eher danach, den deutschen Anteil an Asylsuchenden im europäischen Vergleich gering zu halten, als ein bestimmtes Modell der Verantwortungsteilung durchzusetzen. Ein Blick auf die Asylantragszahlen von 2020 zeigt, dass Deutschland von allen EU-Staaten in absoluten Zahlen zwar weiterhin die meisten Asylanträge registriert hat (siehe Tabelle 2). Pro 1000 Einwohner:innen waren es allerdings lediglich 1,5 Asylgesuche. Relativ gesehen lag Deutschland somit weit hinter den Ersteinreiseländern Zypern, Malta und Griechenland.

Tabelle 2: Top 5 EU-Staaten nach Asylzahlen (2020)

Asylanträge insgesamt		Asylanträge pro 1000 Einwohner:innen	
Deutschland	121.955	Zypern	5,8
Frankreich	93.200	Malta	4,6
Spanien	88.530	Griechenland	3,5
Griechenland	40.560	Luxemburg	1,9
Italien	26.535	Spanien	1,8

Quelle: Eurostat; Mediendienst Integration

In einem [Brief an die Kommission](#) haben Deutschland und Frankreich, gemeinsam mit vier weiteren EU-Ländern, zuletzt die fehlende Durchsetzung der Asylzuständigkeit in Ersteinreiseländern wie Griechenland bemängelt. Aus ihrer Sicht liegt darin der entscheidende Grund für die hohe Zahl an Asylanträgen im eigenen Land. Die Gruppe der Med-5 (Griechenland, Zypern, Italien, Malta, Spanien) wiederum sieht in dem von der Kommission vorgeschlagenen Modell einer „Flexiblen Solidarität“ [keine ausreichende Sicherheit](#), dass Asylsuchende tatsächlich umverteilt werden. Stattdessen befürchten sie, dass die im Migrationspakt enthaltene Idee eines verpflichtenden [Grenzverfahrens](#) für sie zu einer zusätzlichen Belastung wird. Neben der fortwährenden Blockade der Visegrád+ Staaten ist dieser Konflikt mitentscheidend für den Stillstand in den Verhandlungen.

Die neue Bundesregierung muss sich entsprechend bewusstwerden, welches Modell der Verantwortungsteilung man auf europäischer Ebene anstrebt: Setzt man weiterhin auf einen Kompromiss unter allen 27 Mitgliedstaaten – auch wenn der Migrationspakt bisher kaum etwas an den bestehenden Trennlinien ändern konnte? Und tut man dies auch, wenn ein Kompromiss nur durch die Fortsetzung der bisherigen Abschottungspolitik und den damit verbundenen Rechtsbrüchen an den EU-Außengrenzen zu erzielen ist? Oder versucht die neue Bundesregierung strittige Themen, wie beispielsweise die Verteilung von Asylsuchenden, in kleineren Formaten aus gewillten EU-Staaten voranzubringen?

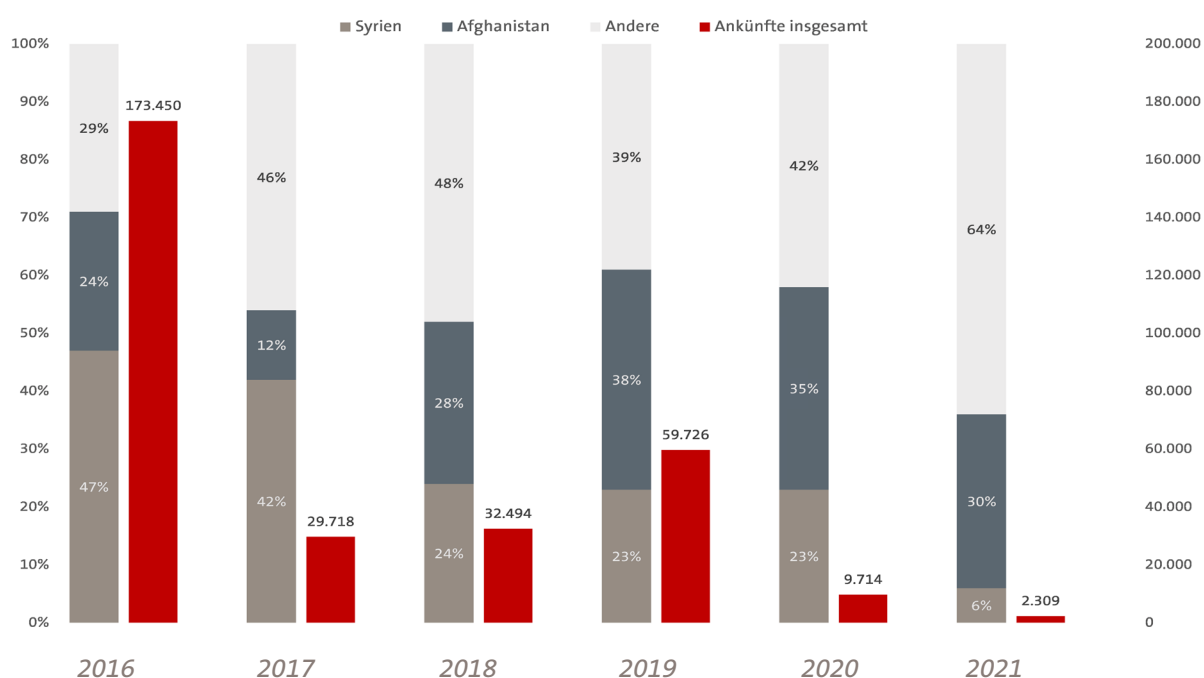
Um diese Fragen zu beantworten, braucht die Bundesregierung zunächst eine glaubwürdige Erzählung davon, wie eine „europäische Lösung“ in der Migrationspolitik aussehen kann. Bisher wurde die fehlende „europäische Lösung“ vor allem als Grund dafür angeführt, dass Deutschland sich an einer Verteilung von Asylsuchenden nicht beteiligen könne – so zum Beispiel bei der [Diskussion](#) um die Aufnahme von in Seenot geretteten Menschen im Sommer 2019. Doch zu einer glaubwürdigen Erzählung gehört auch das Eingeständnis, dass sich die von der Kommission vorgeschlagene „Flexible Solidarität“ letztlich ebenfalls in Koalitionen der Willigen niederschlagen wird. Denn in Zukunft würden sich, den Vorschlägen des Migrationspakts nach, wohl nur einige wenige EU-Staaten an der Verteilung von Flüchtlingen beteiligen. Andere könnten ihren Anteil durch finanzielle Unterstützung oder im Rahmen der sogenannten „Rückführpatenschaften“ leisten.

Die neue Bundesregierung sollte sich deshalb in Zukunft nicht hinter einer „europäischen Lösung“ verstecken, sondern mit gewillten EU-Ländern vorgehen. Damit würden sie Erstaufnahmestaaten, die am meisten Asylgesuche pro Einwohner registrieren, entlasten. Ein Jahr nach dem Brand im Flüchtlingslager Moria hat Deutschland zusammen mit zwölf anderen EU-Ländern knapp 4.200 schutzbedürftige Personen aufgenommen und untereinander verteilt. Die neue Bundesregierung muss sich nun entscheiden, ob sie eine Führungsrolle bei der Verstetigung solcher Formate einnehmen will, oder weiter auf Ad-hoc Lösungen setzt. Ein glaubwürdiges Versprechen, mit anderen EU-Staaten regelmäßig Flüchtlinge aus Ländern wie Griechenland aufzunehmen, könnte diese bestenfalls auch dazu bewegen, internationales und europäisches Recht an den Außengrenzen durchzusetzen, statt illegale Pushbacks zu tolerieren.

2. Schutzperspektive als Gradmesser für ein neues EU-Türkei Abkommen

Neben der Reform des gemeinsamen Asylsystems steht mit der Neuverhandlung des EU-Türkei Abkommens von 2016 ein weiterer Eckpfeiler der europäischen Migrationspolitik auf dem Prüfstein. Im Zuge des erheblichen Anstieges irregulärer Ankünfte auf den griechischen Inseln im Sommer 2015 führte die Bundesregierung die europäischen Verhandlungen mit der Türkei an. Für den Herbst stehen nun Gespräche über eine Verlängerung des Abkommens auf der Tagesordnung. Von der nächsten Bundesregierung wird man auch dieses Mal eine tragende Rolle erwarten. Basierend auf der gemischten Bilanz der letzten fünf Jahre muss sie mitentscheiden, welche Prioritäten in den Verhandlungen gesetzt werden und welche europäischen Zugeständnisse sinnvoll und notwendig sind.

Grafik 1: Ankünfte auf griechischen Inseln nach Nationalität



Quelle: UNHCR

Das Abkommen von 2016 sah eine Zahlung von insgesamt 6 Milliarden Euro über fünf Jahre hinweg vor. Neben verstärkten Grenzkontrollen war es auch diese finanzielle Unterstützung, die dazu beigetragen hat, vielen der 3,6 Millionen syrischen Flüchtlinge eine Bleibeperspektive in der Türkei zu eröffnen und die irregulären Überfahrten nach Griechenland zu reduzieren. So hat sich die Zahl der irregulären Ankünfte auf den griechischen Inseln seit 2016 von 173.450 auf dieses Jahr bisher 2.309 verringert. Die Mehrheit der Ankünfte stammt bereits seit 2018 nicht mehr aus Syrien, sondern aus Afghanistan (siehe Grafik 1).

Zwar leben laut offiziellen Angaben lediglich 120.000 afghanische Flüchtlinge in der Türkei. Angesichts der Sorge vor einer größeren Fluchtbewegung aus Afghanistan wächst dort jedoch der innenpolitische Widerstand gegen ein neues Abkommen mit der EU. Somit steigt das Risiko, dass die türkische Regierung Migranten erneut als Druckmittel nutzt, um politische wie finanzielle Konzessionen von der EU einzufordern. Dies war bereits im [März 2020](#) der Fall, als die Türkei das Abkommen mit der EU einseitig aussetzte.

Die nächste Bundesregierung wird mitentscheiden müssen, wie weit man auf die türkische Seite zugeht. Dies betrifft die Höhe und Flexibilität der finanziellen Unterstützung sowie weitere

mögliche Zugeständnisse (z.B. Handels- oder Visae erleichterungen). Bereits im Juni 2021 haben sich die EU-Staats- und Regierungschefs für eine [Nachbesserung des Abkommens](#) ausgesprochen und der Türkei weitere [3,5 Milliarden Euro](#) in Aussicht gestellt. Angesichts des wachsenden Unmuts der Türkei über das Abkommen ist allerdings zu erwarten, dass die türkische Regierung höhere Summen einfordert. Wird die nächste Bundesregierung bereit sein, den finanziellen Einsatz zu erhöhen? Und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Die Frage, die es dabei zu beantworten gilt, ist ob die versprochenen Gelder wie bisher vorwiegend zweckgebunden an internationale Organisationen ausgezahlt werden sollen – oder wie von türkischer Seite gefordert, direkt in den türkischen Haushalt fließen.

Ersteres hätte den Vorteil, dass die Verteilung der Gelder für die EU sowohl nachvollziehbar als auch steuerbar bleibt. Dies wäre vor allem deshalb wichtig, weil eine Fortsetzung des Abkommens auch afghanischen Flüchtlingen in der Türkei einen adäquaten Zugang zu Schutz und eine Bleibeperspektive gewährleisten sollte. Aktuell erhalten Afghanen:innen nur selten den im EU-Türkei Abkommen für syrische Flüchtlinge [ausverhandelten temporären Schutzstatus](#).

3. Sichere Fluchtwege schaffen: ohne Konditionalität und mit den Kommunen

Ob es gelingt, eine glaubhafte Führungsrolle auf europäischer Ebene zu beanspruchen, entscheidet sich auch daran, welche Politik die neue Bundesregierung auf nationaler Ebene anstrebt. Wesentlich für die Frage, wie eine geordnete Flüchtlingsaufnahme gelingen kann, ist dabei das Schaffen sicherer und legaler Fluchtwege. Dies bleibt trotz Verhandlungen über gemeinsame Standards durch den EU-Resettlementrahmen eine Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Drei Fragen muss die neue Bundesregierung diesbezüglich beantworten.

Erstens muss sie entscheiden, ob sie bereit ist, durch den Ausbau eigener Aufnahmekontingente eine Vorreiterrolle im europäischen und internationalen Flüchtlingsschutz einzunehmen.

- Laut dem Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) hatten vergangenes Jahr etwa 1,4 Millionen Flüchtlinge Anspruch auf Resettlement. Tatsächlich umgesiedelt wurden davon jedoch lediglich 22.800 Menschen. Neben den Auswirkungen der Covid-19 Pandemie hat auch Deutschland einen Anteil daran, dass diese Lücke zwischen Schutzanspruch und Verwirklichung in den vergangenen Jahren stetig größer geworden ist. So hat die Bundesregierung seit 2016 kaum mehr als 15.000 Flüchtlinge über Resettlement aufgenommen (siehe Tabelle 2). Damit liegt man im EU-Vergleich zwar vorn. Länder wie Kanada oder Großbritannien haben nach der Machtergreifung durch die Taliban jedoch allein jeweils 20.000 [Resettlementplätze für afghanische Flüchtlinge](#) in Aussicht gestellt.

Angesichts dieser Zahlen muss die neue Bundesregierung zunächst darüber entscheiden, in welchem Maße sie gewillt ist, eigene humanitäre Aufnahme- und Resettlementkontingente auszubauen. Ein entsprechender Vorschlag dafür liegt bereits auf dem Tisch. So empfiehlt die unabhängige [Fachkommission Fluchtursachen](#) ein jährliches Aufnahmekontingent entsprechend 0,05% der Bevölkerungszahl. Für Deutschland würde das bedeuten, jährlich 40.000 Flüchtlinge aufzunehmen. Eine Aufstockung der Aufnahmekontingente erscheint zunächst schwierig zu vermitteln. Doch das Resettlementverfahren und die darin vorgesehene Asyl- und Sicherheitsprüfung verschafft eine von vielen Seiten geforderte Klarheit darüber, wer aufgenommen wird. So verhilft Resettlement vor allem den Flüchtlingen zu einer langfristigen Schutzperspektive, die besonders vulnerabel sind. Eindeutig definierte Aufnahmekontingente sorgen zudem für mehr Planbarkeit und entsprechen dem Vorhaben, Migrationsbewegungen künftig besser zu steuern.

Trotz dieser Vorzüge muss jedoch auch für die neue Bundesregierung klar sein, dass humanitäre Aufnahmeprogramme nur zusätzlich zum territorialen Anspruch auf Asyl bestehen und diesen nicht ersetzen können.

Tabelle 3: Humanitäre Aufnahme nach Deutschland

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zugesagt	1.600		10.200		5.500	6.800
Eingereist	1.239	2.988	3.205	4.844	1.679	1.467
Davon aus Türkei	1.054	2.733	2.835	2.430	1.180	1.453

Quellen: BMI; Caritas; UNHCR; Mediendienst Integration.

Damit verbunden ist die zweite Frage: Soll eine humanitäre Aufnahme auch zukünftig vorwiegend an EU-Abkommen mit Drittstaaten gekoppelt sein?

- Sowohl in den Verhandlungen mit der Türkei als auch in der Diskussion über die Krise in Afghanistan steht die Frage im Raum, ob humanitäre Aufnahmeprogramme an die Kooperation von Drittstaaten im Migrationsmanagement gekoppelt sein sollten. Seit 2016 hat Deutschland überwiegend syrische Flüchtlinge aus der Türkei aufgenommen (siehe Tabelle 3). Das ist insofern sinnvoll, als dass die große Mehrheit der dort lebenden Syrer einen legitimen Anspruch auf Resettlement hat. Im Rahmen des EU-Türkei Abkommens ist die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen allerdings an die Kooperation im Bereich des Grenzschutzes und an die Rücknahme von irregulär nach Griechenland eingereisten Asylsuchenden gekoppelt. Eine solche [Praxis verwässert](#) den nach Schutzbedürftigkeit ausgerichteten Kern der Flüchtlingsaufnahme und macht Letztere zu einem Verhandlungspfad für die Zusammenarbeit im Migrationsmanagement.

Drittens stellt sich für die neue Regierung die Frage, welche Rolle Städte und Kommunen in der Ausgestaltung einer europäischen Flüchtlingsaufnahme spielen sollen.

- Die EU-Kommission hat im Rahmen des Migrationspakts für ein [europäisches Modell](#) der Flüchtlingsaufnahme durch Kommunen, dem sogenannten Community Sponsorship, geworben. Doch die Initiative der Kommission ist vom Engagement der Mitgliedstaaten und der jeweiligen rechtlichen Ausgestaltung abhängig. In Deutschland gab es bereits 2013 und 2014 Landesaufnahmeprogramme für Familienangehörige von syrischen Flüchtlingen sowie für besonders schutzbedürftige Personen aus dem Nordirak. Mit dem Pilotprojekt NesT (Neustart im Team) wurde 2019 zudem ein staatlich-gesellschaftliches Aufnahmeprogramm auf den Weg gebracht, in dem private Akteure als Mentor:innen für insgesamt 500 Flüchtlinge den Integrationsprozess unterstützen. Wenn es darum geht, Kommunen in Zukunft stärker einzubeziehen, stellt sich der neuen Bundesregierung die Frage, inwiefern sie beispielsweise an der Bundeseinheitlichkeit nach §23(1) AufenthG festhält. Tut sie dies nicht und gestattet Kommunen und Städten auch ohne Einvernehmen des Innenministeriums Flüchtlinge aufzunehmen, dann könnte dies auch ein wichtiger Impetus für das europäische Community Sponsorship-Modell sein.

Fazit

Die Krise in Afghanistan hat verdeutlicht, dass die deutsche – und letztlich auch die europäische – Migrationspolitik eine neue Erzählung braucht. Der Vorsatz, die eigenen Grenzen besser zu kontrollieren, bleibt dabei ein legitimer Anspruch. Die neue Bundesregierung muss sich allerdings fragen, zu welchem Zweck das passieren soll. Die Zahl der irregulären Ankünfte auf ein Minimum zu reduzieren kann jedenfalls nicht das alleinige Ziel einer von Deutschland mitgetragenen EU-Migrationspolitik sein. Stattdessen muss die Prämisse sein, Asyl- und Migrationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene so zu gestalten, dass der Zugang zu Schutz und das Einhalten von Rechtsansprüchen gewährleistet ist. Darin liegt die große Herausforderung der neuen Bundesregierung.

Ein erster Schritt wäre es, die Idee einer „europäischen Lösung“ neu zu besetzen. Zentrales Anliegen sollte es dabei sein, den Fokus auf das zu legen, was europäisch auch in kleineren Formaten möglich ist – nicht auf das, was durch einen Dissens der 27 EU-Staaten verhindert wird. Eine Möglichkeit wäre es zum Beispiel, noch in den ersten 100 Tagen der neuen Regierung ein umfassendes humanitäres Aufnahmeprogramm für afghanische Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten aufzusetzen. Diesem könnten sich andere EU-Staaten anschließen. Ein solches Programm könnte zu einer Hälfte aus nationalen Aufnahmekontingenten und zur anderen Hälfte aus Sponsorship-Programmen, unter Mithilfe privater Akteure und Kommunen, bestehen. Damit würde die neue Regierung zum einen zeigen, dass eine geordnete Flüchtlingsaufnahme möglich ist. Zum anderen würde sie dem von der EU-Kommission für den 7. Oktober angebahnten Resettlement-Forum mehr Gewicht verleihen und der festgefahrenen Debatte über die europäische Flüchtlingsaufnahme einen neuen Impuls geben.

Gefördert durch:



Hertie School gGmbH - Vorsitzender des Aufsichtsrates: Bernd Knobloch - Vorsitzender des Kuratoriums: Frank Mattern - Akademischer Direktor: Prof. Mark Hallerberg - Geschäftsführer: Dr. Axel Baisch - Sitz der Gesellschaft: Berlin - Handelsregister: Amtsgericht, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B - Hertie School - gegründet und getragen von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung