



Solidarität und Rechtsstaatlichkeit stärken: Die gemeinsame Asylpolitik umsetzen und die Debatte versachlichen

Empfehlungen an die europäischen Institutionen und die deutsche Bundesregierung für die Legislaturperiode 2024–2029 der EU

28. November 2024

POSITION

Die Europäische Union (EU) befindet sich in ihrer gemeinsamen Asylpolitik an einem entscheidenden Punkt: Wird die nach langem Ringen beschlossene Reform nun gemeinsam umgesetzt oder werden die Mitgliedstaaten weiter oder gar verstärkt nationale Alleingänge beschreiten? Im Kern geht es darum, gemeinsame Handlungsfähigkeit zu beweisen und einen neuen, solidarischen und belastbaren Umgang mit Migration, Flucht und Asyl aufzubauen. Die neuen Regeln, Verfahren und Steuerungsinstrumente und deren Umsetzung in den kommenden Monaten und Jahren berühren darüber hinaus Grundpfeiler des europäischen Integrationsprojekts – darunter die Personenfreizügigkeit und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien und europa- und völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Der SVR nimmt mit seinem Positionspapier Stellung zu der aktuellen Debatte und künftigen Ausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), aber auch der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Migration und Integration. Nach Ansicht des SVR müssen diese Bereiche zusammengedacht werden, auch wenn die Zuständigkeiten zwischen europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten jeweils unterschiedlich verteilt sind. Das Positionspapier richtet sich vorrangig an die für diese Politikfelder zuständigen Mitglieder der Europäischen Kommission, die in Kürze ihren Dienst antreten, aber auch an die deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie an die deutsche Bundesregierung.

Der Status quo der europäischen Asylpolitik: Herausforderungen für Solidarität und Rechtsstaatlichkeit in Europa

Die Herausforderungen, die das (bisherige) GEAS seit Jahren prägen und Anlass für die Reformbemühungen waren, sind hinlänglich bekannt.¹ Mangels effektiver Solidarität und funktionierender Verteilungssysteme ist die Verantwortung für Schutzsuchende innerhalb der EU höchst ungleich verteilt: Zum einen führt das Dublin-System zu einer systematischen Überlastung der Ersteinreisestaaten an den gemeinsamen Außengrenzen; zum anderen reisen Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge unerlaubt weiter, von den zuständigen Ländern hin zu Staaten im Inneren der EU, insbesondere nach Deutschland. Hinzu kommen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in ihren Asyl-, Aufnahme- und Integrationskapazitäten – und eine teils bewusste Unterwanderung der geltenden Standards. Um Schutzsuchende abzuschrecken oder sie zur Weiterreise zu bewegen, sind einige Staaten zunehmend dazu übergegangen, geltendes Recht mehr oder weniger offen zu brechen, etwa durch Pushbacks, eine systematische Unterversorgung von Asylsuchenden bis hin zur Weigerung, Asylgesuche überhaupt entgegenzunehmen. Zum Gesamtkomplex gehört, dass reguläre Zugangswege für Schutzsuchende nur sehr eingeschränkt verfügbar sind: Für Menschen aus Kriegs- und Krisenregionen ist es meist unmöglich, ein Visum zu beantragen und dementsprechend legal, z. B. auf dem Luftweg, in die EU einzureisen. Wenn

¹ Zu den Herausforderungen des bisherigen GEAS und den Reformelementen s. ausführlich: Kapitel A.1.2 des [SVR-Jahresgutachtens 2024](#), das [SVR-Positionspapier zur EU-Legislaturperiode 2019–2024](#) und Kapitel A.4 des [SVR-Jahresgutachtens 2019](#).



sie in Europa einen Antrag auf Feststellung von Schutzbedürftigkeit stellen wollen, müssen sie dafür in den meisten Fällen irregulär einreisen. Zudem ist im politischen und öffentlichen Diskurs in Deutschland wie in Europa eine Eskalation zu beobachten, die medial nicht selten verstärkt wird. Das Narrativ eines ‚Kontrollverlusts‘ erschwert aber differenziertes und lösungsorientiertes Handeln. Insgesamt hat diese Gemengelage zu einem Vertrauensverlust zwischen den Mitgliedstaaten geführt. Die Wahrnehmung, sich in der Bewältigung von irregulärer Zuwanderung und Flucht nicht auf europäische Partner verlassen zu können, hat einen Teufelskreis ausgelöst, der den Trend zu Rechtsbrüchen und nationalen Alleingängen weiter befeuert hat.

Die hart erkämpfte GEAS-Reform, die im Frühjahr 2024 im Rahmen des Migrations- und Asylpakets von den europäischen Institutionen beschlossen wurde, reagiert auf diese Problemlage, indem sie u. a. einen verpflichtenden flexiblen Solidaritätsmechanismus einführt und verstärkt auf beschleunigte Verfahren an den Außengrenzen setzt, um Asyl- und Rückkehrverfahren effizienter zu gestalten. Dennoch gibt es Anzeichen dafür, dass sich gerade jetzt die seit längerem zu beobachtende, faktische Renationalisierung der europäischen Asylpolitik ausweitert. Die letzten Monate haben gezeigt, dass ein Domino-Effekt eintreten kann, wenn Mitgliedstaaten nationale Alleingänge in der Asyl- und Grenzpolitik lancieren. Wenn Notstandsaufrufen, Grenzkontrollen oder *opt-outs* um sich greifen, droht die Gefahr einer weitreichenden Renationalisierung auf Kosten des Zusammenhaltes innerhalb der EU und auf Kosten der Schutzsuchenden. Die GEAS-Reform mag sehr komplex sein und neue Herausforderungen bergen.² Der SVR ist dennoch überzeugt, dass die zügige Umsetzung der Reform und eine Rückbesinnung auf gemeinsame Regeln jetzt vordringlich ist. Eine Neueröffnung der Verhandlungen oder gar eine ‚wilde Renationalisierung‘ wäre die deutlich schlechtere Alternative. Sie wäre ein Einschnitt von historischem Ausmaß und mit unabsehbaren Folgen.

Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass das Fluchtaufkommen der letzten Jahre, nicht zuletzt in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, hoch und innerhalb der EU sehr ungleich verteilt war (vgl. SVR 2024a: 22–37; 2024b). So nimmt beispielsweise Deutschland nach den absoluten Zahlen innerhalb der EU seit vielen Jahren die meisten Asylanträge entgegen.³ Auch im internationalen Vergleich ist Deutschland eines der wichtigsten Aufnahmelande für Flüchtlinge geworden.⁴ Die Zahl aller Schutzsuchenden und Schutzberechtigten in Deutschland betrug im Jahr 2023 ca. 3,17 Millionen, also 3,7 Prozent der Gesamtbevölkerung.⁵ Aufgrund des starken Fokus auf die Fluchtmigration und die damit zusammenhängenden irregulären Grenzübertritte wird aber oft ausgeblendet, dass der weitaus größte Teil der Gesamtzuwanderung – sowohl nach Deutschland als auch in die EU – auf legalen Wegen erfolgt und für europäische Gesellschaften angesichts von demografischem Wandel und Fachkräftemangel erforderlich ist.⁶ Ebenso muss daran erinnert werden, dass global gesehen nur ein kleiner Teil aller Flüchtlinge nach Europa kommt; die weitaus meisten sind Binnenvertriebene, weitere fliehen zunächst in nahe gelegene Länder und leben somit in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Die faktische Lage und die Herausforderungen, mit der sich die EU konfrontiert sieht, müssen daher auch im internationalen Kontext

² Zu den Herausforderungen zählen, die Grenzverfahren so zu gestalten, dass der Zugang zu Schutz effektiv gewährleistet ist; Betroffenen den Zugang zu Rechtsberatung zu garantieren; menschenwürdige Unterbringungs- und Lebensbedingungen für Schutzsuchende an den Außengrenzen sicherzustellen (insbesondere für Familien mit Kindern oder andere vulnerable Gruppen); und eine Ausweitung der Inhaftierungen von Schutzsuchenden zu vermeiden (vgl. SVR 2024a: 57–64; 2024b).

³ EU-weit wurden zwischen 2014 und 2023 über 7,6 Millionen Asylerstanträge gestellt, davon über 2,6 Millionen (oder etwa 35 %) in Deutschland (Eurostat 2024). Betrachtet man die Asylantragszahlen im Verhältnis zur Bevölkerung, liegen meist Länder wie Zypern, Österreich und Malta vorn. In Deutschland wurden seit 2014 jährlich zwischen 1,5 und vier Asylerstanträge pro 1.000 Einwohner gestellt; Ausnahmen bilden die Jahre 2015 (mit knapp sechs Anträgen pro 1.000 Einwohner) und 2016 (mit knapp neun Anträgen pro 1.000 Einwohner).

⁴ UNHCR 2024: Global Trends Forced Displacement in 2023; s. auch SVR Kurz & bündig: Fakten zu Flucht und Asyl (aktualisierte Fassung), Juli 2024 (s. www.svr-migration.de/publikation/fakten-zur-asylpolitik/).

⁵ Dies umfasst Personen mit anerkanntem, offenem oder abgelehntem Schutzstatus (s. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_202_125.html). Zum Vergleich: Im Jahr 2014 lebten 746.000 Schutzsuchende bzw. Schutzberechtigte in Deutschland.

⁶ Im Jahr 2023 wurden für Deutschland 127.500 unerlaubte Einreisen verzeichnet, bei insgesamt 1,93 Millionen Zuzügen (s. <https://mediendienst-integration.de/migration/irregulaere.html> und <https://mediendienst-integration.de/migration/wer-kommt-wer-geht.html>). Für die EU, s. z. B. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en.



betrachtet und vor dem Hintergrund der Gesamtbevölkerung und Wirtschaftskraft der EU entsprechend eingeordnet werden.

Neuausrichtung der Debatte: Zurück zu Versachlichung und Lösungsorientierung

Nach Ansicht des SVR ist die Art und Weise, wie die Diskussion um diese komplexe Thematik derzeit geführt wird, nicht hilfreich, um zu Lösungen zu gelangen. Die Antwort auf eine schwindende Akzeptanz in der Bevölkerung ist nicht ein weiteres Schüren von Ängsten und Ablehnung gegenüber Geflüchteten. Eine Eskalationsspirale in der öffentlichen Debatte löst keine Probleme, sondern schadet vielmehr dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Auch ein ‚Wettbewerb‘ zwischen den Mitgliedstaaten um die härtesten Maßnahmen ist kein konstruktiver Beitrag zu gemeinsamen Lösungen. Der SVR warnt auch davor, Erwartungen zu schüren, die nicht erfüllbar sind; dies kann zu einem Vertrauensverlust bei den Bürgerinnen und Bürger führen (vgl. SVR 2024c).

Zugleich ist die Politik gefordert, auf reale Überlastungen zu reagieren bzw. ihnen vorzubeugen. Überlastungen entstehen einerseits durch eine geografisch konzentrierte Zunahme von Fluchtmigration und andererseits durch grundsätzliche Infrastrukturprobleme. Zuwanderung macht strukturelle Probleme mitunter deutlicher sichtbar; verursacht hat sie sie in den meisten Fällen nicht allein (SVR 2024a: 10). Zu diesen strukturellen Problemen zählen neben der Infrastruktur auch eine teils unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung in Behörden und schwerfällige administrative Prozesse, insbesondere im föderalen System in Deutschland.

Die EU muss sich angesichts der multiplen Krisen weltweit und zunehmend auch durch die Folgen des Klimawandels (vgl. SVR 2023a) auf ein weiterhin und langfristig hohes Fluchtaufkommen einstellen, statt in einer Abwehrhaltung bzw. in einem permanenten Krisenmodus zu verharren. Das so schlichte wie grundlegende Ziel ist eine möglichst nachhaltige Migrationssteuerung bei Einhaltung gemeinsamen Rechts. Denn eine nachhaltige Migrationssteuerung in Europa, vor allem im Bereich Asyl, ist nur koordiniert möglich, nationale Maßnahmen reichen hier nicht (SVR 2024a: 57; 2024b). Die Mitgliedstaaten müssen daher auf nationale Alleingänge verzichten und stattdessen zusammen mit den europäischen Institutionen ihre kollektive Handlungsfähigkeit beweisen. Sie müssen gemeinsame Regeln umsetzen und einhalten, administrative und institutionelle Kapazitäten und die soziale Infrastruktur stärken und den Fokus und Ton der Debatte neu justieren.

Vor diesem Hintergrund legt der SVR der deutschen Politik sowie der neuen Europäischen Kommission und den europäischen Institutionen insgesamt Positionen und Handlungsempfehlungen in den folgenden drei Politikbereichen nahe:

- Die GEAS-Reform zügig und umfassend umsetzen und dabei gemeinsame Regeln effektiv und menschenrechtskonform durchsetzen
- Eine solidarische und völkerrechtskonform ausgerichtete Migrationsaußenpolitik etablieren
- Zuwanderung und Integration im Inneren verlässlich ausgestalten

Schwerpunkte für EU-Institutionen und Mitgliedstaaten: Empfehlungen des SVR

GEAS-Reform menschenrechtskonform gemeinsam umsetzen

Europa hat eine rechtliche und humanitäre Verantwortung gegenüber Menschen auf der Flucht. Dies ist auch Teil des Bekenntnisses zum Multilateralismus und zu den Institutionen des internationalen Flüchtlingsregimes im Rahmen der Vereinten Nationen. Die EU und Deutschland müssen auch weiterhin



auf große Fluchtbewegungen vorbereitet sein und entsprechende Aufnahmekapazitäten vorhalten. Zugleich stehen die EU und ihre Mitgliedstaaten unter einem großen Handlungsdruck, wollen sie die Akzeptanz der Bevölkerung im Bereich der Asylpolitik erhalten oder erhöhen.

Deshalb begrüßt der SVR die Einigung auf die Reform des GEAS, die im Mai 2024 erzielt wurde. Eine nachhaltige Steuerung der Asylzuwanderung kann nicht durch nationale Maßnahmen allein, sondern nur koordiniert auf europäischer Ebene erfolgen. Dass der europäische Gesetzgeber wieder gestaltet, ist daher außerordentlich wichtig und gibt Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Andernfalls drohte sich die bereits beschriebene Tendenz fortzusetzen und zu verschärfen, dass die Rechtstreue in den Mitgliedstaaten weiter zurückgeht (SVR 2024a: 58).

Zentral ist jetzt, dass das Reformpaket schnell und umfassend umgesetzt wird. Hier sind vorrangig die Mitgliedstaaten am Zug, aber auch der neuen Kommission kommt eine wichtige Rolle zu. Deutschland geht bereits mit gutem Beispiel voran, indem es die gesetzlichen Grundlagen für die neuen Verfahren vorfristig angepasst hat. Der SVR betont jedoch, dass die Umsetzung ausgewogen und umfassend erfolgen muss: Problematisch wäre eine ‚Rosinenpickerei‘, wobei Staaten vorrangig restriktive Elemente umsetzen bzw. rechtliche Spielräume in restriktiver Richtung überdehnen, die Schutz- und Verfahrensgarantien für die von den Regelungen betroffenen Personen dagegen vernachlässigen.⁷ Die stärkere Verrechtlichung des reformierten GEAS – das sich vorrangig auf Verordnungen anstelle von Richtlinien stützt – wird zudem nicht automatisch eine bessere Praxis nach sich ziehen. Politische Führung ist weiterhin erforderlich, sowohl durch einzelne Mitgliedstaaten wie Deutschland als auch durch die neue Kommission. Letztere muss den Umsetzungsprozess und die Herausforderungen und Interessenskonflikte, die dabei unweigerlich entstehen, mit einer starken und integrativen Verhandlungsführung begleiten. Sie muss aber auch Rechtsverstöße konsequenter als bisher sanktionieren.

Grenzverfahren: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards müssen nach Ansicht des SVR unbedingt gewahrt bleiben – sie sind der zentrale Maßstab für das Gelingen der Reform. Besonders bei den geplanten Asylschnellverfahren an den EU-Außengrenzen für bestimmte Gruppen werden sich neue menschenrechtliche Herausforderungen stellen, und bezüglich ihrer Umsetzung gibt es noch viele offene Fragen. Der SVR mahnt an, dass Personen, die sich in den in der Reform vorgesehenen Grenzverfahren befinden, jederzeit Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung haben müssen. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass die Unterbringung menschenwürdig gestaltet ist und menschenrechtliche Standards einschließlich der UN-Kinderrechtskonvention eingehalten werden. Speziell für Personen mit besonderem Schutzbedarf – zum Beispiel Minderjährige oder alte Menschen – sind wirksame Schutzkonzepte zwingend erforderlich. Die Erfahrungen aus griechischen Aufnahmelagern zeigen, wie schwierig es unter solchen Umständen ist, Schutzsuchende angemessen unterzubringen. Überfüllung und überlange Aufenthaltszeiten sollten vermieden werden. Dafür tragen die EU-Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung (SVR 2024a: 8, 58, 60; vgl. auch Popp 2021). Die Grenzverfahren müssen auch in Krisensituationen unbedingt rechtskonform umgesetzt werden. Denn besonders bei einem großen Andrang von Asylsuchenden können die Einrichtungen schnell überfüllt sein; die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards bei der Unterbringung dürfen aber nie unterschritten werden (SVR 2024a: 63). Aus diesem Grund misst der SVR dem Grundrechte-Monitoring, das im Zusammenhang mit den Screening- und Grenzverfahren vorgesehen ist, große Bedeutung zu. Deutschland sollte in dieser Hinsicht einen hohen Standard mit Vorbildfunktion anstreben. Die Europäische Kommission sollte die Umsetzung des Monitoring-Mechanismus in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich seines formalen Mandats, seiner Unabhängigkeit, seiner finanziellen und personellen Ausstattung und Fragen des faktischen Zugangs zu betroffenen Personen streng überwachen.

Solidaritätsmechanismus: Eine der größten Neuerungen der Reform ist, dass erstmals ein Solidaritätsmechanismus konkretisiert wurde, mit dem die mit der Flüchtlingsaufnahme verbundenen

⁷ S. hierzu die Analyse des deutschen GEAS-Anpassungsgesetzes durch das Deutsche Institut für Menschenrechte: Darin wird kritisiert, dass Deutschland in der Umsetzung restriktiver Maßnahmen über unionsrechtliche Anforderungen hinausgeht, wohingegen Schutzgarantien unzureichend berücksichtigt werden. Dies betrifft z. B. die Anwendung der Asylgrenzverfahren auf Fallgruppen, für die dies gemäß der reformierten Asylverfahrens-Verordnung nicht verpflichtend ist, sowie die Ermöglichung einer Inhaftierung von Minderjährigen (s. www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/entwurf-eines-gesetzes-zur-anpassung-des-nationalen-rechts-an-die-reform-des-gemeinsamen-europaeischen-asylsystems-geas-anpassungsgesetz).



Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der EU gleichmäßiger verteilt werden sollen. Der Einstieg in eine bessere Verantwortungsteilung ist aus Sicht des SVR einer der grundlegenden neuen Steuerungsmechanismen im Rahmen der GEAS-Reform und auch für Deutschland als Aufnahmeland von entscheidender Bedeutung. Die neuen Regelungen enthalten erstmals eine jährliche Prognose der zu erwartenden Asylanträge sowie der erforderlichen Kapazitäten und Solidaritätsbeiträge (der sog. Solidaritätspool). Weiterhin führen sie zwei neue Organisationseinheiten (das Hochrangige EU-Solidaritätsforum und eine dazugehörige Fachebene), das Amt des Solidaritätskoordinators und eine jährliche Migrationsberichterstattung ein, um die Prozesse und Maßnahmen zu begleiten. Diese institutionellen Strukturen müssen sich zwar erst noch etablieren, sollen die Mitgliedstaaten aber stärker einbinden und so die Möglichkeit, sich dem System zu entziehen, verringern. Insbesondere die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus ist klar im Interesse Deutschlands und der Staaten an den europäischen Außengrenzen, da ihnen unter den neuen Regeln Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten zusteht. Die deutsche Regierung sollte daher aktiv für eine gemeinsame Umsetzung eintreten und unilaterale Maßnahmen unterlassen, die die europäische Solidarität in Frage stellen.⁸

Grenzkontrollen: Deutschlands jüngste Erweiterung der Grenzkontrollen ohne vorherige Abstimmung mit den Nachbarländern sieht der SVR dementsprechend kritisch; ebenso wie grundsätzliche Zurückweisungen an der deutschen Grenze oder einen Aufnahmestopp für bestimmte Gruppen, die aus menschen- und asylrechtlichen sowie aus politischen Gründen bedenklich wären. Grenzkontrollen im Schengen-Raum sind durch die Vorgaben des Schengener Grenzkodex enge Grenzen gesetzt, da die Personenfreizügigkeit als eine der wichtigsten Errungenschaften der EU gilt. Die im Juli 2024 in Kraft getretene Änderungsverordnung erleichtert allerdings den Mitgliedstaaten, temporäre Grenzkontrollen einzuführen und aufrechtzuerhalten, sofern außergewöhnliche Umstände vorliegen. Dies wäre maximal für die Dauer von zwei Jahren möglich und mit einem hohen Personalaufwand bei der Bundespolizei und der Polizei in Bundesländern verbunden. In schwerwiegenden Ausnahmesituationen können diese Kontrollen um bis zu einem Jahr verlängert werden. Aus Sicht des SVR sind permanente stationäre Kontrollen innerhalb des Schengen-Raumes zu vermeiden. Auf diese stellen sich Schleuser schnell ein und sie verursachen hohe ökonomische Kosten bei Grenzstaus; vielmehr sind alternative Lösungen in Abstimmung mit den jeweiligen Nachbarländern zu empfehlen, wie bei der Kooperation mit der Schweiz (SVR 2024c).

Rückkehrförderung: Ein fehlendes Puzzleteil in den Harmonisierungsbestrebungen im Bereich von Flucht und Asyl bleibt die Rückkehrförderung (vgl. hierzu SVR 2024a: 81–82). Bisherige Entwürfe einer reformierten Rückführungsrichtlinie konnten keine Einigung erzielen. Die Ausgestaltung nationaler Rückkehrprogramme ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Rückführungsentscheidungen eines Mitgliedstaates werden nicht notwendigerweise in einem anderen anerkannt. Auch gibt es keine EU-weit einheitliche Liste, welche Herkunftsländer als sicher gelten und welche Kriterien dabei angelegt werden. Der jüngste Vorstoß der Europäischen Kommission⁹, die Rückführungspolitik zu vereinheitlichen, ist daher ein sinnvoller nächster Schritt nach der GEAS-Reform. In dieser Hinsicht betont der SVR, dass die für eine funktionierende Rückführungspolitik unerlässliche Kooperation mit Herkunftsstaaten partnerschaftlich und menschenrechtskonform ausgestaltet werden sollte. Gegen eine einseitige Verschiebung der Verantwortung an Drittstaaten – z. B. in Form der kürzlich ventilierten „return hubs“ außerhalb der EU – hat der SVR hingegen Vorbehalte (s. dazu nächstes Unterkapitel).

Ukrainische Geflüchtete: Abseits der Diskussionen um Ankünfte an den europäischen Außengrenzen müssen sich Mitgliedstaaten und die neue Kommission zeitnah mit der Frage befassen, welche Optionen für die in der EU aufgenommenen Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine bestehen, wenn der vorübergehende Schutzstatus 2026 ausläuft und eine Rückkehr nicht möglich ist. Der SVR begrüßt ausdrücklich die schnelle und unbürokratische Aufnahme der vom Angriffskrieg betroffenen Menschen. Mit dem vereinfachten Verfahren der kollektiven Aufnahme hat die EU Solidarität und Handlungsfähigkeit gezeigt. Sehr zu begrüßen ist auch, dass sie angesichts des anhaltenden Kriegs in der Ukraine frühzeitig die Möglichkeit

⁸ Es bleibt abzuwarten, ob der Solidaritätsmechanismus die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen und gewährleisten kann, dass sich alle Mitgliedstaaten beteiligen (SVR 2024a: 8, 62).

⁹ S. Schreiben der Kommissionspräsidentin vom 14.10.2024; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 17.10.2024 (EUCO 25/24).



genutzt hat, den Schutzstatus zu verlängern. Mitgliedstaaten und Kommission müssen also im Einklang mit den europäischen Vorschriften eine tragfähige Lösung zu finden, auch für den Wechsel aus dem temporären Schutz in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbs- und Studienzwecken (zu den Möglichkeiten im Rahmen der deutschen Gesetzeslage, s. SVR 2024a: 66, vgl. auch Schneider 2024). Deutschland kommt dabei als einem der Hauptaufnahmeländer für ukrainische Kriegsflüchtlinge eine wichtige Rolle zu. Dabei gilt es auch, den Zielkonflikt zwischen einer fortschreitenden Integration von ukrainischen Staatsangehörigen und dem nachvollziehbaren Wunsch der ukrainischen Regierung auf deren Rückkehr im Blick zu behalten.

Migrationsaußenpolitik: Zusammenarbeit mit Drittstaaten verbessern

Die Kooperation mit Drittstaaten und im internationalen Verbund ist unabdingbar, auch im Flüchtlingsschutz. Um nachhaltige Steuerungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen, ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit und ein respektvoller Umgang auf allen Ebenen zentral. Sowohl Herkunfts- als auch Transit- und Aufnahmestaaten haben Interessen, die berücksichtigt werden müssen. Zudem empfiehlt es sich, Schutzsuchende nicht ausschließlich als Teil eines Kollektivs zu verstehen. Schutzsuchende haben ebenso wie alle Menschen ihre eigene Geschichte und dadurch individuelle Bedürfnisse, die auch im Falle einer Aus- oder Überweisung entsprechend berücksichtigt werden sollten (SVR 2024d: 12).

Asylverfahren in Drittstaaten: Aktuell werden auf europäischer und nationaler Ebene erneut Vorschläge zur Auslagerung von Asyl- und Rückkehrverfahren an Drittstaaten diskutiert. Der SVR hat sich zu solchen Überlegungen wiederholt positioniert (vgl. SVR 2020: 7; 2024a: 73–74; 2024d: 2). Auch wenn er die praktischen Vorteile sieht, sprechen deutlich mehr Argumente gegen als für die Auslagerungsidee. Die bisherigen Vorschläge werfen erhebliche juristische, politische und operative Fragen auf. Das gilt vor allem für die Beachtung des in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Prinzips der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement-Gebot). Aber auch das Verbot der kollektiven Ausweisung sowie der Anspruch auf Zugang zu effektivem Rechtsschutz sind zu beachten. Hier gibt es völkerrechtliche Verpflichtungen, die wahrgenommen werden müssen. Zudem sind die politischen Folgen nicht zu unterschätzen, die mit entsprechenden Vereinbarungen einhergehen können. So wäre die rechtliche Konformität einer Verlagerung von Asylverfahren abhängig von der politischen Stabilität des Drittstaats. Hier warnt der SVR vor einer allzu großen politischen Abhängigkeit von Drittstaaten (SVR 2024a: 74; 2024d: 11–12).

Eine vollständige Externalisierung der Schutzgewährung steht aus Sicht des SVR daher im Widerspruch zum primärrechtlichen Bekenntnis der EU, selbst einen Flüchtlingsschutz nach dem Maßstab der Genfer Flüchtlingskonvention zu leisten. Auch die besten Verträge mit Drittstaaten können rechtsstaatliche Verhältnisse in diesen Staaten nicht auf Dauer in gleicher Weise garantieren, wie dies die EU in ihrem Territorium primärrechtlich verspricht (SVR 2024d: 6). Eine reine Auslagerung von Verfahren und Schutzgewährung würde zudem die Glaubwürdigkeit der EU in Fragen der Menschen- und Flüchtlingsrechte nachhaltig erschüttern. Wenn sich die EU vom internationalen Flüchtlingsschutz abwendet, würde es deutlich schwerer werden, andere Staaten dazu zu motivieren, ihren Beitrag zu leisten. Auch das entwicklungspolitische Ziel, das bestehende Ungleichgewicht zu Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen zu verringern, würde konterkariert, wenn dann just jene Länder weiter und vermehrt die Hauptlast von Aufnahme und Schutz tragen müssten (SVR 2024d: 12). Selbst wenn es gelänge, Verfahren auf rechtskonforme Weise auszulagern, wäre aus der Sicht des SVR zentral, dass damit nicht zugleich die Schutzgewährung ausgelagert werden kann (SVR 2024a: 74).

Migrationsabkommen: Statt einer einseitigen Externalisierung braucht es nach Ansicht des SVR mehr und bessere Migrationsabkommen. Dabei darf die Verantwortung nicht einfach ausgelagert, sondern muss geteilt werden. Das Mittel der Wahl hierfür ist eine partnerschaftliche Migrationspolitik, die eine Balance zwischen Migrationskontrolle und Zuwanderungsmöglichkeiten finden muss und sich mit den jeweiligen Interessen der Partnerländer auseinandersetzt (SVR 2024a: 85). Eine verbesserte Kooperation im Bereich der Migrationssteuerung und der Rückkehrpolitik muss daher flankiert werden durch eine Öffnung regulärer Zugangswege im Bereich der Arbeitsmigration und Migration zum Zweck der Aus- und Weiterbildung (SVR 2024d: 12). Auch sollten Länder, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, weiter unterstützt und



Resettlementkontingente erhöht werden. Der im Zusammenhang mit der GEAS-Reform beschlossene Unionsrahmen für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen bietet dafür eine gemeinsame Grundlage, die von den Mitgliedstaaten mit Leben gefüllt werden sollte.

Hierbei ist eine verbesserte Koordination zwischen bilateralen, d. h. von einzelnen Mitgliedstaaten verhandelten, Migrationsabkommen und solchen, die auf der europäischen Ebene verhandelt werden, erforderlich. Das Mandat der EU ist auf Rückübernahmeabkommen beschränkt bzw. auf Abkommen zum Kapazitätsaufbau und anderen Formen der Unterstützung für Drittstaaten (SVR 2024a: 84–85). Da die arbeitsmarkt- oder bildungsbezogene Migration alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten ist, können nur sie in Verhandlungen um Migrationsabkommen legale Zugangswege in die EU ermöglichen. Mitgliedstaaten sollten sich auch in dieser Hinsicht solidarisch zeigen und ihre bilateralen Möglichkeiten nutzen, um gemeinschaftliche Ziele in der Migrationsaußenpolitik zu verfolgen.

Instrumentalisierung von Migration durch Drittstaaten: Hoch umstritten ist auch der Umgang mit der politischen Instrumentalisierung von Migration durch Drittstaaten, wie es an der polnisch-belarussischen oder russisch-finnischen Grenze zu beobachten gewesen ist. Die EU sollte hier in erster Linie Mittel der Außenpolitik einsetzen und gegen die staatlich organisierte Schleuserkriminalität vorgehen (SVR 2021). Zugleich muss die humanitäre Versorgung der betroffenen Menschen und die Einhaltung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Standards auch in diesen Situationen garantiert sein. Der SVR begrüßt die eindeutige Antwort der Kommission auf jüngste Vorstöße Polens, das Asylrecht an der Grenze zu Belarus temporär auszusetzen; die Kommission sollte Versuchen der Mitgliedstaaten, geltendes Recht auszuhöhlen, stets konsequent begegnen. Gleichzeitig müssen die betroffenen EU-Staaten an der Außengrenze bei der Aufnahme und Bearbeitung von Anträgen unterstützt werden. Dies könnte zum Beispiel im Rahmen von Einsätzen der Asylagentur der EU oder der Europäischen Grenz- und Küstenwache geschehen, die in der Pflicht sind, Asylverfahren und Grenzschutz nach europäischen Standards sicherzustellen (SVR 2021). Darüber hinaus sollte die EU sich auch darüber bewusst sein, dass ihre Zerstrittenheit im Umgang mit Fluchtmigration sie erpressbar macht: Je stärker Fluchtmigration innerhalb der EU politisiert und polarisiert wahrgenommen wird, desto leichter können Drittstaaten sich dies zunutze machen.

Zudem sollten die hohen Kosten, die Grenzkontrollen oder gar Externalisierungsprojekte (vgl. SVR 2024d: 3) mit sich bringen, genau geprüft und gegenüber anderen, migrationspolitisch relevanten und notwendigen Maßnahmen abgewogen werden – z. B. dem Ausbau nationaler und kommunaler Aufnahmekapazitäten (s. u.). Gerade in einer angespannten Haushaltslage, in der sich viele Mitgliedstaaten befinden, ist eine evidenzbasierte Kosten-Nutzen-Abwägung und dementsprechende Priorisierung öffentlicher Ausgaben zentral. Das gilt auch für die anstehenden Verhandlungen um den nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen.

Legale Zuwanderung und Integration aktiv gestalten

Eine zunehmend migrations skeptische – bis offen feindselige – Stimmung in Teilen der Bevölkerung von EU-Mitgliedstaaten und die Rolle rechtspopulistischer und extremer Kräfte, die diese Stimmung schüren und von ihr profitieren, setzt die europäische Politik unter großen Druck.¹⁰ Parteien der demokratischen Mitte bringt es jedoch kaum Vorteile, wenn sie immer restriktivere Maßnahmen fordern. Sie müssen vielmehr konkrete Probleme lösen und eine differenzierte Debatte führen. Die Mehrheit der deutschen und europäischen Bevölkerung ist nicht grundsätzlich gegen Zuwanderung (SVR 2024a: 12–13, 123–128). Sie erwartet aber besonders im Bereich Fluchtmigration eine Steuerung durch die Politik, etwa in Bezug auf das Ausmaß von Zuwanderung, die Aufnahmekriterien und die Erwartungen, die an Neuankömmlinge zu stellen sind. So könnte auch eine Polarisierung im öffentlichen Diskurs vermieden werden (SVR 2024a: 12–13; 2024c).

¹⁰ Allerdings wird Migration nicht in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen viel (europapolitische) Bedeutung zugemessen: Laut einer Nachwahlumfrage nach den Europawahlen im Juni 2024 stand Migration nur in Deutschland für die Wählerinnen und Wähler an erster Stelle. In anderen Mitgliedstaaten waren eher andere Themen, insbesondere steigende Lebenshaltungskosten, entscheidend (s. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3292> und <https://www.rnd.de/politik/eu-wahl-2024-migration-nur-fuer-deutsche-top-thema-ueberraschung-bei-den-jungen-BLFQ6ZAXGRB2PCDLJDB2WR7D64.html>).



Der SVR rät daher dringend, das Thema Fluchtmigration sachlich, wissenschaftlich und lösungsorientiert zu behandeln (SVR 2024a: 13). In dem Sinne sollten die Anstrengungen in Deutschland und der EU weiter verstärkt werden, nach den rechtlichen Anpassungen nun die administrative Umsetzung (etwa der GEAS-Reform) in den Fokus zu rücken. Entscheidend für die Akzeptanz der Bevölkerung ist dabei auch, dass es rasch und gut gelingt, Geflüchtete in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies ist neben dem Spracherwerb ein zentraler Motor für gesellschaftliche Teilhabe.

Soziale Infrastruktur: Zugleich sind Lösungen für viele Probleme, die die Öffentlichkeit beschäftigen und die mit Zuwanderung in Verbindung gebracht werden, nicht nur im Bereich der Asyl- oder Migrationspolitik, sondern auch in anderen Politikfeldern zu finden. Investitionen in Teilhabechancen und soziale Infrastruktur kommen allen Bürgerinnen und Bürgern zugute und verbessern gleichzeitig die Voraussetzung für eine schnelle und nachhaltige Integration von Zugewanderten. Neben spezifischen Maßnahmen zur Unterstützung von Geflüchteten ist es daher wichtig, auch die Regelsysteme umzugestalten. Dazu müssen u. a. Bildungssysteme und Gesundheitsversorgung bedarfsgerecht und qualitativ ausgebaut werden, dass sie diversitätssensibel auf die Bedarfe unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen reagieren können. Auch im Bereich des Arbeits- und Wohnungsmarkts kann die Politik die aktuellen Rahmenbedingungen verbessern (vgl. SVR 2024a: 153, 173–177, 188–193).

Kommunen und Zivilgesellschaft: Klar ist auch, dass die vielfältigen Aufgaben und Herausforderungen nicht allein auf europäischer oder nationalstaatlicher Ebene zu bewältigen sind. Die Aufnahme und nachhaltige Integration von Schutzbedürftigen ist ganz wesentlich auf die Unterstützung der breiten Gesellschaft angewiesen – von Wirtschaft und Vereinen, Verbänden und Ehrenamtlichen vor Ort. Entsprechende Strukturen, besonders auf kommunaler Ebene, sind daher von unschätzbarem Wert (SVR 2024a: 13). Dazu zählt auch, zivilgesellschaftliche und kommunale Strukturen so zu stärken, dass sie auf Zuwanderung als eine von vielen Herausforderungen der Zukunft besser vorbereitet sind. Als Beispiel: In Deutschland hat die Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine und weiteren Drittstaaten viele Kommunen an ihre Belastungsgrenze gebracht. In der Rückschau zeigt sich: Am besten gerüstet waren Kommunen, die früher aufgebaute Strukturen und Ressourcen zur Aufnahme und Unterbringung aufrechterhalten hatten und nun darauf zurückgreifen konnten. Sie reagierten schneller und pragmatischer als Kommunen, in denen keine entsprechenden Kapazitäten bestanden (SVR 2024a: 9). Hier könnten auch EU-Institutionen einen Beitrag leisten, indem sie beispielsweise Plattformen für den europaweiten Austausch zwischen Kommunen weiter aktiv fördern, beispielsweise im Kontext des Europäischen Ausschusses der Regionen.

Legale Migration: Während irreguläre Zuwanderung die politische Debatte in Europa beherrscht, erfolgt der weitaus größte Anteil der Zuwanderung nach Europa auf regulären Wegen und steht u. a. in Zusammenhang mit Arbeitsmarktbedarfen. Mit Blick auf demografische Trends wird der aktuelle Fach- und Arbeitskräftemangel noch deutlich zunehmen.¹¹ Daher ist der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung bzw. der Arbeitsmarktintegration von bereits zugewanderten Personen – auch solchen mit Fluchthintergrund – Priorität einzuräumen. Deutschland ist hinsichtlich der rechtlichen Öffnung seines Arbeitsmarkts für Arbeits- und Fachkräfte aus dem Ausland bereits weit vorangeschritten; der SVR hat diese Entwicklungen eng begleitet und positiv bewertet (vgl. SVR 2023b; 2024a: 8, 46–57). Während die formalen Kompetenzen der EU im Bereich der Erwerbsmigration begrenzt sind, könnten sich die neue Europäische Kommission¹² und Deutschland für eine Weiterentwicklung bestehender Vorhaben – wie den Talent Pool – einsetzen. Mitgliedstaaten sollten – mit Unterstützung der EU und in Partnerschaft mit Herkunftsländern – Migrationswege zum Zweck der Erwerbstätigkeit sowie der Aus- und Weiterbildung qualitativ und quantitativ ausbauen (s. o.).

Integration und sozialer Zusammenhalt: Bemühungen um Erwerbsmigration werden aber nur dann erfolgreich sein, wenn sie flankiert werden durch eine gestärkte Willkommenskultur und einen

¹¹ Zur Bevölkerungsentwicklung in der EU, s. z. B. den Demographie-Bericht des Statistischen Amtes der EU (s. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2023>). Zu den Auswirkungen des Fachkräftemangels in Deutschland, s. z. B. die jüngste Analyse des Instituts der Deutschen Wirtschaft (s. www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/alexander-burstedde-galina-kolev-schaefer-wirtschaft-verliert-49-milliarden-euro.html).

¹² Hier sind neben dem Kommissar für Inneres und Migration auch der Kommissar für internationale Partnerschaften sowie die für Fachkräfte, Kompetenzen und Vorausschau zuständige Exekutiv-Vizepräsidentin als wichtige Akteurinnen und Akteure zu nennen.



gleichberechtigten Zugang der Migrantinnen und Migranten zu zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Dazu müssen auf nationaler Ebene entsprechende Institutionen ertüchtigt und Prozesse der Umsetzung von Rechtsnormen effizienter werden. Die Themen legale Zuwanderung, Integration, sozialer Zusammenhalt und Antidiskriminierung erhalten auf europäischer Ebene derzeit nicht die Aufmerksamkeit, die sie nach Ansicht des SVR verdienen. Hier sollte die Kommission im Laufe ihrer Amtsperiode und im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten nachjustieren und die Bandbreite ihrer Möglichkeiten der finanziellen und politischen Förderung ausschöpfen. Migrationspolitik und Integrationspolitik 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. Die EU sollte Schwerpunkte im Bereich der Gleichbehandlung, Antidiskriminierung (wo ihre Kompetenzen durch diverse Richtlinien vergleichsweise robust sind) und dem gemeinsamen Vorgehen gegen Rassismus setzen (z. B. im Rahmen der Erneuerung des 2025 auslaufenden EU-Aktionsplans gegen Rassismus) (vgl. SVR 2020: 3, 14).

Fazit

Die neue Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten haben es in der Hand, ob und wie die Reform der europäischen Asylpolitik gemeinschaftlich umgesetzt wird oder ob Mitgliedstaaten in nationale Alleingänge abbiegen, die in einen endgültigen Zerfall des GEAS münden könnten. Auf dem Spiel stehen die flüchtlings- und menschenrechtliche und humanitäre Verantwortung Europas gegenüber Schutzsuchenden ebenso wie zentrale Säulen der europäischen Integration, wie Rechtsstaatlichkeit, Freizügigkeit und Solidarität. Der SVR ist überzeugt, dass die politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Kosten den kurzfristigen politischen Nutzen einer Renationalisierung deutlich übersteigen. Ein ‚Aufschnüren‘ des gerade beschlossenen Migrations- und Asylpakets und Neuverhandlungen würde die jetzt so dringende Umsetzung weiter verzögern und voraussichtlich zu einem schlechteren Ergebnis führen.



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2024a: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2024, Berlin.

SVR 2024b: Auf die Umsetzung kommt es an: SVR zur GEAS-Reform. Pressestatement vom 11.4.2024.

SVR 2024c: Umsetzungsdefizite beheben und differenziert diskutieren, statt Ängste zu schüren: SVR warnt vor Eskalationsspirale in der Asyldebatte. Pressestatement vom 9.9.2024.

SVR 2024d: Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur: Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten. Stellungnahme, Berlin.

SVR 2023a: Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt. SVR-Jahresgutachten 2023, Berlin.

SVR 2023b: Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme, Berlin.

SVR 2021: Belarus: SVR verurteilt politische Instrumentalisierung von Migration. Presseinformation vom 9.11.2021.

SVR 2020: 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. Positionspapier, Berlin.

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

Schneider, Jan 2024: Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz. SVR-Studie 2024-1, Berlin.

Popp, Karoline 2021: „No more Morias“? Die Hotspots auf den griechischen Inseln: Entstehung, Herausforderungen und Perspektiven. SVR-Policy Brief 2021-1, Berlin.



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
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 gGmbH, Berlin 2024

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph.D., Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de