

E-PAPER #5

Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete  
und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

# Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik

VON ANDREAS BAUMER, GÜNTER BURKHARDT,  
HANS TEN FELD, NORBERT GREHL-SCHMITT,  
MARK HOLZBERGER UND MELANIE SCHNATSMEYER

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, November 2017

# Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik

Von **Andreas Baumer, Günter Burkhardt, Hans ten Feld, Norbert Grehl-Schmitt, Mark Holzberger und Melanie Schnatsmeyer**

Die Heinrich-Böll-Stiftung erarbeitet seit Dezember 2015 in ihrer Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» konkrete Ansätze und politische Empfehlungen für eine belastbare Migrationspolitik. Die parteiübergreifende Fachkommission setzt sich aus 36 Akteur/innen aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, öffentlicher Verwaltung und Verbänden zusammen und besteht aus Vertreter/innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Das zentrale Ziel ihrer Arbeit ist es, einerseits die menschenrechtlichen und politischen Zusammenhänge von Flucht, Migration und verwandter Politikbereiche (wie Demografie, Arbeitsmarkt, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik etc.) zu beschreiben, andererseits politische Optionen zu formulieren.

Die Kommission arbeitet in drei Arbeitsgruppen entlang verschiedener thematischer Schwerpunkte. Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen der Arbeitsgruppe I: «Unterschiede und Überschneidungen von Migrations- und Fluchtbewegungen – und die Folgen für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Politikgestaltung».

Weitere Informationen zur Fachkommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»: <https://heimatkunde.boell.de/fachkommission>

## **Inhaltsverzeichnis**

I. Einleitung	4
II. Der flüchtlingspolitische Kontext	5
III. Flüchtlingspolitische Reaktionen	7
1. Die deutsche Ebene	7
2. Die europäische Ebene	9
3. Die UN-Ebene	14
IV. Die aktive Aufnahme von Flüchtlingen als politisches Gestaltungsmittel	16
V. Die aktive Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittstaaten	19
VI. Das Resettlement-Verfahren und der «Whole-of- Government-Ansatz»	25
VII. Schlussbemerkungen: Zum Verhältnis zwischen dem Menschenrecht auf Asyl und dem Instrument des Resettlement	27
VIII. Handlungsempfehlungen	28
Die Autoren und Autorinnen	30
Weitere Publikationen zum Thema	30
Impressum	31

# I. Einleitung

Der internationale Flüchtlingsschutz basiert auf Vorgaben des Völker- und des Europarechts. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Grundrechtecharta der EU (GRC) begründen einen individualrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen. Zu diesen flüchtlings- und menschenrechtlich verbrieften Rechten gehört zudem das Recht auf Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und zu subsidiär Schutzberechtigten.

Als Ziel einer humanen Flüchtlingspolitik wird in diesem Text Folgendes verstanden:

- Geflüchteten (insbesondere besonders verletzlichen Flüchtlingsgruppen) effektiven Schutz zu gewähren,
- die Nutzung lebensgefährlicher Fluchtrouten und die Abhängigkeit von Schleppern zu verringern und
- die Erstaufnahmeländer (innerhalb und außerhalb der EU) zu stärken und zu entlasten.

Tatsächlich sind heute aber für die Möglichkeit, in Europa Schutz zu finden, vor allem individuelle Faktoren maßgeblich, namentlich die körperliche Konstitution, das Alter, die Gesundheit und das Geschlecht – und ob jemand sich eine teure Flucht überhaupt leisten kann. Um dies im Sinne einer humanen Flüchtlingspolitik zu ändern, ist eine verstärkte internationale Koordinierung im Bereich der Flüchtlingspolitik dringend notwendig. Insofern verdienen die derzeitigen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen über einen «Globalen Pakt für Flüchtlinge auf der Grundlage der GFK» volle Unterstützung.

Dem Ausloten der Chancen einer verstärkten und an den Menschenrechten orientierten internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Flüchtlingsschutzes widmet sich diese Policy Empfehlung.

Politik kann und sollte angesichts der durch Kriege, Konflikte und Krisen ausgelösten weltweiten großen Flucht- und Wanderungsbewegungen die Möglichkeiten identifizieren und nutzen, Schutzsuchenden entlang ihres Fluchtweges (komplementär zum individuellen Recht auf Asyl und Schutzgewährung) neue Handlungsoptionen zu eröffnen und dadurch die Flüchtlingspolitik aktiver zu gestalten.

Die weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen sind heterogene Phänomene. Wir sind zunehmend damit konfrontiert, dass sich in den regionalen Wanderungsbewegungen Flüchtlinge und Migrationswillige mischen (*mixed flows*).<sup>[1]</sup> Menschen machen sich also aus ganz unterschiedlichen Gründen und Motiven auf den Weg. In diesem Zusammenhang

**1** Vgl. hierzu: Angenendt, Steffen/Kipp, David/Meier, Amrei.: Gemischte Wanderungen – Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh 2017.

ist vor der Vorstellung zu warnen, Lebensprozesse von Menschen wären vollständig plan- und steuerbar, das sind sie nur bis zu einem gewissen Ausmaß.

Auch Verfolgungssituationen und Fluchtbewegungen lassen sich nur in begrenztem Umfang vorhersehen und beeinflussen. Gerade deshalb ist es aber wichtig, Flüchtlingen einen individualrechtlichen Anspruch auf Zugang zu einem fairen und rechtsstaatlichen Asylverfahren zu garantieren. Diesen Zugang (auf individuelle Prüfung der Schutzbedürftigkeit) zugunsten einer politisch gewollten Steuerung von Flüchtlingsbewegungen einzuschränken oder auszuhebeln (wie etwa durch sogenannte Obergrenzen oder durch das Unterbinden des Zugangs zum Asylverfahren; s. u.) – das erscheint als der falsche Weg.

Ein solches Abrücken von den menschenrechtlichen Verpflichtungen der GFK, EMR und GRC führt nicht zu einem Mehr an Gerechtigkeit. Ein solcher Ansatz bahnt vielmehr interessegeleitetem Handeln der Staaten den Weg – Schutzbedürftige könnten so zu Objekten staatlichen Opportunitätsdenkens werden.

Es ist eine große Errungenschaft, dass mit den Menschenrechten (und dem Flüchtlingsrecht) universale, individuelle Ansprüche des einzelnen Menschen gegen den Staat formuliert sind, die zu gewährleisten sind und nicht zur Disposition stehen dürfen.

## II. Der flüchtlingspolitische Kontext

Die Welt ist derzeit mit den größten Flüchtlingsbewegungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontiert. Laut UNHCR sind weltweit aktuell 65,6 Millionen Menschen auf der Flucht. Über 10 Millionen von ihnen sind allein 2016 geflohen.<sup>[2]</sup>

Erhebliche Schwankungen bei den Flüchtlingszugangszahlen wird es immer wieder geben. Angesichts der vielen Kriege, Konflikte und Krisen weltweit müssen wir jedoch auch in Zukunft mit großen Flüchtlingsbewegungen rechnen – und zwar in einem Umfang, dass die Weltgemeinschaft (und damit auch Europa und Deutschland) auf sie reagieren muss.

40 Millionen der Geflüchteten sind sogenannte Binnenflüchtlinge (sie haben also innerhalb ihres Herkunftslandes vorläufig Schutz gefunden). Über 20 Millionen der Flüchtlinge haben ihr Heimatland verlassen.<sup>[3]</sup> Die allermeisten von ihnen (rund 90 Prozent) bleiben nach Erkenntnissen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in den Nachbarstaaten. So sind die zehn wichtigsten Aufnahmeländer weltweit,

**2** UNHCR: Global Trends 2016, <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

**3** Und schließlich sind dann noch 5 Millionen palästinensische Flüchtlinge beim Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten, der Schwesterorganisation des UNHCR, registriert.

laut UNHCR, die Türkei, Pakistan, der Libanon, der Iran, Uganda, Äthiopien, Jordanien, Deutschland, Kenia und die DR Kongo.

84 Prozent der Flüchtlinge lebten Ende 2016 in Staaten mit niedrigen oder mittleren Einkommen – jeder dritte in einem der am wenigsten entwickelten Länder der Welt. Und gerade die armen Länder stellt die Aufnahme einer großen Zahl von Schutzsuchenden vor enorme Herausforderungen.

Doch auch die europäischen Länder erreicht die derzeitige Flucht- und Migrationsbewegung: In den drei Jahren 2014 bis 2016 haben sich 3,2 Mio. Menschen auf den lebensgefährlichen Weg nach Europa gemacht.<sup>[4]</sup> Hierfür erscheinen (neben den eigentlichen, kriegsbedingten Fluchtgründen) folgende Ursachen maßgeblich:

- Zum einen ist die regionale Nähe Europas zu den Kriegsschauplätzen in Syrien und im Irak ein wesentlicher Faktor.
- Zweitens haben die drei unmittelbaren Nachbarländer (Libanon, Jordanien und die Türkei) zwar Millionen Kriegsflüchtlinge aus Syrien und dem Irak aufgenommen, ihnen jedoch keine wirkliche Integrationsperspektive eröffnet.
- Hinzu kam, dass Deutschland und die EU die Flüchtlingscamps in diesen Erstaufnahmeländern weit weniger unterstützt haben, als versprochen war.
- Und schließlich waren die Kontingente der EU für eine aktive Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei, aus dem Libanon oder aus Jordanien in den Jahren 2014/2015 nicht nur sehr gering – selbst diese minimalen Zusagen wurden seitens der EU nicht eingehalten.

Aufgrund ihrer perspektivlosen Situation machten sich zahlreiche Menschen selbst auf den Weg über das Mittelmeer. Europa zeigte sich hierbei unfähig, auf diese Situation angemessen zu reagieren.

In dieser Situation ist Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen in vorbildlicher Weise gerecht geworden und hat – in einer großen Kraftanstrengung staatlicher Behörden und der Zivilgesellschaft – über eine Million Schutzsuchende aufgenommen.

Im Frühjahr 2016 wurde mit der Türkei jedoch eine Übereinkunft vereinbart, mit der das Recht auf Asyl in Europa mittelbar ausgehebelt wird:<sup>[5]</sup> Flüchtlingen wird der Weg von der Türkei nach Europa versperrt. Für diejenigen, die es dennoch in die EU schaffen, werden nun aber keine Asylverfahren, sondern nur noch sogenannte Zulässigkeitsverfahren durchgeführt. Dabei wird nicht mehr gefragt, ob jemand Schutz braucht. Es wird nur noch

**4** [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de) (aufgerufen am 17. 10. 2017).

**5** Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive (Stellungnahme vom 20. 07.2016).

ermittelt, ob eine schutzsuchende Person aus einem sicheren Herkunftsland kommt oder auf ihrer Flucht einen «sicheren Drittstaat» durchquert hat, in dem sie angeblich bereits Schutz vor Verfolgung hätte finden können. Das ist der Kern des EU-Türkei-Deals.

Das Ziel der EU ist klar: Möglichst alle Schutzsuchenden sollen in die Türkei zurückgeschickt werden – unabhängig davon, ob sie schutzberechtigt sind oder nicht.<sup>[6]</sup> Das ist nicht nur ein Verstoß gegen das Non-Refoulement-Gebot aus Artikel 33 der GFK, sondern auch gegen Artikel 3 der EMRK, der einen Rechtsanspruch auf Schutzgewährung in Europa bei Folter oder unmenschlicher Behandlung konstituiert.

Die Zahl der in Europa ankommenden Flüchtlinge ist nach Abschluss des EU-Türkei-Deals gesunken. Die Situation auf der zentralen Mittelmeerroute hat sich jedoch verschärft und es kommt zu einem dramatischen Anstieg der Todesfälle bei der Flucht über das Mittelmeer.<sup>[7]</sup>

### III. Flüchtlingspolitische Reaktionen

#### 1. Die deutsche Ebene

Seit Herbst 2014 wurde in Deutschland eine Vielzahl von Gesetzgebungspaketen im Asyl- und Aufenthaltsrecht beschlossen (Asylpaket I, Asylpaket II, Integrationsgesetz). Kein einziges hatte im Kern die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes zum Ziel. Im Gegenteil, es kam zu weitreichenden Restriktionen:

- Als Reaktion auf die kriminellen Ereignisse in der Kölner Silvesternacht 2015/2016 wurde nicht nur das Ausweisungsrecht verschärft, sondern auch der Zugang zum Flüchtlingsstatus fundamental eingeschränkt. Nun soll die Ausschlussklausel aus

**6** Im Gegenzug zu den aus Griechenland zurückgeschickten Asylsuchenden sollen nach dem EU-Türkei-Deal bis zu 76.000 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in die EU ausgeflogen werden. Diese Obergrenze ist aber nicht nur viel zu klein. Die Fokussierung allein auf syrische Flüchtlinge ist zudem ungerecht und auch kontraproduktiv: Geflüchtete aus dem Irak, dem Iran, aus Afghanistan, Somalia und Eritrea haben alle auch weiterhin triftige Fluchtgründe. Tatsächlich hat die EU von den zugesagten 76.000 Flüchtlingen bis September 2017 gerade einmal 8.800 aus der Türkei aufgenommen (Deutschland: 2.900). Darüber hinaus hat Deutschland 7.850 (von den eigentlich zugesagten 27.000) Asylsuchenden aus Griechenland und Italien übernommen – zu beachten hierbei ist aber, dass Deutschland inzwischen damit begonnen hat (auf Grundlage des EU-Ratsbeschlusses 2016/2714 vom 29.09.2016), sich diese Resettlementzahlen aus der Türkei auf sein EU-Relocation-Kontingent anzurechnen – mit der Folge, dass nicht nur Griechenland und Italien auch weiterhin bei der Flüchtlingsaufnahme alleine gelassen werden, sondern dass nunmehr auch ein völlig unübersichtlicher «Zahlensalat» entsteht (vgl. «15. Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur Umverteilung und Neuansiedlung», KOM (2017) 465 vom 06.09.2017).

**7** <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

Artikel 1 f der GFK nicht mehr nur bei Verbrechen gegen den Frieden oder gegen die Menschlichkeit oder bei Kriegsverbrechen gelten. Jetzt wird Schutzsuchenden in Deutschland selbst bei Eigentumsdelikten oder auch bei bloßem Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte der Flüchtlingsstatus nicht mehr zuerkannt.

- Zudem wurden Schritte zur Angleichung des GFK-Flüchtlingsstatus und des sogenannten subsidiären Schutzstatus<sup>[8]</sup> (dem Hauptanliegen der zweiten Harmonisierungsphase des europäischen Asylrechts) rückgängig gemacht und die alte Ungleichwertigkeit der beiden Definitionen wiederhergestellt.
- Auch wird derzeit eine breite Diskussion um die Einführung einer «Obergrenze» im Asylrecht geführt, de facto eine Absage an das Grundrecht auf Asyl des Grundgesetzes.
- 2016 wurden die Bedingungen erschwert, unter denen anerkannte Flüchtlinge in Deutschland eine Niederlassungserlaubnis erhalten können. Und wenn ein Konflikt in irgendeiner Weise «befriedet» worden ist (und damit die ursprünglichen Fluchtgründe wegfallen), dann sollen Flüchtlinge auch ein Daueraufenthaltsrecht schnell wieder verlieren können – auch dann, wenn sie schon Jahrzehnte in Deutschland wohnen.
  - Abschiebungen dienen mitunter der reinen Symbolpolitik: So werden in den letzten Monaten ganz gezielt und bewusst Abschiebungen nach Afghanistan durchgesetzt – also in ein Land, dessen Schutzquote 2015 bei fast 80 Prozent lag. In den letzten beiden Jahren ist sie zwar deutlich gesunken – was dem politischen Willen zu Abschiebungen und außenpolitischer Signalwirkung geschuldet ist –, lag aber im August 2017 immer noch bei 57 Prozent.<sup>[9]</sup> Somit ist praktisch mehr als die Hälfte der afghanischen Asylsuchenden selbst nach Auffassung des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) schutzbedürftig.
- Und schließlich wurde im letzten Jahr mit der Veränderung der §§ 27, 29 Asylgesetz die Möglichkeit dafür geschaffen, Geflüchteten den Zugang zum Asylverfahren in Deutschland mit Verweis auf Schutzalternativen auch unterhalb des Niveaus «sicherer Drittstaaten» zu verweigern. Dies könnte im Kontext bilateraler Abkommen nach der Blaupause des EU-Türkei-Deals oder durch den Aufbau von Auffanglagern außerhalb der EU zu weitreichenden Einschränkungen des Asylrechts führen.

**8** Mit diesem subsidiären (oder auch: internationalen) Schutzstatus sollen primär solche Menschen geschützt werden, die vor Todesstrafe und einer menschenunwürdigen Behandlung fliehen.

**9** Siehe Antwort auf die Schriftliche Frage von MdB Ulla Jelpke, BT-Drs. 18/13617, S.14f.

## 2. Die europäische Ebene

Im Jahr 2015 versagten – angesichts der großen Zahl von Zufluchtsuchenden – nicht nur viele Mitgliedstaaten der EU darin, ihren rechtlichen und humanitären Verpflichtungen nachzukommen. Die Ereignisse hatten auch Folgen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem: dieses implodierte regelrecht. Über 25 Jahre lang galt in der EU das Dublin-System, das die Verantwortung für die Erstaufnahme und Versorgung von Asylsuchenden de facto den Mitgliedstaaten aufbürdete, die an den südlichen und östlichen Außengrenzen der EU liegen. Dieses unsolidarische System wurde 2015 – im wahrsten Sinne des Wortes – unterlaufen. Zudem wurde 2015 offenkundig, dass einige der neuen EU-Mitgliedstaaten die flüchtlingsrechtlichen EU-Richtlinien nicht anwenden, obwohl diese seit 2004 gültig sind – und dass die EU-Kommission dieses Problem anscheinend seit vielen Jahren ignoriert hat. In der Konsequenz sind Flüchtlinge nicht in den EU-Staaten geblieben, die kein verlässliches Asylsystem haben, sondern weitergewandert (Sekundärmigration).

### a. Interne Dimension

In dieser Situation geht es der EU und ihren Mitgliedstaaten (auch mit Blick auf die nationalistischen Strömungen und Regierungen in Europa) vor allem um eins: einen erneuten Kontrollverlust (wie in den Jahren 2015/2016) zu vermeiden. Die entscheidenden Kontrollfragen hierbei lauten: Sind die beschlossenen oder vorgeschlagenen Maßnahmen 1. völkerrechtskonform und 2. geeignet, die Ursachen der Implosion des EU-Asylsystems zu lösen.

Seit Mitte 2016 wird in Brüssel in diesem Geiste über die Reform des «Gemeinsamen Europäischen Asylsystems» (GEAS) verhandelt<sup>[10]</sup>. Die EU-Kommission verfolgt dabei zwei grundlegende Ziele:

- den Zugang zum Europäischen Asylsystem für Schutzsuchende zu blockieren und
- die Weiterwanderung von Asylsuchenden innerhalb der EU zu unterbinden.

Diese Ziele versucht die EU durch Verschärfungen zu Lasten der Schutzsuchenden zu erreichen:

- Als zentrales Instrument, um Schutzsuchenden den Zugang zum Europäischen Asylsystem zu verwehren, kristallisiert sich ein Verfahren heraus, das man mit dem EU-Türkei-Übereinkommen vorexerziert hat: Asylanträge sollen nunmehr in solchen Fällen auch unionsrechtlich pauschal für unzulässig erklärt werden, wenn Schutzsuchende entweder aus einem sicheren Herkunftsland, einem sogenannten sicheren Drittstaat oder einem «sonstigen» Drittstaat kommen, in dem sie angeblich bereits Schutz vor Verfolgung hätten finden können (zu letzteren werden auch Flüchtlingslager, etwa in Niger oder Jordanien, gerechnet). Nach dem Kommissionsvorschlag für

**10** Vgl. hierzu: Henkel, Joachim: «Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems» in: Deutsches Verwaltungsblatt 5/2017, S. 269 - 278

eine neue Asylverfahrensverordnung sollen Asylanträge in diesen Fällen fortan als «unzulässig» abgewiesen werden. Auch soll dann keine Verteilung innerhalb der EU mehr erfolgen.

- Um die Weiterwanderung von Asylsuchenden innerhalb der EU zu unterbinden, kommt der neuen, wiederbelebten Dublin-Verordnung eine zentrale Rolle zu: Asylsuchende sollen danach nur noch dann als Flüchtlinge anerkannt werden können, wenn sie sich tatsächlich in dem – nach Dublin – zuständigen EU-Staat aufhalten und mit den Behörden dieses Landes kooperiert haben. Nach der neuen Aufnahme-Richtlinie soll (zur Durchsetzung der Dublin-Verordnung) die «Residenzpflicht» ausgeweitet und speziell hierfür auch ein neuer Inhaftierungsgrund eingeführt werden. Und schließlich sollen Asylsuchende, die unerlaubt in einen anderen EU-Staat weiterwandern, nur noch eingeschränkt materielle Leistungen erhalten oder ganz davon ausgeschlossen werden.

Wir stellen zweierlei fest:

- Der Kern der GEAS-Reform besteht darin, den Zugang zu einem fairen Asylverfahren nahezu vollständig zu blockieren. Wer in dieser Form die Möglichkeit zur Inanspruchnahme eines Menschenrechts blockiert, der stellt das Recht auf Asyl in Europa an sich in Frage.
- Jenseits der menschenrechtlichen Kritik sind diese Maßnahmen nicht dazu geeignet, die tatsächlichen Ursachen zu lösen, die den oben beschriebenen Sekundärmigrationsprozessen seit 2015 zugrunde liegen.

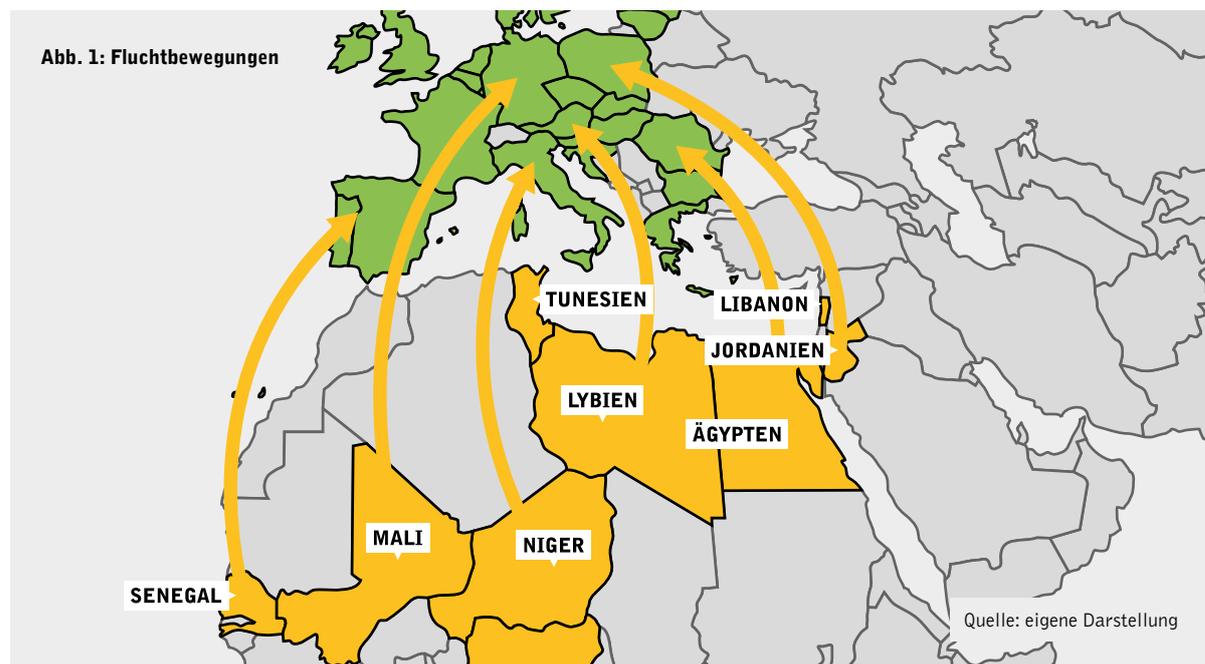
Wir sagen: Wer versucht, mit untauglichen Maßnahmen eine Situation beherrschbar zu machen, wird scheitern – ganz abgesehen von dem völker- und menschenrechtlichen Schaden, der damit angerichtet wird.

## b. Externe Dimension

Schon seit 2014 arbeitet die EU, etwa im Rahmen des sogenannten Khartoum-Prozesses,<sup>[11]</sup> systematisch u. a. mit den beiden von den UN als Kriegsverbrecher gesuchten Machthabern von Sudan (Omar Al-Bashir) und von Eritrea (Isayas Afewerki) zusammen. Die EU will die Polizei in diesen beiden Ländern aufrüsten – zum Zwecke der Flüchtlingsabwehr.

**11** Vgl. hierzu die Übersicht von amnesty international (Stand: 04.09.2017): <http://amnesty-sudan.de/amnesty-wordpress/2017/02/17/europaeische-migrationspolitik-der-khartoum-prozess/> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

Diese Vorverlagerung des Grenzschutzes auf den afrikanischen Kontinent (und nach Vorder- und Mittelasien) will die EU nunmehr aber auf eine systematischere Grundlage stellen.<sup>[12]</sup>



Im Rahmen sogenannter Migrationspartnerschaftsabkommen möchte die EU mit relevanten Herkunfts- und Transitländern folgende Maßnahmen vereinbaren oder hat dies bereits getan:

- *Beginn «strategischer Dialoge»/Abschluss migrationspolitischer Grundlageabkommen:* Nigeria, Äthiopien, Jordanien, Libanon, Afghanistan
- *Verhandlungen über/Abschluss von Rücknahmeübereinkommen:* Nigeria, Senegal, Jordanien, Tunesien
- *Einrichtung operativer Kontaktstellen für Rückführungen (und ggf. auch für Schleuserkriminalität):* Nigeria, Senegal, Niger, Mali, Äthiopien
- *Unterstützung beim Grenzregime:* Niger, Mali, Senegal
- *Polizeimissionen:* Niger (EUCAP Sahel Niger) und Mali (EUCAP Sahel Mali)<sup>[13]</sup>

Als sechstes Element wird in einigen Ländern (so etwa in Tunesien, Libyen und Ägypten) die Einrichtung von «Auffangzentren» ins Spiel gebracht (s. u.).

**12** «Mitteilung der EU-Kommission über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda» (KOM (2016) 385 vom 07.06.2016).

**13** Deutschland ist darüber hinaus in Mali auch mit 650 Bundeswehrsoldaten im Einsatz, und zwar im Rahmen der «Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali» (kurz: MINUSMA) sowie der Ausbildungsmission «EUTM Mali», um die malischen Streitkräfte zu befähigen, die territoriale Integrität des Landes zu gewährleisten und ein sicheres Umfeld zu garantieren.

### c. Fallbeispiel: Libyen

Am hartnäckigsten verfolgt die EU ihr Ziel derzeit in Libyen, einem Land, das seit dem Sturz des Machthabers Muammar Al-Gaddafi im Chaos versinkt und derzeit als *failed state* angesehen werden muss.

Zunächst wurde hier im Oktober 2015 die EU-Militäroperation SOPHIA gestartet. Vordringend geht es hier zunächst um das Aufspüren und Anhalten, das Durchsuchen und Beschlagnahmen vermeintlicher Schleuserboote auf Hoher See (und deren evtl. Umleitung). Und tatsächlich werden im Rahmen von SOPHIA auch Bootsflüchtlinge aus Seenot gerettet.<sup>[14]</sup> Formal ist Seenotrettung jedoch nicht Bestandteil des militärischen Auftrags dieser Operation.

Der Blick der EU richtet sich inzwischen auf Libyen selbst: So haben die EU-Außenminister im Frühjahr 2016 beschlossen, den Aufgabenbereich der Mission SOPHIA zu erweitern und eine direkte Kooperation mit der libyschen Küstenwache zu ermöglichen. Das Ziel ist klar: Die EU will zunächst (Phase 2 b) in libyschen Küstengewässern und später (Phase 3) dann auch direkt auf libyschem Hoheitsgebiet (also auch an Land) aktiv werden.

Die EU treibt also nicht mehr nur den systematischen Aufbau der libyschen Marine und Küstenwache voran, sondern will sich nunmehr auch an der Errichtung von Unterkünften und Hafteinrichtungen für Flüchtlinge und Migrierende beteiligen.

Im Februar 2017 trafen sich die EU Staats- und Regierungschefs zu einem informellen Treffen auf Malta. Dort wurden weitreichende Beschlüsse gefasst<sup>[15]</sup>:

- Die Phasen 2b und 3 der «Operation SOPHIA» sollen dann aktiviert werden, wenn eine effektive «Verteidigungslinie» (bestehend aus libyschen und europäischen Grenzschutzkräften) um die libyschen Ausgangshäfen gezogen worden ist.
- Die Nordafrika-Komponente des EU-Treuhandfonds für Afrika soll zum Zwecke der Flüchtlingsabwehr aufgestockt werden – gleiches gilt für den Kapazitätsaufbau der libyschen Küstenwache und Marine.
- Und schließlich soll die 2013 gebildete, zivil-militärische «European Union Integrated Border Assistance Mission in Libya» (EUBAM Libyen) im Zusammenwirken mit den anderen beiden EU-Missionen EUCAP Sahel Niger und EUCAP Sahel Mali libysche Behörden dabei unterstützen, die Süd- und Ostgrenze ihres Staates zu schließen.

**14** [http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle\\_einsaetze/eunavformed/dereinsatzimittelmeer/!ut/p/z1/](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/eunavformed/dereinsatzimittelmeer/!ut/p/z1/) (aufgerufen am 17. 10. 2017).

**15** «Erklärung von Malta über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute» vom 03.02.2017. Diese EU-Pläne sind seither fortgeschrieben und verfeinert worden: <http://www.statewatch.org/news/2017/jul/eu-council-central-mediterranean-implementation-plan-24-7-17.pdf> (aufgerufen am 17. 10. 2017). Vgl. auch den Beschluss des Auswärtigen Rates vom 17.07.2017 (Ratsdokument-Nr. 11155/17, Punkte 5, 9, 10 und 12).

- Dies soll noch flankiert werden durch verstärkte Abschiebungen aus Libyen: So sollen zunächst 5.000 in Libyen Internierte in die südlichen Nachbarstaaten rückgeführt werden.

Der gravierendste Punkt ist aber, dass die EU in La Valetta beschlossen hat, in Libyen «angemessene Aufnahmekapazitäten und -bedingungen» für Flüchtlinge (insbesondere in sogenannten Auffanglagern) aufzubauen – mit der klaren Perspektive, Schutzsuchende wieder dorthin zurückzuschicken, obwohl selbst das Auswärtige Amt im Hinblick auf die Unterbringung von Flüchtlingen in Libyen von «KZ-ähnlichen Zuständen» spricht.<sup>[16]</sup>

In diesem Kontext muss auch der Vorstoß der maltesischen EU-Präsidentschaft verstanden werden, den «Non Refoulement»-Grundsatz der GFK künftig «unter Berücksichtigung der besonderen Krisenumstände» neu zu bestimmen.<sup>[17]</sup> Auch dies ist ein Baustein, um Schutzsuchende perspektivisch nach Libyen zurückschicken zu können.

Hinzu kommt, dass die EU begonnen hat, die humanitären, zivilgesellschaftlichen Seenotrettungsaktionen im Mittelmeer als «Pull-Faktor» anzusehen, der Menschen also noch zur Flucht ermutigt.<sup>[18]</sup> Folgerichtig bringt die libysche Küstenwache seit nunmehr einem Jahr zivile Rettungsmissionen fast schon regelmäßig auf – mitunter fallen hierbei auch Schüsse – und wenige Meter weiter ertrinken die Bootsflüchtlinge.<sup>[19]</sup>

Mittlerweile setzen die EU und Libyen die humanitären Seenotrettungsorganisationen weiter systematisch unter Druck: Zum einen wurde versucht, ihnen einen «Verhaltenskodex» aufzuzwingen, der ihren Aktionsradius erheblich einschränken sollte. Selbst der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kam in zwei Gutachten zu der Feststellung, dass dieser Kodex deswegen völkerrechtswidrig sei, da weder die EU noch ein Mitgliedstaat rechtsverbindliche Maßnahmen erlassen dürfen, die die Koordinierung der Seenotrettung von Menschen «blockieren oder ins Leere» laufen lassen würden.<sup>[20]</sup>

Und zweitens kündigte die von der EU anerkannte und finanzierte Regierung Libyens an, sie wolle eine über ihre Territorialgewässer hinausreichende Such- und Rettungszone (Search and Rescue Zone) einrichten. Innerhalb dieser Zone soll die Seenotrettung allein durch die libysche Küstenwache durchgeführt und kontrolliert werden – und jegliche durch

**16** vgl. Welt am Sonntag vom 29.01.2017.

**17** «Malta Summit – External aspects of migration»: <http://www.statewatch.org/news/2017/jan/External-aspects-migration-final%20copy-Malta.pdf> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

**18** Vgl. auch das Interview mit dem Frontex-Direktor Fabrice Leggeri in der Welt vom 27.02.2017.

**19** So: MONITOR vom 15.06.2017.

**20** Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: «Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer Völker-, europa- und strafrechtliche Aspekte» (WD 2 – 3000 – 068/17 vom 31. 07. 2017) und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: «Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer - Völkerrechtliche Aspekte» (WD 2 – 3000 – 067/17 vom 31. Juli 2017)

die libysche Seite nicht autorisierte Seenotrettung (insbesondere durch humanitäre Organisationen) kann damit verhindert werden.<sup>[21]</sup>

Dieses Vorgehen hatte den von der EU und Libyen erwünschten Erfolg: Die humanitären Organisationen kündigten an, ihre Seenotrettungsaktionen für Bootsflüchtlinge im Mittelmeer ab sofort einzustellen, da sie nunmehr die Sicherheit der auf ihren Schiffen befindlichen Menschen (Crew und Schutzsuchende) nicht mehr gewährleisten könnten.<sup>[22]</sup>

Mittlerweile hat Italien schon auf bilateraler Ebene damit begonnen, die libysche Küstenwache in deren Hoheitsgewässern in ihrem Kampf gegen Bootsflüchtlinge aktiv zu unterstützen. Und Ende August trafen sich schließlich im französischen Versailles die Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Spanien, Italien und Deutschland mit denen des Niger, des Tschad und einem Vertreter der international anerkannten Regierung Libyens. Dort wurden weitere Anstrengungen vereinbart, insbesondere zum Schließen der libyschen Südgrenze gegenüber Migrierenden und Flüchtlingen – verbunden mit dem Aufbau von Auffanglagern im Süden Libyens und den südlichen Nachbarländern Libyens. Dort sollte der UNHCR dann quasi ein Flüchtlingsanerkennungsverfahren durchführen – und damit die Voraussetzungen dafür schaffen, dass europäische Länder (in welchem Umfang auch immer) Flüchtlinge aus diesen Auffanglagern aktiv aufnehmen.<sup>[23]</sup>

### 3. Die UN-Ebene

Erstmals seit Verabschiedung der GFK im Jahr 1951 setzen sich über 150 Staaten im Rahmen eines hochrangigen UN-Gipfels seit September 2016 mit der Frage auseinander, wie sie mit großen Flucht- und Migrationsbewegungen umgehen wollen. Auf dem Gipfel selbst wurde die «Deklaration für Flüchtlinge und Migranten» angenommen. Diese enthält eine Vielzahl von grundsätzlichen Selbstverpflichtungen der Staaten bezüglich der Flucht- und Wanderungsbewegungen sowie zu den Menschenrechten von Flüchtlingen und Zuwanderungswilligen. Sie enthält auch ein klares Bekenntnis zu den internationalen Verpflichtungen der Staaten im Kontext von Flucht und Migration aus der GFK und den Menschenrechten. Angesichts von Stimmen, die durch die GFK verbrieft individuelle Rechtsansprüche auf Zugang zum Asylverfahren durch internationale Koordinierungsmechanismen ersetzen wollen, ist die klare Aussage der Deklaration («individueller Rechtsanspruch plus internationale Koordinierung und Verantwortungsteilung») hoch bedeutsam.

**21** Vgl. hierzu: BT-Drs. 18/13559.

**22** Siehe: Der Tagesspiegel vom 14.08.2017.

**23** Die Beschlüsse von Versailles finden sich hier: <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-relever-le-defi-de-la-migration-et-de-l-asile/> und hier: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-2981\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm). Kritisch hierzu: <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/tschad-gipfeltreffen-paris-zur-eu-fluechtlingspolitik-deutsche-und> (alle aufgerufen am 17. 10. 2017)

Der Gipfel setzte aber auch den Startpunkt für die Aushandlung zweier globaler Pakte:

- *Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration*: In Anknüpfung an das in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verankerte «Nachhaltigkeitsziel 10.7» (Erleichterung geordneter, sicherer, regulärer und verantwortungsvoller Migration und Mobilität von Menschen) soll dieser Pakt den Rahmen für eine umfassende internationale Kooperation zu Migration und Mobilität abstecken. Die Verhandlungen sollen von der International Organisation for Migration (IOM) koordiniert werden. Die bislang rein zwischenstaatlich organisierte IOM wurde hierfür formell enger an die UN herangeführt.<sup>[24]</sup>
- *Der Globale Pakt für Flüchtlinge*: Der UNHCR wird im Rahmen dieses Paktes mit der Aufgabe betraut, einen koordinierten Mechanismus für Situationen großer Fluchtbewegungen zu entwickeln. Dieser Reaktionsmechanismus soll das Prinzip der internationalen Verantwortungsteilung stärken, welches auch die Grundlage der GFK bildet. Damit wird im Rahmen dieses Paktes der Anspruch erhoben, die bislang weltweit sehr ungleiche Verteilung der Lasten von Fluchtbewegungen, insbesondere zwischen den Ländern des Südens und des Nordens, zu verändern. Vorab konnten sich die teilnehmenden Staaten nicht auf ein konkretes globales Ziel für das Resettlement von Flüchtlingen verständigen. Ob das in den laufenden Verhandlungen gelingt, wird der Maßstab sein, mit dem das angestrebte Schlussdokument bewertet werden wird.<sup>[25]</sup>

Am Ende dieses zweijährigen Verhandlungsprozesses soll nämlich kein völkerrechtlicher Vertrag mit formaler rechtlicher Bindungswirkung (wie etwa die GFK einer ist) verabschiedet werden, sondern lediglich «soft law»-Instrumente. Dennoch ist es ein Ereignis von nicht zu unterschätzender Tragweite, dass so viele Staaten in derart turbulenten Zeiten solche Verhandlungen beginnen – und zwar mit dem erklärten Ziel, den Schutz von Flüchtlingen und Migrierenden weltweit zu stärken und eine gemeinsame Verantwortung aller Staaten für Schutzsuchende anzuerkennen.

**24** Vgl. Angenendt, Steffen/Koch, Anne: «Global Migration Governance» im Zeitalter gemischter Wanderungen – Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik», SWP-Studien, April 2017.

**25** Ein gemischter Zwischenbericht des UNHCR von den Verhandlungen (Stand: 19.09.2017) ist hier zu finden: <http://www.unhcr.org/dach/de/17460-new-yorker-erklaerung-treibt-wichtige-reformen-zugunsten-von-fluechtligen-voran.html> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

# IV. Die aktive Aufnahme von Flüchtlingen als politisches Gestaltungsmittel

Der Wunsch, Flucht- und Migrationsbewegungen zu steuern, ist omnipräsent. Nur werden darunter immer wieder höchst unterschiedliche und zum Teil konträre Maßnahmen verstanden: Zum einen wird die Fluchtursachenbekämpfung damit begründet, dass Menschen davor bewahrt werden sollen, ihr Herkunftsland verlassen zu müssen – am Ende läuft das jedoch häufig auf nichts anderes hinaus als eine Vorverlagerung des europäischen Außengrenzschatzes (z. B. nach Afrika). Zum anderen wird die Auslagerung europäischer Asylverfahren in Aufnahmelager in Transitstaaten als Instrument einer humanitär begründeten Steuerung von Flüchtlingsbewegungen «verkauft» – nämlich als Instrument zur Verhinderung von Bootsflüchtlings.

Ein Ansatz, der die Steuerung von Flucht- und Migrationsbewegungen auf die Begriffe «Begrenzung» und «Abschottung» reduziert, greift nicht nur zu kurz, er scheitert seit Jahrzehnten in der Praxis ein ums andere Mal.

Um in dieser «Steuerungs-Debatte» endlich einen Schritt voranzukommen, erscheint es hingegen hilfreich, eine andere Perspektive einzunehmen: Statt allein auf die Situation und die Ziele des Aufnahmelandes Deutschland Bezug zu nehmen, sollte zukunftsgerichtete Flüchtlingspolitik auch globale Aspekte und nicht zuletzt die Interessen, Fähigkeiten und Handlungsoptionen der Geflüchteten in den Blick nehmen und diese als Handlungssubjekte anerkennen.

Dies ist nicht zuletzt deswegen sinnvoll, weil sich die Migrations- und Fluchtbewegungen in den letzten Jahren grundlegend verändert haben:

- Zum einen nimmt die Zahl der durch Kriege und Bürgerkriege erschütterten Krisengebiete ständig zu und entsprechend wächst auch die Zahl der Menschen, die dadurch zur Flucht gezwungen werden. Hinzu kommen neue Phänomene, wie etwa die sogenannte Klimaflucht.
- Gleichzeitig verkürzen sich in einer globalisierten Welt, die immer näher zusammenrückt, die Fluchtwege.
- Und schließlich konnten wir in den letzten Jahren eindrücklich beobachten, dass Schutzsuchende im digitalen Zeitalter in der Lage sind, ihre Fluchtrouten über die sozialen Medien eigenständiger zu planen und schneller zu ändern.

Das vorliegende Papier versucht daher, Möglichkeiten auszuloten, wie Schutzsuchenden auf ihrem oftmals langen Fluchtweg Handlungsalternativen angeboten werden können. Je nachdem, wie Menschen auf der Flucht auf sich neu eröffnende Perspektiven reagieren, kann dies auch die Zuzugszahlen in den europäischen Zielländern verändern.

Diesen Ansatz wollen wir anhand von fünf grundlegenden Steuerungsinstrumenten skizzieren:

- Wanderungsbewegungen zu steuern, ist nur dann möglich, wenn es gelingt, die Probleme einzudämmen oder zu beseitigen, die Menschen aus ihrem Herkunftsland treiben. Wir sind ja – wie schon ausgeführt – mit sogenannten *mixed flows* konfrontiert, in denen sich Flüchtlinge und Zuwanderungswillige mischen. Menschen machen sich aus ganz unterschiedlichen Gründen auf den Weg: Sie fliehen vor Kriegen, Diktatur, politischer Verfolgung, Folter und Todesstrafe. Menschen machen sich aber auch auf den Weg, weil der Klimawandel ihnen die Lebensgrundlage nimmt. Sie fliehen wegen Hunger und Armut oder weil sie (aufgrund von Misswirtschaft, Korruption, fehlender Rechtsstaatlichkeit) keine Perspektive für sich und ihre Familien sehen. Und häufig mischen sich diese unterschiedlichen Motive selbst in einer Person. Wir meinen: In diesem Politikfeld bedarf es eines grundlegenden Neuanfangs. Und dieser sollte sich vor allem durch Folgendes auszeichnen: Auf das eben dargestellte Motivbündel von Zuwandernden und Flüchtlingen sollte mit einem multidimensionalen Ansatz reagiert werden (also einem kohärenten *policy mix* aus ziviler Krisenprävention, Menschenrechtspolitik, Handels- und Außenwirtschaftspolitik, Klimapolitik, einer international ausgerichteten Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie einer nachhaltigen Einwanderungspolitik). Zudem sollten alle relevanten Akteure strukturiert und auf gleicher Augenhöhe einbezogen werden, also auch (Diaspora-)Organisationen von Migrantinnen und Migranten sowie die Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern. Des Weiteren braucht es einen Perspektivwechsel: Die Beseitigung wirtschaftlicher Fluchtursachen in den Herkunftsländern wird Migration nicht an sich beseitigen, sondern nur verändern können: An die Stelle einer «Migration aus Not» wird Arbeitsmigration treten – Menschen werden selbstbestimmt in anderen Ländern arbeiten wollen und müssen. Auch das ist ein Aspekt dessen, was wir Fluchtursachenbekämpfung nennen.
- Fluchtbewegungen lassen sich zweitens auch durch sinnvolle Maßnahmen in den Erstaufnahmeländern beeinflussen. Tatsächlich suchen viele Flüchtlinge in den Nachbarregionen ihres Herkunftslandes Schutz. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll und geboten, diese Erstaufnahmeländer darin zu unterstützen, menschenwürdige Aufnahmebedingungen zu gewährleisten – und den Flüchtlingen damit auch eine Integrationsperspektive anzubieten. Um das zu erreichen, müssen Schutzsuchende zum einen die Chance haben, sich in den Erstaufnahmestaaten überhaupt als Flüchtlinge registrieren zu lassen und dort Zugang zu einer guten materiellen Versorgung zu erhalten.<sup>[26]</sup> Zudem bedarf es in den betreffenden Ländern der Schaffung eines nationalen Flüchtlingsrechts sowie des Aufbaus einer unabhängigen, menschen-

**26** So gibt es in vielen Entwicklungsländern keine Aufnahmezentren. Zugang zu nationalen oder vom UNHCR betriebenen Aufnahmelagern gibt es z. B. in Jordanien – wohingegen syrische Kriegsflüchtlinge bei ihrer Suche nach einer Unterkunft z. B. in Libanon weitgehend auf sich selbst gestellt sind.

rechtlich orientierten Justiz. Darüber hinaus müssen soziale Rahmenbedingungen zur Integration von Flüchtlingen geschaffen werden (wie etwa Schul- und Sprachbildung sowie Zugang zum Arbeitsmarkt und – sofern vorhanden – zu Leistungen der sozialen Sicherungssysteme). Und schließlich ist eine menschenrechtlich orientierte und zivilgesellschaftlich getragene Infrastruktur zur Aufnahme und Beratung von Flüchtlingen notwendig. Letztlich hängt – das zeigen die praktischen Erfahrungen – das diesbezügliche Engagement eines Transitlandes aber auch von der Bereitschaft z. B. der europäischen Zielländer ab, Flüchtlinge in nennenswerter Zahl aus einem solchen Erstaufnahmeland heraus aktiv aufzunehmen.

- Grenzschutzmaßnahmen sind zweifellos imstande, Flüchtlings- und Migrationsbewegungen – zumindest zeitweilig und teilweise – aufzuhalten oder umzulenken. Es erscheint aber mehr als fraglich, ob diese Versuche tatsächlich sinnvoll und nachhaltig sind. Zudem ist es menschenrechtlich problematisch, wenn Menschen durch ein Grenzregime aufgehalten und zurückgeschickt werden, die aufgrund von (drohender) Verfolgung, Krieg und/oder menschenunwürdiger Behandlung einen Anspruch auf internationalen Schutz haben.
- Gerade Flüchtlingsbewegungen orientieren sich aber auch an der Situation im Zielland: Die Sekundärmigrationsprozesse des Jahres 2015 in der EU zeigten ganz klar, dass Menschen aus genau jenen EU-Staaten weiterzogen, in denen sie keine fairen Asylverfahren und keine menschenwürdige Aufnahme inklusive des Schutzes vor rassistischen Gewalttaten erwarten konnten.<sup>[27]</sup> Und auch Staaten, die es Flüchtlingen nicht ermöglichen, zusammen mit ihren Kindern oder Eltern zu leben, werden wieder verlassen. Wenn Flüchtlinge ihr Zielland danach beurteilen, ob dort Demokratie und Rechtsstaatlichkeit herrschen, ob familiäre Bindungen dorthin bestehen oder eine Diaspora-Gemeinde existiert, ob Bildungschancen für sie bestehen, so sind dies grundsätzlich legitime Erwägungen – insofern sie sich auf die Einhaltung rechtstaatlicher Standards ebenso beziehen wie auf die Verbesserung der individuellen Integrationschancen.
- Schließlich gehört zu den auf den Zielstaat bezogenen Faktoren, –die in besonderem Maße Migrationsbewegungen beeinflussen können, auch die Frage, ob es dort reguläre und damit sichere Zugänge für Arbeitsmigranten und -migrantinnen gibt. Ein Einwanderungsgesetz könnte Menschen Perspektiven jenseits des Asylsystems eröffnen. Eine Studie des BAMF über den Bildungsstand und die Arbeitserfahrung von Geflüchteten von Ende 2016 jedenfalls zeigt Folgendes: 40 Prozent der erwachsenen Geflüchteten hatten vor ihrer Flucht nach Deutschland eine weiterführende Schule und rund 12 Prozent eine Hochschule besucht (22 Prozent hatten entweder gar keine oder nur eine Grundschulbildung). 10 Prozent hatten eine berufliche Ausbildung begonnen oder abgeschlossen. Rund drei Viertel von ihnen hatten mehrjäh-

**27** Vgl. hierzu: [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/07/PRO\\_ASYL\\_Ungarn\\_Unerwünscht\\_Broschuere\\_Jul16\\_WEB.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/07/PRO_ASYL_Ungarn_Unerwünscht_Broschuere_Jul16_WEB.pdf) (aufgerufen am 17. 10. 2017).

rige Berufserfahrung gesammelt – als Arbeiter und Arbeiterinnen, Angestellte und Selbstständige. Hinzu kommt, dass immerhin 20 Prozent der Geflüchteten angab, vor der Einreise nach Deutschland zumindest ein wenig Deutsch gelernt zu haben. Und ein Viertel meinte, gut Englisch sprechen zu können.<sup>[28]</sup> All dies sind Qualifikationen, die im Rahmen der Prüfung von Einwanderungskriterien eine Rolle spielen, und so mancher hätte sich die gefährvolle Flucht zumindest aus dem Erstaufnahmeland nach Europa ersparen können, wenn die Möglichkeiten legaler Arbeitsmigrationsverfahren bekannter oder unbürokratischer nutzbar wären.

## V. Die aktive Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittstaaten

Eine zentrale These lautet: Um mithilfe der aktiven Aufnahme von Geflüchteten Einfluss auf die Bewegung von Flüchtlingsgruppen nehmen zu können, muss diese Bereitschaft für Flüchtlinge aus den Transitstaaten heraus deutlich erkennbar und signifikant genug sein. Vor allem drei Aspekte erscheinen hierfür relevant:

- Quantitative Dimension: Man muss imstande (und willens) sein, hinreichend große Kontingente von Schutzsuchenden aufzunehmen.
- Zeitliche Dimension: Insbesondere bei länger andauernden Konflikten erscheint es ratsam, mit zeitlich (über Jahre gestreckten) Kontingenten zu arbeiten (auch um so etwas wie «Torschlusspanik» zu vermeiden).
- Verlässlichkeit: Vertrauen ist ein Wert an sich – auch in der Flüchtlingspolitik. Wenn Geflüchtete feststellen, dass verbindliche Aufnahmezusagen nicht eingehalten werden, wird dies dazu beitragen, dass sich Menschen – wie im Jahr 2015 – eigenständig auf den (gefährlichen) Weg machen.

Dabei sind in Fragen einer aktiven Flüchtlingsaufnahme zunächst drei unterschiedliche Verfahrenswege zu unterscheiden:

- Aufnahme im Rahmen von Verteilungsprogrammen (Relocation)
- Aufnahme ohne Vorprüfung im Drittstaat
- Aufnahme nach einem Prima-facie-Verfahren im Drittstaat

**28** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen», 2017.

## Ergebnis:

- *Relocation*: Hierbei handelt es sich zwar nicht um eine aktive Aufnahme von Schutzsuchenden aus Drittstaaten im eigentlichen Sinne, sondern lediglich um eine Binnen(um)verteilung von Asylsuchenden, die das EU-Territorium bereits erreicht haben. *Bewertung*: Relocation ist eine unverzichtbare – wenngleich mittelbare – Grundvoraussetzung für den Zugang von Flüchtlingen nach Europa. Denn es besteht ein unmittelbares Wechselverhältnis zwischen einem effektiven Verteilmechanismus und der Fähigkeit oder der Bereitschaft von EU-Außengrenzstaaten, Schutzsuchenden Zugang zu gewähren oder zusätzliche Flüchtlinge aktiv aus Drittstaaten aufzunehmen. Die praktischen Erfahrungen zeigen: Auch bei der Binnenumsiedlung müssen die Interessen und Bedürfnisse der Schutzsuchenden berücksichtigt werden. Wer diese – wie bislang geschehen – ignoriert, provoziert nur ungewollte Sekundärmigrationsprozesse.<sup>[29]</sup>
- *Programme für eine Aufnahme aus einem Drittstaat ohne Vorprüfung*. Hier ist insbesondere der «vorübergehende Schutzmechanismus» (Temporary Protection System) interessant, der in der sogenannten Massenflucht-Richtlinie der EU<sup>[30]</sup> respektive im § 24 AufenthG seinen Niederschlag fand. *Bewertung*: Der Vorteil: Im Rahmen dieses Programms könnten schnell und unbürokratisch größere Flüchtlingsgruppen direkt aus dem Ausland (sogar aus Gefahrengeländen) evakuiert und aufgenommen werden. Ein Nachteil dieses Ansatzes: So unkompliziert die Anwendung, so bürokratisch ist die Inkraftsetzung dieses Mechanismus in Brüssel ausgestaltet, sodass er bislang nicht angewandt wurde. Ein noch gewichtigerer Nachteil: Die Bereitschaft zur Aufnahme größerer Flüchtlingsgruppen (ohne Vorprüfung) wird durch den Staat «erkauft» durch eine grundsätzlich ausgeschlossene Verfestigungsperspektive. Vor diesem Hintergrund erscheint dieser Ansatz als nur bedingt empfehlenswert.
- Die vier *Instrumente zur Aufnahme aus einem Drittstaat nach einem Prima-facie-Verfahren* haben größere Praxisrelevanz und müssen daher etwas gründlicher vorgestellt werden.
- *Humanitäre Aufnahmeprogramme* (wie das HAP Syrien (2013–2016) oder das HAP für die afghanischen Ortskräfte (ab 2013)). Die Vorteile: Auch mit diesen Programmen können, wenn der politische Wille vorhanden ist, größere Flüchtlingsgruppen vergleichsweise unkompliziert aufgenommen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich bereits größere Flüchtlingsgruppen in einem Land aufhalten und Angehörigen der Nachzug aufgrund der engen Auslegung des Familienbegriffs verweigert

**29** Aktuell rechnen sich die EU-Staaten die Aufnahme von Familienangehörigen von Geflüchteten aus der Türkei oder aus Griechenland auf ihre (politischen) Resettlement- und Relocation-Quoten an. Ein grundfalscher Weg, denn der Familiennachzug ist ein Rechtsanspruch, der sich unmittelbar aus dem Grundgesetz und der EMRK ergibt und der daher nicht einer politisch motivierten Steuerung (Resettlement/Relocation) unterworfen werden darf.

**30** Richtlinie 2001/55/EG.

wird. Im Drittstaat kann zudem auch ein Auswahlverfahren anhand von Aufnahme-kriterien durchgeführt werden, die durch das Zielland eigenständig entwickelt werden können. Fakt ist aber, dass gerade bei diesem Instrument nicht die Flüchtlinge im Fokus stehen, sondern regelmäßig außenpolitische Opportunitätserwägungen des Ziellandes dominieren.<sup>[31]</sup> *Bewertung:* Dieses Instrument ist nur unter Vorbehalt empfehlenswert. So muss etwa für Flüchtlinge eine Verfestigungsperspektive möglich sein.

- *Botschaftsverfahren/Humanitäre Visa.* Schutzsuchende haben damit die Möglichkeit, in den diplomatischen Auslandsvertretungen eines Ziellandes entweder bereits ihren Asylantrag zu stellen und bearbeiten zu lassen oder können ein humanitäres Visum beantragen, um im Zielland ein ordnungsgemäßes Asylverfahren durchlaufen zu können.

Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass gezielt besonders schutzbedürftige Gruppen von Flüchtlingen aufgenommen werden können, die keine (finanziellen) Möglichkeiten zur Flucht haben. Es könnte auch Binnenvertriebene erfassen, die nicht unter das Schutzmandat des UNHCR fallen, weil sie das Verfolgerland auf der Flucht nicht verlassen haben.

Zum Botschaftsverfahren gibt es bislang vor allem Erfahrungen aus der Schweiz, die für einige Zeit ein solches Verfahren anbot.<sup>[32]</sup> Im Ergebnis zeigt sich, dass hiermit nur einer zahlenmäßig kleinen Gruppe von Schutzsuchenden eine zusätzliche Zugangsmöglichkeit eröffnet werden konnte.

Allerdings können Botschaftsverfahren Zielkonflikte mit den diplomatischen Aufgaben der Auslandsvertretungen in den Herkunftsländern bergen: Solange sie nicht rechtsverbindlich ausgestaltet sind, laufen Botschaftsverfahren Gefahr, praktisch irrelevant zu sein, wie die geltende deutsche Regelung zur humanitären Aufnahme aus dem Ausland zeigt. Eine rechtsverbindliche Ausgestaltung als Zugang zu einem individuellen Verfahren zur Prüfung des Schutzbedarfs würde wiederum erhebliche Kapazitätsprobleme in den Auslandsvertretungen nach sich ziehen (und das in einer Situation, in der zumindest die deutschen Außenvertretungen gezielt Bearbeitungskapazitäten ausbauen, um die Anträge von Familiennachzugsberechtigten in vertretbarer Zeit zu bewältigen). Hinzu kommt, dass die meisten Staaten vermutlich ohnehin versuchen würden, ihre Auslandsvertretungen möglichst perfekt gegenüber Schutzsuchenden abzuschotten, damit diese erst gar nicht auf das Gelände der Botschaft gelangen können.

*Bewertung:* Botschaftsverfahren können und müssen zwar grundsätzlich möglich sein, ihr Erfolg hängt jedoch sehr vom politischen Willen ab, sowohl des Landes, das die Botschaft betreibt, als auch des Staates, in dem die Auslandsvertretung liegt. Für Einzelfälle mag ein Botschaftsverfahren tauglich sein. Aber als Instrument einer

**31** BAMF: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland, Working Paper 68, Nürnberg 2016.

**32** <http://www.nzz.ch/schweiz/nutzen-und-leerlauf-der-botschafts-asylverfahren-1.18080090> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

verlässlichen Politik, die regelmäßig mit großen Flüchtlingsgruppen umgehen muss, erscheinen Botschaftsverfahren als nicht ausreichend.

- *Aufnahmezentren für Schutzsuchende in Drittstaaten/bilaterale Abkommen:* Dieser Tage wird erneut über die Einrichtung sogenannter EU-Aufnahmezentren in Drittstaaten diskutiert. Sie sollen die Asylantragstellung außerhalb der EU ermöglichen und dadurch lange und gefährliche Fluchtwege vermeiden helfen. Aber auf grundlegende Fragen gibt dieser Ansatz keine Antworten: Handelt es sich hierbei lediglich um ein ergänzendes Angebot? Oder soll hier das Asylverfahren in einem EU-Land vorweggenommen werden? Eine das Asylverfahren in der EU ersetzende Prozedur wird aus grundsätzlichen Bedenken heraus abgelehnt: In solchen Lagern außerhalb der EU ist die Durchführung eines menschen- und europarechtlich einwandfreien Asylverfahrens – respektive die Überprüfung des Handelns von Behörden durch Gerichte – nicht möglich: Welches Recht gilt dort eigentlich? An welchen Maßstäben soll dort das Schutzbedürfnis gemessen werden? Wer garantiert die Sicherheit in solchen Zentren? Auch ist unklar, wie mit den Schutzsuchenden verfahren werden soll, deren Antrag positiv entschieden wurde und die nicht zügig in die EU aufgenommen wurden. Und was ist mit denjenigen, deren Antrag abgelehnt wurde: Vor welchem Gericht sollen sie klagen? Sollen sie von dort aus abgeschoben werden, von wem und nach welchem Recht? Was geschieht mit denjenigen, die das Herkunftsland nicht wieder aufnehmen will oder kann oder deren Herkunftsland nicht eindeutig feststeht? Und wie soll mit solchen Flüchtlingen umgegangen werden, die ein solches Aufnahmezentrum nicht nutzen wollen? Es drohen Lager des Elends und der Perspektivlosigkeit (so wie sie Australien auf Nauru und in Papua-Neuguinea geschaffen hat). Dies erscheint nicht als ein sinnvolles Instrument, um Flüchtlingen die Aufnahme in der EU zu ermöglichen.
- *Das Resettlement-Programm des UNHCR.* Als Resettlement wird die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem Staat, in dem sie bereits um Schutz nachgesucht haben, in einen aufnahmebereiten Drittstaat bezeichnet. Neben der freiwilligen Rückkehr in den Herkunftsstaat und der Integration im Erstzufluchtsstaat stellt Resettlement eine von drei dauerhaften Lösungen für die Notlage von Flüchtlingen dar. Resettlement ist aus Sicht des UNHCR ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument der Schutzgewährung und für die internationale Solidarität unter den Vertragsstaaten.

Resettlement hat folgende Ziele:

- Dauerhafte Schutzmöglichkeiten für Flüchtlinge: Resettlement ermöglicht eine legale und sichere Einreise, ohne dass Geflüchtete sich auf lebensgefährliche Fluchtwege oder in Abhängigkeit von Schleppern begeben müssen.
- Schutzgewährung für besonders verletzte Flüchtlingsgruppen (wie Traumatisierte, Behinderte, Kinder und Jugendliche, Frauen und Mädchen mit besonderem Schutzbedarf)
- Teilung von Verantwortung zwischen den Zielstaaten
- Entlastung der Erstaufnahmeländer

Im Unterschied zu allen anderen Aufnahmeprogrammen wird dieses Programm durch den UNHCR als zentralen Akteur abgewickelt und dieser ist beim Resettlement allein dem internationalen Flüchtlingsrecht, insbesondere der GFK verpflichtet.

Die Teilnahme am Resettlement-Programm ist aus Sicht der Aufnahmeländer freiwillig. Das gilt sowohl für die Festlegung der Höhe der Aufnahmekontingente als auch z. B. für Präferenzen hinsichtlich der Herkunftsländer der neu aufzunehmenden Flüchtlinge.

Der UNHCR prüft nicht nur die Zulässigkeit und Diskriminierungsfreiheit dieser Parameter, sondern er trägt auch dafür Sorge, dass der eigentliche Sinn des Resettlement nicht unterlaufen wird.

Für die neu aufgenommenen Flüchtlinge hat dieses Verfahren einen zentralen Vorteil: Da sie vor dem Resettlement bereits durch den UNHCR als Flüchtlinge anerkannt worden sind, erhalten sie im Aufnahmeland sofort einen festen Aufenthaltsstatus und damit eine klare Perspektive, ihren Aufenthalt im Aufnahmeland verfestigen zu können.

Der vom UNHCR jährlich prognostizierte Bedarf an Resettlement-Plätzen übersteigt seit Jahren das tatsächlich durch die internationale Staatengemeinschaft zur Verfügung gestellte Angebot.<sup>[33]</sup> Für das Jahr 2017 hatte der UNHCR über 1,19 Millionen Resettlement-Plätze für nötig erachtet, tatsächlich wurden weltweit aber gerade einmal 190.000 Plätze (also nur 16 Prozent) in ca. 37 Aufnahmeländern angeboten.

Die wichtigsten Aufnahmeländer waren 2015: USA (82.000), Kanada (23.000), Australien (10.000). Norwegen war mit 4.000 der erste europäische Staat auf Platz 4. Deutschland landete mit rund 1.000 Geflüchteten auf Platz 10.

Seit US-Präsident Trump angekündigt hat, das Resettlement-Kontingent der USA auf 45.000 faktisch halbieren zu wollen<sup>[34]</sup>, ist zu befürchten, dass sich die Bedingungen für die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden verschlimmern könnten.

\*\*\*\*\*

**33** «UNHCR: Projected: Global Resettlement Needs 2017», <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

**34** The Guardian, 28.09.2017.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgendes Zwischenfazit:

- Eigens dafür geschaffene Aufnahmezentren in Drittstaaten, die darauf abzielen, ein Asylverfahren in der EU vorwegzunehmen, werden abgelehnt (positive Ausnahme: das Resettlement-Verfahren des UNHCR).
- Alle anderen Instrumente erscheinen als – mehr oder weniger – sinnvoll.
- Mit den meisten der oben untersuchten Aufnahme-Instrumente dürften aber zahlenmäßig nur kleine Flüchtlingsgruppen erreicht werden können.
- Von der quantitativen Dimension her – aber auch weil die Rechte von Flüchtlingen gewährleistet sind – erscheint das Resettlement-Programm des UNHCR als das entscheidende Instrument.

Denn über die durch den UNHCR koordinierte Flüchtlingsaufnahme lassen sich nicht nur sichere Korridore für Schutzsuchende schaffen. Mit diesem Ansatz lässt sich mithilfe langjähriger, verbindlicher und großzügiger Aufnahmezusagen<sup>[35]</sup> auch eine größere Planbarkeit der Flüchtlingsaufnahme erreichen, und zwar zum Wohl nicht nur der Geflüchteten, sondern auch der Aufnahmegesellschaften.

Ein letzter Gedanke an dieser Stelle: Für den UNHCR ist das Resettlement-Verfahren primär ein Instrument des Flüchtlingsschutzes. Es dient auch und gerade dazu, die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge zu ermöglichen. Gleichwohl ist es einem Aufnahmeland grundsätzlich möglich, zusätzliche (etwa auf den Integrationsprozess ausgerichtete) Auswahlkriterien anzugeben, wie z.B. Sprachkenntnisse und Bildungsstand. Die USA machen dies regelmäßig so. Und auch in Deutschland wird inzwischen die viel zitierte Integrationsfähigkeit – laut der Aufnahmezusage des Bundesministeriums des Innern vom 4. April 2016 – bei der Aufnahmeprüfung berücksichtigt.<sup>[36]</sup> Vor diesem Hintergrund wird dringend dazu geraten, hier allergrößte Vorsicht und Sensibilität walten zu lassen. Maßstab ist und muss bleiben, das eigentliche Ziel des Resettlement-Verfahrens in seiner bisherigen Funktion zu erhalten (und nicht zu unterlaufen), nämlich die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge zu ermöglichen.

**35** Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfahl 2016, mehrere Hunderttausend Resettlement-Plätze in der EU für die Jahre 2016 und 2017 bereitzustellen («Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen», Stuttgart 2016, S. 56 ff.).

**36** <http://www.unhcr.org/dach/de/faq-resettlement> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

## VI. Das Resettlement-Verfahren und der «Whole-of-Government- Ansatz»

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass auch ein Aufnahmestaat wie Deutschland von einem solchen erweiterten Resettlement-Verfahren profitieren könnte: So könnten die (krisenbedingt) häufig erheblichen Schwankungen bei den Flüchtlingszugangszahlen zumindest abgeflacht werden. Das ist insbesondere für das Vorhalten einer technischen und personellen Willkommensinfrastruktur sinnvoll: So könnte für die Kommunen und für die Trägerorganisationen eine dauerhafte Grundauslastung sichergestellt werden.

Das Resettlement-Verfahren ist aber auch offen für neue und kreative Ansätze. So ermöglicht etwa Kanada im Rahmen seines nationalen Resettlement-Programms ein zivilgesellschaftlich getragenes Aufnahmeangebot (private sponsorship).<sup>[37]</sup> Dieser Ansatz ermöglicht es privaten Gruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, von sich aus (selbst finanzierte) Neuansiedlungen zu initiieren und zu organisieren. Dies erscheint im Hinblick auf die Erhöhung von Integrationschancen auch deswegen interessant, weil bei einem solch freiwilligen Aufnahmeangebot von Privatpersonen eine unmittelbare, beiderseitige und hohe Integrationsmotivation erwartet werden kann.

Deutschland sind solche Aufnahmeprogramme fremd.<sup>[38]</sup> Es gab bislang lediglich die «Save me»-Kampagne.<sup>[39]</sup> Diese war und ist aber vorrangig ein – wenn auch humanitär ausgerichtetes – Kampagneninstrument. Damit konnte, vereinzelt auch erfolgreich, auf kommunaler Ebene politischer Druck erzeugt werden, um die Aufnahmezahlen in Deutschland geringfügig anzuheben. Aber ein eigenständiger Ansatz wurde daraus bislang nicht entwickelt.

Es wäre aber lohnend, den Kommunen in diesem Rahmen eine neue, eigenständige Rolle anzubieten:

- Den Kommunen könnte (anders als bisher) die Rolle zukommen, aktive Aufnahmebereitschaft anzuzeigen, also einen eigenständigen Impuls zu setzen, statt nur auf Vorgaben reagieren zu müssen.

**37** Zum «Private Sponsorship of Refugees Program» siehe <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

**38** Die EU-Kommission hingegen hat am 27.09.2017 in einer Pressemitteilung («Zur Lage der Union 2017») darüber berichtet, dass sie das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ersucht hat, mit interessierten Mitgliedstaaten Pilotprojekte zu solchen privaten Resettlement-Patenschaften zu koordinieren.

**39** <https://www.proasyl.de/thema/aufnahmeprogramme/save-me-kampagne/> (aufgerufen am 17. 10. 2017).

- Die Kommunen könnten also im begrenzten Rahmen selbst beeinflussen, wann sie welche Flüchtlinge aktiv aufnehmen wollen – das würde unmittelbar die Integrationschancen der neu angesiedelten Flüchtlinge befördern.
- Schließlich erscheint es sinnvoll, zu prüfen, ob und inwieweit es technisch und rechtlich möglich ist, aufnahmewilligen Kommunen finanzielle Anreize für die Anmeldung kommunaler Aufnahmekontingente anzubieten (z. B. in Form von Hilfen zum Aufbau und Unterhalt einer Integrationsinfrastruktur). Auch sollte geprüft werden, inwiefern aufnahmebereite Kommunen auch eigenständig Mittel beim Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF) abrufen können sollten.<sup>[40]</sup>

Solche Ansätze, die Kommunen in einer aktiven Rolle bei der Aufnahme einzubeziehen, dürfen aber nicht das individuelle Asylgrundrecht unterlaufen (als eine Aufnahme-Obergrenze über den Umweg der Kommunen).<sup>[41]</sup>

Auch nationale Programme zur aktiven Flüchtlingsaufnahme sollten nicht davon abhängig gemacht werden, in welchem Umfang aus den Kommunen heraus eine Aufnahmefähigkeit signalisiert wird. Hier müssen übergeordnete gesamtstaatliche Erwägungen Berücksichtigung finden. Schutz muss bekommen, wer Schutz braucht. Ein kommunales Aufnahmeprogramm soll ein Instrument sein, das ein bestehendes Resettlement-Programm flankiert – dieses aber nicht ersetzt oder unterläuft. So sollte es keinesfalls dazu kommen, dass – wenn die aktive Aufnahme von Flüchtlingen faktisch nur noch auf dem Prinzip der Freiwilligkeit auf kommunaler Ebene erfolgen würde – eventuell weitergehende Aufnahmezusagen des Bundes untergraben und delegitimiert würden.

Sinnvoll wäre es jedoch, die Kommunen darin zu ermutigen, zu befähigen und zu unterstützen, eine neue Rolle zu übernehmen und sinnvoll auszufüllen – und die sich daraus ergebenden Chancen einer selbst initiierten aktiven Flüchtlingsaufnahme zu nutzen. Um dies zu erreichen, ist aber ein strukturierter und zielorientierter Dialog und Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen vonnöten. Denn von allein stellen sich Synergieeffekte bekanntlich nicht ein.

**40** So erhält Deutschland bis 2020 insgesamt 247 Millionen Euro für die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem AMIF (165 Millionen für Relocation und 72 Millionen für Resettlement-Fälle). Diese AMIF-Gelder erhalten aber nicht die aufnehmenden Kommunen, sie fließen stattdessen in den Bundeshaushalt.

**41** So aber der «A2-Plan» der stellvertretenden CDU-Bundvorsitzenden Julia Klöckner im rheinland-pfälzischen Wahlkampf 2016, vgl. Die Welt, 28.01.2016.

## VII. Schlussbemerkungen: Zum Verhältnis zwischen dem Menschenrecht auf Asyl und dem Instrument des Resettlement

Der Ansatz des Resettlement ist zweifellos klug und vernünftig. Sein Steuerungseffekt und damit sein Erfolg hängt jedoch entscheidend davon ab, wie groß das jeweilige Programm gestrickt ist. In vielen EU-Staaten, auch in Deutschland, hat es eine viel zu geringe Kapazität.

- Das Resettlement versteht sich als ein freiwilliges Aufnahmeangebot eines Landes im Sinne der internationalen Verantwortungsteilung – wird aber letztlich bestimmt durch die politischen Entscheidungen des jeweiligen Aufnahmelandes.
- Das Asylrecht und der flüchtlingsrechtliche Schutz vor Verfolgung sind hingegen ein Menschenrecht, das jedem Flüchtling ein individuelles und einklagbares Recht an die Hand gibt, in einem Land wie Deutschland Schutz zu finden (sofern die Schutzgründe vorliegen). Dieses Menschenrecht musste – wie viele andere Grundrechte auch – erstritten und erkämpft werden.

Der Einsatz für ein großzügiges Resettlement-Programm kann nur als freiwilliges Additiv zum bestehenden Flüchtlingsschutz der GFK inklusive des Familiennachzugs verstanden werden. Das Resettlement darf den grundrechtlichen Schutz von Flüchtlingen, also die Möglichkeit zur Spontanflucht und den Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren im Aufnahmeland, nicht ersetzen (wollen).

Es ist zu erwarten, dass Europa in den kommenden Jahren versuchen wird, Flüchtlingsbewegungen auch mithilfe des Resettlement zu steuern.<sup>[42]</sup> Ein verstärktes und verlässliches europäisches Engagement ist zwar dringend erforderlich und ein zentrales Mittel internationaler Verantwortungsteilung. Keinesfalls darf dies jedoch um den Preis einer

**42** So hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Filippo Grandi, im Juli 2017 insgesamt 40.000 Resettlement-Plätze in Europa für die Neuansiedlung von in Libyen gestrandeten Flüchtlingen angeboten (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/08/2017-08-11-pk-bk-grandiswing.html;jsessionid=425B0C0A2CB9B1AF08910D3B066B48B1.s3t1> (aufgerufen am 17. 10. 2017).; vgl. auch BT-Drs 18/13638). Die EU-Kommission ihrerseits hat in ihrer «Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda» (KOM (2017) 558 (vom 27.09.2017), S. 18) angekündigt, bis Oktober 2019 zusätzlich zu den 14.000 bereits im Sommer 2017 vereinbarten Neuansiedlungen noch einmal 50.000 Schutzbedürftige im Rahmen des Resettlement aufzunehmen (aus der Türkei, dem Nahen Osten, Nordafrika, Libyen, Ägypten, Niger, Sudan, Tschad und Äthiopien) – ein Angebot, das die Kommission ausdrücklich auch als Unterstützung für den UNHCR verstanden wissen will, «einen Mechanismus für die Notevakuierung aus Libyen einzuführen».

Verhinderung von spontaner Zuflucht nach Europa durch vorverlagerten Grenzschutz und die Abschottung durch Abkommen mit Transitstaaten erkaufte werden. Wer um Schutz nachsucht, darf nur dann auf einen anderen Staat verwiesen werden, wenn dort tatsächlich ein effektiver Zugang zum Flüchtlingschutz im Sinne der GFK besteht. Dabei muss der Grundsatz gelten: Vereinbarungen sollten Schutzmöglichkeiten verbessern, nicht jedoch einschränken. Resettlement *ohne* das individuelle Recht auf Asyl inklusive des Familiennachzugs wäre flüchtlings- und menschenrechtswidrig.

So richtig es ist, mit Aufnahmekontingenten oder dem Resettlement (sowohl in Richtung der Aufnahmeländer als auch in Richtung der Flüchtlinge in den Transitländern) Entlastung zu schaffen und Flüchtlingsbewegungen durch das Aufzeigen neuer Handlungsoptionen beeinflussen zu wollen – Grundrechte dürfen nicht in einer Krisensituation über Bord geworfen werden.

- Die Inanspruchnahme eines Menschenrechts kann nicht davon abhängig gemacht werden, wie viele Menschen sich darauf berufen.
- Grund- und Menschenrechte sind wie Freundschaften: Sie beweisen ihren wirklichen Wert erst in Krisenzeiten – genau dafür sind sie geschaffen worden.

Wer also schutzsuchende Menschen wirklich unterstützen will, wird ohne das Grundrecht auf Asyl und einen menschenrechtsbasierten Ansatz scheitern.

## VIII. Handlungsempfehlungen

Eine verstärkte und an den Menschenrechten orientierte internationale Zusammenarbeit im Bereich des Flüchtlingschutzes ist sinnvoll. Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden ist dabei ein unverzichtbares Instrument, um diesen Menschen auf ihrem langen Fluchtweg neue, zusätzliche Handlungsperspektiven zu eröffnen – jenseits lebensgefährlicher Fluchtrouten. Folgende Handlungsempfehlungen erscheinen hier als vordringlich:

- Implementierung einer auf Jahre angelegten und zahlenmäßig signifikanten Aufnahmezusage der Bundesregierung im Rahmen des Resettlement-Ansatzes des UNHCR. In diesem Zusammenhang sollten speziell die Kommunen darin ermutigt, befähigt und unterstützt werden, die Chancen, die sich aus einer durch sie selbst initiierten aktiven Flüchtlingsaufnahme im Rahmen des Resettlements ergeben, künftig besser zu nutzen
- Gleichzeitig ist es sinnvoll und notwendig, den Schutz des Menschenrechts auf Asyl und die Gewährung des Abschiebeschutzes (aus der GFK und der EMRK) nicht einzuschränken. So darf das deutsche Asylgrundrecht nicht in eine «institutionelle Garantie» umgewandelt werden. Der Zugang zu einem fairen Asylverfahren und zum Flüchtlingsstatus darf weder im nationalen noch im europäischen Recht (wie z. B. beim EU-Türkei-Deal) eingeschränkt werden. Und: Aufnahmezentren in Drittstaat-

ten, in denen ein europäisches Asylverfahren vorweggenommen werden soll, werden abgelehnt.

Daneben werden folgende Handlungsempfehlungen ausgesprochen:

- Entwicklung einer Flüchtlingspolitik aus der Perspektive der Schutzsuchenden heraus. Systematische Identifizierung und Berücksichtigung der Interessen, Fähigkeiten und Handlungsoptionen von Geflüchteten.
- Umsetzung einer fairen Teilung der Verantwortung gegenüber Schutzsuchenden innerhalb der EU, Sicherstellung von fairen, menschenrechtsbasierten und effizienten Asylverfahren, Schaffung von bedarfsorientierten Integrationsangeboten für Schutzsuchende und Schutzberechtigte – aber auch für einen unmissverständlichen Einsatz aller Mitgliedstaaten gegen Rassismus und Islamfeindlichkeit.
- Beachtung von Menschenrechten bei sogenannten Migrationspartnerschaften. Beendigung der diesbezüglichen Zusammenarbeit mit solchen Regierungen, deren Staats- oder Regierungschefs von der UN wegen Menschenrechts- und Kriegsverbrechen angeklagt oder gesucht werden. Entwicklungshilfe darf nicht von der Erfüllung eines vorverlagerten EU-Außengrenzschutzes durch die Empfängerländer abhängig gemacht werden.
- Unterstützung von Erstaufnahmeländern, um dort menschenwürdige Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu gewährleisten und ihnen eine Integrationsperspektive im Erstaufnahmeland anzubieten.
- Wiederaufnahme Humanitärer Aufnahmeprogramme (auf Bundes und auf Landesebene) mit der Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung.
- Ermöglichung eines uneingeschränkten Familiennachzugs auch für subsidiär geschützte Flüchtlinge.
- Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes: Neugeschaffene Möglichkeiten der Arbeitsmigration sollten auch in Erstaufnahmestaaten von Geflüchteten besser als bisher bekannt gemacht werden. Vor Ort sollten zudem Beratungs- und Zertifizierungsangebote zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse vorgehalten werden.

## Die Autoren und Autorinnen

**Dr. Andreas Baumer** ist Geschäftsführer der Heinrich-Böll-Stiftung Baden-Württemberg.

**Günter Burkhardt** ist Geschäftsführer von PRO ASYL.

**Hans ten Feld** ist Vertreter des UNHCR in Deutschland a.D.

**Norbert Grehl-Schmitt** ist beim Caritasverband für die Diözese Osnabrück.

**Mark Holzberger** ist Referent für Migrations- und Integrationspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

**Melanie Schnatsmeyer** ist Sprecherin der BAG Migration und Flucht, Bündnis 90/Die Grünen.

## Weitere Publikationen zum Thema

### **E-PAPER #4 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»**

Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer – Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-ein-einwanderungsgesetz-allein-macht-noch-keinen-sommer>

### **E-PAPER #3 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»**

Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-integrationskurse-reformieren>

### **E-PAPER #2 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»**

Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Jetzt investieren, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-ausbildungs-und-arbeitsmarktintegration>

### **E-PAPER #1 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»**

Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016, Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-lehren-aus-der-fluechtlingspolitik>

### **böll.brief - Teilhabegesellschaft #2: Willkommengesellschaft stärken**

Handlungsempfehlungen zur Unterstützung ehrenamtlicher Flüchtlingsarbeit, 2016  
<https://heimatkunde.boell.de/2016/06/23/boellbrief-teilhabetgesellschaft-2-willkommengesellschaft-staerken>

### **böll.brief - Teilhabegesellschaft #1: Gewinne der Integration, 2016**

<http://heimatkunde.boell.de/2016/06/13/boellbrief-1-teilhabetgesellschaft-gewinne-der-integration>

### **E-Paper: Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik, 2015**

<https://heimatkunde.boell.de/2015/09/23/ansaetze-fuer-eine-kohaerente-deutsche-und-europaeische-fluechtlingspolitik-0>

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Mekonnen Mesghena, [E migration@boell.de](mailto:Emigration@boell.de)

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: November 2017

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Abonnement (per E-Mail Newsletter) unter: [themen.boell.de](http://themen.boell.de)