

## **Für eine solidarische europäische Flüchtlingspolitik**

### **Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 27.06.2017**

Über 65 Millionen Menschen befinden sich weltweit auf der Flucht, ein Höchststand seit dem Zweiten Weltkrieg. Die meisten von ihnen sind Binnenflüchtlinge oder befinden sich direkt in Ländern, die an die Herkunftsländer angrenzen. In den vergangenen fünf Jahren hat auch die Anzahl der Menschen, die Schutz in der Europäischen Union suchen, zugenommen. Insbesondere in Schweden, Ungarn, Deutschland, Österreich und Italien wurden im Jahr 2015 sehr viel mehr Asylanträge gestellt als im Jahr zuvor. In der Bundesrepublik waren es doppelt so viele wie im Vorjahr und damit ein Höchststand seit ihrer Gründung. Vor allem die seit Jahren andauernden Kriege und Konflikte in Afghanistan, Irak und Syrien sowie in vielen Regionen Subsahara-Afrikas haben das Gemeinsame Europäische Asylsystem ebenso wie die nationalen Institutionen zum Schutz von Flüchtlingen vor enorme Herausforderungen gestellt. Vielen hunderttausend Menschen wurde in Europa Schutz gewährt.

Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft. Unsere gemeinsamen Werte und Ziele stehen in der Präambel sowie in den Artikeln 2 und 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV). Zu nennen sind hier insbesondere

- die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte;
- die Solidarität zwischen den Völkern;
- die Förderung von Frieden, Sicherheit, Fortschritt und globaler nachhaltiger Entwicklung in Europa und in der Welt.

Diese Werte und Ziele wollen wir verwirklichen. Dazu wollen wir

- die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit der EU dauerhaft stärken, um geflohene Menschen nahe ihren Heimatländern angemessen zu versorgen und ihnen Zukunftsperspektiven in ihrer Region zu eröffnen;
- mit den Mitteln, wie sie beispielsweise durch Deutschland mit der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik bereit gestellt wird, und den Mitteln der EU-Entwicklungszusammenarbeit dabei helfen, das Leiden der Flüchtlinge vor Ort zu lindern;
- die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie wiederbeleben, so dass sie der Umsetzung der Agenda 2030 dient und die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration vor Ort unter Mitwirkung der dort lebenden Menschen wirkungsvoll bekämpft werden;
- das Gemeinsame Europäische Asylsystem weiterentwickeln, damit es wirksamen Schutz leistet und einer fairen Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten dient;
- die Seenotrettung auf dem Mittelmeer dauerhaft wirksam organisieren, um Menschen aus Seenot zu retten, Schlepperbanden das Geschäft zu zerstören und die Mittelmeeranrainer zu stabilisieren.

## Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Die Europäische Union steht in der Pflicht zu kurzfristiger humanitärer Hilfe und mittel- bis langfristig wirkender Entwicklungszusammenarbeit. Wer stark ist, trägt schlicht mehr Verantwortung. Wir sind nicht allein verantwortlich, müssen aber einen angemessenen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten:

- Geflüchteten Menschen muss frühzeitig dort geholfen werden, wo sie sich zunächst in Sicherheit gebracht haben. So geschieht es beispielsweise mit großer Unterstützung Deutschlands in Jordanien, Libanon und im Rahmen der Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Türkei. Grundsätzlich bedarf es dazu einer angemessenen finanziellen Ausstattung von UNHCR, UNICEF, Welternährungsprogramm (World Food Programme) und der Generaldirektionen Humanitäre Hilfe und Zivilschutz sowie Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung der Europäischen Kommission. Wir wollen Deutschlands Beiträge zu den VN-Organisationen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel verstetigen. Auch die anderen EU-Mitgliedstaaten sollen einen vergleichbaren Beitrag leisten. Außerdem setzen wir uns dafür ein, dass Deutschland für eine Erhöhung der EU-Beiträge für die multilateralen VN-Hilfsorganisationen wirbt. Wir stehen zu dem Ziel, mindestens 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzubringen.
- Humanitäre Hilfe bedeutet, Menschen Schutz und Versorgung in einer humanitären Notlage zuteilwerden zu lassen. Darüber hinaus muss weiterführende Hilfe im Sinne der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden: durch Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Versorgung, Kultur und Sport müssen geflüchteten Menschen an ihrem Zufluchtsort unterstützt werden. Insbesondere durch Bildung und Schaffung von Arbeitsplätzen muss dafür Sorge getragen werden, dass in den Krisen- und angrenzenden Regionen keine verlorenen Generationen heranwachsen.
- Die EU-Kommission hat Anfang Juni einen ambitionierten neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda vorgelegt, den wir begrüßen und für dessen engagierte Umsetzung wir uns einsetzen. Darin werden die für sie im Bereich Migration wichtigsten Partnerländer identifiziert und mit ihnen Strategien zur Beseitigung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration entworfen. Der Region Subsahara kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Diesen Partnerländern sollte besondere Unterstützung durch Investitionen, mögliche EU-Afrika-Bonds und Sicherheitskooperation (auch durch Ausbildungsmissionen im Rahmen der GSVP) zuteilwerden.
- Die Finanzmittel der Madad-Fonds und der Afrika-Notfall-Fonds sollten die o.g. strategische Arbeit der Europäischen Kommission eingebettet werden, um eine integrierte und zielgerichtete Arbeit zu gewährleisten. Dabei ist größtmögliche parlamentarische Kontrolle sicherzustellen.

## **UN-Nachhaltigkeitsziele zur Beseitigung von Fluchtursachen**

Die konsequente Umsetzung der im vergangenen Jahr von den Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDG) kann auch Fluchtursachen entscheidend mindern. Die Beseitigung von Armut und Hunger, der Kampf gegen den Klimawandel und das Schaffen von guter Arbeit – um nur einige Teilbereiche zu nennen – sind zentral, um Perspektiven zu schaffen und zu verhindern, dass Flucht der letzte Ausweg ist. Ein zentrales Element hierfür ist es, faireren Handel statt Freihandel mit den Ländern des globalen Südens zu vereinbaren. Dabei müssen menschenrechtliche, ökologische und soziale Standards in alle Handels-, Investitions- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen und im Allgemeinen Präferenzsystem der EU verbindlich festgeschrieben werden, mit konkreten Beschwerde-, Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen.

Anders als noch die Millenniumsziele gelten die SDGs für alle Staaten und beinhalten damit auch einen Arbeitsauftrag an die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie muss anhand der UN-Nachhaltigkeitsziele überarbeitet werden. Dies bietet auch die Möglichkeit, die innereuropäische Migrationspolitik weiterzuentwickeln hin zu einem gesamteuropäischen Ansatz.
- Die Überarbeitung hat sich daher an den fünf Kernbotschaften der Agenda 2030 auszurichten, die sich auch im EU-Haushalt widerspiegeln müssen:
  1. Die Würde des Menschen ist im Fokus: Eine Welt ohne Armut und Hunger ist möglich.
  2. Der Schutz der Planeten: Klimawandel muss begrenzt und natürliche Lebensgrundlagen müssen bewahrt werden.
  3. Wohlstand für alle fördern: Globalisierung muss gerecht gestaltet werden.
  4. Frieden fördern: Menschenrechte und gute Regierungsführung sind wichtige Bestandteile eines nachhaltigen Friedens.
  5. Globale Partnerschaften aufbauen: Nur gemeinsam können wir in unserer globalisierten Welt vorankommen.
- In die Überarbeitung sind alle Politikfelder einzubeziehen, wie beispielsweise Wirtschafts- und Sozialpolitik, Entwicklungs- und Friedenspolitik, Klima- und Umweltpolitik wie auch Gesundheits- und Agrarpolitik, um eine größtmögliche Kohärenz und damit eine effektive und zielgerichtete Verwendung der bereitgestellten Mittel zu erreichen.

## **Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)**

Europa geht nur solidarisch, sonst kann man es lassen.

Im Artikel 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet, eine gemeinsame Asylpolitik zu entwickeln, die den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung gewährleistet und im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention sowie dem Protokoll über die Rechtstellung der Flüchtlinge steht.

Eine gemeinsame Asylpolitik ist dringend nötig, weil die dahinter liegenden Herausforderungen ohnehin nicht von Einzelstaaten alleine gelöst werden können. Einheitliche Verfahren und Bedingungen für Anerkennung, Aufnahme und ggf. Rückführung sind eine wichtige Voraussetzung für eine bessere Steuerung der Fluchtbewegungen. Vor allem aber geht es um wirksamen Schutz von Schutzbedürftigen und damit eine angemessene, unseren Werten entsprechende Haltung unseres Kontinents: Leben zu schützen ist unsere erste Pflicht. Die Achtung vor der Würde jedes einzelnen Menschen ist das Fundament Europas.

Jede Reform und Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik muss daher im Einklang mit unseren Werten stehen und bestehende internationale Flüchtlings- sowie Menschenrechtskonventionen achten. Dazu gehören auch die UN-Kinderrechtskonvention und die Gewährleistung der Familienzusammenführung.

Eine Reform muss dazu führen, dass bereits bestehende internationale Schutzmechanismen nicht durch die Mitgliedsstaaten ausgehöhlt oder missbräuchlich eingesetzt werden:

- Der Schutz der EU-Außengrenzen muss dauerhaft einhergehen mit einem ausreichenden Kontingent für die Aufnahme geflüchteter Menschen. Dieses Kontingent wird in einem europäischen Verfahren jeweils für das kommende Jahr der Situation in den Fluchtregionen und der Mitgliedstaaten angemessen bestimmt. Das Kontingent bedeutet: Im Rahmen eines dauerhaften Resettlement-Programms sollen Flüchtlinge, die schon in einem ersten Anrainerstaat sind, in einem geordneten und sicheren Verfahren in die EU gebracht werden und dort auf alle EU-Mitgliedstaaten verteilt werden. Ein solches Kontingent soll die am stärksten von Flucht und Migration betroffenen Staaten entlasten und in der EU solidarisch verteilt werden. Statt Schleuserunwesen und unkontrollierten Grenzübertritten hätten wir damit ein geordnetes Verfahren. Dieses wird in Teilen den Druck lindern, sich aus den Krisengebieten auf den Weg zu machen. Gleichzeitig gelten uneingeschränkt die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention für alle, die verfolgt oder mit dem Leben bedroht sind und Asyl auf EU-Gebiet oder an den europäischen Grenzen beantragen.
- Wir setzen uns für eine faire und dauerhafte Lösung zur Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der Europäischen Union ein. Die solidarische Verteilung der Schutzsuchenden innerhalb der EU nach einem ständigen Verteilungsschlüssel ist eine notwendige Bedingung für ein funktionierendes GEAS.
- Ein EU-weites System zur Erfassung der Ein- und Ausreisen in die bzw. aus der EU ist dringend erforderlich. Dazu bedarf es auch eines verbesserten Datenaustauschs insbesondere mit dem Visa-Informationssystem und einer Berücksichtigung der Sicherheitserfordernisse.
- Wir wollen einheitliche Asylverfahren und Anerkennungsbedingungen sowie vergleichbare Bedingungen für die Aufnahme von Schutzsuchenden in der gesamten EU verwirklichen. Dazu wollen wir die Asylverfahrensrichtlinie und die Qualifikationsrichtlinie in Verordnungen der EU umwandeln sowie die Aufnahmebedingungen stärker vereinheitlichen. Wir fordern alle EU-Staaten auf, das geltende Recht, insbesondere die Qualifikationsrichtlinie, konsequent anzuwenden.
- Wir wollen eine einheitliche Entscheidungspraxis verwirklichen, beispielsweise durch einen Evaluierungsmechanismus, die Erstellung von Leitlinien für die Anerkennungsbedingungen mit Berichterstattermechanismus sowie ein Verfahren zur Fallüberprüfung und Unterstützung bei der Fallbearbeitung. Einer verstärkten Zusammenarbeit gemäß Artikel 326 ff. AEUV und – falls erforderlich – einer Änderung der EU-Verträge stehen wir grundsätzlich offen gegenüber.
- Wir wollen eine Beschleunigung der Asyl- und Rückführungsverfahren. Wir wollen verhindern, dass Schutzsuchende in verschiedenen Mitgliedstaaten um Schutz ersuchen. Sämtliche Maßnahmen sollen auch dazu dienen, Sekundärmigration innerhalb der EU zu vermeiden. Beschleunigte Verfahren müssen in jedem Fall mit einem angemessenen Rechtsschutz einhergehen. Das gilt insbesondere für Entscheidungen über die Überstellung von Schutzsuchenden in einen anderen Staat. Dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

- Die EU muss Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen stärker unterstützen als bisher. Ziel muss ein kohärenter Grenz- und Küstenschutz der EU sein. Wir wollen die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) und EASO als Träger des neuen Systems stärken und die EU-Grundrechteagentur einbinden, um die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten.
- Das Asylverfahren für geflüchtete Menschen, die sich in Deutschland bereits länger aufhalten, hier gut integriert sind und eine gute Bleibeperspektive haben, sollte in Deutschland durchgeführt werden, auch wenn im Einzelfall ein anderer EU-Staat zuständig wäre. Dies würde insbesondere das Verschiebekarussell nach Italien entlasten, einerseits solche Personen gemäß der Dublin-Verordnung dorthin überstellen zu müssen und andererseits gleichzeitig Flüchtlinge von dort im Rahmen des Relocation-Programms aufzunehmen.
- Es sollte geprüft werden, ob eine Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten möglich ist. Beispielsweise könnte ein wirksamer Schutz der Außengrenze bei gleichzeitiger Verwirklichung des Rechts auf internationalen Schutz mit einer Entlastung bei der Umsiedlung von Schutzsuchenden einhergehen. Die Finanzplanung der EU wäre entsprechend anzupassen. Eine Arbeitsteilung könnte helfen, die Blockade der EU gegenüber eines GEAS aufzulösen und Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.
- Mit Titel V, Kapitel 2 AEUV hat die Europäische Union bereits weitgehende Kompetenzen im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Diese Kompetenzen sind so zu nutzen, dass die Steuerung des Flüchtlingswesens auch tatsächlich wirksam werden kann. So sollten die Kosten einschließlich derer für Infrastruktur und für Integrationsmaßnahmen aus dem (dafür aufzustockenden) EU-Haushalt direkt finanziert werden. Wenn die Entscheidungspraxis stärker vereinheitlicht, und vergleichbare Lebenssituationen – angelegt an den jeweiligen landestypischen Bedingungen – geschaffen werden, könnte das in erheblichem Ausmaß zur Vermeidung von Sekundärmigration führen. Wenn den Mitgliedstaaten die entstehenden Kosten 1:1 erstattet werden und über Overhead- und Infrastrukturkosten auch Überkompensationen entstehen können, könnte darüber auch die Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Flüchtlingen gesteigert werden. Mit einer auf kommunaler Ebene organisierten, aus EU-Mitteln geförderten Integrationsarbeit für Flüchtlinge mit dauerhafter Aufnahmeperspektive kann es zudem gelingen, die zum Teil gezielt geschürten Vorbehalte und Vorurteile zu überwinden und so das gesellschaftlich Klima zu verändern. Mittelfristig wird dies helfen können, dass alle Mitgliedstaaten bereits sind, ihren Pflichten in der Asylpolitik zu erfüllen.

### **Seenotrettungsprogramm der EU für das Mittelmeer sowie frühzeitige Intervention in Ägypten und Libyen**

Viele tausend Menschen sind in den vergangenen Jahren, bei dem Versuch, in Europa Zuflucht zu finden, im Mittelmeer ertrunken, im Jahr 2015 waren es nach offiziellen Angaben fast 3.800, für das Jahr 2016 belaufen sich die Zahlen auf 5.098 (Quelle: IOM/Missing Migrants Project).

- Wir wollen ein europäisches Seenotrettungsprogramm im Mittelmeer, das verhindert, dass Flüchtlinge im Mittelmeer ertrinken, oder zumindest die Anzahl ertrunkener Flüchtlinge auf ein Minimum verringert. Die gegenwärtigen Anstrengungen von EU, NATO und einzelnen Staaten sind unbedingt notwendig. Die von der EU für die Operation EUNAVFOR MED definierten Fähigkeiten müssen von den Mitgliedstaaten sofort zur Verfügung gestellt werden.

- Wir wollen den Aufbau eines ständigen Monitorings der Küsten Nordafrikas, das eine frühzeitige Seenotrettung ermöglicht, wenn seeuntaugliche Boote diese Küsten verlassen wollen. Das Monitoring und die Intervention erfordern eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden der dortigen Staaten, gegenwärtig insbesondere mit denen Libyens und Ägyptens. Die European Border Assistance Mission (EUBAM) in Libyen ist dazu auszubauen. Außerdem bedarf es einer entsprechenden EUBAM für Ägypten.
- Wir setzen uns dafür ein, dass FRONTEX über den Aufwuchs der letzten anderthalb Jahre hinaus durch noch mehr Personal, eine weiter verbesserte Finanzausstattung und mehr Befugnisse zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Grenz- und Küstenschutz gestärkt wird. Wir anerkennen die bisherigen Unterstützungsleistungen der Mitgliedstaaten für die betroffenen EU-Länder mit Außengrenzen und erwarten die Bereitstellung sämtlicher angefragter Ressourcen.

## **Ausblick**

Realitäten müssen wir anerkennen. Europa ist ein Einwanderungskontinent, so wie Deutschland ein Einwanderungsland ist. Flucht und Migration sind zwei verschiedene Dinge. Darum müssen wir mit einem Einwanderungsgesetz nach Außen wieder klarer zwischen Flucht und Erwerbsmigration trennen. Der Wunsch nach einem Arbeitsplatz und einem besseren Leben ist verständlich, aber kein Asylgrund. Mit einem Einwanderungsgesetz wollen wir Klarheit schaffen, wer aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland einwandern kann und wer nicht. Aber auch anerkannte Asylbewerber und Schutzbedürftige, die auf Dauer bleiben, werden zu Einwanderern. Diesen Menschen helfen wir mit dem Integrationsgesetz, ihren Platz in der deutschen Gesellschaft zu finden.

Insgesamt brauchen wir nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa ein neues Verständnis im Umgang mit Migration: Nur wer legale Einwanderungsmöglichkeiten gestaltet, wird irreguläre Migration bekämpfen können. Einwanderung funktioniert aber nur mit und nicht gegen die hier lebende Bevölkerung. Es ist daher erforderlich, Migration intelligent zu steuern und Integration umfassend zu fördern. Das ist unser Auftrag.