



Katharina Senge ist Koordinatorin für Zuwanderung und Integration in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

## WER HAT HIER DIE VERANTWORTUNG?

### MODELLE UND PERSPEKTIVEN EUROPÄISCHER FLÜCHTLINGSPOLITIK

*Katharina Senge*

#### Einleitung

Am 3. Oktober 2013 ertranken 390 Bootsflüchtlinge, überwiegend aus Eritrea, nur einen Kilometer von der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa entfernt. Zivile Boote konnten mit Mühe 155 Menschen aus dem Wasser retten. Die Bilder der aufgereihten Särge riefen eine europaweite Welle der Erschütterung und Empörung hervor, denn sie machten die Realität von Leben und Tod an den Grenzen Europas sichtbar. Lampedusa ist damit zum Sinnbild und Symbol der schätzungsweise 20.000 im Mittelmeer ertrunkenen Migranten der letzten 20 Jahre<sup>1</sup> geworden.

Das Unglück regte nicht nur eine politische Debatte über die Verantwortung Europas für die Flüchtlingsschicksale, sondern auch über die Verantwortungsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie über konkrete politische Reformen an. In Italien wurde mit der inzwischen wieder beendeten Aktion Mare Nostrum der Grenzschutz durch gezielte Seenotrettung bis tief in internationale Gewässer hinein ergänzt. Dies war eine erste Antwort auf das ethische Dilemma, das dem Schutz der EU-Außengrenze innewohnt.

1 | Vgl. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, „Stellungnahme von Christopher Hein. Zum Antrag ‚Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union‘, in Vorbereitung der öffentlich Anheörung beim Innenausschuss 2. Juli 2014“, BT-Drucksache 18/288, Ausschussdrucksache 18(4)106A, [http://bundestag.de/blob/285500/9215a3cb\\_e312d5beb839bfa2e204e494/stellungnahme\\_01-data.pdf](http://bundestag.de/blob/285500/9215a3cb_e312d5beb839bfa2e204e494/stellungnahme_01-data.pdf) [26.01.2015].

Auch über das europäische Asylsystem hinausgehende Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik wurden von verschiedenen politischen Akteuren unterbreitet. Dazu gehörten Anregungen, legale Migrationswege weiterzuentwickeln, um dadurch die Zahl lebensgefährlicher Fluchten zu vermindern.

Im Zentrum der Debatte steht jedoch die Frage, wie die Verantwortung für die Flüchtlinge zwischen den Mitgliedstaaten gerechter aufgeteilt werden kann. **Besonders die südlichen EU-Länder fordern von den Staaten Mittel- und Nordeuropas, sich an den Belastungen durch die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen zu beteiligen.** Besonders die Länder an den südlichen und südöstlichen Rändern der EU fordern von den Staaten Mittel- und Nordeuropas, sich an den Belastungen durch den Grenzschutz und die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen zu beteiligen. Verschiedene Seiten plädieren für eine Verteilung nach festen Quoten. Maßnahmen wie ein finanzieller Belastungsausgleich stehen ebenfalls zur Diskussion. Eine substanzielle Neuausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik ist seit dem Unglück von Lampedusa indes nicht erfolgt. Sie war auch nicht zu erwarten angesichts der Tatsache, dass gerade erst der lange und schwierige Prozess zur Verabschiedung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zum Abschluss gekommen ist, das die Mitgliedstaaten nun umsetzen müssen.

Dennoch hat sich die Debatte belebt und beide Diskussionsstränge – erstens der Umgang mit Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union und zweitens die Verhinderung (oder realistischerweise Eindämmung) menschenverachtender Migrationswege – müssen jenseits tagesaktueller Bilder weitergeführt werden. Letztlich lässt die Situation in den Nachbarregionen Europas erwarten, dass die aktuelle Flüchtlingswelle anhält und für das Jahr 2015 sogar zunimmt.<sup>2</sup>

Im Mittelpunkt dieser Erörterungen steht die innereuropäische Solidarität in der Flüchtlingspolitik. Neben der ethischen Konfliktlinie, die dieses Politikfeld durchzieht, wird zunächst die Entwicklung der Flüchtlingszahlen dargestellt.

2 | 2013 wurde mit 436.000 die höchste Zahl von Asylanträgen in der EU28 seit der Datenerhebung registriert. Der Anstieg betrug im Vergleich zum Vorjahr 30 Prozent. 2014 stieg die Zahl erneut auf über 540.000 (wobei für Dezember noch keine vollständigen Zahlen vorliegen). Experten schätzen ▶

Schließlich werden drei aktuell diskutierte Modelle inner-europäischer Flüchtlingsverteilung, namentlich das bestehende Dublin-System, die Verteilung nach Quoten sowie die freie Wahl des Ziellandes, erläutert.



Papst Franziskus im EU-Parlament: Das Oberhaupt der katholischen Kirche hat im November 2014 die Politik angesichts der Flüchtlingskatastrophe erneut zum Handeln aufgefordert. | Quelle: Tiberio Barchielli, Filippo Attili, Palazzo Chigi, flickr ©@@.

### **DAS ETHISCHE DILEMMA**

Der tausendfache Tod von Menschen, die den Versuch, die Europäische Union zu erreichen, mit ihrem Leben bezahlen, ist ein moralisches Skandalon. Papst Franziskus hat das ethische Dilemma immer wieder betont und nannte Lampedusa eine Schande.<sup>3</sup> In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament im November 2014 rief er die Politiker zum Handeln auf: „Man kann nicht hinnehmen, dass das

diese Tendenz für das Jahr 2015 als stabil ein. Vgl. EASO, *Jahresbericht 2013 über die Asylsituation in der Europäischen Union*, Luxemburg, 2014, [http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAB14001DEC\\_PDF-Web.pdf](http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAB14001DEC_PDF-Web.pdf) [21.01.2015]; sowie für das Jahr 2014: Eurostat, „Asylum and new asylum applicants – monthly data“, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00189&plugin=1> [21.01.2015].

3 | Zit. nach „Lampedusa, papa Francesco: ‚E’ una vergogna“, Repubblica TV, 03.10.2013, <http://video.repubblica.it/dossier/lampedusa-strage-di-migranti/lampedusa-papa-francesco-e-una-vergogna/141793/140327> [26.01.2015].

Mittelmeer zu einem großen Friedhof wird!<sup>4</sup> Die Bilder angespülter Leichen oder bei der Überfahrt Erstickter belasten die Glaubwürdigkeit Europas und seiner Werte.

Das Dilemma hat zwei Seiten: Erstens vermischen sich bei der irregulären Migration Flüchtlinge, also Personen, die aus Angst vor Verfolgung unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben, und Migranten im eigentlichen Sinne, also Personen, die aus eigenem Entschluss nach Europa gelangen wollen, um für sich und ihre Familien ein besseres und sicheres Leben zu schaffen. Beide Gruppen sitzen in denselben Booten und riskieren ihr Leben. Erstere werden durch das Asylsystem aufgefangen. Letztere durchlaufen entweder ebenfalls ein Asylverfahren und müssen danach, wenn sich keine anderen rechtlichen Aufenthaltsmöglichkeiten ergeben, mit ihrer Ausweisung zurück in ihre Herkunftsländer rechnen oder sie verschwinden

nach ihrer Ankunft ohne Registrierung von den Bildschirmen der Behörden. Für alle Beteiligten, die Herkunfts- wie die Zielländer und die Migranten selbst, ist reguläre Migration immer die beste Option. Sie ist aller-

**In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist das Recht verankert, das eigene Land zu verlassen und dorthin zurückzukehren, sowie das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen.**

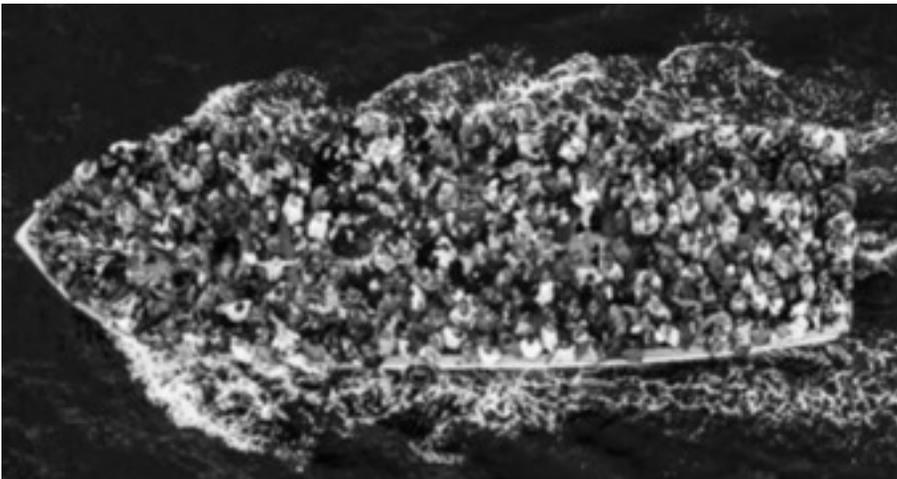
dings nicht immer möglich. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist das Recht verankert, das eigene Land zu verlassen und dorthin zurückzukehren, sowie das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen.<sup>5</sup> Jedoch besteht kein Recht darauf, in ein beliebiges Land einzuwandern. Es sind immer die souveränen Nationalstaaten, die die Konditionen für Zuwanderung auf ihr Territorium festlegen. Gleichzeitig verbietet Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention als völkerrechtliche Grundlage des Flüchtlingssschutzes die Zurückweisung von Personen in ein Land, in dem ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen (*Non-refoulement*-Gebot). Eine Einzelfallprüfung steht danach jedem Flüchtling zu. Seit Lampedusa steht zudem die Verantwortung an den Grenzen der EU wieder stärker

4 | Papst Franziskus, „Besuch des Heiligen Vaters beim Europaparlament und beim Europarat. Ansprache des Heiligen Vaters an das Europaparlament“, Straßburg, 25.11.2014, [http://w2.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/november/documents/papa-francesco\\_20141125\\_strasburgo-parlamento-europeo.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html) [21.01.2015].

5 | Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung, „Resolution der Generalversammlung. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, A/RES/217 A (III), Art. 13 (2), 10.12.1948, <http://un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [21.01.2015].

im Fokus, und damit das Dilemma zwischen Grenz- und Flüchtlingsschutz.

Die zweite Dimension des ethischen Dilemmas liegt darin, dass eine Öffnung und Erleichterung des Zugangs zur EU die Anreize für irreguläre Migration erhöht. Wenn die Chancen auf eine erfolgreiche und weniger riskante Migration steigen, muss davon ausgegangen werden, dass sich noch mehr Menschen auf den Weg durch instabile Regionen begeben und dadurch ihr Leben gefährden. Die Steuerbarkeit der Migration nimmt dann nicht nur aus Sicht der Zielländer, in diesem Fall der EU-Mitgliedstaaten, ab, sondern auch aus Sicht der Herkunftsstaaten, aus denen die gut Ausgebildeten auswandern. So kann das Bemühen um die Sicherung eines menschenwürdigen Zugangs zur EU unbeabsichtigte negative Folgen sowohl auf der individuellen Ebene für (potenzielle) Migranten als auch für die Herkunfts- und Zielländer haben.



Flüchtlinge aus Nord- und Subsahara-Afrika erhoffen sich in Europa ein besseres Leben. Dafür nehmen sie die gefährliche Fahrt über das Mittelmeer auf sich. | Quelle: Jordi Bernabeu Farrús, flickr ©©.

Wo beginnt also und wo endet die ethische Verantwortung Europas und wie wird man ihr gerecht? Die Einflussnahme ist nur begrenzt möglich, denn die Europäische Union kann weder Fluchtursachen weltweit beheben noch die individuellen Entscheidungen von Menschen vollumfänglich

beeinflussen. Bei der Frage nach der Verantwortung dürfen die Herkunfts- und Transitländer nicht außen vor bleiben. Auch sie sind gefordert, sich der Verantwortung für ihre Bürger und der Migrationsproblematik zu stellen. Allerdings sollte die EU ihre Politik und deren Auswirkungen immer wieder an menschenrechtlichen Standards überprüfen. Bisher hat sie sich ihrer Verantwortung dadurch gestellt, dass sie sich für gleiche, hohe Schutzstandards bei der Aufnahme von Flüchtlingen in allen EU-Ländern eingesetzt hat. Wer es einmal in die EU geschafft hat, soll unabhängig vom Ort ein faires Asylverfahren nach menschenrechtlichen Standards erhalten. Der Zugang zum Schutz wirft hingegen nach wie vor viele Fragen auf. Sie sollen jedoch hier nicht im Zentrum stehen.

Die Asylpolitik der EU ist – im Vergleich zur gesteuerten Fachkräftezuwanderung – in raschem Tempo vergemeinschaftet worden. Diese Ungleichzeitigkeit der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik war in den letzten Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.<sup>6</sup> Fachkräftezuwanderung ist per se bedarfsorientiert und ihre Steuerung hängt von den nationalen Arbeitsmärkten ab. Deshalb sind die Anreize zur Harmonisierung der Fachkräftezuwanderung geringer als bei der Flüchtlingszuwanderung. Diese ist nicht steuerbar, gleichzeitig haben die Staaten eine Verpflichtung zum Schutz von Verfolgten. Aus diesem Grund sind für die Mitgliedstaaten die Anreize höher, die aus der rechtlichen Verpflichtung resultierende Verantwortung zu teilen. Mit der Schaffung des Schengenraumes und dem Wegfall der EU-Binnengrenzen ist außerdem die Notwendigkeit gestiegen, die Außengrenzen stärker zu kontrollieren. Das Dublin-System, das bestimmt, dass ein Flüchtling in dem Mitgliedstaat ein Asylverfahren bekommt, das er zuerst betreten hat, stellte damit auch eine klare Verantwortlichkeit eines Staates fest.

6 | Siehe zum Beispiel die Beiträge von: Simon Fellmer, *Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Anreize und Widerstände aus Sicht der Mitgliedstaaten*, Studien zu Migration und Minderheiten, Bd. 26, 2013; Bernd Parusel, *Abschottungs- und Anwerbestrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration*, 2010; Julia Wahnel, „Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Das Beispiel Italien“, in: Gudrun Hentges/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Europa – Quo vadis?*, Wiesbaden, 2011; Jens Wassenhoven, *Europäisierung deutscher Migrationspolitik. Policy-Wandel durch Advocacy-Koalitionen*, 2011.

Tabelle 1

**Asylanträge in EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2013**

	<b>Asylbewerberzahlen</b>		<b>Asylbewerber pro 1 Mio. Einwohner</b>	
1	Deutschland	126.705	Schweden	5.680
2	Frankreich	66.265	Malta	5.330
3	Schweden	54.270	Österreich	2.070
4	Großbritannien	29.875	Luxemburg	1.990
5	Italien	26.620	Ungarn	1.905
6	Belgien	21.030	Belgien	1.885
7	Ungarn	18.895	Deutschland	1.575
8	Österreich	17.500	Zypern	1.450
9	Niederlande	17.160	Dänemark	1.280
10	Polen	15.240	Niederlande	1.025
11	Griechenland	8.225	Bulgarien	980
12	Dänemark	7.170	Frankreich	958
13	Bulgarien	7.145	Griechenland	745
14	Spanien	4.485	Finnland	590
15	Finnland	3.210	Italien	470
16	Malta	2.245	Großbritannien	465
17	Rumänien	1.495	Polen	395
18	Zypern	1.255	Kroatien	250
19	Kroatien	1.075	Irland	200
20	Luxemburg	1.070	Litauen	135
21	Irland	920	Slowenien	130
22	Tschechische Republik	695	Spanien	95
23	Portugal	500	Lettland	95
24	Slowakei	440	Slowakei	80
25	Litauen	400	Rumänien	75
26	Slowenien	270	Estland	70

Asylbewerberzahlen			Asylbewerber pro 1 Mio. Einwohner	
27	Lettland	195	Tschechische Republik	65
28	Estland	95	Portugal	50
29	Schweiz*	21.305	Schweiz*	2.650
30	Norwegen*	11.930	Norwegen*	2.360
	Gesamt EU28	434.160	Durchschnitt EU28	860

\* Die Schweiz und Norwegen sind keine EU-Mitgliedstaaten.

Anmerkung: Bis Platz 12 nehmen die Länder überdurchschnittlich viele Flüchtlinge pro Einwohner auf, ab Platz 12 unterdurchschnittlich viele. Quelle: Eurostat, „Deutlicher Anstieg der registrierten Asylbewerber auf nahezu 435.000 in der EU28 im Jahr 2013“, Pressemitteilung, STAT/14/46, 24.03.2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-14-46\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-46_de.pdf) [17.02.2015].

## DIE FLÜCHTLINGSZUWANDERUNG IN DIE EU-MITGLIEDSTAATEN

Die Asylbewerberzahlen in der EU sind in den letzten drei Jahren angestiegen. In Tabelle 1 sind die Zahlen für die einzelnen Mitgliedstaaten für das Jahr 2013 dargestellt, und zwar zunächst in absoluten Zahlen gestellter Asylanträge, gefolgt von der Antragszahl pro eine Million Einwohner. In der Relation verschieben sich die Belastungen deutlich. Dass die Flüchtlingszahlen weiter steigen, ist sowohl für Deutschland (203.000 Asylanträge im Jahr 2014 im Vergleich zu 127.000 im Jahr 2013<sup>7</sup>) als auch für die gesamte EU belegt. Dort sind die Anträge in der ersten Jahreshälfte 2014 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erneut um 23 Prozent gestiegen.<sup>8</sup> 70 Prozent aller Asylbewerber entfielen im Jahr 2013 auf folgende fünf Länder: Deutschland (29 Prozent), Frankreich (15 Prozent), Schweden (13 Prozent),

7 | Bereits in der ersten Jahreshälfte 2014 war Deutschland mit 65.700 neuen Asylanträgen das Land mit der höchsten absoluten Flüchtlingsaufnahme unter den industrialisierten Ländern und hat damit die USA auf Platz eins abgelöst: Vgl. UNHCR, *Asylum Trends, First Half 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries*, <http://unhcr.org/5423f9699.html> [21.01.2015]; Zahlen für das Jahr 2014 in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, 12/2014, [http://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile) [21.01.2015].

8 | Siehe UNHCR, Fn. 7.

Großbritannien (sieben Prozent) und Italien (sechs Prozent). Im Verhältnis zur Bevölkerung führen Schweden, Malta, Luxemburg, Österreich, Ungarn und Belgien die Liste an.

**Da die Herkunftsstruktur der Flüchtlinge von Land zu Land schwankt und damit die möglichen anzuerkennenden Fluchtgründe variieren, sind Unterschiede in der Anerkennungsrate zu erwarten.**

Das European Asylum Support Office (EASO) hat in seinem Jahresbericht 2013 die Anerkennungsquote in den EU-Mitgliedstaaten bei Erstanträgen in erster Instanz ermittelt.

Sie variiert von 88 Prozent in Bulgarien bis zu einstelligen Raten in Ungarn und Estland.<sup>9</sup> Da die Herkunftsstruktur der Flüchtlinge von Land zu Land stark schwankt und damit auch die möglichen anzuerkennenden Fluchtgründe variieren, sind Unterschiede in der Anerkennungsrate zu erwarten. Unterschiedliche Anerkennungsrate für Flüchtlinge aus denselben Ländern hingegen weisen auf verschiedene Standards in den Asylverfahren hin. Deutschland hatte 2013 die höchste Zahl an Rückführgesuchen<sup>10</sup> in andere EU-Mitgliedstaaten, also Verfahren nach dem Dublin-System, zu verzeichnen und ebenfalls die höchste Zahl anhängiger Verfahren. Auf diesen Bearbeitungsstau reagierte das für die Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) inzwischen mit einer Personalaufstockung. Außerdem sind Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina vom Gesetzgeber als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden, denn, so Michael Griesbeck, Vizepräsident des BAMF: „Etwa 25 Prozent der Asylanträge werden von Menschen aus den Staaten des Westbalkans gestellt, die ohne Visum nach Deutschland einreisen können. Diese Anträge werden fast immer abgelehnt, da kein Schutzgrund vorliegt.“<sup>11</sup>

9 | Vgl. EASO, Fn. 2, S. 26.

10 | Die Zahl der Rückführgesuche zeigt, dass eine relevante Zahl an Personen in Deutschland Asyl beantragt, für die nach dem Dublin-System andere Staaten zuständig sein könnten. Nicht wenige Flüchtlinge kommen auch auf legalem Wege zum Beispiel per Flugzeug mit einem Visum nach Deutschland und beantragen dann Asyl.

11 | Michael Griesbeck, „Europa als Ziel. Die Entwicklung der Flucht- und Asylmigration“, *Die Politische Meinung*, Nr. 529, 2014. Er weist in seinem Beitrag außerdem auf die Bedeutung der Schlepperbranche in diesem Zusammenhang hin. Die Zahl der Asylanträge vom Westbalkan sei direkt nach dem Bundesverfassungsgerichts-Urteil zur Erhöhung der Asylbewerberleistungen in Deutschland stark angestiegen. Gegenüber den aus wirtschaftlichem Kalkül gemachten Versprechungen der Schlepper erweist sich das Unwissen der „Kunden“ demnach oft als fatal.

Diese Daten legen nahe, dass die öffentliche Debatte von nationalen Interessen, aber auch von Missverständnissen begleitet wird:

1. Das als besonders überlastet wahrgenommene Italien liegt bei der relativen Aufnahme von Flüchtlingen nur auf Platz 15. Tatsächlich kommen tausende von Flüchtlingen an den italienischen Küsten an. Nur ein Teil dieser Personen strengt jedoch ein Asylverfahren in Italien an und taucht somit in der italienischen Asylstatistik auf.
2. Entgegen der vereinfachten Wahrnehmung, die Solidaritätsfrage gehe zu Lasten der südlichen Mitgliedstaaten, widerlegen die Zahlen diesen Eindruck. In Relation zur Einwohnerzahl belegen Griechenland, Italien, Spanien und Portugal die Plätze 13, 15, 22 sowie 28.
3. Besonders belastet sind kleine Staaten wie Malta und Luxemburg, die in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle spielen.

Die Herausforderung in der europäischen Asylpolitik besteht darin, zwischen denjenigen Ländern, die in absoluten oder relativen Zahlen überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aufnehmen und versorgen, und jenen, die unterdurchschnittlich betroffen sind, die Harmonisierung und die Solidarität zu steigern.

Zur Gruppe mit hohen Aufnahmezahlen gehörten 2013 Deutschland, Schweden, Frankreich, Malta, Österreich, Großbritannien, Italien und Ungarn. Geringere Flüchtlingszahlen betrafen hingegen Estland, Portugal, Lettland, die Tschechische Republik, Slowenien, Litauen, Rumänien und die Slowakei. Die vermeintliche Konfliktlinie in Sachen Solidarität ist demnach weniger eine Süd-Nord- denn eine Ost-West-Linie. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten haben weder relevante Communities aus den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge, die diese anziehen und ihnen die Integration erleichtern würden, noch haben sie lang etablierte Asyltraditionen im Kontext der europäischen Vorgaben. Für eine Verteilung der Flüchtlinge nach Quoten müssten demnach diese Mitgliedstaaten und ihre Bevölkerungen in besonderer Weise überzeugt

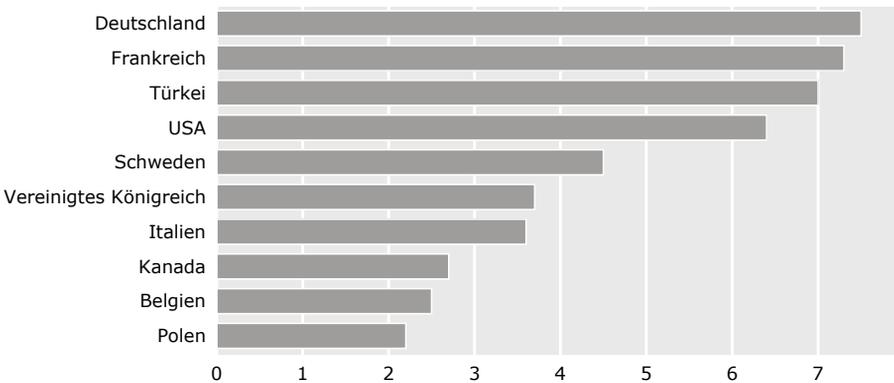
**Die osteuropäischen Mitgliedstaaten haben weder relevante Communities aus den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge noch etablierte Asyltraditionen im Kontext der europäischen Vorgaben.**

werden. Auch zwischen den stark betroffenen Ländern wie Italien, Schweden und Deutschland gibt es große Unterschiede in den nationalen Narrativen zu Einwanderung, Auswanderung und Asyl. Historisch gewachsen und Teil des gesellschaftlichen Selbstverständnisses prägen diese Narrative auch die Wahrnehmung der Politik anderer Mitgliedstaaten. Echte Kooperation setzt Kenntnis der historischen Hintergründe der nationalen Flüchtlingspolitiken in Europa voraus.

Neben der Einwohnerzahl ist die Wirtschaftskraft ein weiteres Kriterium zur Berechnung der Belastung der Mitgliedstaaten durch die Flüchtlingszuwanderung. Hier steht nach Berechnungen des VN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) erneut Deutschland an der Spitze.

Abb. 1

**Anzahl von Asylbewerbern pro 1 US-Dollar BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt), 2009 bis 2013**



Quelle: UNHCR, Fn. 7.

Wie könnte also eine solidarische Verteilung von Flüchtlingen in der EU aussehen? Der Experte für Ausländerrecht Daniel Thym hatte bereits 2013 das Gedankenspiel durchgeführt, den Königsteiner Schlüssel,<sup>12</sup> die Formel für die Verteilung der Asylbewerber auf die deutschen Bundesländer, in abgewandelter Form auf die EU anzuwenden. Er kombinierte Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt (siehe Tabelle 2) und offenbarte damit die Schieflagen in

12 | Dem Königsteiner Schlüssel liegt zur Berechnung zu zwei Dritteln das Steueraufkommen und zu einem Drittel die Bevölkerungszahl zugrunde.

der Debatte um Solidarität. Nach Thym's Berechnungen für 2012 hatte Malta seine Quote um über 1.000 Prozent übererfüllt, Schweden um 450 und Deutschland um 15 Prozent. Italien blieb um 53 Prozent hinter der errechneten Quote zurück, Ungarn um 98,<sup>13</sup> Portugal um 94 Prozent.<sup>14</sup>

Das Konzept der Quote klingt verlockend einfach: Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Lastenverteilung bei der Flüchtlingsaufnahme sowie Vermeidung von Überlastung einzelner Regionen und Konflikten mit der einheimischen Bevölkerung. Dies gelingt zwar bereits auf nationalstaatlicher Ebene (nach unterschiedlichen Modellen der Verteilung). Doch wie realistisch ist dieser Vorschlag einer Verteilung nach Quoten? Wie könnten Modelle aussehen und ist die Verteilung der Flüchtlinge die Antwort auf das Flüchtlingsproblem?

### **DAS GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM UND VERTEILUNGSMODELLE**

Während der letzten Jahrzehnte hat sich Brüssel intensiv mit den Politikfeldern Fluchtmigration und Asylpolitik auseinandergesetzt und Schritte zur Harmonisierung einge-

13 | Ungarn hat seit 2012 einen in der EU einmaligen Anstieg der Asylbewerberzahlen zu verzeichnen. Daher schwankt seine Position erheblich, je nachdem, welches Jahr als Berechnungsgrundlage zugrunde liegt.

14 | Auch Steffen Angenendt (Stiftung Wissenschaft und Politik) und Jan Schneider (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration) haben ein Modell vorgeschlagen, das Wirtschaftskraft, Bevölkerung, Fläche und Arbeitslosigkeit in unterschiedlicher Gewichtung zur Berechnung von Quoten heranzieht. Vgl. Steffen Angenendt/Marcus Engler/Jan Schneider, „Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenverteilung“, *SWP aktuell* 65, 11/2013, [http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65\\_adt\\_engler\\_schneider.pdf](http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf) [26.01.2015]. Diese Beiträge dienten vor allem dazu, die Diskussion über Solidarität zu versachlichen, indem sie die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nach objektiven Kriterien vergleichen. Andere Vorschläge versuchen, die Umsetzung des Quotenmodells mitzudenken, insbesondere die Frage, nach welchen Kriterien entschieden werden kann, welcher Flüchtling von welchem Land in welches Land „verteilt“ werden soll. Vgl. Hillel Rapoport/Jesús Fernández-Huertas Moraga, „Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy“, EUI Working Paper RSCAS 2014/101, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS\\_2014\\_101.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf) [26.01.2015].

leitet.<sup>15</sup> Nach 14 Verhandlungsjahren wurde 2013 das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) verabschiedet, was die Mitgliedstaaten bis 2015 implementieren sollen. Damit sollen Asylverfahren verkürzt sowie Unterbringung, Verfahrensverlauf, Zugang zum Arbeitsmarkt und Integrationsmaßnahmen in allen EU-Mitgliedstaaten standardisiert werden. Teil des GEAS ist die EURODAC-Verordnung, die vor allem die Datenerhebung und -übermittlung zwischen den Mitgliedstaaten regelt, unter anderem auch die Speicherung von Fingerabdrücken, um die Mehrfachstellung von Asylanträgen in verschiedenen Staaten zu vermeiden.

Tabelle 2

**Mögliche Quotenberechnung auf Basis des Königsteiner Schlüssels für Asylanträge in den EU-Mitgliedstaaten, 2012**

Mitgliedstaat	Schlüssel in %	Asylanträge	Quote kraft Schlüssel	mehr / weniger Anträge als Quote	Abweichung von Quote in %
Belgien	2,7	18.450	7.830	10.620	136
Bulgarien	0,7	1.230	2.017	-787	-39
Dänemark	1,6	6.075	4.783	1.292	27
Deutschland	19,1	64.540	56.148	8.392	15
Estland	0,2	75	514	-439	-85
Finnland	1,3	2.920	3.956	-1.036	-26
Frankreich	14,7	54.280	43.365	10.915	25
Griechenland	1,7	9.575	5.113	4.462	87
Irland	1,1	940	3.365	-2.425	-72
Italien	12	15.570	35.182	-19.612	-56
Kroatien	0,5	—	1.514	—	—
Lettland	0,2	190	731	-541	-74
Litauen	0,4	560	1.079	-519	-48

15 | Vgl. Petra Bendel, „Wohin bewegt sich die europäische Einwanderungspolitik? Perspektiven nach dem Lissabon-Vertrag und dem Stockholm-Programm“, in: Gudrun Hentges/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Europa – Quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik*, Wiesbaden, 2011.

<b>Mitgliedstaat</b>	<b>Schlüssel in %</b>	<b>Asylanträge</b>	<b>Quote kraft Schlüssel</b>	<b>mehr / weniger Anträge als Quote</b>	<b>Abweichung von Quote in %</b>
Luxemburg	0,3	2.000	750	1.250	166
Malta	0,1	2.060	184	1.876	1.019
Niederlande	4,2	9.665	12.298	-2.633	-21
Österreich	2,1	17.450	6.275	11.175	178
Polen	4,5	9.175	13.217	-4.042	-31
Portugal	1,5	290	4.535	-4.245	-94
Rumänien	2,1	2.420	6.122	-3.702	-60
Schweden	2,7	43.930	7.999	35.931	449
Slowakei	0,7	550	2.120	1.570	-74
Slowenien	0,3	260	932	-672	-72
Spanien	8,3	2.355	24.494	-22.139	-90
Tschechische Republik	1,5	515	4.344	-3.829	-88
Ungarn	1,2	65	3.387	-3.322	-98
Vereinigtes Königreich	14,1	27.410	41.450	-14.040	-34
Zypern	0,1	1.590	435	1.155	266
Gesamt	100	294.140	294.140		

Anm.: Die Berechnung beruht auf Eurostat-Daten für das Jahr 2012. Zusammensetzung des Schlüssels aus Bevölkerung (ein Drittel) und BIP in Euro ohne Kaufkraftausgleich (zwei Drittel). Asylantragszahlen beziehen sich auf Erstanträge; eine Asylstatistik für Kroatien liegt nicht vor, für Ungarn nur für das Jahr 2011. Bei Österreich sind Zweitanträge umfasst, d.h. die Zahl der Erstanträge ist tatsächlich geringer.

Quelle: Daniel Thym/Carolin Beverungen/Sigrid Gies, „Ein ‚Königsteiner Schlüssel‘ für die EU-Flüchtlingspolitik“, Verfassungsblog, 11.10.2013, <http://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schluesel-fuer-eu-fluechtlingspolitik> [21.01.2015].

Daneben gehören zum GEAS die Qualifikationsrichtlinie, die einheitlich definiert, wer als Flüchtling gilt, die Aufnahme-richtlinie, die die Standards für Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern festlegt, sowie die Asylverfahrensrichtlinie, die den Verfahrensablauf,

Fristen und die Rechte des Flüchtlings im Verfahren konkretisiert. Dadurch sollen sich nicht nur die Anerkennungsquoten angleichen (und damit die fairen Chancen auf Schutzgewährung), die bisher zum Teil für Flüchtlinge aus demselben Herkunftsland erheblich variieren, je nachdem, in welchem Mitgliedstaat das Verfahren durchgeführt wird. Vor allem mit Blick auf die Versorgung und die Verfahrensrechte weisen die Asylsysteme in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Mängel auf, was das GEAS beheben will. Damit hat das GEAS das Potenzial, die Situation von Flüchtlingen zu verbessern, ihre Chancen auf ein transparentes und faires Verfahren zu erhöhen, und die Anreize zu senken, selbst innerhalb der EU mithilfe von Schleppern weiterzureisen, um in einem Land Asyl zu beantragen, in dem bessere Standards gelten. Des Weiteren gehören zum GEAS Instrumente, die auf die Solidarität durch finanzielle und technische Unterstützung zielen: Neben dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) mit einem Volumen von rund 3,14 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020<sup>16</sup> wird zudem ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Malta aufgebaut, das die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des GEAS technisch und praktisch unterstützt.



Im nordfranzösischen Calais: Die Region ist als Transitstation für Menschen bekannt, die über den Kanal nach Großbritannien wollen. | Quelle: Marie Barbier, flickr ©©©©.

16 | Vgl. European Commission, Migration and Home Affairs, „Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)“, 23.12.2014, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund> [26.01.2015].

## Dublin-System

Ein zentraler Pfeiler des GEAS bleibt das Dublin-System, das nunmehr in seiner dritten Version besteht. Dessen Grundidee liegt darin, dass ein Flüchtling in dem EU-Mitgliedsland ein Asylverfahren bekommt, das er zuerst betreten hat. Folglich existiert ein klares Kriterium für die Zuständigkeit der Antragsbearbeitung. Es sollte damit einerseits vermieden werden, dass Personen mehrfach in verschiedenen Ländern Anträge stellen, und andererseits, dass sich Staaten ihrer Verantwortung entziehen und Flüchtlinge auf der Suche nach Schutz durch die EU geschickt werden (*refugees in orbit*). Darüber hinaus werden Flüchtlinge auf die Weise – in der Theorie – sofort nach ihrer Ankunft aufgenommen und versorgt. Es wird deutlich, dass das Dublin-System in seiner Funktionalität eng verknüpft mit dem GEAS und den dabei vorgegebenen Standards ist. Nur wenn beide Systeme gleichzeitig und gut umgesetzt werden, können Schutzgewährung, Harmonisierung und Solidarität als Ziele europäischer Flüchtlingspolitik realisiert werden.

Die Nachteile des Dublin-Systems, darauf weisen Menschenrechtsorganisationen immer wieder hin, bestehen darin, dass die Präferenzen der Flüchtlinge für bestimmte Zielländer kaum berücksichtigt werden (können). Außerdem bestünden für die Staaten an EU-Außengrenzen Anreize, Flüchtlinge vom Betreten ihres Territoriums abzuhalten.<sup>17</sup> Hingegen sind die ebenfalls oft kritisierte „Schutzlotterie“, das heißt die ungleiche Chance auf Schutzgewährung von Mitgliedsland zu Mitgliedsland, sowie die Mängel in den Asylsystemen einiger Staaten nicht dem Dublin-Prinzip als solchem anzulasten, sondern eine Folge unterschiedlicher Standards in den Mitgliedstaaten. Die Umsetzung des GEAS könnte hier bereits wesentliche Verbesserungen mit sich bringen. Außerdem hält das Dublin-System zunächst keine Solidaritätsmechanismen vor, um die in der Praxis entstehenden ungleichen Belastungen auszugleichen.

**Die ungleiche Chance auf Schutzgewährung von Mitgliedsland zu Mitgliedsland ist nicht dem Dublin-System anzulasten.**

17 | Vgl. Deutscher Anwaltverein et al. (Hrsg.), *Memorandum. Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit*, 3/2013, [http://proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/STARTSEITE/Memorandum\\_Dublin\\_deutsch.pdf](http://proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf) [26.01.2015].

## **Quotenregelungen**

Eine Verteilung nach Quoten hingegen könnte den Solidaritätsaspekt stärken. Denn dadurch wären – im Gegensatz zu Ausgleichzahlungen – alle Länder aufgefordert, sich auch gesellschaftlich der Aufnahme Schutzbedürftiger zu öffnen. Die Kriterien für die Aufnahmefähigkeit und Belastungsgrenzen müssten klar gefasst werden, wodurch die Auseinandersetzung um mehr Solidarität beigelegt werden könnte. Jedoch müsste ein neues System für die Zuteilung der Flüchtlinge auf die Aufnahmestaaten sowie für die praktische Umsetzung entwickelt werden. Aufgrund der dabei zu erwartenden Komplexität und Bürokratie zeichnen Kritiker das Bild von Europa als einem Verschiebebahnhof für Flüchtlinge. Der Aspekt der Harmonisierung bliebe auch bei einer Quotenregelung von der Umsetzung des GEAS abhängig. Das Kriterium der Schutzgewährung bliebe abhängig von der konkreten Ausgestaltung und könnte gegenüber dem Dublin-System sowohl gestärkt als auch geschwächt werden. Die Vorteile einer Verteilung von Flüchtlingen scheinen also hinter den Nachteilen bei der praktischen Umsetzung zurückzubleiben. So bleibt die Frage der Quoten zunächst eine abstrakte Diskussion über Kriterien der Solidarität, die als solche aber geführt werden muss.

## **Freie Wahl des Ziellandes**

Die freie Wahl des Ziellandes ist ein dritter Vorschlag, der die Debatte prägt. Flüchtlingsorganisationen kritisieren seit Langem das Dublin-Verfahren und fordern, dass sich die Verteilung der Flüchtlinge an deren Wünschen orientieren solle, was die Integration erleichtern und damit Kosten senken würde.<sup>18</sup> Zum Verständnis dieses Ansatzes und zur Einschätzung der Interessenwahl der Flüchtlinge ist ein Perspektivenwechsel auf die individuelle Ebene sinnvoll:

Ein Flüchtling in der EU kann sich nach dem Dublin-System nicht aussuchen, wo er Asyl beantragt, es sei denn, es gelingt ihm, ohne Umwege sein Wunschland zu erreichen (zum Beispiel mit einem Visum). Besonders für diejenigen Flüchtlinge, die über See- oder Landwege im Süden der EU ankommen, ist nachgewiesen, dass ihre Routen stark von

18 | Vgl. ebd.

Zufällen, wie zum Beispiel den Angeboten ihrer Schlepper sowie der spontanen Anpassung an sich verändernde Umstände und sich bietende Gelegenheiten beeinflusst sind.<sup>19</sup> Wenn das ursprüngliche Zielland also vom zuerst erreichten Land abweicht, können sich aus Sicht des Migranten eine Reihe von Problemen ergeben (wie zum Beispiel Trennung von der Familie), die dessen Verhalten beeinflussen und daher Auswirkungen auf die realistische Umsetzbarkeit vorgeschlagener Verteilungsmodi zwischen den Mitgliedstaaten haben.



Flüchtlingsboote in Malta: Das Land nimmt gemessen an seiner Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge innerhalb der EU auf und drängt auf eine bessere Lastenverteilung. | Quelle: Chuck Holton, flickr ©①③②.

Daraus resultieren teils drastische Konsequenzen: In Italien stellte 2013 nicht einmal die Hälfte der angelandeten Flüchtlinge einen Asylantrag. Die anderen reisten größtenteils im Schatten der Illegalität weiter in Richtung des tatsächlich angestrebten Landes, um dort einen Asylantrag zu stellen. Dort wird überprüft, wie die Person ins Land gekommen ist und ob nicht ein anderer Staat zuständig wäre. Ohne Registrierung im ersten Ankunftsland ist das jedoch schwer zu ermitteln. Für Malta berichtet Ahmed

19 | Vgl. Susanne Schmidt/ Kevin Borchers, *Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika*, Forschungsbericht 7, BAMF, Nürnberg, 8/2009, [https://bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/872076/publicationFile/54527/migration\\_afrika.pdf](https://bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/872076/publicationFile/54527/migration_afrika.pdf) [26.01.2015].

Bugre von der Organisation Foundation for Shelter and Support to Migrants von registrierten Asylbewerbern, die in den Norden Europas reisten, dort im Untergrund lebten, bis sie – nach ein bis zwei Jahren – aufgegriffen und nach Malta zurückgebracht wurden. Dies wiederholte sich teils mehrfach. Die Menschen kommen in diesen Fällen nie an einem Ort an, an dem sie auch eine Zukunft haben, die Perspektivlosigkeit – so Bugre – zermürbe sie.<sup>20</sup> Es wird nun zu bewerten sein, in welchem Ausmaß die Einführung des GEAS dazu beiträgt, diese Schwächen des Asylsystems zu reduzieren, und mit welchen flexiblen, vielleicht auch bilateralen Instrumenten sich nachsteuern ließe.

**Bei der Frage, in welches Land Flüchtlinge bei freier Entscheidung gehen würden, kommen Faktoren wie die Arbeitsmarktsituation im Zielland sowie kulturelle Verbindungen zum Tragen.**

Während die geografische Lage und das Kalkül der Schlepperbanden<sup>21</sup> beeinflussen, in welchem Staat Flüchtlinge zuerst europäischen Boden betreten, kommen bei der Frage, in welches Land sie bei freier Entscheidung gehen würden, andere Faktoren zum Tragen. Entscheidend sind vielmehr die wirtschaftliche Lage und die Arbeitsmarktsituation im Zielland sowie die historischen und kulturellen Verbindungen,<sup>22</sup> aber auch das Ansehen des Ziellandes zum Beispiel durch sein entwicklungspolitisches Engagement. Migrationsregime einzelner Mitgliedstaaten (zum Beispiel eine restriktive oder offene Asylpolitik) sind im Vergleich zu diesen Faktoren vermutlich weniger ausschlaggebend.<sup>23</sup> Dennoch ist nicht zu vernachlässigen, dass bei freier Wahl des Ziellandes die

20 | Auf einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin im Dezember 2014, vgl. Winfried Weck, „...als wären eine Million Flüchtlinge in Berlin“. Prävention und Rückführung – Wirksame Ansätze einer integrierten Flüchtlingspolitik?, <http://kas.de/wf/de/33.39830> [21.01.2015].

21 | Bei geschätzten Schlepperkosten von 10.000 Euro pro Person und 430.000 Flüchtlingen in die EU im Jahr 2013 summieren sich die Gewinne dieser „Branche“ auf 4,3 Milliarden Euro allein für die registrierten Flüchtlinge. Vgl. Deutscher Anwaltsverein et al. (Hrsg.), Fn. 17.

22 | Eine relevante Community im Zielland und Netzwerke zum Herkunftsland (vielleicht sogar Bekannte, Freunde, Familienangehörige) erhöhen die Attraktivität eines Ziellandes. Daneben können durch historische Verbindungen entstandene kulturelle, wirtschaftliche und sprachliche Brücken eine Rolle spielen. Vgl. Eiko R. Thielemann, „Towards a Common EU Asylum Policy? The Political Economy of Refugee Burden-Sharing“, 2006, [https://www.utexas.edu/cola/centers/european\\_studies/\\_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf](https://www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf) [26.01.2015].

23 | Vgl. ebd.

Asylpolitik auf die Ebene der Nationalstaaten zurückverwiesen würde. Der Anreiz für die Mitgliedstaaten – und damit erfolgt der Perspektivenwechsel zurück auf die politische Ebene – bestünde darin, die Standards für Unterbringung, Versorgung und Verfahrensablauf in ihren Asylsystemen so unkomfortabel wie möglich zu gestalten, um für Flüchtlinge nicht attraktiv zu sein. Vor einem solchen „race to the bottom“ in der EU warnte zuletzt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.<sup>24</sup>

## FAZIT

Solange sich das Gemeinsame Europäische Asylsystem in der Umsetzung befindet, wäre eine grundlegende Neuordnung der innereuropäischen Asylpolitik eine Kraftanstrengung mit geringem Mehrwert. Die neuen Standards für gerechte und gleiche Verfahren sollten umgesetzt, die technischen und finanziellen Instrumente für den Aufbau der dafür nötigen Asylsysteme und die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingsströme von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Auch die Inanspruchnahme von zu entwickelnden Entlastungsmechanismen für Ausnahmesituationen hängt von korrekten Verfahren, zuvorderst der Registrierung der Flüchtlinge, ab. Dieses *Do-ut-des*, das derzeit eine sachliche Debatte über Solidarität und Verantwortung verhindert, erfordert den Aufbau gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, und zwar besonders zwischen denen, die entweder absolut oder relativ stark betroffen sind. Eine langfristige Debatte über Solidarität wird hingegen diejenigen Länder einbeziehen müssen, die gegenwärtig weder absolut noch relativ stark an der Flüchtlingsaufnahme beteiligt sind. Darüber hinaus gilt es, mittelfristige Ansätze zur Entlastung durch Kooperationen weiter zu führen, wie zum Beispiel das freiwillige Umsiedlungsprojekt für Flüchtlinge aus Malta (*relocation*).

**Die GEAS-Standards sollten umgesetzt, die technischen und finanziellen Instrumente für den Aufbau der Asylsysteme und die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingsströme von den Mitgliedstaaten genutzt werden.**

24 | Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin, 2014, S. 88, [http://svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR\\_JG\\_2014\\_WEB.pdf](http://svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_JG_2014_WEB.pdf) [26.01.2015].

Um eines wird die EU jedoch nicht umhinkommen, will sie dem ethischen Dilemma begegnen: die Entwicklung von Ansätzen für eine reguläre Zuwanderung jenseits von Hochqualifizierten und Familiennachzug. Der Umgang mit so genannten „Wirtschaftsflüchtlingen“ bedarf einer Lösung. Dazu ist es notwendig, bilaterale Kooperationen mit den Herkunfts- und Transitstaaten auf der Grundlage der Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Migration und unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu entwickeln.<sup>25</sup> Die Mobilitätspartnerschaften der EU erfüllen diese Funktion bislang noch nicht.

Migration mit ihren Ursachen und ihren Auswirkungen betrifft als Querschnittsthema verschiedene Politikfelder. Besonders entwicklungs- und außenpolitische Positionen gegenüber den Herkunfts- und Transitregionen sollten auch mit Blick auf die Migrationslage in jenen Regionen ausgestaltet werden. Obwohl sich durch eine weitsichtige, aktive Gestaltung politischer Rahmenbedingungen Flüchtlingsströme nicht vollständig steuern lassen, ist dies dennoch der geeignete Weg, politische Verantwortung zu übernehmen.

25 | Vgl. Steffen Angenendt, „Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit“, *SWP-Studie* S 25, 11/2012, [http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S25\\_adt.pdf](http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf) [26.01.2015].