

05. März 2024

Stellungnahme des Rats für Migration anlässlich der Ministerpräsident:innenkonferenz

zu den aktuellen Gesetzgebungsvorhaben

Kernaufgabe einer jeden Migrationspolitik muss es sein, die Migrationsgesellschaft zu gestalten – nicht zu verhindern. Die von der Bundesregierung aktuell forcierten Vorhaben erachtet der Rat für Migration jedoch als übereilte Aktionen, ja als ineffektive Reaktionen auf einen populistischen Migrationsskeptizismus. Notwendig wären stattdessen umsichtig entwickelte Steuerungsinstrumente. Die am 6.3.2024 in Berlin tagende Ministerpräsident:innenkonferenz läuft Gefahr, Entscheidungsprozesse in Gang zu setzen, die um den Preis eines Abschreckungseffektes mit fragwürdiger Erfolgsaussicht internationales Recht brechen und somit Grundrechte außer Kraft setzen könnten.

Bezahlkarte

Die am 1.3.2024 vom Kabinett beschlossene bundesweite Regelung für eine Bezahlkarte für Asylbewerber:innen stellt erneut eine restriktive Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes dar. Die Regelung wurde im Geiste einer „hostile environment policy“ beschlossen und soll die Barauszahlung von Leistungen für Asylbewerber:innen beenden. Ziel ist es, die Rücküberweisungen von in bar ausgezahlten Leistungen für Asylbewerber:innen zu verhindern. Gerechtfertigt wird diese Maßnahme mit einer Reduktion der Pull-Faktoren für irreguläre Migration. Popularisiert wird damit die Theorie der so genannten Push- und Pullfaktoren, die jedoch jeglicher evidenzbasierten Gültigkeit in der internationalen Migrationsforschung entbehrt.¹ Eine weitere Annahme, dass Asylbewerber:innen die ihnen monatlich zur Verfügung stehenden 460 Euro² an Schlepper:innen oder an ihre Familien ins Ausland überweisen würden, ist spekulativ, wissenschaftlich unhaltbar und integrationspolitisch kontraproduktiv.³ So reiht sich diese Abschreckungsmaßnahme in eine lange Tradition fehlgeschlagener migrationspolitischer Steuerungsansätze ein.⁴

Rückführungsverbesserungsgesetz

Am 18.1.2024 hat der Deutsche Bundestag das umstrittene Rückführungsverbesserungsgesetz verabschiedet. Auch darin sieht der Rat für Migration einen übereilten und menschenrechtlich bedenklichen Handlungsdruck der Bundesregierung. Die Ankündigung des Bundeskanzlers, nun in großem Stile abschieben zu lassen, soll mit Hilfe dieses Gesetzes in die Tat umgesetzt werden. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz weitreichende Eingriffe in die Privatsphäre von Geflüchteten, die Ausweitung von Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam vor. Das Gesetz erweitert den bereits zudem in § 96 des Aufenthaltsgesetzes geregelten Straftatbestand der Schleusung von Migrant:innen. Vor der restriktiven Novellierung war die humanitäre Unterstützung vom Anwendungsbereich

ausgeschlossen. Die mit der Novellierung vorgenommenen Gesetzesänderungen führen demgegenüber zu einer weiteren Kriminalisierung der humanitären Unterstützung bei der Einreise auf dem Landweg sowie der Einreise von unbegleiteten Minderjährigen auf dem See-, Land- und Luftweg.⁵

Die neuen Bestimmungen des Rückführungsverbesserungsgesetzes setzen die EU-Richtlinie 2002/90/EG und den Rahmenbeschluss 2002/946/JI (das so genannte „Facilitators Package“) in nationales Recht um und zielen darauf ab, die Migrationsströme zu kontrollieren und grenzüberschreitende Wirtschaftskriminalität wie die Schleusung von Migrant:innen zu bekämpfen. Auf diese Weise aber wird die Kriminalisierung der humanitären Hilfeleistung wie z.B. die Seenotrettung in Kauf genommen. Über die Vereinbarkeit der europäischen und deutschen Bestimmungen mit dem EU-Primärrecht, einschließlich der EU-Grundrechtecharta, verhandelt der EuGH zurzeit im Rahmen eines laufenden Entscheidungsverfahrens (EuGH - Rechtssache C-460/23). Entscheidet der EuGH, dass das Facilitators Package rechtswidrig ist, muss Deutschland die Gesetzesänderungen rückgängig machen. Auch im vorliegenden Fall hätte die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren aussetzen müssen, weil es Rechtsunsicherheit schafft und die Grundrechte gefährdet.⁶

Drittstaatenlösung

Auf der Ministerpräsident:innenkonferenz am 7.3.2024 sollen erneut weitreichende migrationspolitische Vorhaben besprochen werden. Ganz oben auf der Liste der Wunschkandidaturen firmiert die Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten, also außerhalb der Europäischen Union. Anlässlich der letzten Ministerpräsident:innenkonferenz im Spätherbst 2023 hatte die Bundesregierung eine Prüfung einer solchen Maßnahme angekündigt. Mittlerweile ist klarer geworden, dass der Umsetzung eines solchen Vorhabens enge rechtliche und praktische Grenzen gesetzt sind.

Gegenwärtiges Vorbild ist der so genannte „Ruanda-Plan“ der britischen Regierung. Demnach sollen perspektivisch alle Personen, die unautorisiert nach Großbritannien einreisen, nach Ruanda verbracht werden, um dort einen Asylantrag zu stellen. Eine erste legislative Umsetzung des Planes wurde jedoch durch ein Urteil des britischen *Supreme Court* verhindert. Das Gericht befand, dass die notwendigen Schutzstandards in Ruanda nicht gegeben sind.⁷ Den Versuch, Ruanda nun per Gesetz zu einem sicheren Drittstaat zu erklären, wurde durch das Oberhaus blockiert. Denn dieses will erst die tatsächlichen Maßnahmen prüfen, die dazu führen sollen, dass Ruanda *de facto* ein sicherer Drittstaat wird.

Auch der vorliegende Wortlaut der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) erweist sich für die Umsetzung einer Drittstaatenlösung als erhebliches rechtliches Problem. Der endgültige Vorschlag zur Verfahrensverordnung schreibt ein starkes „Verbindungselement“ vor. Schutzsuchende Personen können also nicht in beliebige Drittstaaten verbracht werden. Die Durchreise, aber auch eine freiwillige Einwilligung, sind nicht ausreichend, um diese Verbindung herzustellen.

Wie die Migrationsforschung zeigt, sind derartige Vorschläge zur Auslagerung von Asylverfahren keineswegs neu. Schon in den 2000er Jahren verfolgte die Europäische Union die Konzepte „Regional Protection Area“ und „Transit Processing Centre“. Ferner waren die verschiedenen außenpolitischen Prozesse der EU in Bezug auf die direkt angrenzenden Nachbarstaaten (bspw. die Europäische Nachbarschaftspolitik ENP oder der Rabat-Prozess) auch immer darum bemüht, diese zu sicheren Drittstaaten im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu transformieren. Diese Bemühungen waren jedoch nicht erfolgreich.

Aktuell wird das Abkommen zwischen Italien und Albanien, welches die Durchführung italienischer Asylverfahren in Albanien ermöglichen soll, in der Debatte wiederholt als Beispiel angeführt. Hier ist vor allem darauf hinzuweisen, dass das Abkommen noch nicht umgesetzt ist.⁸ Bereits jetzt liegt

jedoch auf der Hand, dass auch dieses Abkommen die Frage der Abschiebung abgelehnter Asylsuchender nicht adressieren kann. Es wird lediglich eine Umlenkung der Migrationsbewegungen auf dem zentralen Mittelmeer auf die so genannte Balkanroute bedeuten. Es stellt also mitnichten eine europäische Lösung dar.

Kontakte für Presseanfragen

Prof. Dr. Vassilis Tsianos

Fachhochschule Kiel

Telefon: +49 431 2103088

Mail: vassilis.tsianos@fh-kiel.de

Prof. Dr. Bernd Kasperek

Humboldt-Universität zu Berlin

Telefon: +49 30 2093 46255 (Sekretariat)

Mail: bernd.kasperek@hu-berlin.de

¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Push-und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, WD 1 – 3000 – 027/20 <https://www.bundestag.de/resource/blob/799860/b555457732e3ec012177cdf4357110a0/WD-1-027-20-pdf-data.pdf> ; sowie auch Radu, Dragos/Thomas Straubhaar: Beyond ‚Push-Pull‘: The Economic Approach to Modelling Migration. In: Martiniello, Marco/Jan Rath (Hg.): An Introduction to International Migration Studies. European Perspectives. Amsterdam 2012, S. 25-55. https://www.researchgate.net/publication/314398612_Beyond_'Push-Pull'_The_Economic_Approach_to_Modelling_Migration, und Van Hear, Nicholas/Oliver Bakewell/Katy Long: Push-pull plus. Reconsidering the drivers of migration. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 44 (2018) 6, S. 927-944. Siehe auch: „Sind Sozialleistungen ein Pull-faktor?“ <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/migrationflucht-asylversorgung.html#c4497>

² Das liegt deutlich unterhalb des Bürgergeld-Regelsatzes von 563 Euro, der das Existenzminimum sichern soll. Der Bezug von Bürger:innengeld wird erst nach 3 Jahren statt wie bisher nach 18 Monaten möglich.

³ Die Datenlage dazu ist eindeutig, 75 % der Geldüberweisungen der Arbeitsmigrant:innen und Geflüchteten gehen ins Europäische Ausland, 12 % in Asylherkunftsländer, so die Analysen der Deutschen Bundesbank oder auch der Weltbank. 75 Prozent der Zahlungen aus Deutschland flossen laut Bundesbank in EU-Länder wie Rumänien (604 Millionen Euro), Polen (534 Millionen Euro) oder Italien (389 Millionen Euro). Hauptzielländer außerhalb der EU waren die Türkei mit 843 Millionen, die Ukraine mit 451 Millionen, Syrien mit 360 Millionen, Serbien mit 255 Millionen und Afghanistan mit 139 Millionen Euro. Daneben registrierte die Bundesbank gut 15 Milliarden Euro an grenzüberschreitenden Arbeitnehmer:innenentgelten, also Löhne, die etwa ausländische Saisonarbeiter:innen oder Grenzpendler:innen erhalten. Auch sie gehen fast ausschließlich in EU-Länder.

Siehe dazu den „FACTSHEET: Rücküberweisungen von Migrant:innen“ von Medien Dienst Integration https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_INTEGRATION_Remittances_Factsheet_final.pdf Deutsche Bundesbank: (1/2024): Zahlungsbilanz – weitere Tabellen, Tabelle „Heimatüberweisungen und Arbeitnehmerentgelte“, Blatt 1, <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/aussenwirtschaft/zahlungsbilanz/zahlungsbilanz-772298>

⁴ Dieser Tradition zuzurechnen sind etwa Anwerbestopp, Rotation, Globalplafonierung, rückkehrorientierte Integration, Zuzugssperre, Herabsetzung des Zuzugsalters, Streichung der Kindergelder, Wohnortzuweisung oder Rückkehrprämie.

⁵ Siehe dazu Epik, Aziz / Schatz, Valentin (2024): *Kollateralschäden nicht ausgeschlossen – Das „Rückführungsverbesserungsgesetz“, der „Schleusertatbestand“ und die zivile Seenotrettung*. Kriminalpolitische Zeitschrift 1/2024. Online: <https://kripoz.de/2024/02/01/kollateralschaeden-nicht-ausgeschlossen-das-rueckfuehrungsverbesserungsgesetz-der-schleusertatbestand-und-die-zivile-seenotrettung/> <4.3.2024>.

⁶ siehe ausführlicher dazu Quadts, Teresa: *No Benefit: Germany's section 96 in light of the Kinshasa Referral*, *VerfBlog*, 2024/2/29, <https://verfassungsblog.de/no-benefit/> <4.3.2023>.

⁷ Siehe Mitsilegas, Valsamis: *The Supreme Court rules the UK-Rwanda policy unlawful*, EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 21.11.2023. Online: <https://eumigrationlawblog.eu/the-supreme-court-rules-the-uk-rwanda-policy-unlawful/> <4.3.2024>.

⁸ Siehe Piccoli, Lorenzo: *Offshoring Asylum the Italian Way: No Model for Others to Follow*, *VerfBlog*, 2023/11/14, <https://verfassungsblog.de/offshoring-asylum-the-italian-way/>, DOI: [10.59704/06a96c55e6fe8b79](https://doi.org/10.59704/06a96c55e6fe8b79) <4.3.2024>.