

Beschluss des SPD-Parteivorstands am 2. Juli 2018

Miteinander statt Gegeneinander

Fünf Punkte für eine europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

Für die SPD steht fest: Wir stehen zu unserer humanitären Verantwortung und gewähren denjenigen Schutz, die vor politischer oder religiöser Verfolgung oder vor einem Krieg fliehen und ihr Leben bei uns in Sicherheit bringen wollen. Wir sind eine weltoffene und tolerante Gesellschaft. Das Recht auf Asyl ist in unserem Grundgesetz fest verankert. Wir gewähren diesen Schutz aus der Verantwortung, die aus dem gemeinsamen Menschsein erwächst. Und auch weil wir wissen, dass viele Deutsche nur durch Asyl in anderen Ländern Schutz vor dem Terror der Nazis fanden.

Sozialdemokratische Asylpolitik folgt klaren Regeln, wer zu uns kommen kann, bei uns bleiben darf – und wer nicht. Diejenigen, die Schutz benötigen, brauchen Sicherheit, Perspektiven und eine schnelle Integration. Wer keinen Schutzanspruch hat, muss wieder in seine Heimat oder in einen sicheren Drittstaat zurückkehren. Zügige und rechtsstaatliche Verfahren und der uneingeschränkte Zugang zu diesen Verfahren sind der unverzichtbare Rahmen. Diese klaren Regeln sind die Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz. Sie müssen verständlich und transparent sein. Und sie müssen konsequent angewandt und durchgesetzt werden. Genauso konsequent treffen Ressentiment und Schikane gegen Flüchtlinge auf unseren Widerstand.

Als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten stehen wir für eine gesamteuropäische Lösung, für ein gemeinsames europäisches Asylsystem und solidarisch geteilte Verantwortung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen. Die Verständigungen des Europäischen Rates zur Fluchtmigration sind für uns auch ein Auftrag, das gemeinsame europäische Asylregime neu zu ordnen, um eine humane Praxis zu etablieren. Wie schon im Koalitionsvertrag vereinbart, muss Deutschland aktiv den Prozess der Reform des sogenannten Dublin-Verfahrens vorantreiben, um eine faire und gerechte Aufgabenteilung zu erreichen.

1. Europas Verantwortung in der Welt

Millionen sind gegenwärtig weltweit auf der Flucht. Das sind Männer, Frauen und Kinder, die aus Angst aus ihrer Heimat fliehen, weil dort Krieg und Gewalt herrschen oder auch, weil Dürre und Wassermangel, Hunger und Durst sie vertrieben haben. Um Zukunftsperspektiven vor Ort zu schaffen und Fluchtursachen zu bekämpfen, werden wir die Entwicklungszusammenarbeit weiter verbessern und unser humanitäres Engagement ausbauen. Wir müssen das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR und das World Food Programme (WFP) angemessen finanziell ausstatten. Außerdem setzen wir uns für eine faire Handels- und Landwirtschaftspolitik und einen

verstärkten Klimaschutz ein. Zur Krisenprävention trägt auch unser Engagement für die Sicherung des Friedens und zur Eindämmung der weltweiten Waffen- und Rüstungsexporte bei.

Die meisten Flüchtlinge finden nicht in der Europäischen Union Schutz, sondern kommen in Ländern außerhalb Europas unter. Wenn wir den Ländern, die sie aufgenommen haben, finanziell helfen und die Flüchtlinge dort unterstützen, handeln wir nicht nur humanitär, sondern vermeiden auch, dass sich Flüchtlinge von dort aus auf den Weg nach Europa machen, weil die Bedingungen und Perspektiven vor Ort zu schlecht sind. Das bedeutet übrigens auch, dass die EU hilft, den Zugang der Kinder zu den Schulen und der Erwachsenen zum Arbeitsmarkt in diesen Ländern sicherzustellen. Das gleiche gilt für den Schutz von Frauen und Kindern sowie anderer besonders schutzbedürftiger Gruppen in den Unterkünften. Länder, die Flüchtlinge aufnehmen, werden wir mit Finanzmitteln bei der Bewältigung der Aufgabe unterstützen.

Aber es müssen auch Flüchtlinge direkt aufgenommen werden; das ist ein sicherer Fluchtweg. Deshalb sind die Resettlement-Programme des UNHCR wichtig; ganz besonders für schutzbedürftige Gruppen. Wir begrüßen deshalb, dass Deutschland im Rahmen eines EU-Programms Schutzbedürftige aus Nordafrika und dem Nahen Osten aufnimmt. Diese Programme müssen deutlich ausgeweitet werden.

2. Freizügigkeit erhalten – Keine nationalen Alleingänge bei der Rückweisung von Asylsuchenden an den Binnengrenzen

Das Recht auf Freizügigkeit ist eine der zentralen Errungenschaften in Europa. Flächendeckende Binnengrenzkontrollen gefährden die Freizügigkeit. Die Bürgerinnen und Bürger Europas haben die Mauern zwischen den europäischen Ländern abgetragen. Wir stellen uns denen entgegen, die sie wieder errichten wollen. Ein nationaler Alleingang wäre deshalb falsch. Die SPD steht für Kooperation in Europa und gegen einseitige nationale Maßnahmen, die sich gegen andere Mitgliedsstaaten richten. Wir wollen mit Europa handeln und nicht gegen Europa.

Das Ersteinreiseland ist heute für das Asylverfahren zuständig. Sekundärmigration muss vermieden werden. Als Europäische Union betreiben wir eine humanitäre Flüchtlingspolitik und bieten Flüchtlingen Schutz. Das bedeutet aber nicht, dass Asylsuchende grundsätzlich das Recht haben, sich den Mitgliedstaat selbst auszusuchen, der den Asylantrag prüft und über ihn entscheidet. Asylsuchende, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat registriert worden sind, müssen dorthin zurück und dort ihr Verfahren weiter betreiben. Wer in einem anderen europäischen Land bereits als Flüchtling erfasst und registriert wurde und dort einen Asylantrag gestellt hat, wird künftig in einem beschleunigten Verfahren, das rechtsstaatlichen Kriterien genügt, in das Land zurückgeführt, das für das Asylverfahren zuständig ist. Die Rahmenbedingungen für ein solches beschleunigtes Verfahren haben wir in der vergangenen

Wahlperiode geschaffen, insbesondere für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten. Eine Ausweitung auf bereits in anderen Staaten registrierte Asylsuchende (sog. Dublin-Fälle) ließe sich durch eine kleine gesetzliche Änderung unkompliziert und schnell regeln. Asylsuchende, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat registriert worden sind, sollten von diesem in einem unkomplizierten Verfahren zurückgenommen werden. Das müssen wir in bilateralen Abkommen festlegen; die jüngsten Vereinbarungen mit Griechenland und Spanien zeigen, dass das ein erfolgversprechender Weg ist. Eine Rückkehr lässt sich beschleunigen, wenn die Mitgliedsstaaten in solchen Vereinbarungen für jene, die bei ihnen bereits einen Asylantrag gestellt haben, auf die bisher nötige Zustimmung zur Rückkehr im Einzelfall verzichten. Um die Rückkehr weiter zu beschleunigen, muss der Bund in diesen Fällen auch die Rückführung übernehmen. Bisher wird zwar das sog. Dublin-Verfahren zur Klärung der Rücknahme vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt – die Verantwortung für die eigentliche Rückführung geht dann aber auf eine der vielen hundert Ausländerbehörden über. Das verzögert die Verfahren und sollte eben deshalb geändert werden.

3. Mitgliedsstaaten mit besonderen Herausforderungen unterstützen

Europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik geht nur miteinander – nicht gegeneinander. Solidarität untereinander bedeutet auch, dass wir die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union, die aufgrund ihrer geografischen Lage durch die Pflicht zur Außengrenzsicherung und der Ersteinreise von Geflüchteten besonders gefordert sind, nicht alleine lassen. Das gilt besonders für Italien und Griechenland. Wenn es um die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen geht, darf sich kein Staat aus der Verantwortung stehlen.

Sobald Flüchtlinge in Europa Schutz suchen, müssen sie dort, wo sie ankommen, registriert werden, ihren Asylantrag stellen, gut untergebracht und versorgt werden. Diese Aufgabe können die Staaten an den Außengrenzen Europas nicht alleine bewältigen, denn alleine gelassen und auf sich gestellt, sind sie mit dieser Aufgabe überfordert. Europa muss sie also bei der Registrierung der Flüchtlinge, bei der Unterbringung, bei den Asylverfahren und bei der Rückführung unterstützen. Eine solche Unterstützung liegt auch im deutschen Interesse, damit die Zahl derjenigen kleiner wird, die ohne in einem europäischen Register erfasst worden zu sein nach Deutschland gelangen.

Das bedeutet administrative und finanzielle Unterstützung durch die anderen Mitgliedstaaten und die EU. Es bedeutet aber auch, dass wir Geflüchtete aufnehmen (Relocation). Hier brauchen wir klare Verabredungen, die beide Seiten – die Staaten an den Außengrenzen wie die anderen EU-Staaten – einhalten.

Die Unterstützung der EU-Staaten an den Außengrenzen kann auch durch eine beschleunigte Familienzusammenführung gelingen. Flüchtlinge sollen mit ihren Familien zusammenleben

können und ihre Asylverfahren gemeinsam betreiben können. Auf Drängen der SPD ist die Familienzusammenführung nun von August dieses Jahres an auch für Familien von subsidiär Schutzberechtigten möglich. Das kann nun hier weiterhelfen.

4. Schutz der Außengrenzen der EU

Zudem brauchen wir einen besseren Schutz der gemeinsamen Außengrenzen. Es muss mehr dafür getan werden, die illegale Migration über die Grenzen Europas zu verhindern. Das erfordert eine Modernisierung des nationalen Grenzschutzes an den europäischen Außengrenzen und den weiteren Ausbau der europäischen Grenzschutzagentur Frontex sowie die Erweiterung ihrer rechtlichen Kompetenzen. Sie soll zu einer leistungsfähigen europäischen Grenzschutzpolizei ausgebaut werden. Ein besserer Grenzschutz muss einhergehen mit Partnerschaften mit den Transitländern und den Herkunftsstaaten. Um eine reibungslose Rückführung von Menschen ohne Bleiberecht in deren Herkunftsländer sicherzustellen, wollen wir mit den betreffenden Ländern konkrete Rücknahmeabkommen abschließen. Zu den Partnerschaften gehören Ausbildungsprogramme, Stipendien, legale Zuwanderungsmöglichkeiten und wirtschaftliche Hilfen.

Der Europäische Rat hat in der vergangenen Woche sowohl den besseren Schutz der Außengrenzen als auch solche Partnerschaften vereinbart.

In diesem Rahmen sollen zusammen mit dem UNHCR, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und den Transitländern Konzepte für „Ausschiffungsplattformen“ geprüft werden. Von den bisherigen Konzepten sind wir nicht überzeugt: Die Zustimmung der Transitländer ist unbedingte Voraussetzung für solche „Ausschiffungsplattformen“. Gegenwärtig zeichnet sich nicht ab, dass ein afrikanisches Land eine solche Plattform auf eigenem Territorium für sinnvoll hält. Solche Plattformen dürfen keine geschlossenen Lager werden. Die unverzichtbaren humanitären und logistischen Anforderungen sind stets zu erfüllen.

Das Schicksal der Migranten, das Sterben auf dem Mittelmeer, gebietet, das Geschäft krimineller Schlepper, die das Leben von Menschen bedenkenlos auf das Spiel setzen, zu unterbinden. Dabei ist für uns klar: Seenotrettung ist eine uneingeschränkte humanitäre Pflicht und muss sich auf verlässliche nationale wie europäische Regeln stützen können. Dies ist auch eine Aufgabe der EU.

Heute bestehen auch in Europa Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge, die den humanitären Standards unseres Kontinents nicht entsprechen. Die Verletzung menschenrechtlicher Anforderungen, Gewalt und unzumutbare Zustände in den Unterkünften nehmen wir nicht hin. Wir wollen, dass sich das ändert.

Wenn jetzt in Europa neue Aufnahmeeinrichtungen (*Controlled Areas*) für aus Seenot gerettete Personen geschaffen werden, muss das genutzt werden, die Einhaltung humanitärer Standards wie gute Unterbringung und Versorgung zu garantieren, rechtsstaatliche und zügige Verfahren zu gewährleisten und eine faire Verteilung zu erreichen. Solche Aufnahmeeinrichtungen dürfen keine geschlossenen Lager werden.

5. Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz

Wir müssen klar trennen zwischen Einwanderung aus humanitären Gründen und der Einwanderung in unseren Arbeitsmarkt. Auch um illegale Migration einzudämmen, können legale Einwanderungsmöglichkeiten helfen. Durch den demografischen Wandel verliert Deutschland in den nächsten Jahren Millionen Fachkräfte. Um unseren wirtschaftlichen Wohlstand zu erhalten und unsere Renten zu finanzieren, sind wir auf qualifizierte ausländische Fachkräfte angewiesen. Daher brauchen wir schnellstmöglich ein Einwanderungsgesetz, das die Einwanderung von Arbeitskräften nach den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes steuert und gestaltet.

Fazit

Flucht und Migration sind zentrale Herausforderungen unserer Zeit. Sie werden es noch lange bleiben. Denn die Welt ist an vielen Stellen ein unwirtlicher und gefährlicher Ort. Die Unterschiede zwischen den reichen Staaten und den armen Staaten sind immens. Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten werden uns mit diesen Zuständen nicht abfinden. Ein pragmatischer Humanismus, der gleichermaßen die hilfsbedürftigen Anderen im Blick hat und die eigenen Interessen, ist möglich. Wenn uns die Vernunft und die Werte Europas leiten.

Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag wurde vor wenigen Monaten unterschrieben. Zu praktischen Lösungen für neue und neu erkannte Probleme ist die SPD immer bereit. Jetzt geht es um die Umsetzung des Koalitionsvertrages; nicht um die Aufkündigung und Neuverhandlung der getroffenen Vereinbarungen. Es ist genug zu tun.

„Wir treten für ein gemeinsames europäisches Asylsystem ein und beteiligen uns daher aktiv am Prozess der Reform des Dublin-Verfahrens. Ein fairer Verteilmechanismus für Schutzbedürftige, die Frage der Menschenrechte in Drittstaaten sowie das Prinzip der Zuständigkeit des Ersteinreiselandes für Asylbewerber müssen hierbei eine übergeordnete Rolle spielen. Dabei muss klar sein, dass eine unbefristete Berufung auf einen anderen Staat der Ersteinreise ausscheidet. Bei der Ausgestaltung des Selbsteintrittsrechts wird die Frage der Herstellung der Einheit der Kernfamilie zu berücksichtigen sein. Damit eine Verteilung in der Praxis funktioniert, muss es wirksame Mechanismen zur Verhinderung von Sekundärmigration geben. Dazu wollen wir insbesondere die Asylverfahren einschließlich der Standards bei der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern harmonisieren und dafür sorgen, dass volle Leistungen nur noch im zugewiesenen EU-Mitgliedstaat gewährt werden. In diesem Sinne wird sich die Bundesregierung in den Verhandlungen auf EU-Ebene abgestimmt positionieren. Dies gilt auch für eine gemeinsame Durchführung von Asylverfahren überwiegend an den Außengrenzen sowie gemeinsame Rückführungen von dort. Dabei werden europäische Menschenrechtsstandards eingehalten.

Wir unterstützen eine Politik der EU, die verhindern soll, dass kriminelle Schlepper und Schleuser entscheiden, wer nach Europa kommt. Wir wollen Anreize ausschließen, die dadurch entstehen, dass Minderjährige von ihren Eltern unter Gefährdung des Kindeswohls zukünftig auf die gefährliche Reise vorgeschickt werden.

Wir wollen die Zusammenarbeit mit UNHCR, IOM, Herkunfts- und Transitstaaten weiter ausbauen. Zur Sicherung der Freizügigkeit innerhalb Europas gehört ein wirksamer Schutz der europäischen Außengrenzen. Dazu wollen wir Frontex zu einer echten Grenzschutzpolizei weiterentwickeln. Bis der Schutz der EU-Außengrenzen effektiv funktioniert, sind Binnengrenzkontrollen vertretbar.

Wir unterstützen europäische Beschlüsse zur Verteilung von Flüchtlingen (Relocation) und leisten einen angemessenen Beitrag zu Aufnahmekontingenten humanitär Schutzbedürftiger (Resettlement).“

„Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, brauchen Asylverfahren, die schnell, umfassend und rechtssicher bearbeitet werden. Deren Bearbeitung erfolgt künftig in zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen, in denen BAMF, BA, Jugendämter, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten. In den AnKER-Einrichtungen sollen Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung (AnKER) stattfinden. Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten. Über die Frage von Zuständigkeit und Trägerschaft wird eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren in einzigartiger Weise humanitär engagiert. Menschen, die von Krieg und Verfolgung betroffen sind, bieten wir Schutz. Wir haben das Recht zu wissen, wer in unserem Land leben will; dazu bestehen besondere Mitwirkungspflichten durch die Ankommenden. Das betrifft zuallererst die umfassende Identitätsfeststellung: Name, Herkunft, Alter, Fingerabdruck. Bei ungeklärter Identität wollen wir die behördlichen Möglichkeiten zu deren Feststellungen erweitern und Identitätstäuschungen wirksamer begegnen. Die umfassende Identitätsfeststellung findet in den AnKER-Einrichtungen statt.

Nach der Altersfeststellung werden unbegleitete Minderjährige durch Jugendbehörden in Obhut genommen, Erwachsene verbleiben in den AnKER-Einrichtungen. Steht in Zweifel, ob es sich um Jugendliche oder um Erwachsene handelt, erfolgt die Altersfeststellung durch das zuständige Jugendamt unter Beteiligung des BAMF in den AnKER-Einrichtungen.

Um die Chance auf eine erfolgreiche Integration zu wahren und europarechtliche Vorgaben zu erfüllen, ist die Bleibeverpflichtung in den AnKER-Einrichtungen zeitlich und sachlich zu begrenzen. Sowohl in den Aufnahmeeinrichtungen als auch in den AnKER-Einrichtungen soll die Aufenthaltszeit in der Regel 18 Monate nicht überschreiten (§ 47 Abs. 1a und 1b Asylgesetz bleibt davon unberührt), bei Familien mit minderjährigen Kindern in der Regel sechs Monate. Insgesamt ist eine geschlechter- und jugendgerechte Unterbringung zu gewährleisten.

Wir streben an, nur diejenigen auf die Kommunen zu verteilen, bei denen eine positive Bleibeprognose besteht. Alle anderen sollen, wenn in angemessener Zeit möglich, aus diesen Einrichtungen in ihre Heimatländer zurückgeführt werden.

Spätestens drei Jahre nach einer positiven Entscheidung ist eine Überprüfung des gewährten Schutzes erforderlich. Für dieses Prüfverfahren werden verbindliche Mitwirkungspflichten der Betroffenen gelten. Dazu sollen Belehrungen stattfinden.

Vollziehbar Ausreisepflichtige müssen unser Land verlassen. Freiwillige Rückkehr und konsequente Abschiebung sind dabei von wesentlicher Bedeutung. Die freiwillige Rückkehr hat Vorrang. Bestehende Hindernisse (z.B. Identitätsfeststellung, Aufnahmewillen der Herkunftsländer, Passersatzbeschaffung, Arbeit der Potsdamer Clearingstelle, ZUR) wollen wir weiter verringern. Wir starten eine Qualitätsoffensive für die Arbeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

Gerade im Interesse der wirklich Schutzbedürftigen und der Akzeptanz in der Bevölkerung wollen wir Ausreisepflichtige stärker danach unterscheiden, ob sie unverschuldet an der Ausreise gehindert sind oder ihnen die fehlende Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zugerechnet werden muss. Diese Unterscheidung hat auch Konsequenzen, beispielsweise hinsichtlich des Bezugs von Leistungen. Entsprechendem Änderungsbedarf werden wir nachkommen.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist möglichst frühzeitig über die Einleitung eines Strafverfahrens zu informieren. Dazu werden wir § 8 Abs. 1a des Asylgesetzes ändern.

Wer sein Aufenthaltsrecht dazu missbraucht, um Straftaten zu begehen, muss unser Land verlassen. Das gilt auch bei Fällen von Sozialleistungsbetrug und Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz, soweit diese zu einer Verurteilung von mindestens einem Jahr geführt haben.

Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam, einschließlich des Beschwerdeverfahrens, werden wir praktikabler ausgestalten, die Voraussetzungen absenken und klarer bestimmen. Ziel ist, die Zuführungsquoten zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen.

Zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung werden Algerien, Marokko und Tunesien sowie weitere Staaten mit einer regelmäßigen Anerkennungsquote unter fünf Prozent zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt. Der Individualanspruch auf Einzelfallprüfung bleibt unberührt. Gleichzeitig wird durch eine spezielle Rechtsberatung für besondere vulnerable Fluchtgruppen deren besondere Schutzwürdigkeit berücksichtigt.

Wir werden das Ausländerzentralregister (AZR) ertüchtigen, um belastbarere Auskünfte erhalten zu können, allen relevanten Behörden unkomplizierten Zugriff zu ermöglichen und es auch zur besseren Steuerung der Rückführung und freiwilligen Ausreise einsetzen zu können. Wir werden es in Zusammenarbeit mit den Ländern zu einem insgesamt den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem weiterentwickeln. Im Rahmen dieser

Ertüchtigung werden wir auch den Bestand der tatsächlich zur Rückführung anstehenden Personen besser abbilden.“