

5.3 ↵ Versicherheitlichung der Fluchtpolitik

Die Politik reagiert auf die genannten Gewalttaten und das wachsende, diffuse Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung mit einer immer restriktiveren Fluchtpolitik. Diese sogenannte „Versicherheitlichung“ der Fluchtpolitik, die bereits in den vergangenen drei Jahrzehnten angelegt war, schritt im letzten Jahr rasant voran. Anhand von drei konkreten Sicherheitspolitiken wollen wir zeigen, dass diese Politik a) oftmals gegen geltendes Recht verstößt, b) vom Aufwand her unverhältnismäßig ist und c) zu Lasten der Menschen- und Flüchtlingsrechte von Schutzsuchenden geht. Grundlegendes Prinzip aller Maßnahmen ist eine Politik der Abschottung, Ausgrenzung und Abschiebung. So findet eine Engführung auf Sicherheits- und Abwehrmaßnahmen statt, deren vornehmliches Ziel es ist, die Zahl der Geflüchteten drastisch zu verringern. Die gängige Argumentation ist: Wenn weniger Geflüchtete im Land sind, verbessert sich die Sicherheitslage.

5

140

SICHERHEITSPAKETE

Unter dem Druck, nach dem islamistisch motivierten Attentat von Solingen am 23. August 2024 politische Handlungsfähigkeit zu beweisen, erließen die Bundesregierung sowie die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg „Sicherheitspakete“. Diese stellten einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Bekämpfung von islamistischem Terrorismus und der Eindämmung von Flucht her. Die schnell entworfenen Maßnahmenpakete folgten gängigen Reaktions- und Argumentationsmustern und wurden maßgeblich von tagespolitischen Agenden bestimmt, statt auf Erkenntnissen der Präventionspraxis aufzubauen und langfristige Strategien zu entwerfen. Die Sicherheitspakete zeichneten sich zudem durch eine Unverhältnismäßigkeit der Maßnahmen aus. Aufgrund der Straftaten von Einzelpersonen wurden weitreichende Maßnahmen beschlossen, die die Gesamtheit der Geflüchteten betrafen. Dies beförderte eine zunehmende Verschränkung von Flucht mit Kriminalisierung (crimmigration), bis dahin, dass Bagateldelikte zu Abschiebungsgewahrsam führen können. Das Vorhaben der anlasslosen Kontrolle birgt zudem die Gefahr von diskriminierender Polizeipraxis und racial profiling (→ Jacobsen 2024: 145). Künstliche Intelligenz, die massiv zum Einsatz kommen soll, droht gesellschaftliche Vorurteile und diskriminierende Strukturen zu reproduzieren – zulasten von Menschen, die Gruppen angehören, die ohnehin marginalisiert und nun weiter kriminalisiert werden. Es ist zudem fraglich, ob das Ziel, extremistische Anschläge und Gewaltkriminalität durch vermehrte Abschiebung straffälliger, gewaltbereiter Menschen zu verhindern, erreicht werden kann. So ignorieren die Sicherheitspakete, dass die mit einem unsicheren Aufenthaltstitel verbundene Perspektivlosigkeit und Prekarität sowie die fehlende soziale Stabilität zentrale Triebfaktoren für Radikalisierung darstellen. Schließlich fällt auf, dass einige Sicherheitsmaßnahmen sehr schnell aus der Situation heraus getroffen wurden. Sie verstößen offensichtlich gegen geltendes EU-Recht. Das zeigen zwei Beispiele des am 31. Oktober 2024 in Kraft getretenen Bundesgesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems:

Die Sicherheitspakete der Länder enthalten unverhältnismäßige Maßnahmen gegenüber Geflüchteten

- Die Neuregelung im §60 AufenthG senkt die Hürden für eine Aberkennung des Schutzstatus und wendet bei Verurteilungen das Jugendstrafrecht an.² Jedoch urteilte der Europäische Gerichtshof im Jahr 2023, dass allein die Verurteilung nicht für eine Aberkennung des Flüchtlingsstatus ausreicht. Nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Abschiebung von Geflüchteten unzulässig. Das deutsche Rechtssystem ist zur angemessenen Bestrafung von Rechtsvergehen ausreichend und eine Verbüßung der Strafe in Deutschland angemessen. Bei Abschiebungen in ein (vermeintliches) Herkunftsland ist das Verbüßen der Strafe für begangene Verbrechen nicht garantiert. Zudem muss abgewogen werden, welche Konsequenzen die Zurückgeführten in ihrem Heimatland zu befürchten hätten. In jedem Einzelfall muss zudem geprüft werden, ob die verurteilte Person in Deutschland eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt.
- Das neue Gesetz erlaubt, Schutzsuchenden Sozialleistungen zu streichen, wenn der zuständige Mitgliedsstaat – entsprechend der Dublin-Regelung – der Rückübernahme zugestimmt hat und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihre Ausreise in den zuständigen Staat für „rechtlich und tatsächlich möglich“ hält. In der aktuellen Form verstößen diese Regelungen ebenfalls gegen EU-Recht.

Die in den Sicherheitspaketen beschlossenen Maßnahmen sind in der Summe ungeeignet, um Sicherheitsprobleme zu lösen. Die Abschiebungen im angekündigten Ausmaß sind weder durchführbar, noch werden sie die Anschlagsgefahr signifikant verringern. Auch das Kriminalitätsaufkommen wird sich nicht maßgeblich verringern, wenn die Ursachen dafür nicht adressiert werden, indem die Lebenssituation Schutzsuchender verbessert wird. Dazu gehören der Ausbau psychologischer Angebote, bessere soziale Integration (zum Beispiel durch dezentrales Wohnen), schnellere Aufnahme in den Arbeitsmarkt und ein leichterer Familiennachzug. Hier verfolgt allein das Sicherheitspaket von Schleswig-Holstein einen integrativeren Weg.

RÜCKKEHRINFRASTRUKTUR

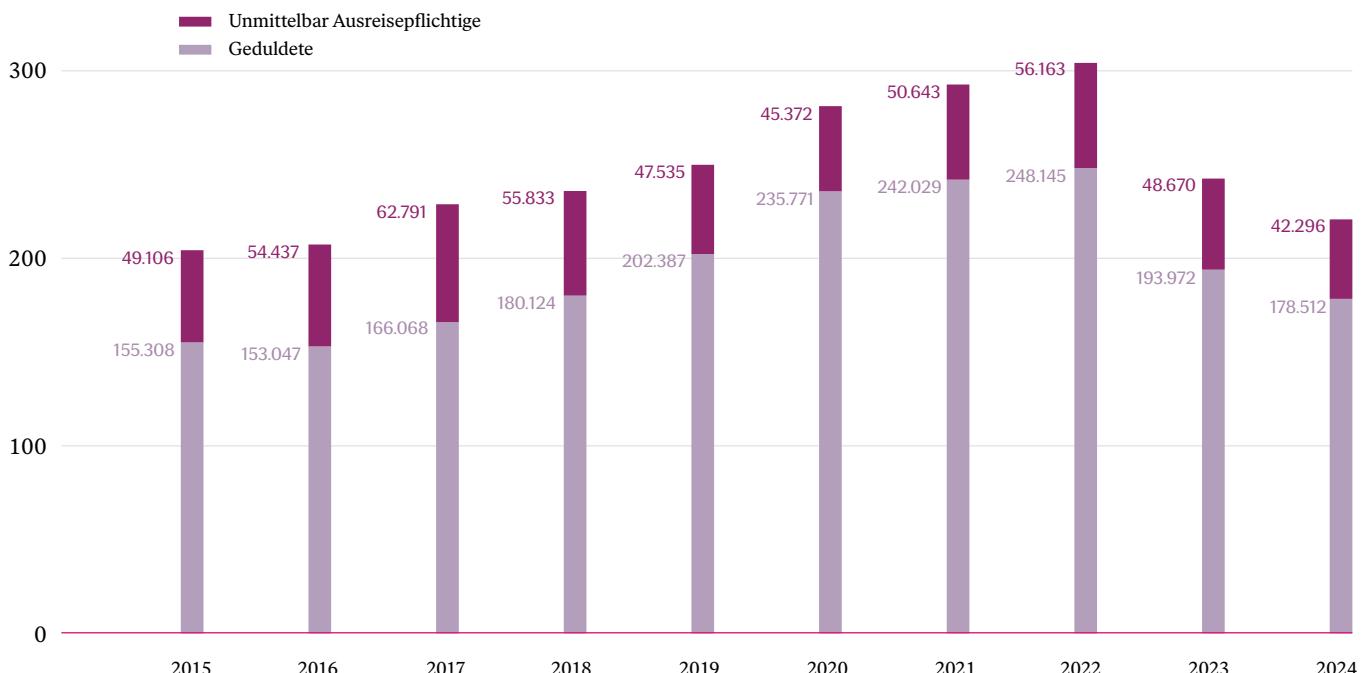
Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Zahl der in Deutschland ohne Aufenthaltsrecht aufhältigen Ausländer:innen durch Rückführungen zu verringern. Dabei bleibt die öffentliche Debatte um das vermeintliche Vollzugsdefizit höchst unscharf und erweckt einen falschen Eindruck, da sie grob vereinfachend die (unzuverlässigen) Zahlen des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen denen der tatsächlich Ausgereisten pro Jahr gegenüberstellt. Sie berücksichtigt dabei nicht die Geduldeten, deren Ausreisepflicht aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Gründe temporär ausgesetzt ist. Ihr Anteil an der Statistik der formal Ausreisepflichtigen beträgt über die letzten Jahre hinweg mehr als 80 % → 28. Zudem sind nur knapp 60 % der formal Ausreisepflichtigen abgelehnte Asylbewerber:innen. Die restlichen 40 Prozent bestehen aus einer heterogenen Gruppe. Sie umfasst sowohl Personen, die als Tourist:innen, internationale Student:innen und Fachkräfte eingereist sind und ihren jeweiligen Aufenthaltsstatus verloren haben, als auch junge Menschen, die mit einer Duldung geboren wurden, weil auch ihre Familie keine Aufenthaltserlaubnis besaß (→ Rose/Schießl, 2024: 43).

Nachdem Bundeskanzler Olaf Scholz am 20. Oktober 2023 „Abschiebungen im großen Stil“ angekündigt hatte, verstärkte die Bundesregierung den Druck auf die Ausländerbehörden mit dem Ergebnis, dass sich 2024 die Anzahl der Abschiebungen im Vergleich zum Vorjahr um ein Viertel erhöhte. Den unmittelbar Ausreisepflichtigen 2024 (42.296) stehen 20.084 erfolgte Abschiebungen gegenüber, darunter mehr als ein Viertel Dublin-Rückführungen in andere EU-Staaten. Die häufigsten Destinationen waren 2024 Georgien

28 Ausreisepflichtige im Ausländerzentralregister (AZR)

Quelle → 5 /153

in Tausend

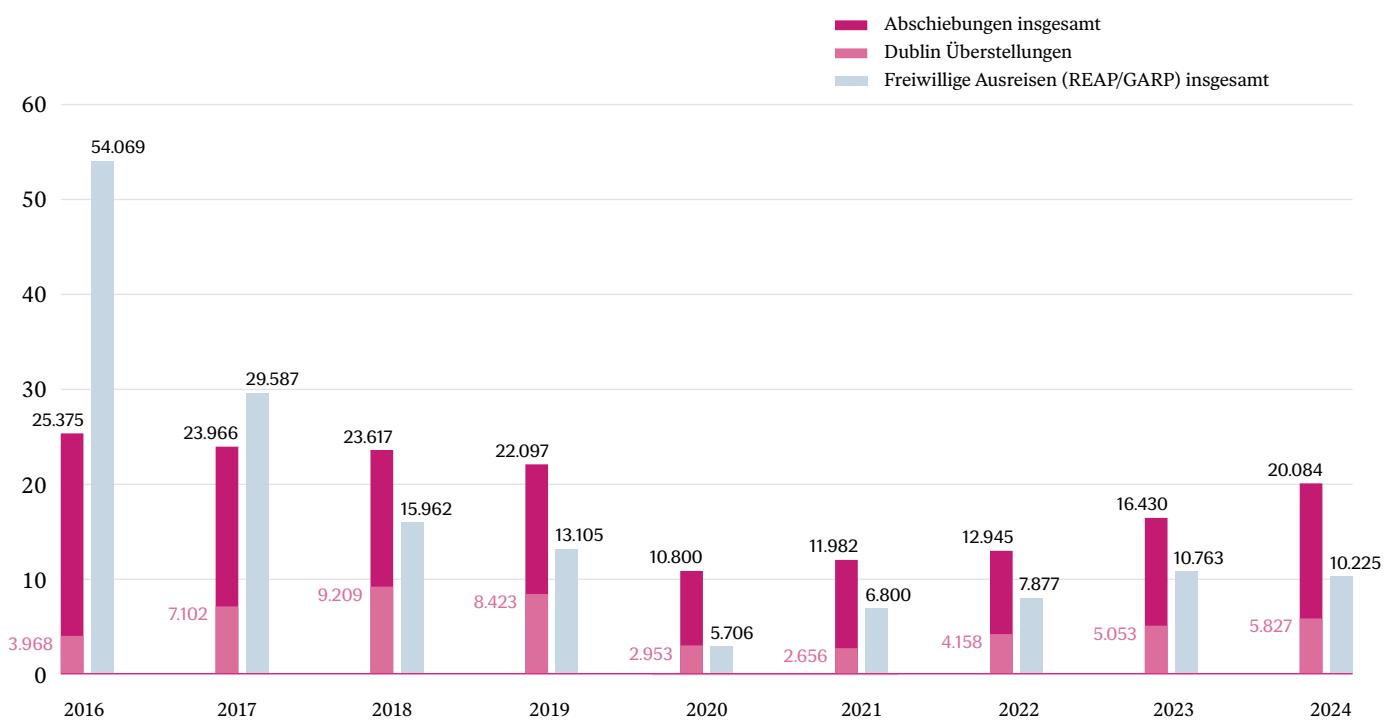


(1.650 Personen), Nordmazedonien (1.274), Albanien (1.034), die Türkei (993) und Serbien (957). Im Einklang mit der EU-Rückführungsrichtlinie sollen sogenannte freiwillige (unterstützte) Rückführungen gegenüber Zwangsausschreibungen bevorzugt werden. Sie sind günstiger, gelten als humaner und werden selten rechtlich angefochten. Allerdings war die Zahl sogenannter freiwilliger Ausreisen (REAG/GARP) 2024 mit 10.225 Personen etwa halb so groß wie die der Ausschreibungen → 29. Im EU-Vergleich der Gesamtrückführungen (Ausschreibungen und sogenannte freiwillige Rückkehr) stand Deutschland in den ersten neun Monaten des Jahres 2024 an zweiter Stelle nach Frankreich und vor Spanien, wobei Deutschland die Ausschreibungsstatistik in diesem Zeitraum eindeutig anführt, vor Frankreich, Kroatien und Italien.

32.567 Rückführungen – also mehr als anderthalbmal so viele wie die 20.084 erfolgten Ausschreibungen – scheiterten 2024 vor der Übergabe an die Bundespolizei und weitere 1.150 während oder nach der Übergabe (davon 314 Dublin-Ausschreibungen) (→ Deutscher Bundestag 2025: 17, 19). Die Gründe dafür sind, dass Abzuschiebende sich entziehen, die Behörden rechtliche Rahmenbedingungen missachten (mehr als 50 % der Ausschreibungsanordnungen sind Rechtsverstöße, → Asylum Information Database 2024: 202, 203) und Geflüchtete Rechte in Anspruch nehmen, die eine Ausschreibung verzögern oder verhindern. So gibt es im Ausschreibungsvollzugsprozess zahlreiche Umsetzungslücken³ und es treten Unterbrechungen auf.⁴

29 Abschreibungen und freiwillige Ausreisen

Quelle → 5/153



Demgegenüber betreiben deutsche Behörden einen sehr hohen Aufwand⁵, um Rückführungen zu ermöglichen – sowohl Abschiebungen als auch sogenannte freiwillige Rückkehr. Problematisch sind vor allem Fälle, in denen die Geflüchteten gar keine Papiere vorweisen können. Die deutschen Behörden scheuen keine Kosten für die Identitätsklärung von Geflüchteten und für Abschiebeflüge, zumal diese oft von FRONTEX übernommen werden.⁶ Der materielle und administrativ-bürokratische Aufwand, um Abschiebungen vorzubereiten und durchzuführen, setzt den Grundsatz der Angemessenheit außer Kraft.

5

144

Bestehende Rückkehrinfrastrukturen werden stetig ausgebaut. Schlüsselakteur im deutschen Rückführungsregime sind die kommunalen Ausländerbehörden, die dafür verantwortlich sind, die Rückführungen umzusetzen (Vollzug). Die Entscheidungen darüber trifft das BAMF. Für die sogenannten freiwilligen Rückführungen gibt es eine Vielzahl an Organisationen (beispielsweise Wohlfahrtsverbände, die Internationale Organisation für Migration und Nichtregierungsorganisationen) und Förderlinien mit starken Unterschieden innerhalb und zwischen den Bundesländern, die neben staatlichen Anbietern koexistieren. Verschiedene Bundesländer haben zusätzliche Behörden, unter anderem zentrale Ausländerbehörden, geschaffen, um die Effektivität im Abschiebevollzug zu steigern, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und das populistisch aufgebaute Vollzugsdefizit zu beseitigen. Um die Ausländerbehörden zu entlasten, übernehmen einzelne zentrale Ausländerbehörden spezialisierte Aufgaben wie Datenträgerauslesung, die Zuständigkeit für den Bereich Rückführungstransport, zentrale Flugbuchung, Passersatzpapierbeschaffung oder die Zuständigkeit für sogenannte Gefährder. So sind teure Parallelstrukturen entstanden, für deren Mehrwert die Evidenz bislang aussteht. Verbunden damit sind Investitionen in Datenbanken und Technologien, die den Informationsaustausch zwischen EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten und Herkunftsstaaten von Geflüchteten erleichtern sollen. Allerdings bleibt der praktische Nutzen oft aus, weil Ausländerbehörden aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts selbst innerhalb des gleichen Regierungsbezirks teilweise unterschiedliche digitale Systeme nutzen, die untereinander nicht kompatibel sind. Ein Großteil des Aufwands hat damit zu tun, dass das Handeln der Personen, die abgeschoben werden sollen, oft unkalkulierbar ist. Um dem zu begegnen, haben die Behörden verschiedene Verfahren und Mechanismen etabliert. So werden Abschiebungen zentral statt lokal koordiniert, die Vollzugseinrichtungen für Abschiebehaft erweitert und das Personal der Bundespolizei (Personenbegleiter:in Luft) und teilweise der Ausländerbehörden speziell geschult. Damit konzentriert sich der Ressourceneinsatz primär auf die einzelnen Abzuschiebenden statt auf die Herkunfts- beziehungsweise Zielländer – eine fragliche Priorisierung. Statt die Probleme zu lösen, die der Fluchtmigration zugrunde liegen, werden oftmals die Grund- und Menschenrechte von Schutzsuchenden verletzt.

Abschiebungen
und Rückführungen
sind aufwendig und
erzeugen hohe Kosten

EXTERNALISIERUNG DES FLÜCHTLINGSSCHUTZES AN DIE EUROPÄISCHEN AUSSENGRENZEN

Erklärtes Ziel der Bundesregierung und der EU ist es, die Zahl der ankommenden Schutzsuchenden zu verringern. Die west- und nordeuropäischen Länder hatten sich 1997 mit der Einführung der Dublin-Richtlinie der primären Zuständigkeit für Asylverfahren entledigt. Sie verlagerten die Verantwortung auf die Länder Süd- und Ostmitteleuropas, die an der Außengrenze des Schengenraumes liegen. In der Folge investierte die EU in den Ausbau der Sicherung der Außengrenze, etwa durch Überwachungs- und Kontrollinfrastruktur und den Aufbau der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. Die vorgelagerte Kontrolle der EU-Außengrenze, der Kampf gegen Schleuser und die Steuerung „irregulärer Migration“ avancierten zu zentralen Elementen europäischer Nachbarschafts-, Entwicklungs- und Außenpolitik. Die EU handelte multilaterale Partnerschaftsabkommen mit Herkunfts- und Transitländern in Osteuropa, Nordafrika und Westasien aus, setzte Pilotvorhaben in diesen um und etablierte regionale Dialogformate. Dies hatte teils verheerende Konsequenzen, wie der Konflikt im Sudan zeigt → 1.⁷ Zudem setzen EU-Mitgliedsstaaten auf bilaterale Migrationspartnerschaften: So unterzeichnete Deutschland Migrationsabkommen (unter anderem mit Georgien, Kenia, Marokko und Usbekistan), um vor allem Rückführungen in diese Länder zu erleichtern. Insbesondere das 2014 ausgehandelte EU-Türkei Rückübernahmeabkommen und der im März 2016 zwischen der EU und der Türkei verabschiedete Aktionsplan zur Kooperation bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ sollten die Migrationskontrolle weiter auslagern und die Zahl der neu ankommenden Schutzsuchenden in der EU senken (→ İneli-Ciger et al., 2024; Lemberg-Pedersen, 2024).

Der Versuch, die Zuwanderung außerhalb der EU-Grenzen zu regulieren, kann jedoch nicht den grundlegenden Konstruktionsfehler des Dublin-Systems kaschieren. So fehlt ein geordnetes Verfahren, um Schutzsuchende nach der Einreise in die EU umzusiedeln oder weiterzuverteilen. Aufgrund zum Teil fehlender Registrierung und höchst prekärer Aufnahmebedingungen nach ihrer Ankunft macht sich das Gros der Geflüchteten eigenständig auf den Weg nach West- und Nordeuropa, um dort geregelte Asylverfahren zu durchlaufen, zu ihren Familienangehörigen zu ziehen oder ihre langfristige Perspektive zu sichern. Zwischen 2014 und 2023 wurde ein Drittel (35 %) aller Asylanträge in der EU allein in Deutschland gestellt (→ EUROSTAT 2025), obwohl die Schutzsuchenden zuvor durch andere EU-Länder reisten und Deutschland im Sinne der Dublin-Regeln eigentlich nicht für sie zuständig war. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) behebt die grundlegenden Konstruktionsfehler nicht. Im Gegenteil, der im Juni 2024 inkraft getretene Pakt für Migration und Asyl bekräftigt die Dublin-Prinzipien und forciert die Verlegung von Verfahren an die EU-Außengrenze. Der Pakt sieht vor (→ Bendel 2024):

- eine verbesserte Sicherung der Außengrenzen, etwa durch bessere Koordination, „robustere“ Grenzverfahren und effiziente Asyl- und Migrationsdatenbanken;

- schnellere und effizientere Asylverfahren, die unmittelbar an der Außengrenze umgesetzt und zu mehr direkten Rückführungen führen sollen;
- ein wirksameres System der Solidarität und Verantwortungsteilung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere eine gegenseitige praktische und finanzielle Unterstützung, aber ohne eine Umverteilung der Schutzsuchenden;
- die Einbettung in umfassende internationale Partnerschaften mit dem Ziel, Ausreisen in die EU zu verhindern, die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu verbessern, und legale Wege, zum Beispiel zur Arbeitsmigration, zu fördern.

Die Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre lassen bezweifeln, dass die GEAS-Reform die Zahl der Geflüchteten in der EU wesentlich reduzieren wird. Stattdessen werden sich die Bedingungen für Schutzsuchende massiv verschlechtern. Menschliches Leid, Gewalt und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen werden bewusst in Kauf genommen:

- Entlang der Außengrenze der EU sind rechtsfreie Räume entstanden, in denen die gewaltsame Rückweisung von Geflüchteten gegen geltendes Völkerrecht erfolgt. Pushbacks sind an den Grenzen zwischen Griechenland und der Türkei, Kroatien und Bosnien-Herzegowina, Polen und Weißrussland sowie im Mittelmeer vielfach belegt (→ Kasperek 2024). Geflüchtete entlang der EU-Außengrenze sind rassistischen Übergriffen und willkürlicher Gewalt ausgesetzt – auch durch staatliche Akteure (→ Lorenz/Etzold 2022).
- Ende 2024 lebten etwa 170.000 Migrant:innen in Lagern und Aufnahmeeinrichtungen in Süd- und Osteuropa, insbesondere in Italien, Griechenland und den Ländern des westlichen Balkans.⁸ Viele Erstaufnahmeländer unterlaufen seit vielen Jahren systematisch die Aufnahme- und Schutzstandards der EU. In den sogenannten hot spots auf den Ägäis-Inseln halten griechische Behörden Schutzsuchende über viele Monate in Flüchtlingslagern fest, verlangsamen bewusst Asylverfahren, trennen Familien und schaffen gefängnisähnliche Bedingungen, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Solche Praktiken gelten als Blaupause für restriktivere „beschleunigte“ Verfahren im Sinne des Paktes.
- Im Mittelmeer sind seit 2014 über 31.000 Geflüchtete ertrunken oder gelten als vermisst.⁹ Der Migrationspakt enthält keine zielführenden Maßnahmen zum Schutz der Geflüchteten, die auf dem Seeweg versuchen, Europa zu erreichen. Trotz Einsatz von satellitengestützten Überwachungssystemen und der Ausweitung der Kompetenzen von FRONTEX gibt es kein Mandat für ein gemeinsames Seenotrettungsprogramm. Im Gegenteil: Länder wie Italien und Malta kriminalisieren nicht-staatliche Seenotretter als Schleuser.

- Die Auslagerung der Migrationskontrolle verschlechtert die Bedingungen für Schutzsuchende jenseits der EU. Geflüchtete in Nordafrika sind schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt: In Libyen sind Zwangsarbeit, Inhaftierung, Erpressung, Folter und Vergewaltigung in Lagern durch Milizen und den von der EU finanzierten „Grenzschutz“ an der Tagesordnung. In Tunesien und Algerien werden Geflüchtete rassistisch ausgegrenzt und willkürlich in der Sahara ausgesetzt – oftmals mit Todesfolge. Sogar im Niger greift die vorgelagerte Migrationskontrolle der EU-Außengrenze tief in die Mobilitätsrechte der Bürger:innen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ein (→ Bernau 2024).

Wie diese Beispiele zeigen, lösen die Auslagerung der Asylverfahren an die EU-Außengrenze und die verschärzte Grenzsicherung die zugrunde liegenden Probleme nicht. Vielmehr untergraben sie die Menschen- und Flüchtlingsrechte von Schutzsuchenden. Auch die Migrationspartnerschaften mit Ländern außerhalb der EU weisen bei erheblichem finanziellem Aufwand nur wenige Erfolge auf. Der Fokus auf Kontrolle und Abschreckung im Vorfeld verstärkt den Druck auf Geflüchtete, bietet ihnen aber keine rechtliche Sicherheit und wirkliche Alternativen vor Ort. Eine substanzielle Reduzierung der Zahl der weiterreisenden Schutzsuchenden ist dadurch nicht zu erreichen.

Die Auslagerung der Asylverfahren an die EU-Außengrenzen untergräßt Menschenrechte

5.4 ↘ Was ist die Alternative?

Wie wir dargelegt haben, gehen verschärfte Sicherheitsmaßnahmen mit einem unverhältnismäßigen Ressourcenaufwand, rechtlichen Risiken und der Inkaufnahme von Menschenrechtsverletzungen einher. Gleichzeitig werden die Hürden der Aufnahme von Geflüchteten immer höher, was deren Integration erschwert. Eine Politik, die Geflüchtete zum Sicherheitsproblem erklärt, wirkt sich auch negativ auf Menschen mit Migrationshintergrund aus. Dieser Teil der Bevölkerung, der ungefähr ein Drittel der deutschen Staatsbürger:innen ausmacht, fühlt sich ebenfalls zunehmend ausgegrenzt und nicht gewollt. Dies droht, den sozialen Zusammenhalt innerhalb Deutschlands weiter zu schwächen. Die genannten Sicherheitsmaßnahmen werden zudem kaum in der Lage sein, die Zahl der Geflüchteten drastisch zu senken. Sie werden auch die Sicherheitslage in Deutschland nicht verbessern.

Auf lange Sicht vielversprechend ist dagegen eine schnelle Integration der Geflüchteten, die mit mehr Ressourcen unterstützt wird. Die Forschung zur Arbeitsmarktintegration liefert eindeutige Ergebnisse (→ Brücker et al. 2024; Honorati et al. 2024). Bislang verkennt die Politik die Fähigkeiten und Potenziale von Geflüchteten. Deswegen ist es notwendig, umzudenken und die Ressourcen anders zu verteilen: Sprachförderung, eine gute Ausbildung, zügige Arbeitsmarktintegration und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten müssen in den Vordergrund gestellt werden. Zudem gilt es, bei Sicherheitsmaßnahmen Terrorismus und Extremismus von Flucht zu entkoppeln und einer Kriminalisierung von Geflüchteten entgegenzuwirken. Dazu müssen

Geflüchtete müssen zügig integriert werden – mittels Sprachförderung, Ausbildung, Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe