

Wie das europäische Asylregime reformiert werden kann

Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 27.3.2023

Ruud Koopmans

Forschungsdirektor am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Professor für Soziologie und Migrationsforschung, Humboldt Universität zu Berlin

Die europäische Flüchtlingspolitik ist bankrott. Sie zwingt Menschen, die Schutz suchen, ihr Leben zu riskieren. Seit 2014 starben alleine im Mittelmeer über 25.000 Menschen beim Versuch, Europa zu erreichen. Damit ist die Asylmigration nach Europa das bei Weitem tödlichste Migrationssystem der Welt: von allen migrationsbedingten Todesfällen, die es weltweit seit 2014 gab, entfielen fast 70 Prozent auf die Seemigration über das Mittelmeer und zu den Kanarischen Inseln sowie auf die Zufahrtsrouten durch die Sahara. Die, die es letztendlich nach Europa schaffen, sind oft nicht diejenigen, die unsere Hilfe am meisten brauchen. Europaweit endet fast die Hälfte aller Asylgesuche in eine Ablehnung. Angesichts der hohen Risiken und Kosten bleiben viele ärmere Menschen, Frauen, Kinder, Alte und Kranke, zurück, während junge, gesunde Männer aus, relativ gesehen, besser situierter Familien die besten Chancen haben, ein Ticket in der Lotterie, die „europäisches Asylrecht“ heißt, zu ergattern.

Obwohl schon seit Jahrzehnten versucht wird, das Asylregime zu reformieren, hat sich an den grundlegenden Problemen bisher nicht viel geändert. Eine Wiederholung von Zügen wie die bereits mehrmals gescheiterte „faire Umverteilung“ von Flüchtlingen in der EU, eine verbesserte Sicherung der Außengrenzen, oder Reformen und konsequente Implementation des Dublin-Systems werden uns nicht weiterbringen. Sie ändern nämlich nichts an den grundlegenden Problemen des europäischen Asylsystems. Diese bestehen einerseits darin, dass jeder, der sich an einer europäischen See- oder Landgrenze meldet, das Recht hat in Europa einen Asylantrag zu stellen und es auch nach einer Ablehnung nahezu unmöglich ist, Menschen in Transit- oder Herkunftsstaaten zurückzuführen. Andererseits hilft Europa niemanden – abgesehen von einer sehr geringen Zahl von über Umsiedlungsverfahren (resettlement) Aufgenommenen – der es nicht an eine europäische Außengrenze schafft. Frauen, Kinder, Alte, Kranke, und Menschen, die sich die hohen Zahlungen an die

Menschenschmuggler nicht leisten können, bleiben so auf der Strecke, wie auch Flüchtlinge aus Ländern, aus denen keinen begehbarer Weg nach Europa führt, wie etwa dem Jemen.

Wie könnte eine Lösung für diese beiden Grundproblem aussehen? Das Grundprinzip wäre die Ersetzung von irregulärer Fluchtmigration durch reguläre Migration. Statt Menschen zu zwingen, den gefährlichen und für viele unbegehbarer Weg nach Europa zu gehen, sollte Europa Flüchtlinge direkt aus den Krisen- und Verfolgungsländern sowie aus Erstaufnahmeländern aufnehmen. Dafür könnte ein jährliches Kontingent für humanitäre Zuwanderung festgesetzt werden. Damit der politische Kompromiss, der für eine Reform notwendig ist, zustande kommt, ist es von zentraler Bedeutung, dass die festzusetzenden Kontingente einen Umfang haben, der deutlich macht, dass das Ziel einer neuen Flüchtlingspolitik nicht die Reduzierung der Flüchtlingsaufnahme insgesamt ist. Vielmehr soll die Steuerung weg von irregulären hin zu regulären Migrationswegen eine mindestens ebenso hohe Aufnahme von tatsächlich Schutzbedürftigen wie in der Vergangenheit ermöglichen. Nimmt man die durchschnittliche Zahl der seit 2013 in der EU und in Deutschland anerkannten Asylbewerber zuzüglich der bescheidenen Kontingentaufnahmen während dieses Zeitraums als Richtschnur, würde sich eine jährliche Zahl von 325.000 aufzunehmenden Personen für die EU als Ganze oder 160.000 für Deutschland ergeben.

Für einen politischen Kompromiss ist es sodann genauso notwendig, dass diese großzügigen humanitären Aufnahmen nicht zu anderen Formen der Flüchtlingszuwanderung hinzukommen, sondern diese möglichst weitgehend ersetzen. Sonst hätte man keines der Probleme des alten Systems gelöst, sondern sie nur dadurch verschärft, dass jährlich 325.000 bzw. 160.000 zusätzliche Menschen integriert werden müssten. Deshalb empfiehlt es sich, alle anderen Formen der Flüchtlingszuwanderung, die verbleiben, auf die festzusetzende Quote anzurechnen. Ohne eine wirkungsvolle Einschränkung der irregulären Asylmigration kann man sich alle Gedanken über großzügige Aufnahmekontingente und humanitäre Visa sparen. Ohne eine solche Einschränkung wird man auch die anderen Ziele einer Reform der Asylpolitik nicht erreichen: das Beenden des Sterbens an den Außengrenzen und die Lösung der Integrations- und Sicherheitsprobleme, die vor allem von chancenlosen und nicht schutzbedürftigen Asylbewerbern verursacht werden.

Ein erstes Mittel, das in diese Richtung führen kann, sind mehr und wirkungsvollere Rücknahmeabkommen mit Herkunftsändern von Asylbewerbern, insbesondere solchen mit geringen Anerkennungsquoten wie die westafrikanischen Länder. Oft diskutierte Druckmittel wie Kürzungen der Entwicklungshilfe haben den Nachteil, dass sie nicht die unkooperative Regierungen, sondern die gewöhnliche Bevölkerung treffen. Außerdem sind viele dieser

Länder in einem hohen Maße von den Geldsendungen der Migranten in Europa abhängig. Das gilt für die Regierungen wie für viele Familien in diesen Ländern, die aus dem Grund überhaupt kein Interesse daran haben, die Migration nach Europa zu reduzieren. Deshalb sollte man die Verpflichtung zur Wiederaufnahme von abgelehnten Asylbewerbern und anderen illegalen Migranten mit der Eröffnung von legalen Kontingenten für Wirtschaftsmigration verbinden, wie es die deutsche Bundesregierung momentan mit Gambia versucht zu verhandeln. Bei der Feststellung, wie hoch solche Kontingente für Arbeitsmarktmigration sein sollten, kann man sich wiederum an der Vergangenheit orientieren. Das Ziel dabei sollte auch in diesem Fall nicht sein, die Migration zu reduzieren, sondern von irregulärer zu regulärer Migration umzusteuern. Wie die humanitären Kontingente sollten die Wirtschaftsmigrationsquoten gewissermaßen selbstregulierend gestaltet werden: Je besser die Rückführung von irregulären Migranten funktioniert, desto mehr können die Quoten ausgeschöpft werden; hakt es bei dem einen oder dem anderen, hat die andere Seite ein Mittel in der Hand, um gegenzusteuern.

Da unter dem herrschenden Asylregime sogar von den Asylbewerbern aus Ländern ohne Krieg und weit verbreitete Verfolgung nur ein kleiner Teil tatsächlich als ausreisepflichtig gilt und abgeschoben werden könnte, werden Rücknahmeverträge allein die irreguläre Asylmigration aber niemals substanziell zurückdrängen können. Nur die Verlagerung von Asylverfahren nach Ländern außerhalb der EU kann zu einer substanziellen Reduzierung der irregulären Migration führen. Australien hat es durch eine solche Politik geschafft, das Sterben auf den Seewegen nach Australien vollständig zu beenden, gehört aber zugleich zu den Ländern, die weltweit die meisten Flüchtlingen über humanitäre Kontingenten und Visen aufnehmen. Das Ziel müsste sein, potentiellen irregulären Einwanderern nach Europa klarzumachen, dass sie Schutz nach internationalem Recht erhalten können, wenn sie die Voraussetzungen dafür erfüllen, aber eben nicht in den ersehnten Zielländern Nordwesteuropas, sondern in einem Drittstaat. Nirgends im internationalen Flüchtlingsrecht ist festgelegt, dass Asylbewerber das Recht haben, sich auszusuchen, in welchen Land sie Schutz erhalten wollen. Entscheidend ist, ob ein Drittstaat ein faires Asylverfahren garantiert und das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) in Verfolgerstaaten respektiert. Nur mit einer Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten können die Aufnahmekapazitäten frei gemacht werden, mit denen dann eine großzügige Aufnahme von Schutzbedürftigen über humanitäre Programme möglich wird. Selbstverständlich müssen die infrage kommenden Drittstaaten die Einhaltung der internationalen Rechtsstandards glaubhaft zusichern können. Darüber kann man im Falle von

Großbritannien und Dänemark, die eine solche Auslagerung von Asylverfahren in Zusammenarbeit mit dem zentralafrikanischen Rwanda durchführen wollen, berechtigte Zweifel haben. Es gibt aber andere Kandidaten, die in Frage kämen, wie Albanien, Moldau, Tunesien oder Senegal. Die Vorstellung, dass wirksamer Schutz nur in der EU möglich sei und alles andere den Flüchtlingen nicht zumutbar wäre, ist angesichts der Realität der heutigen europäischen Asylpraxis völlig unangebracht.

Auf welche Kategorien von Asylbewerbern man die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten anwendet, ist eine Frage, die man im Detail klären müsste. Drei Kategorien von Asylbewerbern scheinen dafür auf jeden Fall in Betracht zu kommen. Die erste besteht aus Menschen, die aus einem Erstaufnahmeland eingereist sind, in dem es für ihre Herkunftsgruppe bereits humanitäre Aufnahmekontingente gibt, zum Beispiel Syrer, die über die Türkei einreisen. Wenn die EU oder einzelne Mitgliedstaaten humanitäre Kontingente in größerem Umfang für syrische Flüchtlinge, die sich in der Türkei aufhalten, festgesetzt hätten, sollten sich die syrischen Flüchtlinge, die nicht zum Zuge kommen oder nicht auf einen Platz warten möchten, nicht trotzdem auf dem Weg nach Europa machen und dort Asyl beanspruchen. Sie sollten zwar den Schutz des internationalen Asylrechts in Anspruch nehmen können, aber eben nicht in der EU, sondern in einem Drittstaat. Die zweite Gruppe von Asylbewerbern, die infrage kommt, sind Menschen aus Ländern mit einer geringen Anerkennungsquote, zum Beispiel aus Westafrika. Auch für diese wird der Anreiz, sich auf dem Weg nach Europa zu begeben, drastisch abnehmen, wenn die Wahl nicht etwa die zwischen Deutschland und Nigeria sondern zwischen Tunesien und Nigeria wäre. Die dritte Gruppe sind diejenigen, die ohne Identitätsdokumente nach Europa einreisen. Gerade hier konzentrieren sich Sicherheitsprobleme und Kriminalität; gerade Menschen aus dieser Gruppe lassen sich nach einer Ablehnung des Asylantrags und selbst nach schweren Straftaten nur schwer abschieben. Auch sie werden es sich zwei Mal überlegen, bevor sie sich auf dem Weg nach Europa machen, wenn sie wissen, dass die Reise nicht in Stockholm oder Berlin, sondern in Tirana oder Chisinau enden wird.

Bleibt noch die wichtige Frage, warum Drittstaaten an einer Auslagerung von Asylverfahren interessiert sein sollten. Beispiele dafür gibt es allerdings schon: Australien hat entsprechende Absprachen mit Papua-Neu-guinea und Nauru getroffen, und am Unwillen Ruandas werden die britischen und dänischen Pläne nicht scheitern. In allen drei Fällen betrifft es arme Länder, die mit rein finanzieller Kompensation überredet werden konnten. Eine finanzielle Komponente sollten solche Kooperationsvereinbarungen natürlich auf jeden Fall haben. Asylverfahren und die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern kosten

Geld, das die EU nun einspart. Eine rein finanzielle Beziehung wäre allerdings Ausdruck eines Machtgefälles: Ein reiches Land bezahlt ein ärmeres dafür, dass es eine Aufgabe erledigt, die man selbst vermeiden möchte. Eine viel ausgeglichener und für beide Seiten ertragreichere Lösung wäre auch hier der Formel, irreguläre durch reguläre Migration zu ersetzen. Zusätzlich zu finanzieller und logistischer Unterstützung (etwa bei der Schulung der für die Asylverfahren zuständigen Beamten und Richter) kann man den betreffenden Drittstaaten Kontingente für Arbeitsmigration in Aussicht stellen. Für Länder wie Moldau, Tunesien oder Senegal wäre das sicherlich eine attraktive Perspektive. Falls der Drittstaat die sonstigen Bedingungen dafür erfüllt, kann zudem auch das visumfreie Reisen für seine Staatsangehörigen in die EU ein wirksamer Anreiz sein.

Wenn die Vereinbarung einmal implementiert wäre und sich die Erwartungen potenzieller irregulärer Migranten an die neue Situation angepasst hätten, würde sich schon bald herausstellen, dass sich die Lasten für die Drittstaaten in sehr engen Grenzen halten. Nach der Einführung der „Pacific Solution“ durch Australien 2001 füllten sich die AsylLAGER in Papua-Neuguinea und Nauru zwar anfänglich, aber schon nach wenigen Jahren waren sie fast leer. Neuzugänge gibt es schon seit längerer Zeit nicht mehr. Es ist also keineswegs damit zu rechnen, dass eine Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten bedeuten würde, dass nun diese Länder Hunderttausende Asylgesuche prüfen und entsprechend viele Asylbewerber integrieren müssten. Vielmehr bewirkt die Auslagerung von Asylverfahren genau das, was sie bezieht: eine Reduzierung der irregulären Migration, sowohl für die EU als auch für den beteiligten Drittstaat. Solange man die freiwerdenden Kapazitäten für humanitäre Kontingente und Visa sowie für legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration einsetzt, ist dieses Verfahren moralisch nicht fragwürdig. Im Gegenteil: Eine solche Politik würde es uns erlauben, mehr Menschen zu helfen und gezielter diejenigen zu unterstützen, die es am meisten brauchen – und das, ohne dass Menschen ihr Leben riskieren müssen. Zugleich entspräche dieses Verfahren viel besser den Interessen von Herkunftsländern, Erstaufnahmeländern sowie der EU-Länder, als es die herrschende Flüchtlingspolitik tut.

Kompromisse in einem Politikfeld wie der Flüchtlingspolitik sind immer in Gefahr, durch die Interessenpolitik der involvierten Parteien unterlaufen zu werden. Deshalb sind die eingebauten Korrekturmechanismen von entscheidender Bedeutung für die Nachhaltigkeit der vorgeschlagenen Lösung. Für progressive Kräfte sind großzügige humanitäre Kontingente und die Einführung humanitärer Visa ein wichtiges und attraktives Ziel. Zugleich könnten sie in die Versuchung kommen, der Reduzierung der irregulären Migration Steine in den Weg zu legen. Wenn die vereinbarte Lösung aber beinhaltet, dass jede Ausweitung der irregulären

Migration die verfügbaren Kontingente für reguläre humanitäre Migration schmälert, wird das Kalkül der Progressiven anders aussehen. Umgekehrt ist die Eindämmung der irregulären Migration ein wichtiges Ziel der Konservativen. Sie müssten aber akzeptieren, dass sich dieses Ziel nur in Kombination mit der Eröffnung von legalen Wegen der humanitären und der Arbeitsmigration realisieren lässt und dass das konsensfähige Gesamtziel nicht weniger Migration, sondern eine legale, gesteuerte und anders zusammengesetzte Migration lautet. Wenn an die Stelle irregulärer Migration eine legale Einwanderung trate, könnte dies nicht zuletzt dazu beitragen Abmachungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Erstaufnahmeländer und Herkunftsstaaten andererseits zu stabilisieren. Was die eine Seite möchte – legale Migrationskanäle – gibt es nur unter der Bedingung, dass das, was die andere Seite vermeiden möchte – irreguläre Migration, – reduziert wird; und umgekehrt.

Bei der moralischen und rechtlichen Bewertung dieser Vorschläge sollte man die realistischen und existierenden Alternativen immer mitbedenken. Die Alternative ist nicht eine Flüchtlingspolitik, bei der auf magische Weise allen Schutzbedürftigen geholfen werden kann, alle Wanderungswilligen ihre Wünsche erfüllen können, niemand mehr stirbt, alle einen Arbeitsplatz und eine Wohnung finden, der Wohlfahrtsstaat erhalten bleibt und Terroristen und Kriminelle aus lauter Dankbarkeit zu Engeln werden. Die reale Alternative ist die, die wir haben, und die gibt kein schönes Bild ab: Tausende Tote im Mittelmeer und in der Sahara; illegale Pushbacks und Erpressung durch Autokraten an den Außengrenzen, eine hohe Kriminalitätsbelastung durch junge Männer mit geringen Anerkennungschancen, hohe Kosten und eine bestenfalls schleppende Integration in den Arbeitsmarkt, ein vergiftetes und polarisiertes politisches Klima sowie, last but not least: viele Schutzbedürftige, denen wir helfen könnten, wenn wir mit der Bewältigung der vielen negativen Begleiterscheinungen der heutigen Flüchtlingspolitik nicht so beschäftigt wären.