

Asylwende voraus

Wende in der Asylpolitik

Soll Europa die Flüchtlingsboote auf dem Mittelmeer aufhalten?

Der Staat ist überfordert, die Stimmung in der Bevölkerung kippt. Unionspolitiker fordern einen Paradigmenwechsel, in der Ampel gibt es Sympathie dafür.

Von Konrad Schuller, Justus Bender, Jochen Buchsteiner, Rüdiger Soldt



Carlo Giambarresi

Politiker der Union reden erstmals offen über grundlegend neue Wege zur Begrenzung der Migration, über die sie bisher nur im Hintergrund sprechen wollten. Einige regen an, die völkerrechtlichen Grundlagen der Migrationspolitik zu überarbeiten – die Genfer Flüchtlingskonvention, die Europäische Grundrechtecharta und den Vertrag über die Arbeitsweise der EU. Zu ihnen gehören bei der CDU der stellvertretende Vorsitzende Jens Spahn und der Parlamentarische Geschäftsführer Thorsten Frei. Andere überlegen, wie das Recht auf Asyl auch „außerhalb Europas“ verwirklicht werden könnte. Wortführer sind hier Frei und der Chef der CSU im Bundestag, Alexander Dobrindt. Wieder andere fragen sich, ob man Bootsflüchtlinge direkt vom Mittelmeer durch europäische Marineschiffe nach Afrika zurückbringen könnte. Zu ihnen gehören der sächsische Innenminister Armin Schuster und der sachsen-anhaltische Ministerpräsident Reiner Haseloff.

Aber auch in der Regierungskoalition zeichnet sich Bewegung ab. FDP-Generalsekretär Bijan Djir-Sarai sagt jetzt, im ganzen Land sei spürbar, „dass wir eine andere Migrationspolitik brauchen“, es brauche „mehr Steuerung, Kontrolle, und Begrenzung in der Migration“. FDP-Fraktionschef Christian Dürr sagt jetzt zum ersten Mal in dieser Deutlichkeit, Deutschland müsse „die Anreize für die irreguläre Migration stoppen, indem von Bargeld auf Sachleistungen umgestellt wird“. Auch über stationäre Kontrollen an der Grenze zu Polen, wie sie in der Union gefordert werden, wolle man jetzt „sprechen“.

Die Gedanken aus der Union wären ein „Paradigmenwechsel“, wie ihn die italienische Ministerpräsidentin Giorgia Meloni Mitte September vorgeschlagen hat. Ihr zufolge sollte die EU sich darauf konzentrieren, illegale Einreisen schon an den Außengrenzen zu verhindern, statt wie bisher vor allem auf Rückführung und Umverteilung innerhalb der EU zu setzen. Diese alten Mittel erscheinen auch in den Unionsparteien manchen als wirkungslos. Haseloff sagt zum Beispiel: „Wer drin ist, ist drin. Die Möglichkeiten, jemanden rückzuführen, sind gering.“

Spahn: Flüchtlingskonvention „nicht von Gott an Moses gesandt“

Dass man bei CDU und CSU jetzt über Änderungen an den völkerrechtlichen Grundlagen nachdenkt, liegt auch daran, dass die Genfer Flüchtlingskonvention, das Urdokument, auf das sich viele andere Regelungen beziehen, jeden Flüchtling durch das „Refolement-Verbot“ ihres Artikels 33 davor bewahrt, in ein Land zurückgeschickt zu werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit in Gefahr wären. Die EU-Menschenrechtskonvention, ein Dokument des Europarates, legt außerdem fest, niemand dürfe „erniedrigender“ Behandlung ausgesetzt werden. In der Folge haben die Gerichte zuletzt die Schutzkriterien für Migranten erheblich ausgeweitet. Für manche Richter zählt auch eine schlechtere medizinische oder wirtschaftliche Situation dazu.

Manche in der CDU wollen das nicht weiter hinnehmen. Spahn meint, die Flüchtlingskonvention sei „nicht von Gott an Moses gesandt, sondern veränderbar“, und Frei möchte, dass sich Deutschland für die „Überarbeitung der Europäischen Menschenrechtskonvention“ ebenso einsetzt wie für eine Änderung des EU-Rechts. Aber beide Wege sind dornig. Die 46 Staaten des Europarats müssten sich auf einen neuen Interpretationsrahmen für die Menschenrechtskonvention einigen. Für eine Änderung der EU-Verträge genügt zwar eine qualifizierte Mehrheit, aber auch die ist nicht leicht zu erzielen.

Der Vorschlag, Bootsmigranten schon auf dem Mittelmeer durch europäische Kriegsschiffe zu stoppen und nach Afrika zurückbringen, wird besonders nachdrücklich vom sächsischen Innenminister Schuster vertreten. Voraussetzung dafür sind seiner Ansicht nach Vereinbarungen mit nordafrikanischen Staaten nach dem Vorbild des Abkommens mit der Türkei von 2016. „Diese würden sich dann verpflichten, keine Flüchtlinge mehr auf irregulären Wegen nach Europa zu lassen und diejenigen, die es doch herüberschaffen, wieder zurückzunehmen“, sagt Schuster. „Dafür würde Europa zusagen, eine bestimmte Zahl von legalen Einwanderern von dort aufzunehmen.“ Die Partnerstaaten würden dafür mit Geld, aber möglicherweise auch mit Visaerleichterungen und anderen Dingen belohnt.

Sächsischer Innenminister sieht den Kanzler in der Pflicht

Schuster ist überzeugt, dass solche Abkommen es einer „Europäischen Marinemission“ rechtlich erlauben würden, „dann auch Migranten in internationalen Gewässern aufzugreifen und zurückzubringen. Das wäre kein Verstoß gegen das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention.“

Der Bundesregierung wirft Schuster vor, sich nicht genug für die nötigen Abkommen mit Ländern wie Ägypten, Tunesien, Algerien oder Marokko einzusetzen. Er erinnert daran, dass im Falle der Türkei Bundeskanzlerin Angela Merkel immer wieder persönlich mit dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdogan verhandelt habe. Schuster folgert: „Für so ein Abkommen müsste der Bundeskanzler sich persönlich einsetzen.“ In Nordafrika müssten dabei auch der französische Präsident Emmanuel Macron und die Chefin der EU-Kommission Ursula von der Leyen eingebunden sein. „Solange wir aus Deutschland nur Beauftragte hinschicken, wird das kein Erfolg“

Haseloff weist solche Ideen nicht rundweg zurück. „Über das Abfangen von Flüchtlingsschiffen auf dem Mittelmeer wird in Europa diskutiert“, sagt er. „Das hieße aber ein Vorgehen in aller Härte. Die Frage ist: Wie weit will man gehen? Welcher Konsens ist da realistisch herbeiführbar?“ – Andererseits aber müsse man auch sehen, welche Gefahren vom Nichtstun kämen: „Diese Demokratie rutscht uns nach rechts weg. Wir müssen jetzt Prioritäten setzen: Das Migrationsthema ist existenziell.“

Schutz außerhalb der EU?

Solchen Rückführungen auf dem Mittelmeer stehen rechtliche Hindernisse entgegen. Folgt man dem Konstanzer Migrationsrechtler Daniel Thym, hat Europa kaum Möglichkeiten, seine Seegrenze mit Militärschiffen zu schließen. Angenommen, ein Marineschiff trifft in internationalen Gewässern auf ein Schlauchboot mit Flüchtlingen. Dann hätte es die Menschen früher aus der Seenot retten und zurück nach Afrika bringen können. Neuerdings aber zwingt eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte das Marineschiff, die Flüchtlinge an das europäische Festland zu holen, um sicherzustellen, dass ihnen in Nordafrika keine erniedrigende Behandlung droht. Sobald die Flüchtlinge aber in den Hoheitsgewässern der EU oder am Festland sind, können sie Asyl beantragen. Sollte ihr Asylantrag nach jahrelanger Prüfung abgelehnt werden, scheitert die Abschiebung in vielen Fällen an fehlenden Reisepapieren oder den Zuständen im Herkunftsland. Ein Flüchtlingsboot, das auf ein europäisches Marineschiff trifft, hat also heute eher Glück als Pech.

Der Vorschlag Schusters scheint trotzdem nicht aussichtslos zu sein. Thym sagt, Europa könne durch Abkommen mit nordafrikanischen Ländern sicherstellen, dass Flüchtlingen dort nachweislich kein Unheil drohe. Dann könnten Marineschiffe Flüchtlinge aus internationalen Gewässern nach Afrika zurückbringen, auch gegen ihren Willen. Das wäre dann genau das, was der sächsische Innenminister vorschlägt. Thym sagt, wer das genau falsch finde, müsse wissen, dass genau diese Methode bis 2009 vor Libyen angewendet wurde. „Menschenrechte 15 Jahre zurückzudrehen muss kein Verzicht auf alle Menschenrechte sein.“

Das alles geht nur mit sicheren Partnern, zum Beispiel in Nordafrika. Falls aber solche gefunden werden, können sich manche in der Union eine noch viel weiter gehende Zusammenarbeit vorstellen. Dobrindt sagt etwa, „dass das Recht auf Asyl nicht zwingend zu einem Aufenthalt in Europa führen muss“. Die EU könne „auch außerhalb Europas“ Schutz gewährleisten. „Dafür braucht es eine europäische Konzeption für einen Asyl-Schutzmechanismus, der in Drittstaaten erfüllt wird. Das würde auch dem Schutzgedanken, Hilfe in unmittelbarer Nähe zum Herkunftsland, stärker entsprechen.“

Gerichte blockieren Kooperation zwischen London und Kigali

Frei merkt dazu an, wenn Flüchtlinge ihr Asylrecht in Drittstaaten genießen sollten, müssten ihnen dort Verfahren im Einklang mit internationalem Recht geboten werden. So ein Schritt würde neben Abkommen mit verlässlichen Partnerländern auch eine Änderung des EU-Rechts nötig machen. Wie langwierig das alles sein kann, zeigen die Erfahrungen mit der tunesischen Führung. Großbritannien, das schon länger das „outsourcing“ von Asylverfahren prüft, war nach langer Suche im ostafrikanischen Ruanda fündig geworden. In einem Abkommen hat die Regierung in Kigali London internationale Verfahrensstandards zugesagt. Doch bislang wird der britische Asyl-Verschiebebahnhof von Gerichten blockiert. Der Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte hat den ersten Flug per einstweiliger Anordnung gestoppt und wartet nun mit seiner Grundsatzentscheidung auf das letztinstanzliche Urteil des britischen Supreme Courts. „Den Ausgangsweg verfolgen wir mit großem Interesse“, sagt Frei. Wenn dieser „Weg gangbar wäre, könnte er sich auch andere Partnerländer vorstellen und erwähnt die Türkei.“

Wegen der schwierigen Suche nach Partnern sind Lösungen in Zusammenarbeit mit Drittstaaten allerdings erst einmal nur Wünsche. Frei jedenfalls weiß, das es „unter derzeit geltender Rechtslage im Falle eines Asylantrags unmöglich“ ist, irreguläre Migranten an den Außengrenzen aufzuhalten. Deshalb will er einstweilen einen anderen Weg gehen. Ziel müsse es sein, den Migranten den Anreiz zu nehmen, teure Schlepper zu bezahlen und sich auf ihre gefährliche Reise nach Europa zu begeben.

Deshalb will Frei den Aufenthalt in Deutschland möglichst unattraktiv gestalten. Irregulär ins Land Gekommene sollen kein Geld mehr erhalten, sondern nur noch Sachleistungen, also genügend Nahrung und ein Dach über dem Kopf. Sie sollen ferner kein Recht erhalten, Familienmitglieder nachziehen zu lassen und grundsätzlich keine Arbeit aufnehmen dürfen.

Faeser rät Union zu weniger Populismus

Auch andere in der Union denken in dieser Richtung. Dobrindt will „Pullfaktoren“ durch „Angleichung der Sozialleistungen in Europa“ und „Sachleistungen statt Geldleistungen“ vermindern, und Spahn sagt dazu: „Wer wirklich vor Krieg und Verfolgung flieht, erhält damit weiter die notwendige Unterstützung. Für alle anderen ist es ein Anreiz weniger.“ Haseloff schließlich meint an, in Sachsen-Anhalt habe man es schon einmal mit Lebensmittelgutscheinen versucht. „Das war gut gemeint, aber das schaffen die kommunalen Verwaltungen vor Ort nicht. Richtig ist es allerdings, die materiellen Anreize abzusenken und europaweit anzugleichen.“

Bundesinnenministerin Nancy Faeser von der SPD antwortete auf Fragen der F.A.S. nach Änderungen des EU-Regelwerkes und nach Maßnahmen zur Verminderung der deutschen Attraktivität, die Union sei „gut beraten, auf Populismus zu verzichten und an wirksamen Lösungen mitzuwirken“.

In der FDP wird diese Haltung kritisch gesehen, und auch bei den Grünen mischen sich erste nachdenkliche Stimmen ins Konzert. Der baden-württembergische Finanzminister Danyal Bayaz meint, es müsse „ein klares Signal geben: Wer sich auf die falschen Wege einlässt und Schleuser einlässt und nach Europa durchschlägt, wird hier definitiv nicht bleiben können“. Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten und im Gegenzug deutsche Zusagen für legale Einwanderungskontingente könnten hier ein wirksames Mittel sein, um die „Ankunftszahlen an den europäischen Außengrenzen“ zu senken. „Wir sollten als Grüne in der Diskussion über Flucht und Migration nicht den Eindruck erwecken, wir sagen nur, was alles nicht geht“, meint Bayaz. „Und wenn zum Beispiel Thorsten Frei von der CDU einen wenn auch radikalen Vorschlag macht, dann reicht es eben nicht, einfach nur ‚Dammbruch‘ zu rufen. Dann müssen wir eigene Vorschläge machen, wie wir das Thema unter Kontrolle bekommen.“