

MATTHIAS HOESCH  
(Münster)

## Abschieben aus Fairness? Normative Probleme in Systemen geteilter Flüchtlingsverantwortung



**Matthias Hoesch** forscht zur Geschichte und zu aktuellen Fragen der Praktischen Philosophie, mit Schwerpunkten in der Politischen Philosophie und der Migrationsethik. Seit 2018 leitet er am Exzellenzcluster ›Religion und Politik‹ der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster ein Projekt über das Konzept kultureller Homogenität in liberalen Theorien der Migration. Seine Arbeiten zu Flucht und Asyl sind von dem Anspruch motiviert, normative Fragen zu vertiefen, die von der politikwissenschaftlichen, soziologischen und juristischen Forschung aufgeworfen werden. Im September 2018 leitete er am ZiF den Workshop *Studying Migration Policies at the Interface between Empirical Research and Normative Analysis*, aus dem die auf S. 67 zitierte Open Access-Publikation hervorgegangen ist (HOESCH/LAUBE 2019).

Bilder von Bootsflüchtlingen auf dem Mittelmeer, gepaart mit Schätzungen über die Zahl der Ertrinkenden geben Anlass, das globale Migrationsregime grundsätzlich zu hinterfragen. Wie kann es sein, dass eine Weltordnung, die dem Anspruch nach im Einklang mit Menschenrechten und liberalen Maßstäben organisiert ist, Menschen massenhaft in Schlauchboote zwingt, in denen sie auf der Suche nach Schutz ein Meer zu überqueren versuchen?

In Europa ruhen viele Hoffnungen, das Migrationsregime nachhaltig zu verbessern, auf einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), mit der das bestehende Dublin-System verlassen würde. Gäbe es erst einmal ein gerechtes System der Lastenteilung, so die Vermutung, dann fiel etwa der Anreiz weg, den Schiffen der Seenotrettung das Einlaufen in die eigenen Häfen zu untersagen: Die Summe der Lasten eines jeden Staates wäre ja unabhängig von solchen singulären Ereignissen festgelegt. Und mancherorts dürfte der Widerstand gegen die Umsetzung völkerrechtlicher Standards abnehmen, wenn sich die Bevölkerung sicher wäre, nicht unfair als ausführendes Organ europäischen Flüchtlingsschutzes in Anspruch genommen zu werden.

Wie aber sollte ein ›System geteilter Flüchtlingsverantwortung‹ – wie man Zusammenschlüsse von Staaten zur institutionell geregelten Verteilung der Lasten und Zuständigkeiten für Geflüchtete nennen kann – beschaffen sein, und welche besonderen normativen Probleme stellen sich in einem solchen System? Überstaatliche Institutionen, die eine eigenständige Form politischer Macht innehaben, unterstehen zweifellos normativen Anforderungen, die die Ausübung dieser Macht begrenzen; und die einzelnen Mitgliedsstaaten müssen ihrerseits dafür Sorge tragen, dass die von ihnen geschaffenen Institutionen nicht dazu dienen, ihre ursprünglichen Pflichten gegenüber Geflüchteten zu verletzen. Wenn im Folgenden solche normativen Probleme von geteilter Flüchtlingsverantwor-

tung aus der Sicht von Philosophie und Politischer Theorie diskutiert werden, ist dies als Beitrag zu einer interdisziplinären Debatte zu verstehen, die die Tragweite dieser Probleme und möglicher Lösungen letztlich auch realpolitisch und europarechtlich zu verorten vermag.

### **Zwei Voraussetzungen**

Generell unterliegen Systeme geteilter Flüchtlingsverantwortung zwei grundlegenden Anforderungen. Im Hinblick auf die Interessen der Geflüchteten besteht die wichtigste Anforderung zweifellos darin sicherzustellen, dass alle Mitgliedsstaaten des Systems einen ausreichenden Flüchtlingsschutz bieten – und zwar einen Menschenrechtsschutz sowie, im Einklang etwa mit den Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention, Rechte auf zunehmende gesellschaftliche und politische Inklusion (vgl. LÜBBE 2018). Einem Staat, der das nicht gewährleistet, darf ein überstaatliches Regelwerk die Verantwortung für Geflüchtete nicht zuweisen. Das schließt natürlich nicht aus, dass auch einem solchen Staat Verantwortung für Geflüchtete zukommt, nämlich für all diejenigen, die sich unabhängig von einer solchen institutionellen Zuweisung auf seinem Territorium befinden.

Im Hinblick auf die Interessen der beteiligten Staaten ist eine faire Verteilung der Lasten der entscheidende Maßstab von Systemen geteilter Flüchtlingsverantwortung. Im Detail mag strittig bleiben, wie eine solche faire Verteilung aussehen mag – dass die geografische Lage nicht das wichtigste Kriterium sein kann, wie es die Dublin-Verordnung vorsieht, wird jedoch von niemandem mehr ernsthaft bestritten. Für jede Diskussion um einen fairen Verteilungsschlüssel ist relevant, dass die in Frage stehenden Lasten in monetäre und nicht-monetäre Lasten unterteilt werden können. Monetäre Lasten entstehen durch die (zumindest übergangsweise) Versorgung der Geflüchteten mit Wohnraum, Nahrung und medizinischer Betreuung oder durch die Finanzierung von Sprachkursen, Sozialarbeitern und Arbeitsmarktprogrammen. Eine Lastenteilung könnte hier nicht nur durch eine Verteilung der Geflüchteten auf die beteiligten Staaten erfolgen, sondern auch dadurch, dass die hierfür nötigen finanziellen Ressourcen fair von allen Staaten getragen werden. Nicht-monetäre Lasten sind dagegen beispielsweise kulturelle Anpassungsleistungen der Aufnahmegesellschaft, die Verschärfung sozialer Ungleichheit, Engpässe in der medizinischen und psychologischen Versorgung oder die Entstehung gesellschaftlicher Konflikte. Politische Aushandlungsprozesse müssen zeigen, inwieweit es hinnehmbar ist, dass solche nicht-monetären Lasten der einen Staaten durch finanzielle Leistungen anderer Staaten kompensiert werden können – soweit dies nicht der Fall ist, kann eine Lastenteilung nur erfolgen, indem die Geflüchteten selbst anteilig in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten angesiedelt werden.

### **Modelle geteilter Verantwortung**

Weitere normative Anforderungen eines Systems geteilter Flüchtlingsverantwortung hängen an den spezifischen Formen, die ein solches System annehmen kann. Politik, Think Tanks und Wissenschaftler haben mehrere Vorschläge ins Spiel gebracht, wie geteilte Flüchtlingsverantwortung umgesetzt werden könnte. Vier prototypische Modelle sollen hier vorgestellt werden, die sich insbesondere darin unterscheiden, ob und wie Staaten darauf Einfluss nehmen, welche Personen welchem Staat zugewiesen werden.

In *Modell 1* wählt jeder Asylsuchende frei aus, in welchem Land er eine neue Heimat finden möchte. Die beteiligten Staaten erzielen die anvisierte Lastenteilung dann durch finanzielle Kompensation: Dem Staat, für den sich der Asylsuchende entschieden hat, werden die realen monetären Lasten sowie ein finanzieller Ausgleich für die nicht-monetären Lasten aus einem gemeinsamen Fonds ersetzt.

In *Modell 2* legen die Staaten dagegen durch eine Quotenregelung fest, welcher Staat wie viele Geflüchtete aufnehmen muss, und weisen Geflüchtete der Quote folgend bestimmten Staaten zu. Der Beschluss der EU aus dem Jahr 2015, 160 000 Asylsuchende auf die Mitgliedsstaaten zu verteilen, folgte genau dieser Idee.

*Modell 3* geht ebenfalls zunächst von einer Quotenzuweisung aus, räumt dem Selbstbestimmungsrecht der Staaten aber ein möglichst großes Gewicht ein: Es wird zugelassen, dass die Aufnahmequoten der Staaten untereinander gehandelt werden dürfen – beschließt ein Staat, dass er sich lieber durch einen rein finanziellen Beitrag als durch die Aufnahme Geflüchteter beteiligen will, so kann er versuchen, ein anderes Land zu finden, das ihm einen Teil seiner Quote abnimmt und im Gegenzug eine auszuhandelnde finanzielle Entschädigung bekommt.

*Modell 4* folgt wie *Modell 2* oder *Modell 3* erneut einer Quotenregelung, ergänzt diese aber durch ein Matching-System, das die Bedürfnisse und Präferenzen von Geflüchteten möglichst in Einklang zu bringen versucht mit den Bedürfnissen von Staaten: Geflüchtete können Präferenzen für ihren Zielstaat angeben sowie Gründe offenlegen, die für die Aufnahme in einem bestimmten Staat sprechen; und Staaten können ebenfalls Passungskriterien vorbringen, etwa Berufsgruppen favorisieren, die speziell in diesem Land auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind. Ein computergestütztes Verfahren ordnet dann bestmöglich Paare zu, bei denen die Bedürfnisse der Geflüchteten mit den Bedürfnissen der Staaten gut harmonieren.

Es soll hier nicht darum gehen, welches dieser Modelle aus ethischer Sicht alles in allem zu bevorzugen wäre. Jedes der Modelle wirft einige normative Fragen auf; drei dieser Fragen werden im Folgenden vertieft. Die Modelle 2 und 3 provozieren die Frage, ob ein System der Flüchtlingsverteilung gerecht sein kann, wenn die Präferenzen der Geflüchteten keinerlei Rolle spielen. In *Modell 3* ist zudem zweifelhaft, ob ein Marktmechanismus determinieren darf, welcher Staat wie viele Geflüchtete aufnimmt. Mit Ausnahme von *Modell 1* sehen alle Modelle vor, dass Asylsuchende notfalls gezwungen werden, in einem Staat zu leben, in dem sie nicht leben wollen. Man muss also fragen: Rechtfertigt das Gebot zwischenstaatlicher Fairness im Zweifelsfall auch Abschiebungen?

### Sollten Geflüchtete ein Mitspracherecht haben?

Lassen wir die Situation Geflüchteter zunächst noch beiseite, so gilt im gegenwärtigen Staatensystem, dass man sich nicht frei aussuchen kann, in welchem Staat man leben möchte. Die Staatsbürgerschaft gibt einem das Recht, im eigenen Staat zu leben; darüber hinaus kommt es darauf an, ob andere Staaten ihre Grenzen freiwillig öffnen. Zahlreiche Philosophen hinterfragen heute diesen Aspekt des Staatensystems und treten für grundsätzlich offene Grenzen ein. Sofern die normative These berechtigt wäre, dass Staatsgrenzen für alle Menschen offen sein sollten, wäre allein das erste Modell einer moralischen Rechtfertigung fähig. Denn was für jedermann gilt, gilt auch für Geflüchtete. Doch kann die Debatte über die normative These offener Grenzen nicht als entschieden gelten. Nehmen wir daher einmal an, niemand hätte *per se* ein moralisches Recht auf freie Wahl des Staates, in dem er lebt. Was würde dies für die Situation Geflüchteter bedeuten?

Manche argumentieren wie folgt: Geflüchtete haben einen Anspruch auf Schutz. Genauso wenig wie alle anderen Menschen haben sie aber einen Anspruch darauf, selbst festzulegen, in welchem Staat sie leben möchten. Daher sind Staaten berechtigt, Geflüchteten einen Staat zuzuweisen, sofern

dieser Staat ausreichend menschenrechtlichen Schutz und die Aussicht auf gesellschaftliche und politische Inklusion bietet.

Diese Schlussfolgerung mag einigermaßen überzeugen, solange es kein System geteilter Flüchtlingsverantwortung gibt: Geflüchtete werden dann überwiegend in denjenigen sicheren Staat reisen, den sie möglichst gut erreichen können, und danach können sie in der Regel nicht gegenüber einem bestimmten präferierten Staat das Recht geltend machen, genau in diesen Staat weiterreisen zu dürfen. Ist aber ein System geteilter Flüchtlingsverantwortung etabliert, ergibt sich eine neue Situation: Die Verteilung auf Staaten erfolgt jetzt nicht mehr ungesteuert, sondern institutionell verwaltet und unter Einsatz hoheitlicher Gewalt. Die mit der Verteilung betrauten Institutionen *können* Präferenzen der Geflüchteten berücksichtigen und *sollen* dies auch tun, sofern es keine wichtigen Gegengründe gibt. Das ergibt sich schon allein aus dem Gedanken des Respekts vor Personen, der verbietet, Personen als bloße Gegenstände zu betrachten, indem ihre Präferenzen unbesehen übergangen werden. Quasi-hoheitlich agierende Institutionen sind an diese Art von Respekt stets gebunden.

Dies bedeutet aber nicht, dass der Respekt gegenüber Geflüchteten geböte, dass deren Präferenzen immer den Ausschlag geben müssen. Entscheidend ist, dass sowohl ihre objektiven Interessen (etwa das Interesse, ein Land zugewiesen zu bekommen, dessen Sprache man beherrscht) als auch ihre bloßen Vorlieben für manche Länder eine gewisse Rolle spielen und nicht einfach ungehört bleiben. Selbstverständlich können andere Gründe überwiegen, wenn es darum geht, ob die Präferenz erfüllt werden kann oder nicht. Die aktuell gültige Dublin-Verordnung kennt nur wenige Fälle, in denen ein objektives Interesse des Geflüchteten berücksichtigt wird, und gar keine Fälle, in denen eine subjektive Vorliebe eine Rolle spielt. Sie verstößt daher in den meisten Fällen gegen die Mindestanforderung, dass Interessen und Präferenzen irgendeine Rolle spielen müssen.

Man kann also von einem System geteilter Flüchtlingsverteilung zumindest verlangen, dass Präferenzen und besondere Bedürfnisse von Geflüchteten standardisiert abgefragt werden und dass sie erfüllt werden, sofern keine gewichtigen Gegengründe (wie etwa eine unfaire Verteilung auf die Mitgliedsstaaten) vorliegen. Dass eine solche Regelung nicht zuletzt im wohlverstandenen Eigeninteresse der Aufnahmestaaten liegen dürfte, weil sie die Integrationsbereitschaft der Geflüchteten erhöhen dürfte, ist ein positiver Nebeneffekt.

Wenn auf diese Weise Interessen und Präferenzen der Geflüchteten berücksichtigt würden, wie es hier unter liberalistischen Prämissen begründet wurde, wäre zugleich ansatzweise die in der Sozialphilosophie und der kritischen Migrationsforschung erhobene Forderung eingelöst, Geflüchtete stärker als aktive Akteure wahrzunehmen und nicht nur als passiv verharrende Hilfsbedürftige. Dieser Logik folgend, wäre es darüber hinausgehend auch angemessen, Repräsentanten der Geflüchteten am politischen Prozess der Ausgestaltung des Verteilsystems partizipieren zu lassen. Welche der Interessen Geflüchteter besonderer Berücksichtigung bedürfen, kann kaum entschieden werden, ohne den Betroffenen selbst die Möglichkeit eingeräumt zu haben vorzutragen, was aus ihrer Perspektive besonders dringliche Anliegen sind.

#### Dürfen Marktmechanismen determinieren, wo ein Asylbewerber leben wird?

Das oben eingeführte Modell 3 sieht ein sogenanntes *quota trading* vor. Dies würde bedeuten, dass die anfänglich vereinbarten Quoten unter den Mitgliedsstaaten nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage frei gehandelt werden dürfen. Diese Vorstellung ist vielen suspekt; in der Literatur wird diskutiert, ob ein solches Modell nicht analog zum Menschenhandel funktioniere und daher gegen den Würdegrundsatz verstoße oder zumindest eine gefährliche Ökonomisierung aller Lebensbereiche vorantreibe; zugleich würden sich reiche Staaten von ihrer Verantwortung ›freikaufen‹ können.

Man muss sich allerdings klarmachen, dass in diesem Modell natürlich nicht konkrete Menschen gegen Geld weitergereicht werden, sondern leere Hülsen für mögliche Aufnahmeplätze, die erst nach dem Handel mit Personen besetzt werden. Die Würde konkreter Personen kann also kaum verletzt werden. Aber wird durch ein solches Handelssystem nicht dennoch pauschal die Gruppe der Geflüchteten abgewertet? Wird den Geflüchteten nicht generell ein negativer Wert zugeordnet, indem durch den Marktpreis zum Ausdruck gebracht wird, wie viel Geld es einem Staat wert ist, bestimmte Personen *nicht* auf seinem Territorium zu haben (vgl. GERVER 2018)? Werden hier nicht Menschen wie Giftmüll behandelt, bei dem ebenfalls gilt, dass bezahlen muss, wer ihn loswerden will; und wird hier nicht jedenfalls implizit die ›Überflüssigkeit‹ bestimmter Menschen behauptet (vgl. SCHMALZ 2017)?

Dieses *negative valuation argument*, wie es in der Literatur genannt wird, kann nicht überzeugen (vgl. KUOSMANEN 2013). Betrachten wir einmal näher, was genau mit einem negativen Wert versehen wird: Sind es tatsächlich die Geflüchteten? Sofern, wie oben vorausgesetzt, der Quotenhandel zwischen Staaten stattfindet, die alle ausreichenden Schutz bieten, ist zwar zutreffend, dass der Marktpreis darüber Auskunft gibt, wie sehr ein Staat bestimmte Personen alles in allem nicht auf seinem Territorium haben möchte. Aber zugleich zeigt der Staat, dass es ihm viel Geld wert ist, dass diese Personen an einem anderen Ort Schutz genießen können. Würde der Staat die Geflüchteten an einen unsicheren Ort abschieben oder gegen eine niedrigere Zahlung an einen unsicheren Ort überstellen, dann und nur dann würde er zum Ausdruck bringen, dass die in Frage stehenden Personen in seinen Augen nicht viel zählen.

Aber ist es nicht schon hinreichend problematisch, wenn die Anwesenheit einer Personengruppe auf dem Territorium negativ bewertet wird? Wenn wir Menschen einen positiven Wert beimessen, dann sollten wir es doch *prima facie* gutheißen, wenn diese Menschen mit uns in Kontakt treten. Selbst wenn dieser Zusammenhang stimmt, lässt der Marktmechanismus nicht in einem relevanten Sinn auf einen negativen Wert der Anwesenheit Geflüchteter schließen. Denn es ist durchaus möglich, dass eine Gesellschaft die Anwesenheit Geflüchteter selbst mit einem positiven Wert verbindet, der aber von anderen Werten überwogen wird, die infolge der Anwesenheit abnehmen könnten (politische Stabilität, Schutz der Kultur etc.). Es gibt also keinen notwendigen Zusammenhang von Marktpreis und intrinsisch negativer Bewertung der Anwesenheit einer Personengruppe.

Nun mag man einwenden, dass in der Praxis aber doch allzu gut zu sehen ist, dass die Anwesenheit Geflüchteter in der Regel nicht positiv bewertet wird – Xenophobie und die Abwertung des Fremden sind oft ein wichtiges Motiv für Versuche, Geflüchtete vom eigenen Land fernzuhalten. Dies trifft sicherlich zu, doch lässt sich das auch unabhängig vom Quotenhandel beobachten und kann daher kein Argument gegen den Quotenhandel begründen.

Es spricht also nichts prinzipiell dagegen, dass Staaten ihre Quoten untereinander gegen Geld weiterreichen. Allerdings drohen drei Gefahren, gegen die wirksame Vorkehrungen getroffen werden müssten: die Diskriminierung bestimmter Gruppen unter den Geflüchteten; eine versteckte Rückführung der gezahlten Beträge durch andere Töpfe; und die Herabsenkung des Schutzniveaus.

*Erstens:* Staaten könnten anfangen, nicht einfach Quoten zu handeln, sondern bestimmte Merkmale der aufzunehmenden Flüchtlinge festzulegen. Es könnte z. B. vereinbart werden, dass eine bestimmte Zahl von muslimischen Geflüchteten übernommen wird oder eine bestimmte Zahl von Nordafrikanern. Am Marktpreis für bestimmte Gruppen unter den Geflüchteten könnte dann abgelesen werden, wie erwünscht oder unerwünscht sie jeweils sind. Indem sich Staaten an einem solchen System beteiligen, würden sie offiziell zum Ausdruck bringen, welche Gruppen sie für besonders unerwünscht halten. Staaten dürfen aber wegen des Neutralitätsgebots kulturellen, religiösen oder ethnischen Gruppen keinen besonderen Wert zuschreiben. Ein Quotenhandel, der kulturelle, religiöse oder ethnische Merkmale der zu übernehmenden Personen festlegt, ist daher illegitim.

*Zweitens:* In manchen Fällen kann es vorkommen, dass ökonomisch schlecht gestellte Staaten eine so starke Präferenz gegen die Aufnahme von Geflüchteten aufweisen, dass sie an bessergestellte Staaten

viel Geld bezahlen, um ihre Quote zu verringern. In diesen Fällen gibt es einen Konflikt zwischen dem moralisch geforderten Ziel der Vermeidung ökonomischer Ungleichheit und dem Ergebnis des Quotenhandels. Es könnte sogar geboten sein, die gezahlten Gelder über andere Wege (im Beispiel der EU etwa über den Regionalfonds) teilweise wieder zurückzugeben. Unter Umständen kann es schwer werden, hier einen sinnvollen Ausgleich zu finden.

*Drittens:* In der überwiegenden Zahl der Fälle werden aber ökonomisch bessergestellte Staaten versuchen, ihre Quoten an ärmere Staaten abzugeben. Beispiele aus der jüngeren Geschichte sind besorgniserregend: 2016 hat etwa Australien 31 Mio. \$ bezahlt, um Geflüchtete nach Kambodscha überstellen zu können; 2017 kündigte Israel an, Ruanda für jeden übernommenen Geflüchteten 5000 \$ zu überweisen. In beiden Beispielen liegt auf der Hand, dass die Überstellung mit einer deutlicheren Verschlechterung der Situation der Geflüchteten einhergeht. Wie sind solche Fälle zu bewerten?

Man muss hier zwei Fallgruppen unterscheiden. In der ersten Fallgruppe gewährleistet der Zielstaat keinen ausreichenden Minimalstandard des Flüchtlingsschutzes; in der zweiten leistet er zwar einen Minimalstandard, aber einen niedrigeren Standard als der Ausgangsstaat. In den genannten Beispielen Kambodscha und Ruanda wurde von internationalen Organisationen befürchtet, dass der erste Fall vorliegt. Wie oben schon erwähnt, ist dann eine Überstellung der Geflüchteten nicht zulässig, und somit scheitert auch die Idee des Quotenhandels, sobald unsichere Staaten mit einbezogen werden.

Schwieriger ist der zweite Fall zu beurteilen. Man wird einer Senkung des Schutz- und Lebensstandards einer großen Zahl von Geflüchteten zustimmen müssen, wenn damit die Gesamtzahl der geschützten Geflüchteten steigt, wenn also vorhandene Mittel so eingesetzt werden, dass mehr Personen geholfen werden kann (vgl. BAUBÖCK 2018). Sofern die zum Schutz verpflichteten Staaten aber den Quotenhandel bewusst nutzen, um den durchschnittlichen Schutz- und Lebensstandard einer unveränderten Zahl von Geflüchteten abzusenken und auf diese Weise möglichst billig davanzukommen, wird der Quotenhandel zumindest fragwürdig – nicht zuletzt, weil er den Präferenzen der Geflüchteten regelmäßig keinen angemessenen Raum mehr lassen wird.

### **Berechtigt Fairness zwischen den Staaten, Asylbewerber abzuschieben?**

Egal, ob mit oder ohne Quotenhandel, ob mit oder ohne Berücksichtigung der Präferenzen der Geflüchteten: In den Modellen 2, 3 und 4 werden letztlich einige Personen einem Staat zugewiesen, den sie sich nicht ausgesucht hätten. Viele dieser Personen werden das akzeptieren und freiwillig die Reise in die neue Heimat antreten. Andere werden dagegen versuchen, sich der Zuweisung zu widersetzen oder zu entziehen. Die beteiligten Staaten können nun versuchen, Sanktionen zu erlassen: Strafzahlungen oder die Kürzung von Sozialleistungen. Dies wird nur begrenzt Erfolg haben und ist auch moralisch nur begrenzt zulässig: Führen Sanktionen beispielsweise voraussehbar dazu, dass Geflüchtete in die Schwarzarbeit getrieben werden, sind die Sanktionen vermutlich als illegitim zu beurteilen.

Daher setzen die Modelle 2, 3 und 4 voraus, dass notfalls Abschiebungen vorgenommen werden, um die erwünschte Verteilung zu gewährleisten – so, wie es in der EU heute regelmäßig geschieht, um die Dublin-Verordnung umzusetzen. Wer sich einmal mit der Praxis von Abschiebungen beschäftigt hat, von der Abschiebehaf bis zur physischen Gewalt beim Betreten des Flugzeugs (vgl. WALTERS 2019), wird schnell einsehen, dass die Abschiebung zu den massivsten staatlichen Zwangsmaßnahmen überhaupt zählt. Vergleichbare staatliche Eingriffe wie der Freiheitsentzug sind mit besonders hohen Rechtfertigungshürden verbunden, die *prima facie* bei nicht straffällig gewordenen Geflüchteten nicht erfüllt werden.

Bis heute fehlen in der Politischen Philosophie anerkannte Theorien zur Rechtfertigung und zu den Grenzen der Abschiebung (vgl. LENARD 2015). Inwiefern Abschiebungen innerhalb von Systemen geteilter Flüchtlingsverantwortung legitim sein können, bleibt daher eine teilweise ungeklärte

Frage. Wenn es aber überhaupt legitime Abschiebungen in solchen Systemen gibt, dann gewinnen diese ihre Rechtfertigung aus dem Ideal einer fairen Verteilung der Lasten des Flüchtlingsschutzes. Denn die pure Tatsache, dass Staaten von ihrem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen und mit anderen Staaten Überstellungen vereinbaren, reicht kaum aus, um solch massive Eingriffe zu rechtfertigen. Fairness zwischen Staaten ist dagegen ohne Zweifel ein bedeutendes moralisches Gut; ob dieses Gut grundsätzlich bedeutend genug ist, um Abschiebungen rechtfertigen zu können, ist allerdings offen. Scheitert die Rechtfertigung, dann wären wir mit einer Situation konfrontiert, in der Staaten zwar das Recht haben, von Geflüchteten zu verlangen, in die ihnen zugewiesenen Länder auszureisen, es aber gleichzeitig kein legitimes Mittel gibt, um dieses Recht durchzusetzen.

Wenn man einmal davon ausgeht, dass Fairness ein hinreichend wichtiges Gut ist, dann lassen sich zwei wichtige Bedingungen festhalten, die in jedem Fall erfüllt sein müssen, damit Abschiebungen auf diese Weise legitimiert werden können. Die erste betrifft die Frage nach einem milderen Mittel zur Herstellung der Gerechtigkeit. Der juristischen Methode der Verhältnismäßigkeitsprüfung folgend, kann vorausgesetzt werden, dass eine Zwangsmaßnahme unverhältnismäßig ist, wenn es ein milderes Mittel gibt, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Als milderes Mittel zur Herstellung der Fairness kommt insbesondere ein rein finanzieller Ausgleich zwischen Staaten in Frage. Damit die Abschiebung legitim sein kann, müssen Staaten also ernsthaft prüfen, ob die nicht-monetären Aspekte der Flüchtlingsaufnahme tatsächlich so schwerwiegend sind, dass eine finanzielle Kompensation nicht in Frage kommt.

Die zweite Bedingung betrifft die Frage, welche Fairness denn nun zählt: Fairness gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten des Systems oder Fairness zwischen allen Staaten, die sich am Flüchtlingsschutz beteiligen könnten? Flüchtlingsschutz ist im Kern eine globale Aufgabe und wenn einige Staaten sich zusammentun, um den Flüchtlingsschutz gemeinsam zu organisieren und untereinander fair aufzuteilen, dann ändert das nichts an der Tatsache, dass auch Drittstaaten Fairnessansprüche haben können, also Ansprüche, dass ihnen Lasten von anderen abgenommen werden. Letztlich hat also jeder aufnahmefähige Staat die Pflicht, seinen fairen Anteil am globalen Flüchtlingsschutz zu übernehmen, und Systeme geteilter Flüchtlingsverantwortung müssen die Summe des fairen Anteils ihrer Mitgliedsstaaten übernehmen.

Was bedeutet dies für die Rechtfertigung der Abschiebung? Fairness kann nur dann als moralisch bedeutsames Ziel fungieren, das Abschiebungen rechtfertigt, wenn damit globale Fairness gemeint ist. Ein System, das nach außen Fairness verweigert, kann sich nicht gleichzeitig nach innen auf Fairness berufen, um den betroffenen Geflüchteten Lasten aufzuerlegen.

Um dies zu illustrieren, können wir einmal annehmen, wir hätten ein System geteilter Flüchtlingsverantwortung vor uns, in dem Staat A mit dem Wert 3 einer hypothetischen Messeinheit der proportionalen Auslastung belastet ist, Staat B mit dem Wert 5 derselben Einheit, und Staat C mit dem Wert 7. Es sieht nun so aus, als rechtfertige das Ideal der Fairness zwischen den Staaten, Geflüchtete im Umfang von 2 Messeinheiten von Staat C nach Staat A abzuschieben. Stellen wir uns dann aber vor, dass rings um das System geteilter Verantwortung herum Staaten mit höheren Belastungen existieren, sodass der globale faire Anteil 9 Messeinheiten ergäbe. Staat C ist dann keinesfalls berechtigt, Personen abzuschieben, sondern er ist verpflichtet, weitere aufzunehmen. Die Tatsache, dass Staat A noch weniger übernimmt als Staat C, ist kein zulässiger Grund für Staat C, Zwangshandlungen an in C lebenden Personen vorzunehmen. Nur globale Fairness wäre ein solcher Grund, aber Fairness spricht nicht für Abschiebungen, sondern für die Aufnahme weiterer Geflüchteter.

Es kann also festgehalten werden: In Systemen geteilter Flüchtlingsverantwortung sind Abschiebungen allenfalls dann legitim, wenn Staaten ernsthaft geprüft haben, ob sich das Fairnessproblem nicht auf rein monetäre Weise regeln lässt, und wenn das System im Ganzen seinen fairen Anteil am globalen Flüchtlingsschutz erfüllt.

## Das bleibende Problem der Außengrenze

Systeme geteilter Flüchtlingsverantwortung stehen, sofern sie nicht alle aufnahmefähigen Staaten der Welt umfassen, somit unter der Pflicht, zusätzlich zu interner Fairness auch die globale faire Verteilung zu begünstigen. Solange es im globalen Raum aber keine Institutionen gibt, die eine solche Verteilung regeln, sind Staaten und Staatenverbände auf andere Mittel angewiesen. Insbesondere können Staaten versuchen, die Einreise von Geflüchteten mit grenzpolitischen Maßnahmen zu erleichtern oder zu unterbinden.

Solange ein System geteilter Flüchtlingsverantwortung im Ganzen weniger als seinen fairen Anteil am globalen Bedarf übernimmt, ist das System in jedem Fall verpflichtet, die Einreise von weiteren Geflüchteten zu ermöglichen. Erst wenn der faire Anteil erreicht ist, dürfen grenzpolitische Maßnahmen erwogen werden, die darauf abzielen, dass die Mitgliedsstaaten nicht mehr als ihren fairen Anteil an den gemeinsam von den Staaten der Erde zu tragenden Lasten übernehmen müssen. Auch dann dürfen jedoch weder fundamentale moralische Rechte Geflüchteter verletzt werden – indem etwa menschenrechtsverletzende Grenzschutzmaßnahmen in anderen Ländern finanziert werden – noch fundamentale moralische Rechte anderer Staaten verletzt werden – indem etwa extrem belastete Staaten aktiv gezwungen werden, ihren fairen Anteil in weitaus größerem Maß zu überschreiten, als das System geteilter Flüchtlingsverantwortung den seinen überschreitet (vgl. HOESCH 2017).

Auch wenn also die Lasten des Flüchtlingsschutzes in einem solchen System durch gemeinsame Regeln und Institutionen intern fair verteilt werden, so bleibt das Verhältnis nach außen eben doch unregelt und gefährdet deshalb potentiell sowohl Individuen als auch Drittstaaten. Übertragen auf die EU wird man sagen müssen, dass ein Verteilungsmechanismus viele Probleme regeln können, aber höchstens eine Milderung, jedoch keine Lösung des Problems gefährlicher Fluchtrouten über das Mittelmeer bieten kann. Zwar geht durch einen Verteilungsmechanismus der Anreiz für einzelne EU-Länder zurück, das Anlanden auf dem eigenen Territorium zu verhindern, und legale Einreisemöglichkeiten könnten die Zahlen der Bootsflüchtlinge deutlich verringern. Solange die EU im Ganzen aber die Zahl der ankommenden Geflüchteten zu begrenzen versucht – und eine solche Begrenzung ist ein grundsätzlich legitimes moralisches Ziel, sofern der faire Anteil erbracht wird –, werden die Mittelmeerrouten weiterhin genutzt werden. Die wichtige Debatte um das Gemeinsame Europäische Asylsystem darf also nicht davon ablenken, dass es außerhalb des Territoriums der EU vielfach Leid, Unterdrückung und Verfolgung gibt, was dem Handeln europäischer Institutionen über das Völkerrecht hinausgehende moralische Grenzen setzt.

## Literatur

- BAUBÖCK, RAINER 2018: Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 141–156.
- GERVER, MOLLIE 2018: Moral Refugee Markets. *Global Justice*, 11(1), 45–63.
- HOESCH, MATTHIAS 2017: Grenzpolitiken und Flüchtlingsschutz. Von der deskriptiven Analyse zur normativen Bewertung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 37(2), 313–336.
- KUOSMANEN, JAAKKO 2013: What (If Anything) Is Wrong with Trading Refugee Quotas? *Res Publica* 19, 103–119.
- LENARD, PATTI TAMARA 2015: The Ethics of Deportation in Liberal Democratic States. *European Journal of Political Theory* 14(4), 464–480, <https://doi.org/10.1177/1474885115584834>.
- LÜBBE, ANNA 2018: GEAS-Reform: Standardsenkungen bei den Drittstaatenkonzepten? *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 38(10), 381–387.
- SCHMALZ, DANA 2017: Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz: Zu den Problemen ‚globaler Lösungen‘. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung (Z'Flucht)*, 1(1), 9–40.
- WALTERS, WILLIAM 2019: The Microphysics of Deportation. MATTHIAS HOESCH, LENA LAUBE (eds.): *Proceedings of the 2018 ZiF Workshop 'Studying Migration Policies at the Interface between Empirical Research and Normative Analysis'*, Münster 2019, 161–185, <https://dx.doi.org/10.17879/85189704253>.