

Johannes Fischer

Flüchtlingskontingente statt Individualrecht auf Asyl?

Warum es gute ethische Gründe gibt, über eine Änderung des Asylrechts nachzudenken

In einem Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) hat der parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, Thorsten Frei, den Vorschlag gemacht, auf europäischer Ebene das Individualrecht auf Asyl abzuschaffen und durch eine Kontingentlösung für die Aufnahme von Flüchtlingen zu ersetzen.¹ Frei argumentiert, dass die jetzige Rechtslage auf einer Lüge basiere: „Wir gestalten unser Asylrecht als Individualrecht aus und sind zugleich nicht bereit, den Anspruch im unbegrenztem Umfang einzulösen, der daraus resultiert.“ So unternimmt Europa alles, damit möglichst wenig Menschen vom Recht auf Asyl Gebrauch machen können. Einen Antrag auf Asyl kann nur stellen, wer europäischen Boden erreicht hat. Um Menschen hieran zu hindern, werden an den europäischen Außengrenzen Zäune errichtet. Es gibt illegale Zurückweisungen von Menschen, die schon die Grenze überschritten haben. Europa schließt mit autoritären Regimen wie in der Türkei, in Tunesien oder in Marokko Verträge und zahlt hohe Geldsummen, damit diese Länder Menschen daran hindern, sich auf den Weg nach Europa zu machen. Die Versuche, über das Mittelmeer oder den Atlantik europäischen Boden zu erreichen, enden oft tödlich. All das hat zur Folge, dass nur diejenigen Europa erreichen und Antrag auf Asyl stellen können, die fähig sind, die Hindernisse zu überwinden, also die Jungen und Starken. Es sind nicht unbedingt diejenigen, die den Schutz des Asylrechts am notwendigsten brauchen. Da es kaum Rückführungen in die Herkunftsländer gibt, machen sich viele Menschen auf den Weg nach Europa, die nach den geltenden rechtlichen Kriterien von vorneherein keine Chance auf Anerkennung als Flüchtling oder auf subsidiären Schutz haben, weil sie sich in Europa eine bessere Zukunft erhoffen. In den Ländern Europas führt all dies zu politischen Verwerfungen und zu einem Erstarren des Rechtspopulismus, und dies gerade in Ländern, die sich in der Vergangenheit durch eine großzügige Flüchtlingspolitik hervorgetan haben wie zum Beispiel Schweden.

Von der Abschaffung des Individualrechts auf Asyl und seiner Ersetzung durch eine Kontingentlösung erhofft Frei sich ein Ende dieser unhaltbaren Zustände. „Eine Antragstellung auf europäischem Boden wäre nicht länger möglich, der Bezug von Sozialleistungen und Arbeitsmöglichkeiten umfassend ausgeschlossen. Ein solcher Ansatz würde Europa

¹ Thorsten Frei, Unser Asylrecht gründet auf einer Lüge, FAZ vom 18. Juli 2023.

ermöglichen, was es in der Vergangenheit nie in großem Stil gewagt hat: jährlich ein Kontingent von 300'000 oder 400'000 Schutzbedürftigen direkt aus dem Ausland aufzunehmen und auf die teilnehmenden Staaten zu verteilen. Mit einem solchen Asylrecht könnte Europa sich nicht nur an die Schwächsten wenden, sondern sehr genau dort helfen, wo Staaten durch große Flüchtlingsströme destabilisiert werden.“

Die Reaktionen auf diesen Vorschlag waren erwartbar: „Populismus“, „AfD-Niveau“, unvereinbar mit dem Menschenwürde-Artikel des Grundgesetzes. Die letztere Kritik wirft freilich die Rückfrage auf, ob es denn mit diesem Artikel vereinbar ist, dass Menschen daran gehindert werden, einen Antrag auf Asyl überhaupt stellen zu können, indem ihnen verwehrt wird, europäischen Boden zu betreten. Wie immer man zu Freis Vorschlag stehen mag: Frei hat recht mit seiner Charakterisierung der Absurdität der jetzigen Situation. Auf dem Papier garantiert man weltweit jedem Flüchtling, falls er Europa erreicht, ein Individualrecht auf Asyl. Weil man aber mit den Konsequenzen dieser Garantie überfordert ist, unternimmt man alles, um Flüchtlinge daran zu hindern, Europa zu erreichen. So kommt es zu den Dramen an den europäischen Außengrenzen. Rein rechtlich gesehen steht das Asylgrundrecht nicht unter dem „Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens“, so der Verfassungsrechtler Johannes Masing. Weil man daher nicht dieses Grundrecht einschränken kann, schränkt man die Möglichkeit ein, es wahrzunehmen, indem man die europäischen Außengrenzen dicht macht. Wenn jetzt im Blick auf den Vorschlag einer Kontingentlösung geltend gemacht wird, dass er mit der Menschenwürde unvereinbar ist, weil damit Menschen von der Möglichkeit des Asyls ausgeschlossen werden, nämlich diejenigen, die keine Berücksichtigung innerhalb eines Kontingents finden, dann ist dazu zu sagen, dass auch und gerade bei der jetzigen Praxis Menschen massiv von der Möglichkeit des Asyls ausgeschlossen werden, indem ihnen der Zugang nach Europa verwehrt wird. Die Kritik an Freis Vorschlag ist daher nicht frei von Heuchelei und bestätigt eher die Verlogenheit der jetzigen Asylpraxis, die Frei konstatiert.

Wie Freis Vorschlag aus rechtlicher Sicht zu bewerten ist, insbesondere ob er mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist, müssen Juristen beurteilen. Wie sich in ersten Reaktionen gezeigt hat, gibt es unter Juristen dazu unterschiedliche Auffassungen. Ein Problem für die Umsetzung des Vorschlags dürfte das sogenannte Zurückweisungsverbot der Flüchtlingskonvention sein, das die Ausweisung oder

Zurückweisung von Flüchtlingen in Gebiete untersagt, in denen ihnen Verfolgung droht.² In Verbindung mit Artikel 3 der europäischen Menschenrechtskonvention, der bestimmt, dass niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden darf, lässt sich hieraus ein Anspruch von Flüchtlingen ableiten, nicht ohne Prüfung der Frage, ob ihnen Verfolgung oder unmenschliche Behandlung droht, zurückgewiesen oder ausgewiesen zu werden. Für die Dauer der Prüfung müsste ihnen ein Aufenthaltsrecht gewährt werden, und sie müssten für diese Zeit ein Mindestmaß an Sozialleistungen erhalten. Daher spricht einiges für die Vermutung, dass die Abschaffung des Individualrechts auf Asyl nicht die Wirkung haben könnte, die Frei sich von ihr erhofft. Da Rückführungen in die Herkunftsländer kaum stattfinden, wäre es weiterhin attraktiv, sich auf den Weg nach Europa zu machen. Wenn die Erfolgreichen dann mangels Rückführung hierbleiben, dann ist es im gesellschaftlichen Interesse, sie zu integrieren und insbesondere in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Vorschlag Frei, den Bezug von Sozialleistungen und Arbeitsmöglichkeiten umfassend auszuschließen, dürfte sich daher nur schwer realisieren lassen. Eine andere Frage, die sich aufdrängt, geht dahin, was mit politisch Verfolgten beispielsweise aus Russland oder Weißrussland geschehen soll, denen es gelingt, die Grenze zur EU zu überschreiten. Sollen sie keine Möglichkeit haben, innerhalb der EU einen Antrag auf Asyl zu stellen? Wie soll hier eine Kontingentlösung aussehen?

II.

Die Debatte über Frei's Vorschlag wurde bisher vor allem unter der Fragestellung geführt, wie er unter rechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen ist. Kaum Beachtung hat demgegenüber die Frage gefunden, wie der Vorschlag ethisch zu beurteilen ist. Die teilweise empörte Zurückweisung des Vorschlags hat zweifellos damit zu tun, dass aus historischen Gründen das Individualrecht auf Asyl als eine große ethische Errungenschaft gilt. Doch ist es aus ethischer Sicht tatsächlich alternativlos? Gibt es zwingende ethische Gründe für ein Individualrecht auf Asyl und gegen eine Kontingentlösung?

Wie gesagt, wird gegen die Kontingentlösung als Argument vorgebracht, dass mit ihr Menschen von der Möglichkeit des Asyls ausgeschlossen werden, nämlich diejenigen, die keine Berücksichtigung innerhalb eines Kontingents finden. Das aber sei unvereinbar mit ihrer Menschenwürde. Mit diesem Argument wird unterstellt, dass aus dem Gedanken der

² Zum Folgenden Alexander Haneke, Wie sähe die Abschaffung des Asylrechts aus? Der CDU-Vorschlag stößt auf heftige Kritik – völlig unrealistisch ist er nicht, FAZ vom 20. Juli 2023.

Menschenwürde ein Recht jedes Menschen bzw. aller Menschen auf Asyl folgt, weshalb niemand von diesem Recht ausgenommen werden darf. Ist diese Unterstellung zutreffend?

Aus ethischer Sicht muss man sich hier das Folgende vergegenwärtigen. Wenn es um Rechte von Menschen geht, dann kommt der Unterscheidung zwischen moralischen Rechten und politischen Rechten entscheidende Bedeutung zu. Moralische Rechte sind Rechte *eines Menschen* bzw. Rechte *von Menschen*. Politische Rechte sind demgegenüber Rechte *jedes Menschen* bzw. *aller Menschen*, die unter die betreffende politische Kategorie – zum Beispiel ‚Flüchtling‘ – fallen. Diese Unterscheidung ist darauf zurückzuführen, dass das moralische Handeln seine Gründe aus der Lebenswelt bezieht. Darunter ist die Welt zu verstehen, wie wir sie erleben. Es ist der Verkehrsunfall, den ich erlebe, der mir Grund gibt, meine Fahrt zu unterbrechen und zu helfen. In der Lebenswelt gibt es keine Klassen im logischen Sinne wie die ‚Klasse aller Menschen‘ oder die ‚Klasse aller Flüchtlinge‘. Klassen können nicht erlebt werden. Erlebt werden können nur Menschen oder Flüchtlinge. Moralische Normen beziehen sich dementsprechend darauf, was Menschen geschuldet ist, und nicht darauf, was Angehörigen der Klasse ‚Mensch‘, also allen Menschen geschuldet ist. Es ist moralisch geboten, Notleidenden zu helfen, aber es ist nicht moralisch geboten, allen Notleidenden zu helfen. Das kann ohnehin niemand und hätte eine Ethik des permanent schlechten Gewissens zur Folge. Klassen sind Konstrukte des urteilenden, begrifflichen Denkens. Hier haben politische Rechte ihren Ort. Sie sind Gegenstand dieser Art des Denkens. Sie sind Rechte von allen, die der betreffenden politischen Kategorie oder Klasse zugehören, also Rechte aller Menschen, aller Bürger oder aller Flüchtlinge.

Wenn man sich in die Situation von Menschen versetzt, die politisch verfolgt und auf der Flucht sind, aber nirgendwo Zuflucht finden, und wenn man sich vor Augen hält, was ein solches Schicksal für Menschen bedeutet, dann wird man sich schwerlich der Einsicht entziehen können, dass es ein moralisches Recht von Flüchtlingen gibt, in einem für sie sicheren Land Aufnahme zu finden. In dieser Weise ist von der erinnerten Geschichte von Flucht und Vertreibung zur Zeit des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs der moralische Anstoß für die politische Ausgestaltung des Asylrechts nach 1945 ausgegangen.

Dem moralischen Recht von Flüchtlingen, Aufnahme in einem für sie sicheren Land zu finden, korrespondiert die Pflicht, ihnen dies zu ermöglichen. Doch wer ist der Träger dieser Pflicht? Staaten sind keine moralischen Akteure. Das staatliche Handeln unterliegt der Bindung durch

das Recht und nicht durch die Moral. So kommen in einem demokratischen Gemeinwesen als Träger dieser Pflicht nur diejenigen in Betracht, die in ihrer Person die Brücke zwischen Moral und Politik schlagen können, nämlich die Bürgerinnen und Bürger. Dem moralischen Recht von Flüchtlingen korrespondiert auf ihrer Seite die moralische Pflicht, einer Ausgestaltung des Rechts ihre Zustimmung zu geben, welche das staatliche Handeln darauf verpflichtet, Flüchtlingen die Aufnahme in einem für sie sicheren Land zu ermöglichen.

Hier wird nun wichtig, was zuvor über den Unterschied zwischen moralischen und politischen Rechten gesagt wurde. Dem moralischen Recht von Flüchtlingen korrespondiert eine moralische Pflicht gegenüber Flüchtlingen, aber nicht gegenüber allen Flüchtlingen. Dementsprechend bezieht sich die moralische Pflicht von Bürgerinnen und Bürgern auf eine rechtliche Regelung, die *Flüchtlingen* Zuflucht ermöglicht, und nicht auf eine Regelung, die *allen* Flüchtlingen oder *jedem* Flüchtling Zuflucht ermöglicht. Dies ist auf den Einwand zu erwidern, dass bei einer Kontingentlösung Flüchtlinge von der Möglichkeit des Asyls in Europa ausgeschlossen werden und dass dies moralisch und ethisch falsch oder verwerflich ist. Es gibt keine moralische Pflicht, allen Flüchtlingen weltweit ein Recht auf Asyl in Deutschland oder Europa einzuräumen. Es gibt das nicht, weil moralische Pflichten sich nicht auf Kategorien oder Klassen wie die Klasse aller Flüchtlinge beziehen. Im Übrigen werden, wie gesagt, auch jetzt schon Flüchtlinge von der Möglichkeit des Asyls in Europa ausgeschlossen, insofern die Antragstellung nur von europäischem Boden aus möglich ist und alles getan wird, um Flüchtlinge an dessen Betreten zu hindern.

Was aber die Menschenwürde betrifft, die als Argument gegen die Kontingentlösung vorgebracht wird, so muss man sehen, dass auch sie in der Lebenswelt fundiert ist.³ Die Pflichten, die wir gegenüber einem Menschen *qua* Menschen haben, sind darin begründet, dass er ein Mensch ist, und nicht darin, dass er sich unter das abstrakte Konstrukt der ‚Klasse aller Menschen‘ subsumieren lässt. Sie sind m.a.W. Pflichten gegenüber Menschen, aber nicht Pflichten gegenüber jedem Menschen weltweit. Es ist daher ein Missverständnis der Menschenwürde, wenn aus ihrer universalistische Forderungen in Bezug auf alle Menschen oder auf alle Flüchtlinge abgeleitet werden. Dieses Missverständnis beruht auf einer Verhexung durch das urteilende Denken: Weil alle Menschen Menschenwürde haben, meint man, dass es menschenwürdebedingte moralische Pflichten gegenüber allen Menschen gibt. Doch wie es

³ Johannes Fischer, Human Dignity and Human Rights, <http://profjohannesfischer.de/wp-content/uploads/2017/12/Human-Dignity-and-Human-Rights-12-2017.pdf>

moralisch geboten ist, Notleidenden zu helfen, aber nicht geboten ist, allen Notleidenden weltweit zu helfen, so verpflichtet die Menschenwürde darauf, Menschen das zukommen zu lassen, was ihnen als Menschen geschuldet ist, nicht aber darauf, allen Menschen weltweit dies zukommen zu lassen. Letzteres wäre eine hoffnungslose Überforderung, die eine Ethik des permanent schlechten Gewissens zur Folge hat. Die jetzige Rechtslage beim Asylrecht beruht auf diesem fragwürdigen Universalismus, und hierauf ist es zurückzuführen, dass die staatlichen Instanzen bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen heute überall an ihre Grenzen stoßen.

Was folgt aus dem Gesagten im Blick auf die Regelung der Asylproblematik? Es dürfte klar geworden sein, dass zwischen moralischen Rechten und Pflichten sowie der Menschenwürde einerseits und politischen Rechten und Pflichten andererseits unterschieden werden muss. Aus dem moralischen Recht von *Flüchtlingen* auf Aufnahme in einem für sie sicheren Land kann nicht ein individuelles politisches Recht *aller Flüchtlinge* weltweit auf Asyl in Europa – falls sie dieses erreichen – abgeleitet werden. Ebenso wenig kann ein solches Recht aus der Menschenwürde abgeleitet werden. Insofern gibt es aus ethischer Sicht keinen zwingenden Grund für ein individuelles politisches Recht auf Asyl.

Politische Rechte können nicht moralisch bzw. ethisch hergeleitet, sondern sie müssen politisch in Kraft gesetzt werden über eine entsprechende Gestaltung des Rechts. Dabei muss im Fall des Asylrechts aus ethischer Sicht der Gesichtspunkt leitend sein, wie in einer Welt voller Flucht und Vertreibung dem moralischen Recht von Flüchtlingen auf Aufnahme in einem für sie sicheren Land am Besten und Effektivsten gedient werden kann. Frei argumentiert, dass von der jetzigen Rechtslage und Praxis größtenteils die Falschen profitieren und dass bei Abschaffung des Individualrechts auf Asyl Kapazitäten frei werden, die es ermöglichen, per Kontingent diejenigen aufzunehmen, die am meisten des Schutzes bedürfen. Ob diese Erwartung realistisch ist, kann man, wie gesagt, anfragen. Doch gibt es keine grundsätzlichen ethischen Gründe, die gegen die Abschaffung des Individualrechts auf Asyl und die Einführung einer Kontingentlösung sprechen. Die Grundintention des Vorstoßes von Frei, eine Alternative zur jetzigen Rechtslage und Praxis zur Diskussion zu stellen, mit der die eigentliche Zielsetzung des Asylrechts besser und effektiver verwirklicht werden kann, ist nur zu begrüßen. Denn die Situation, die durch die geltende Rechtslage entstanden ist, ist an Absurdität kaum zu überbieten.