



Afrikanische Migranten auf einem überfüllten Schlauchboot treiben vor der libyschen Küste im Mittelmeer.

GIORGOS MOUTAFIS / REUTERS

Asylverfahren in Afrika sind problematisch

Durch eine Externalisierung der Asylverfahren in Drittstaaten wird die politische Sprengkraft des Migrationsthemas in Europa kaum entschärft werden.
 Gastkommentar von **Eduard Gnesa** und **Steffen Angenendt**

Die Regierungen Grossbritanniens, Italiens, Dänemarks, Deutschlands und auch Parteien in der Schweiz haben eine Debatte über Asylverfahren ausserhalb Europas gestartet. Die Vorschläge unterscheiden sich in Details voneinander, teilen aber das Ziel, durch die Auslagerung der Verfahren die Zahl von nach Europa kommenden Flüchtlingen zu reduzieren.

Die meisten Vorschläge sehen vor, dass Flüchtlinge nach ihrer Ankunft in Europa in Drittstaaten (z. B. in Afrika) gebracht werden und dass die Asylverfahren dort durchgeführt werden. Bei der Frage, was nach einer Anerkennung mit den Geflüchteten geschehen soll, gibt es mehrere Varianten: Gemässigte Vorschläge sehen vor, anerkannte Flüchtlinge im Rahmen freiwilliger Kontingente in Europa aufzunehmen, und einige wollen die Auslagerung mit Angeboten zur Arbeitsmigration und mit Rückübernahmeabkommen für abgewiesene Asylsuchende verknüpfen. Es gibt aber auch radikalere Vorschläge, die eine dauerhafte Versorgung und Unterbringung der anerkannten Asylbewerber in den Drittstaaten erwarten.

Unerfüllbare Erwartungen

Inzwischen befürworten auch einige vielzitierte Migrationsexperten wie Gerhard Knaus und Ruud Koopmans entsprechende Forderungen; sie wecken Erwartungen, die nicht erfüllt werden können, und verkennen vor allem die Interessen der Herkunfts- und Transitstaaten.

Die Briten haben mit Rwanda einen Drittstaat gefunden, der bereit ist, irregulär nach Grossbritannien eingereiste Personen nach ihrer Abschiebung aufzunehmen. Diese sollen ungeachtet ihrer Herkunft und ohne Prüfung ihres Asylantrags zuerst in Grossbritannien festgehalten werden, um Asyl können sie erst in Rwanda ersuchen. Eine Rückkehr nach Grossbritannien ist nicht vorgesehen. Ein Berufungsgericht hat das Vorgehen im Juni für rechtswidrig erklärt, u. a. weil die Gefahr bestehe, dass Asylbewerber dort kein faires Verfahren erhielten, Rwanda kein sicherer Drittstaat sei, die Sicherheit von Asylsuchenden dort nicht gewährleistet sei und Rwanda nicht garan-

Die Schweiz tut gut daran, Bewährtes weiterzuführen, das heisst: rasche und faire Verfahren, konsequenten Vollzug und rasche Integration von Personen mit Bleiberecht.

tieren könne, dass eine sichere Rückkehr von abgewiesenen Asylbewerbern in die Herkunftsstaaten gemäss völkerrechtlich geltendem «Non-Refoulement-Prinzip» gewährleistet sei.

Das Oberste Gericht in London hat am 15. November das Urteil des Berufungsgerichts mit der gleichen Begründung bestätigt. Im Übrigen hat das britische Home Office die Kosten für eine einzelne Rückführung auf rund 180 000 Euro beziffert. Dänemark hat ein ähnliches Vorgehen wie die Briten vorgeschlagen, allerdings bereits ausgesetzt, weil die EU-Kommission dagegen war. Im Unterschied zu den Briten sahen Dänemark und Italien eine Übernahme der Fälle vor, über die im Drittstaat positiv entschieden wurde.

Die Vorschläge zur Auslagerung der Asylverfahren sind aus mehreren Gründen nicht realistisch – selbst wenn es völkerrechtlich nicht verboten ist, dass eine Person, nachdem sie ihr Asylgesuch in einem Staat eingereicht hat, in ein anderes Land überstellt wird, wo dann das Asylverfahren durchgeführt wird. Die Asylsuchenden haben grundsätzlich kein Recht auf das Stellen ihres Asylgesuchs im Staat ihrer Wahl.

Die wichtigste Frage ist, ob der externalisierende Staat das völkerrechtlich absolut geltende Non-Refoulement-Prinzip gegenüber Asylsuchenden, welche unter seine Jurisdiktion fallen, einhalten kann. Dies dürfte neben der Frage, wer die Gesuche nach welchem Verfahren entscheidet, die schwierigste Frage sein, bestehen doch erhebliche Zweifel, ob die Drittstaaten in Afrika alle eine flüchtlings- und menschenrechtskonforme Behandlung der Asylsuchenden zu gewährleisten vermögen.

Aber angenommen, es gäbe einen sicheren Drittstaat, dann stellen sich zahlreiche Fragen: Was geschähe mit anerkannten Flüchtlingen? Wären europäische Staaten bereit, die Resettlements durchzuführen, und wären es wiederum bloss einige gleichgesinnte Staaten wie Deutschland, die Niederlande und die Schweiz? Was geschähe mit Asylgesuchen, über die negativ entschieden wurde? Hat der Drittstaat Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten, oder bleiben diese Personen im Drittstaat?

Der albanische Ministerpräsident liess verlauten, dass Italien Personen mit positivem und negativem

Entscheid zurücknehmen müsse. Oft wird für die Durchführung der Verfahren das UNHCR genannt: Hätte es die Kapazitäten, dermassen viele Verfahren durchzuführen, und was geschähe mit Asylgesuchen, über die negativ entschieden wurde? Das UNHCR verfügt bis heute nicht über Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten. Hinzu kommt, dass das Schlepptreten nicht zurückgehen wird: Personen, die sich aus wirtschaftlichen Gründen auf den Weg nach Europa machen, werden sich kaum an den Empfangsstellen in einem Drittstaat melden, weil sie mit einem negativen Entscheid rechnen müssen.

Diese unbeantworteten Fragen führen in den meisten Drittstaaten zu einer ablehnenden Haltung. Sie befürchten, dass ihr Land für Migrantinnen und Migranten zu attraktiv wird. Hinzu kommen die Sorge über die mangelnde innenpolitische Akzeptanz, die schwierige Integration der Flüchtlinge und die Konkurrenz zur einheimischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt. Zudem erhoffen sich Herkunftsstaaten Geldüberweisungen von in Europa erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten an ihre Familien, weshalb sie Rückübernahmen oft ablehnen.

Die jüngste erfolglose Tunesienreise der EU-Kommissarin in Begleitung von hohen Vertretungen aus EU-Ländern machte deutlich, wie Staaten reagieren würden, wenn von ihnen zusätzlich verlangt würde, Verfahren für europäische Länder durchzuführen. Die Afrikanische Union hat sich bereits klar gegen Externalisierungsbestrebungen ausgesprochen: Diese seien xenophob und absolut inakzeptabel.

Eine weitere Frage betrifft die Kriterien, nach denen ein Drittstaat für die Verfahren ausgewählt würde: Ist auf Länder Verlass, die jederzeit aussteigen können oder immer höhere Geldforderungen stellen und so europäische Staaten erpressen können (z. B. die Türkei)? Auch wenn das Abkommen der EU mit der Türkei von 2016 durchaus wirkungsvoll verhinderte, dass noch mehr Migrantinnen und Migranten irregulär in die EU reisten (die EU bezahlte 6 Milliarden Euro für die Beherbergung von 3,5 Millionen Menschen aus Syrien), hatte das Abkommen ursprünglich viel komplexere Ziele. Letztlich hat die Türkei keine Asylverfahren für Personen durchgeführt, die sich bereits in einem EU-Staat aufhielten. Zurzeit sieht es nicht so aus, als ob die Externalisierung der Asylverfahren hinsichtlich Praktikabilität, Wirksamkeit und Kosten sinnvoll ist.

«Protection in the Region»

Was ist realistisch? Letztlich werden nur international bewährte Konzepte wie «Protection in the Region» zum Erfolg führen: Schutz, Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen und Vertriebenen durch internationale Organisationen (z. B. UNHCR) in Nachbarstaaten von Ländern mit Konflikten führen dazu, dass weniger Schutzbedürftige sich auf lebensgefährliche Reisen begeben. Das bedingt das Einverständnis der Nachbarstaaten (z. B. Jordanien, Libanon, Kenya) und verlangt von den Zielländern Europas eine viel grössere Unterstützung dieser Staaten, aber auch der internationalen Organisationen. Letztere bekunden immer grössere Finanzprobleme: Sie hatten etwa aufgrund der grossen Fluchtbewegungen nach 2015 finanzielle Unterdeckungen von Hunderten Millionen US-Dollar – mit der Folge, dass Hunderttausende Menschen nicht mehr versorgt werden konnten und weiter nach Europa flüchteten. Ein Vorteil des bewährten «Protection in the Region»-Konzepts besteht auch darin, dass ein rechtlicher Rahmen und faire Standards bereits bestehen.

Die Schweiz tut gut daran, Bewährtes weiterzuführen, das heisst: rasche und faire Verfahren, konsequenten Vollzug und rasche Integration von Personen mit Bleiberecht. Die Zusammenarbeit mit europäischen Staaten und mit Herkunfts- und Transitländern ist unabdingbar. Die zahlreichen Rückübernahmeabkommen und Migrationspartnerschaften der Schweiz belegen, dass Verhandlungen auf Augenhöhe erfolgreich sein können. Eine enge und koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Departementen des Bundes besteht bereits. Die strategische Verknüpfung von Migration und internationaler Zusammenarbeit (Investitionen vor Ort, effiziente Entwicklungszusammenarbeit, Migrationspartnerschaften, Rückübernahmeabkommen, Ausbildung) kann noch intensiviert werden. Unrealistisch ist es, anzunehmen, dass Migrationspolitik allein irreguläre Migration, Wirtschafts- und Finanzprobleme wie auch die Folgen von Klimaveränderungen weltweit in den Griff bekommen kann.

Das Asyl- und Migrationspaket der EU-Kommission, das zurzeit mit dem EU-Parlament verhandelt wird, sieht keine Asylverfahren in Drittstaaten vor. Stattdessen sollen die Schengen-Aussengrenzen strenger kontrolliert, über aussichtslose Asylgesuche an den Aussengrenzen rascher entschieden und abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber schneller und häufiger zurückgeführt werden. Zudem soll das Schleppertum stärker bekämpft werden. Selbst wenn noch einige Fragen – vor allem die nach einer fairen Teilung der Verantwortung für die Flüchtlinge – unbeantwortet sind, sollte sich die Schweiz an diesem Regelwerk beteiligen.

Eduard Gnesa war von 2001 bis 2009 Direktor des Bundesamtes für Migration im EJPD und von 2009 bis 2017 Botschafter für internationale Migrationszusammenarbeit im EDA; **Steffen Angenendt** ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.