

Lastenteilung in der europäischen Asylpolitik (Zusammenfassung eines Vortrags von Axel Gosseries)

THOMAS PÖLZLER

Institut für Philosophie, Karl-Franzens-Universität Graz

Der Klimawandel ist eine bedeutende Ursache von Migration. Immer mehr Menschen verlassen ihre Heimat, weil Dürren, Stürme, Überschwemmungen und andere Naturgefahren sie ihrer Lebensgrundlage berauben oder zu sozialen und politischen Spannungen führen. Angesichts dieses engen Zusammenhangs bildete das Thema Migration auch einen der Schwerpunkte der diesjährigen Denkzeitraum-Reihe.

Einen ersten entsprechenden Vortrag hielt am 28. April Axel Gosseries, Professor für Wirtschafts- und Sozialethik an der Katholischen Universität Löwen (Belgien). Im Speziellen ging es in seinem Vortrag um Modelle der Verteilung von Asylsuchenden und Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union. Durch eine Erörterung der Bezeichnung, Ziele, Komponenten und verschiedenen Arten solcher Modelle brachte Gosseries diese dem Publikum auf allgemein verständliche Weise nahe. Schließlich skizzierte er auch, wie man asylpolitische Lastenteilung fairer gestalten könnte.

Asylsuchende und Flüchtlinge als Last?

In seiner Anwendung auf Asylsuchende und Flüchtlinge erscheint der Begriff der Lastenteilung auf den ersten Blick unangebracht oder gar schockierend, suggeriert er doch, dass diese Personen eine unerwünschte Bürde für ihre Aufnahmestaaten darstellen. Gosseries machte in seinem Vortrag ausdrücklich auf diesen problematischen Beiklang aufmerksam. Gleichzeitig führte er aber auch aus, dass es in zwei Hinsichten doch gerechtfertigt ist, Asylsuchende und Flüchtlinge als Last zu betrachten.

Erstens seien Asylsuchende und Flüchtlinge im gegenwärtigen gesellschaftlichen Klima eine politische Last. Parteien und PolitikerInnen, die ihre Aufnahme befürworten, sinken in der Gunst vieler WählerInnen. Zweitens könne man unter bestimmten Bedingungen möglicher-

weise auch von einer ökonomischen Last sprechen. Die kurzfristigen Kosten für Asylsuchende und Flüchtlinge seien zwar weitaus geringer als gemeinhin angenommen (für Belgien nennt Gosseries etwa 0,04 % des Bruttoinlandsprodukts). Da Asylsuchende häufig keinen regulären Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, könnte jedoch zumindest diese Gruppe ihren Aufnahmestaaten nennenswerte Kosten verursachen.

Fairness-bezogene Ziele der Asylpolitik

Ein faires Modell der Lastenteilung schließt Gosseries zufolge sowohl Fairness zwischen Aufnahmestaaten als auch Fairness gegenüber und zwischen Asylsuchenden bzw. Flüchtlingen ein. In der EU sei gegenwärtig keines dieser beiden Ziele bestmöglich verwirklicht.

Dass die einzelnen Mitgliedsstaaten sehr ungleiche Beiträge zur Bewältigung des Asylsuchenden-Aufkommens leisten, ist hinlänglich bekannt. Schweden etwa nahm im Jahr 2012 fast 154.000 Anträge entgegen, Portugal lediglich 1.040. Aber auch den Asylsuchenden und Flüchtlingen selbst wird laut Gosseries keine hinreichend faire Behandlung zu teil.

Zwar beinhaltet die Genfer Flüchtlingskonvention verbindliche Kriterien zur Feststellung des Flüchtlings-Status. In der Praxis werden diese Kriterien zum Teil jedoch so unterschiedlich ausgelegt, dass ein und dieselbe Person in verschiedenen Staaten höchst unterschiedliche Aussichten auf Asyl hat. Während etwa Italien im Jahr 2012 92,3 % aller ansuchenden Iraker als Flüchtlinge anerkannte, waren es in Griechenland nur 2,9 %.

Verteilungsschlüssel und ihre philosophische Analyse

Modelle der asylpolitischen Lastenteilung beinhalten stets einen Verteilungsschlüssel. Ausgehend von den meisten Modellen bestimmen vor allem das Bruttoinlandsprodukt und die Einwohnerzahl, wie viele Asylsuchende ein Staat aufzunehmen hat. Deutschland mit seinem hohen Anteil am EU-Bruttoinlandsprodukt und seiner hohen Einwohnerzahl werden dementsprechend wesentlich umfangreichere asylpolitische Verpflichtungen zugeschrieben als etwa Slowenien oder Tschechien.

Philosophische Reflexion kann nach Auffassung Gosseries' in dreierlei Hinsicht zur Untersuchung von Verteilungsschlüsseln beitragen. Erstens erlaubt sie uns, die diesen Schlüsseln zugrunde liegenden Kriterien und Gewichtungen zu verstehen und kritisch zu hinterfragen.

Zweitens kann sie die Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien nahelegen. Und drittens, wie im Folgenden näher ausgeführt, ermöglicht sie grundsätzliche gerechtigkeitstheoretische Bewertungen von Lastenteilungs-Modellen.

Unter den Mitgliedsstaaten der EU herrscht beträchtliche soziale und wirtschaftliche Ungleichheit. Befürworter asylpolitischer Lastenteilungs-Modellen erkennen in der Regel an, dass die Umsetzung solcher Modelle diese Ungleichheit nicht vergrößern sollte. Je nach allgemeinem gerechtigkeitstheoretischem Standpunkt mögen aber auch andere Ausrichtungen zielführender erscheinen. So könnte die Verteilung von Asylsuchenden und Flüchtlingen etwa genutzt werden, um Ungleichheiten in der EU aktiv zu reduzieren. Oder man könnte Staaten nach Maßgabe ihres Beitrags zur Hervorbringung von Flüchtlingen in die Pflicht nehmen (so dass etwa Belgien aufgrund seiner kolonialistischen Vergangenheit mehr Asylsuchende aus dem Kongo aufnehmen muss als Österreich).

Fixe versus handelbare Quoten

Verteilungsschlüssel erlauben es, jedem EU-Mitgliedsstaat eine Aufnahme-Quote zuzuweisen. Viele Theoretiker interpretieren diese Quoten als fix. Ein Staat ist demnach zur Aufnahme genau so vieler Asylsuchender oder Flüchtlinge verpflichtet, wie der Verteilungsschlüssel vorsieht. In jüngerer Vergangenheit wurden jedoch auch handelbare Quoten angedacht (analog etwa zum Handel mit CO₂ Emissionen).

Auf handelbaren Quoten basierende Lastenteilungs-Modelle bestehen Gosséries zufolge aus drei Komponenten. Zuerst legt die EU fest, wie viele Asylsuchende oder Flüchtlinge sie insgesamt aufzunehmen gedenkt. Dieses Gesamtkontingent wird dann durch die Anwendung eines Verteilungsschlüssels unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Schließlich wird ein System des Quoten-Handels eingeführt, das es erlaubt, sich von der Verpflichtung der Aufnahme von Asylsuchenden oder Flüchtlingen „freizukaufen“, d.h. andere Staaten dafür zu bezahlen, dass diese eine ihre Quote entsprechend übersteigende Anzahl an Personen aufnehmen.

Handelbare Quoten garantieren eine volkswirtschaftlich möglichst effiziente Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Darüber hinaus scheinen sie auf den ersten Blick auch eine Ausweitung der Gesamtkapazität zu ermöglichen. Fällt der für das Recht auf Nicht-Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen gezahlte Preis gering aus, impliziert dies (unter der An-

nahme idealer Marktbedingungen) geringe Aufnahme-Kosten. Die EU kann ihre Obergrenze unter ökonomischen Gesichtspunkten folglich bedenkenlos erhöhen. Im Endeffekt scheinen so mehr Asylsuchende und Flüchtlinge Hilfe zu erhalten als auf Grundlage eines Modells mit fixen Quoten.

Einwände gegen handelbare Quoten

Speziell in der Asylpolitik haben handelbare Quoten Gosseries zufolge aber auch eine Reihe von Nachteilen. Im Gegensatz zu CO₂ Emissionen und anderen Gütern/Lasten können die Obergrenzen solcher Modelle bei näherer Betrachtung beispielsweise doch nicht auf die oben beschriebene Weise angepasst werden. Das liegt an den völkerrechtlich bindenden Kriterien in der Genfer Flüchtlingskonvention. Wie viele Asylsuchende die EU im Gesamten aufnimmt bzw. als Flüchtlinge anerkennt, darf sie ausschließlich von der Erfüllung dieser Kriterien abhängig machen – und nicht etwa vom jeweils vorherrschenden Marktpreis für Nicht-Aufnahme-Rechte.

Weiters scheinen handelbare Quoten insofern problematisch, als sich auf ihrer Grundlage ein Recht darauf erwerben lässt, Unrecht zu tun. Zwar kann dem entgegengehalten werden, dass die niedrigere Aufnahme-Quote der Käufer durch die höhere Quote der Verkäufer vollends aufgewogen wird. Doch für die Asylsuchenden und Flüchtlinge geht es, wie Gosseries betont, nicht bloß um eine Aufnahme in die EU als Ganzes. Sie haben auch Präferenzen bezüglich ihres Aufnahmestaates sowie Rechte; vielleicht sogar ein Recht darauf, sich diesen Staat auszusuchen. Da handelbare Quoten notwendigerweise mit Umsiedelungen einhergehen, werde diesen Präferenzen und Rechten in vielen solchen Modellen nicht hinreichend Rechnung getragen.

Hin zu faireren Modellen

Auch in einer weiteren Hinsicht sind Umsiedelungen Gosseries zufolge problematisch. Da sich die Asyl-Bewilligungsraten innerhalb der EU erheblich unterscheiden, unterminieren sie das Ziel der Fairness zwischen Asylsuchenden. Sie verringern oder erhöhen ohne guten Grund die Chancen einer Anerkennung als Flüchtling (etwa, wenn ein irakischer Asylsuchender von Griechenland nach Italien umgesiedelt wird oder umgekehrt). Zum Abschluss seines

Vortrags skizzierte Gosseries deshalb, wie sich asylpolitische Lastenteilung ohne unzulässige Umsiedelungen verwirklichen lassen könnte.

Ein faireres Modell mit fixen Quoten ergibt sich meines Erachtens durch eine lediglich finanzielle Abgeltung von Abweichungen vom Verteilungsschlüssel. Nimmt ein Mitgliedsstaat weniger Asylsuchende oder Flüchtlinge auf, als er nach Maßgabe seines Bruttoinlandsprodukts, seiner Einwohnerzahl, etc. sollte, muss er andere Staaten für deren überzählige Aufnahmen bezahlen. Die in diesen Staaten ansässigen Asylsuchenden oder Flüchtlinge dürfen im Gegenzug jedoch dort verbleiben.

Die Fairness von Modellen mit handelbaren Quoten lässt sich Gosseries zufolge durch die Implementierung eines „Matching“-Mechanismus erhöhen. Für jeden Asylsuchenden oder Flüchtling wird erhoben, welche Aufnahmestaaten er/sie bevorzugt; und für jeden Mitgliedsstaat, welche Arten von Asylsuchenden oder Flüchtlingen er am liebsten aufnehmen würde. In einem komplizierten Verfahren ermittelt die EU dann jene Verteilung, die die Präferenzen beider Seiten bestmöglich erfüllt. Da den Mitgliedsstaaten auf diese Weise vermehrt Personen zugewiesen werden, deren Fertigkeiten und Ausbildungen auf ihren jeweiligen Arbeitsmärkten nachgefragt sind, reduzieren solche Modelle auch die Kosten der Asylpolitik.

Zusammenfassung von Thomas Pözlner

Literatur: