

## **Gedanken zum deutschen und europäischen Asylrecht der Zukunft**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Migrationspolitik, insbesondere die Asylpolitik ist seit langem eines der zentralen politischen Themen in Deutschland. Sie hat die politische Auseinandersetzung im Vorfeld der Bundestagswahl im Februar geprägt, sie ist jetzt eines der wichtigsten und umstrittensten Themen in den laufenden Koalitionsverhandlungen. Meinungsumfragen sagen uns, dass ein großer Teil der Bevölkerung grundsätzliche Änderungen will, auf den Punkt gebracht: mehr Steuerung, weniger illegale Migration.

Die Politik doktert seit Jahrzehnten an den Problemen herum. Zunächst wurde die Diskussion auf nationaler Ebene geführt, konzentriert auf das Asylgrundrecht im Grundgesetz. Mit dem Amsterdamer Vertrag aus dem Jahr 1997 gelang es dann, die Probleme auf europäische Ebene zu hieven. Seitdem hat uns die Europäische Union mit einer Unzahl von Richtlinien und Verordnungen – ich sage mal so – „beglückt“.

Dass Deutschland nahezu keine Gesetzgebungszuständigkeiten mehr hat und Lösungen deshalb auf europäischer Ebene gefunden werden müssen, scheint mir in der deutschen Politik noch nicht so recht angekommen zu sein. Die politische Diskussion konzentriert sich auf vermeintliche nationale Lösungen, wie auch der Blick in das Sondierungspapier von SPD und Union zeigt.

Es ist Zeit, die grundsätzliche Frage zu stellen, ob unser Asylrecht seiner Verantwortung gerecht wird. Diese – oberflächlich betrachtet – simple Fachfrage weist weit über das Asylrecht selbst hinaus, sie betrifft den Kern unseres Gemeinwesens und unserer Beziehungen zu Staaten im globalen System in einer Zeit, in der das Gefühl von Krisen, Unsicherheiten und Überforderung zum Dauerzustand wird.

Wenn wir fragen, „Wird unser Asylrecht seiner Verantwortung gerecht?“, fragen wir auch: Für wen oder was soll unser Asylrecht Verantwortung übernehmen? Und auch: Wie können wir auf verschiedene Forderungen antworten und entsprechend Verantwortung übernehmen, ohne uns selbst zu überfordern?

Ich bin sehr dankbar für die Einladung und die Möglichkeit, diese grundsätzlichen Fragen mit Ihnen zu diskutieren. Meine folgenden Ausführungen stellen meine persönliche Einschätzung und mein individuelles Resümee nach Jahrzehnten der Arbeit im Bereich des Asylrechts dar und erfolgen nicht in der Rolle des Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

### Problemskizze und Ausgangslage

Als überzeugter Anhänger unseres demokratischen Rechtsstaats leiten mich bei der Bewertung der Frage, ob unser Asylrecht seiner Verantwortung gerecht wird, folgende Grundsätze:

1. Wir sind moralisch verpflichtet, Menschen in Not zu helfen.
2. Die dafür zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen – Unterstützung vor Ort, finanzielle Hilfen, Aufnahmen von Menschen in Deutschland – müssen wir bestmöglich einsetzen.

3. Wir dürfen unseren demokratischen Rechtsstaat nicht in seiner Existenz gefährden.

Ausgehend von diesen Grundsätzen stellt für mich die Rückgewinnung des Primats der Politik in der Asylpolitik den Ausgangspunkt verantwortungsvollen politischen Handelns dar. Das bedeutet, dass wir uns die Entscheidung darüber, wie viele Menschen wir aufnehmen wollen und können, in Deutschland, aber auch in der EU, nicht von außen – beispielsweise durch Diktatoren und Schlepper – aufzwingen lassen dürfen. Vielmehr müssen diese Entscheidungen politisch ausgehandelt und demokratisch legitimiert sein.

Das Primat der Politik bedeutet, dass wir die Gestaltungsmacht darüber behalten, wie und in welchem Umfang wir Flüchtlingen helfen. Eine Demokratie, die keinen echten Einfluss auf diese Fragen ermöglicht, verliert den Rückhalt ihrer Bürger, wenn die Zahl der Flüchtlinge einfach zu groß ist und die dadurch ausgelösten Missstände – fehlende Integration, Kriminalität, islamistischer Terror, Missbrauch von Sozialleistungen und leere Kassen, überhandnehmen.

Gleichwohl möchte ich mich nicht auf eine Obergrenzen-Diskussion einlassen. Verantwortliche Politik spürt, wenn der Kippunkt erreicht ist. Er ist gegenwärtig erreicht.

Dabei können wir uns nicht die Situation damit schönreden, dass wir gegenwärtig einen Rückgang der Asylmigration erleben – 30% weniger Asylerstanträge und 34% weniger Erstregistrierungen (Asylgesuche) im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr. Denn das Niveau ist weiterhin viel zu hoch, 2024 waren es 251.000 Asylerst- und Folgeanträge, und 213.000 Asylgesuche.

Hinzurechnen müssen wir – das wird oft übersehen – die Flüchtlinge aus der Ukraine. 2024 waren es 204.000 Neuankömmlinge, nicht viel weniger als die Asylgesuche. Obwohl viele Ukrainer auch wieder ausreisen, steigt ihre Gesamtzahl stetig an. Insgesamt bieten wir derzeit über 1,25 Mio. Ukrainern Schutz in Deutschland.

All diese Menschen – insgesamt rund 417.000 Neuankömmlinge in diesem Jahr – sollen untergebracht, versorgt und integriert werden. Dabei ist der Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und – eingeschränkt – zu subsidiär Schutzberechtigten gar nicht mitgezählt. Ich verstehe, dass die Kommunen, die dabei die Hauptlast tragen, am Limit sind, oft schon weit darüber hinaus, und nicht nur sie.

Dass es im Jahr 2024 überhaupt zu einem Rückgang der Asylzahlen kam, verdanken wir übrigens im Wesentlichen nicht politischen Entscheidungen, wenn ich von den durchaus effektiven Grenzkontrollen der Bundespolizei absehe, deren Ausweitung leider sehr spät kam. Wir müssen vielmehr vor allem Serbien dankbar sein, das im November 2023 die für den Zugang nach Deutschland zentrale Balkanroute über Ungarn faktisch geschlossen hat. Dadurch kam es zu einem Rückgang der Flüchtlingszahlen auf dieser Route um mehr als 70%. Uns bleibt nur die Hoffnung, dass Serbien auch im Jahr 2025 daran festhält.

### Institutionelle Defizite des gegenwärtigen Asylrechts

Generell verlangt eine vernünftige und verantwortungsvolle Flüchtlingspolitik nach Ehrlichkeit und danach, den moralischen Wunsch nach dem Schutz von Menschen in Not mit den Bedürfnissen und Möglichkeiten unserer demokratischen Gesellschaft ins Gleichgewicht zu bringen – kurzum: sie verlangt danach, Migration zu steuern.

Wird unser derzeitiges Asylrecht also dieser Verantwortung gerecht? Ich sage: nein. Das liegt maßgeblich daran, dass wir heute mit einer völlig anderen Situation konfrontiert sind, als zu der Zeit, als die Pfeiler unseres Asylrechts errichtet wurden.

Sowohl Artikel 16a des Grundgesetzes – hervorgegangen aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 – als auch die Genfer Flüchtlingskonvention stammen aus einem anderen zeitlichen Kontext und stoßen heute an Grenzen. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 war zunächst als Kriegsfolgenrecht konzipiert, bevor sie 1967 durch ein Zusatzprotokoll zu einem universellen Flüchtlingsrecht ausgeweitet wurde, ohne dass damals die Größenordnung der heutigen internationalen Flüchtlingsbewegungen auch nur im Ansatz erkennbar gewesen wäre. Das gilt auch für das auf dieser Basis entwickelte, aber noch weit darüber hinaus gehende, europäische Asylrecht.

Das Asylrecht des Grundgesetzes entstand kurz nach dem Zweiten Weltkrieg bzw. im Kalten Krieg, um Einzelpersonen Schutz vor politischer, ethnischer oder religiöser Verfolgung zu bieten, nicht jedoch, um auf massive Fluchtbewegungen, wie sie durch Bürgerkriege, Klimawandel oder wirtschaftliche Not entstehen, zu reagieren. Es hat sich aus den Rechtsakten einer anderen Zeit aber ein Schutzversprechen herausgebildet, das mit individuellen Ansprüchen einhergeht und das – in ständiger Ausweitung durch die Rechtsprechung – heute in seiner Unbegrenztheit gar nicht mehr praktisch einlösbar ist.

Bis vor kurzem konnte beispielsweise nahezu jeder Syrer zu uns kommen und bleiben; Syrien ist weiterhin Hauptherkunftsland. Ein großer Teil der afghanischen Flüchtlinge, aktuell an erster Stelle der Hauptherkunftsländer, erhält asylrechtlichen Schutz. Nach einer Pressemeldung droht 230 Mio. Frauen, vor allem in Afrika, Genitalverstümmelung, sie alle hätten bei uns ein Bleiberecht. Wie viele Menschen in der Welt leben unter Bedingungen von Krieg und Verfolgung und hätten Anspruch auf asylrechtlichen Schutz in Deutschland und Europa? 500 Millionen, eine Milliarde – ich kenne keine seriösen Schätzungen. Dabei schaue ich nur auf diejenigen, die Anspruch auf Schutz hätten, gar nicht auf diejenigen in mindestens gleicher Zahl, die nur ein besseres Leben suchen.

Immer mehr von ihnen können sich heute nach Europa aufmachen und ihre Ansprüche geltend machen – dank vielfältiger Reisemöglichkeiten und leistungsfähiger Schlepperorganisationen.

Das gegenwärtige Asylsystem führt nicht nur zur Überforderung, sondern zieht in grotesker Weise auch die falschen Personen an. Weit überproportional kommen junge, gesunde Männer, oftmals aus der Mittelschicht, die sich noch am besten selbst behaupten können. Kranke, Vulnerable, Frauen und Familien haben oftmals keine Chance, den gefährlichen Weg nach Europa zu schaffen.

Für diejenigen, die sich auf die Reise machen können, zeigt sich der Zynismus des gegenwärtigen Systems auf doppelte Weise: Zum einen verlangen wir von Schutzsuchenden eine lebensgefährliche, nicht selten tödliche Reise, oftmals verbunden mit langjähriger Verschuldung durch die Aufwendungen für Schlepper. Es war zu lesen, dass 70 Prozent aller weltweiten Flüchtlinge auf dem Weg in die EU sterben. Nur diejenigen, die durchkommen, erhalten Schutz und Leistungen. Zum anderen finanziert unser gegenwärtiges Asylsystem dabei die internationalen Schlepperorganisationen und damit das internationale Verbrechen indirekt mit Milliardenbeträgen. Und das auf Kosten der Ärmsten, die oder deren Verwandte sich oft lebenslang verschulden.

Der Zynismus des derzeitigen Systems zeigt sich auch an anderer Stelle: Wir bezahlen rechtsstaatlich höchst problematische Regierungen dafür, dass sie für Flüchtlinge die eigene Grenze dicht machen, und finanzieren zum Beispiel die libysche Küstenwache, damit sie Bootsflüchtlinge zurück nach Libyen bringt. All das dient dem Ziel, – auch – Schutzberechtigte abzuschrecken. Dabei wollen diese doch nur die ihnen großzügig eingeräumten Schutzrechte in Anspruch nehmen.

Die immer wieder in diesem Kontext erhobene politische Forderung „Schutz der Grenzen“ offenbart in der Sache nur Hilflosigkeit. Denn jeder, der an einer europäischen Außengrenze Asyl begeht, muss eingelassen werden. So versteht jedenfalls die Rechtsprechung das hochkomplexe Zusammenspiel von Genfer Flüchtlingskonvention, Europäischer Menschenrechtskonvention und EU-Richtlinien.

Überhaupt die Rechtsprechung: Richter am EuGH und EGMR, die sich nahezu nur noch dem individuellen Schutz verpflichtet fühlen und die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die Staaten, die den Schutz zu gewähren haben, in verantwortungsloser Weise außer Acht lassen, bringen mit ihren hochkomplexen und oftmals kaum mehr nachvollziehbaren Auslegungen nicht nur die ihnen unterworfenen Staaten und deren Verwaltungen an ihre Grenzen. Sie überschreiten auch weit die Vorstellungen derjenigen, die an der Entstehung der Rechtsakte beteiligt waren. Bislang fehlen jegliche Möglichkeiten, diese Entscheidungen zu korrigieren, was aber dringend geboten wäre. Jeder neuen Entscheidung sehe ich mit Bangen entgegen.

### Fazit zum bestehenden Asylsystem

Unser derzeitiges – ich wiederhole noch einmal – zynisches Asylsystem erlaubt keine Begrenzung der Migration. Mehr noch: Es lädt zum Missbrauch geradezu ein und wird deshalb in großer Zahl von Personen ausgenutzt, die gar nicht schutzbedürftig sind. Derzeit sind nur weniger als die Hälfte aller Asylanträge erfolgreich – die Gesamtschutzquote betrug in Deutschland 2024 nur knapp 44%, aktuell als Folge des Entscheidungsstopps für Syrien sogar nur 18,5%.

Trotz aller Bemühungen um Migrationsabkommen und die geradezu verzweifelten Versuche, die Zahl der Abschiebungen zu erhöhen, wird es uns nicht gelingen, zu verhindern, dass der größte Teil von diesen Personen trotzdem bleibt. Das derzeitige Asylsystem ist deshalb nicht nur gegenüber den Schutzsuchenden verantwortungslos, sondern auch gegenüber unserer eigenen Gesellschaft.

Es gefährdet zudem unsere äußere Sicherheit, weil es Europa erpressbar und zum Opfer hybrider Kriegsführung wie durch Belarus und Russland macht. Aber auch unsere innere Sicherheit und der gesellschaftliche Zusammenhalt werden aufs Spiel gesetzt.

Überdies verleugnen wir durch die erwähnte Finanzierung von Schleppern und zynische „Deals“ mit demokratifeindlichen Regimen unsere freiheitlich-demokratischen Werte, die uns zusammenhalten.

Wir geraten aber auch beständig in eine Situation der Überforderung unserer Ressourcen, sowohl auf Bundes-, Landes- als auch kommunaler Ebene. Diese Überforderung, die sich schnell zu einer unserer ganzen Gesellschaft ausweitet, ist kein einmaliger Vorgang. Ein wiederkehrendes Auf und Ab bei den Zugangszahlen hat in den letzten 40 Jahren nicht nur die Verwaltung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene

immer wieder zur völligen Überforderung geführt, sondern auch unseren demokratischen Rechtsstaat in krisenhafte Entwicklungen gestürzt.

Derzeit sind populistische und extremistische Parteien, deren Erfolg maßgeblich auf dem Thema Migration beruht, bereits imstande, demokratische Regierungsbildungen zu blockieren.

### Lösungsansätze

Es ist das eine, die Dysfunktionalitäten des bestehenden Systems darzulegen und zu kritisieren. Ich will meinen Beitrag aber nicht mit der schlichten Feststellung beenden, dass das jetzige Asylrecht seiner Verantwortung nicht gerecht wird. Stattdessen möchte ich auch ansprechen, welche Lösungsmöglichkeiten ich sehe.

Folgende Lösungsansätze stehen derzeit im Raum:

1. die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten,
2. Stichtagslösungen sowie
3. die GEAS-Reform.

Die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten stellt keine realistische Option dar. Schon vor über 20 Jahren hatte Innenminister Otto Schily diese Idee in die Diskussion eingebbracht. Nie hat sich ein Staat gefunden, bis vor kurzem Großbritannien seine Ruanda-Lösung präsentierte und damit scheiterte, noch bevor der erste Flug nach Ruanda abhob. Eine Drittstaatenlösung setzt – machbare – Rechtsänderungen voraus, scheitert aber nach meiner Überzeugung schlicht und einfach daran, dass sie nicht funktionieren wird:

- Wie wollen wir – ganz praktisch betrachtet – hunderttausende Menschen gegen ihren Willen nach Ruanda oder einen anderen Drittstaat bringen?
- Wie will ein Drittstaat in der Lage sein, hunderttausende von Menschen aufzunehmen und angemessen unterzubringen, ohne sich selbst in seiner Existenz zu gefährden?
- Wie sollen unter den Bedingungen eines Staates wie Ruanda hunderttausende Asylverfahren unionsrechtskonform geführt werden?
- Was passiert, wenn sich die politischen Verhältnisse im Drittstaat ändern, z.B. weil sich die Bevölkerung gegen die Vereinbarung ihrer Regierung zur Übernahme von Asylverfahren auflehnt? Es ist unwahrscheinlich, dass die politischen Verhältnisse im Drittstaat so stabil sind wie in den Staaten der EU.
- Wie verhindern wir, dass wir vom Drittstaat politisch erpresst werden?
- Wie kann ein massiver Pull-Effekt in diesen Drittstaat verhindert werden, sofern er – auch solche Überlegungen werden ernsthaft angestellt – gleichsam zum Eingangskanal für Asylverfahren mit dem Ziel einer Aufnahme in Deutschland oder Europa gemacht würde?

Es wird rechtlich nicht zu verhindern sein, dass gegen die Entscheidung zur Verbringung in einen Drittstaat in Deutschland Rechtsmittel eingelegt werden können. Die

Gerichte werden im Einzelnen prüfen müssen, ob die Lebensumstände und rechtlichen Gegebenheiten in diesem Drittstaat den Anforderungen des internationalen Flüchtlingsrechts entsprechen oder den Betreffenden individuell in seinen Rechten verletzen. Der Asylgrund würde in diesen Verfahren noch keine Rolle spielen. Das Ergebnis wäre also eine Verfahrensvermehrung, die Komplexität des Asylrechts würde weiter gesteigert.

Und schließlich: Wer meint, ein oder zwei Abschiebungsflüge nach Ruanda bringen die internationalen Flüchtlingsströme zum Erliegen und lassen diejenigen, die sich auf einer der vielen Routen nach Deutschland und Zentraleuropa befinden, umkehren, glaubt an Zauberei. Bis alle Verwaltungs- und Gerichtsverfahren erledigt sind und der erste Flieger startet, ist schon die tausendfache Zahl neuer Asylsuchenden in Deutschland eingetroffen.

Nun zur Stichtagslösung:

Ihre Befürworter gehen davon aus, dass es nur der Vereinbarung eines Stichtags zwischen einem Herkunftsstaat und einem Zielstaat bedarf, um auf humanitäre Weise Flüchtlingsströme zum Erliegen zu bringen. Der Zielstaat räumt Kontingente für die legale Migration ein, der Herkunftsstaat nimmt ab einem bestimmten Stichtag alle illegal Eingereisten zurück. Aber kann das dauerhaft funktionieren zur Begrenzung der illegalen Migration aus einer Vielzahl von Staaten nach Europa? Ich halte es für ausgeschlossen.

Als Beispiel wird gern das EU-Türkei-Abkommen aus dem Jahr 2016 genannt. Doch dieses Abkommen hat nur kurzzeitig Erfolg gehabt, indem es den Massenzustrom von syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen aus der Türkei nach Europa, vor allem Griechenland, zunächst stoppte. Hinzu trat die Verpflichtung zur Aufnahme von Syrern aus der Türkei – Deutschland nimmt jedes Jahr 3.000 Personen auf – sowie umfangreiche, finanzielle Leistungen der EU zur Unterstützung der syrischen Flüchtlinge in der Türkei. Beides dauert weiter an. Schon lange aber nimmt die Türkei entgegen dem Abkommen keinen einzigen abgelehnten Asylbewerber aus Griechenland mehr zurück. Und Syrien steht weiter an der Spitze der Herkunftsländer bei den Asylanträgen. Allein 2024 haben 79.000 Syrer in Deutschland einen Asylantrag gestellt, im Vorjahr waren es über 100.000. Sie haben ganz überwiegend den Weg über die Türkei genommen.

Eine andere Lösung versucht die Europäische Union mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die derzeit implementiert wird und Mitte 2026 in Kraft treten soll. Mit ihr soll die Asylmigration nach Europa stärker gesteuert, Sicherheit und Kontrolle gestärkt sowie die irreguläre Migration wirksamer begrenzt werden.

Trotz aller Hoffnungen auf Verbesserungen bleiben auch hier zentrale Fragen offen:

- Das neue GEAS ist hochkomplex und sieht enge Fristen vor. Kann es in einer Gemeinschaft von 27 Staaten überhaupt funktionieren, deren Verwaltungen höchst unterschiedlich leistungsfähig sind?
- Deutschland wird das neue GEAS buchstabengetreu und wohl auch fristgerecht implementieren. Doch wie werden es andere EU-Staaten, vor allem diejenigen mit EU-Außengrenzen wie Bulgarien, Griechenland und Italien halten?
- Bislang haben sich viele Mitgliedstaaten bei der Anwendung des geltenden GEAS nicht hervorgetan. EU-Verordnungen wie die sog. Dublin-Verordnung

werden nicht als unmittelbar geltendes Recht anerkannt und nicht angewendet. Können wir realistisch erwarten, dass dies beim neuen GEAS anders wird?

- Was wird aus dem Außengrenzverfahren und der angestrebten Verteilung von Flüchtlingen, wenn die zugrunde gelegten eher mäßigen Zugangszahlen überschritten werden? Wie können Rückführungen im notwendigen Umfang aus dem Grenzverfahren realisiert werden?

Auch wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit aller Kraft an einer erfolgreichen Umsetzung arbeitet: Meine Skepsis am Funktionieren des neuen GEAS wird von vielen Fachleuten geteilt.

Aber was geschieht, wenn auch diese Reform nicht die erhoffte Steuerung und Begrenzung der illegalen Migration nach Europa bringt? Können wir überhaupt warten, bis sich ihr mögliches Scheitern herausstellt, oder sind bis dahin in den Parlamenten Europas Mehrheiten für die Parteien der demokratischen Mitte schon verloren gegangen?

### Für ein humaneres Schutzsystem

Es ist jedenfalls dringend an der Zeit, sich Gedanken zu machen, wie ein neues, gänzlich anderes europäisches Schutzsystem aussehen könnte. Denn eines muss klar sein: Solange wir an unsere europäischen Werte glauben, sind wir in der Verpflichtung, Menschen in Not mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln zu helfen.

Ein neues Schutzsystem muss die beschriebenen eklatanten Nachteile vermeiden. Es soll aber auch einen viel besseren, viel zielgerichteteren, ja, viel humaneren Schutz bieten. Genau diese Ziele verwirklicht die humanitäre Aufnahme von Schutzbedürftigen aus dem Ausland, wie es uns andere Staaten wie Kanada vormachen. Auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat hier seit Jahren Erfahrung, allerdings mussten die Zahlen bislang notgedrungen gering bleiben, weil die daneben erfolgende ungesteuerte Asylmigration keine Spielräume lässt.

Im Fall der Umstellung des Flüchtlingschutzes auf humanitäre Aufnahmen müsste die Konsequenz deshalb unweigerlich lauten: jeglicher Anspruch auf Asyl oder auf sonstige Schutzrechte entfällt. Das klingt zunächst einmal schockierend. Aber ist es nicht gerade dieser Anspruch, der uns eine Steuerung unmöglich macht, der viel zu weitgehend ist, weil er jedem Menschen auf dieser Welt das Recht verschafft, zur Durchführung eines Asylverfahrens nach Deutschland oder Europa einzureisen und sich dort oft jahrelang aufzuhalten?

Die meisten Asyl-Rechtsakte der Europäischen Union könnten ersatzlos aufgehoben werden, ein gewaltiger Beitrag zur Entbürokratisierung und zur Entlastung der Gerichte, ganz abgesehen davon, dass Kosten in Milliardenhöhe eingespart werden können. Ob auch Anpassungen im EU-Primärrecht – Art. 78 AEUV sowie Art. 18 EU-GR-Charta, der auf die GFK Bezug nimmt, erfolgen müssen, könnte zweifelhaft sein. Art. 78 AEUV enthält allerdings einen Gesetzgebungsauftrag für ein gemeinsames europäisches Asylsystem, wie es derzeit besteht, und Art. 18 EU-GRCharta spricht ausdrücklich von einem „Asylrecht“. Um den Gerichten schon im Ansatz die Möglichkeit zu verwehren, den angestrebten Paradigmenwechsel unter Bezugnahme auf das EU-Primärrecht zu konterkarieren, sind aus meiner Sicht auch hier Rechtsänderungen erforderlich.

An die Stelle der großen Zahl bestehender Rechtsakte würde lediglich eine einzige EU-Verordnung treten, die festlegt, dass die Europäische Union Schutz für Flüchtlinge ausschließlich durch humanitäre Aufnahme gewährt. Auf deren Grundlage hätten sich die EU-Staaten jährlich auf Aufnahmezahlen, Quoten und Staaten, aus den Aufnahmen erfolgen sollen, politisch zu verständigen. Die Zahlen müssten selbstverständlich eine durchaus beachtliche Höhe erreichen. Aufnahmekriterien wären in erster Linie humanitäre Gesichtspunkte, daneben könnte aber auch die Integrationsfähigkeit, zum Beispiel auf dem Arbeitsmarkt, eine Rolle spielen, so wie es Kanada und andere Staaten uns schon jetzt vormachen. Eine Trennung wie derzeit zwischen Asyl und der Schutzgewährung für Ukrainer gäbe es nicht mehr.

Ob eine Aufhebung des deutschen Asylgrundrechts überhaupt erforderlich wäre, da ja EU-Recht Vorrang sogar vor deutschem Verfassungsrecht genießt, müssten Verfassungsjuristen beurteilen. Eine Umwandlung in eine Institutsgarantie wäre aber sicher empfehlenswert. Jedenfalls wäre es ausgeschlossen, dass allein Deutschland auf der Grundlage nationalen Verfassungsrechts weiter individuelle Ansprüche gewährt.

Sinnvoll, wenn nicht sogar notwendig wäre auch eine Anpassung der Genfer Flüchtlingskonvention. Im Wege einer Art „Änderungskündigung“ wäre das Non-Refoulement-Verbot auf Angehörige von unmittelbaren Nachbarstaaten zu beschränken. Das war der historischer Anlass der Genfer Flüchtlingskonvention, als Flüchtlinge aus dem nationalsozialistischen Deutschland an der Schweizer Grenze abgewiesen wurden. Wer zahlreiche Staaten durchquert und Grenzen überschritten hat, könnte sich in Europa dann nicht mehr auf das Non-Refoulement-Verbot berufen. Nur bei Angehörigen unmittelbarer Nachbarstaaten, die in die EU flüchten, müsste weiter eine Schutzbedürftigkeitsprüfung erfolgen, soweit man nicht in Sonderfällen zu generellen Aufnahmen greift wie derzeit aus der Ukraine.

Ergänzend sollte die Genfer Flüchtlingskonvention weiterentwickelt werden um eine Verpflichtung aller Staaten, jenen Staaten Hilfe zu leisten, in die aus Nachbarstaaten Flüchtlinge gelangen. Dabei könnte es sich um Unterstützung vor Ort durch Nahrungsmittel, medizinische Hilfe und Unterkünfte, finanzielle Hilfen, aber auch Aufnahme von Flüchtlingen handeln. Denn bereits jetzt werden weltweit 90 Prozent aller Flüchtlinge von Nachbarstaaten aufgenommen. Damit hätten Flüchtlinge einen Anreiz, in der Region zu bleiben und nicht weiterzureisen, was auch dabei helfen könnte, kulturelle Entwurzelungen zu vermeiden. Hinzuzufügen wäre eine Verpflichtung von Nachbarstaaten, die derart unterstützt werden, Flüchtlinge, die unerlaubt in andere Staaten weitergereist sind, wieder aufzunehmen.

Natürlich würden zunächst weiter Menschen versuchen, illegal nach Deutschland oder Europa einzureisen. Hier stünde dann aber das ausländerrechtliche Instrumentarium uneingeschränkt zur Verfügung. Bleiberechte wären nicht mehr in Sicht. Rückführungen könnten auch in die Nachbarstaaten des jeweiligen Heimatstaats erfolgen, um sich dort gegebenenfalls einem Auswahlverfahren zu stellen. Mit dieser Aussicht werden Menschen nicht mehr bereit sein, tausende von Dollar an Schlepperorganisatoren zu zahlen und eine lebensgefährliche Reise anzutreten. Wir würden das Geschäft der Schlepper weitgehend austrocknen.

So könnte eine nachhaltige Steuerung und Begrenzung der Migration gelingen.